

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia, yang secara resmi bernama Republik Indonesia, menempatkan prinsip negara hukum (*rechtsstaat*) sebagai fondasi utama dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam sistem ini, hukum memiliki kedudukan tertinggi dan berlaku bagi seluruh elemen, termasuk lembaga pemerintahan itu sendiri. Supremasi hukum menjadi landasan untuk menjamin keadilan dan ketertiban dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Pancasila sebagai dasar ideologi negara, serta Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menjadi acuan normatif dalam mengatur hak dan kewajiban setiap warga negara dalam tatanan hukum nasional (Sanny, 2021:142).

Prinsip negara hukum di Indonesia menegaskan kepastian hukum, keadilan substantif, dan perlindungan hak asasi manusia, di mana setiap warga negara memiliki kedudukan yang sama di hadapan hukum tanpa diskriminasi. Ciri utama negara hukum adalah sistem peradilan yang independen, transparan, dan bebas dari intervensi. Namun, pelaksanaannya masih menghadapi kendala seperti korupsi, ketidakmerataan akses keadilan, dan pelanggaran hak dasar warga. Untuk mengatasinya, dilakukan reformasi hukum, peningkatan pendidikan hukum, serta penyadaran masyarakat mengenai hak konstitusional. Dalam kerangka ini, negara mengeluarkan berbagai regulasi demi perlindungan dan kesejahteraan, termasuk di bidang

kesehatan yang merupakan hak asasi manusia, sebagaimana diamanatkan oleh Pancasila dan Pembukaan UUD 1945(Muntoha, 2013:1)

Berdasarkan laporan Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) dan Kementerian Kesehatan RI, Indonesia termasuk negara dengan prevalensi perokok tertinggi di dunia, didominasi oleh laki-laki dewasa dengan tren peningkatan di kalangan remaja dan anak-anak. Merokok merupakan faktor risiko utama penyakit tidak menular seperti kanker paru-paru, penyakit jantung, dan asma, yang berdampak pada perokok aktif maupun pasif, khususnya kelompok rentan seperti anak-anak dan ibu hamil (Ismayanti dkk., 2024:82). Paparan asap rokok yang mengandung zat karsinogen memperparah risiko kesehatan, sementara tingginya angka kesakitan dan kematian akibat rokok, yang mencapai sekitar 300.000 kematian per tahun di Indonesia menurut data WHO 2024, menimbulkan beban ekonomi signifikan bagi rumah tangga dan negara akibat biaya pengobatan jangka panjang.

Tingginya angka prevalensi merokok serta dampak kesehatan dan ekonomi yang ditimbulkannya menuntut adanya kebijakan yang komprehensif dan terukur dalam pengendalian konsumsi tembakau. Salah satu instrumen kebijakan yang ditempuh negara adalah penetapan Kawasan Tanpa Rokok (KTR), yang berfungsi sebagai langkah preventif untuk meminimalisasi paparan asap rokok di ruang publik dan menjamin perlindungan kesehatan masyarakat. Melalui kebijakan ini, pemerintah berupaya menciptakan lingkungan sosial yang lebih sehat sekaligus memberikan batasan hukum yang jelas terhadap aktivitas yang berkaitan dengan rokok di area tertentu.

Pengaturan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) secara nasional diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan, khususnya Pasal 151

ayat (1)–(3). Dalam ketentuan tersebut, Kawasan Tanpa Rokok (KTR) dipahami sebagai area atau ruangan yang dinyatakan bebas dari kegiatan merokok, memproduksi, menjual, mengiklankan, dan/atau mempromosikan produk tembakau. Pasal 151 menegaskan bahwa Kawasan Tanpa Rokok (KTR) wajib diterapkan pada sejumlah tempat umum, meliputi: (1) fasilitas pelayanan kesehatan beserta lingkungannya, (2) tempat proses belajar mengajar dan lingkungannya, (3) tempat anak bermain, (4) tempat ibadah, (5) sarana transportasi umum, (6) tempat kerja, dan (7) tempat umum lainnya, termasuk pasar tradisional maupun pasar modern. Ketentuan tersebut dipertegas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau untuk Kesehatan, yang mengatur larangan aktivitas merokok, penjualan, iklan, dan promosi produk tembakau di dalam kawasan tersebut.

Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 10 Tahun 2011 tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR) menetapkan wilayah bebas dari aktivitas merokok, penjualan, dan promosi produk tembakau, mencakup fasilitas kesehatan, tempat belajar, tempat ibadah, angkutan umum, tempat kerja, dan tempat umum lainnya, termasuk pasar tradisional sebagaimana diatur dalam Pasal 9. Peraturan ini mengizinkan area khusus merokok yang terbuka dan terpisah (Pasal 11), tetapi tidak berlaku untuk pasar tradisional yang wajib bebas rokok sepenuhnya, dengan pengawasan oleh Dinas Kesehatan dan Satpol PP (Pasal 15), serta sanksi pidana ringan hingga 3 bulan penjara atau denda Rp50.000 (Pasal 18).

Peraturan Daerah Kabupaten Buleleng Nomor 2 Tahun 2018 tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR) merupakan pelaksanaan dari Undang-Undang

Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan, Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012, dan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 10 Tahun 2011. Berdasarkan Pasal 12 peraturan tersebut, pasar tradisional ditetapkan sebagai Kawasan Tanpa Rokok (KTR), dengan larangan melakukan kegiatan merokok, memproduksi, menjual, mengiklankan, dan/atau mempromosikan produk tembakau, sejalan dengan pengaturan untuk fasilitas kesehatan, tempat belajar, dan tempat umum lainnya.

Kawasan Tanpa Rokok (KTR) merupakan salah satu langkah strategis pemerintah dalam pengendalian konsumsi tembakau sebagaimana diatur dalam Pasal 151 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan dan Pasal 50 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012. Tujuan dari peraturan ini adalah menjamin perlindungan kepada masyarakat dari paparan asap rokok, baik secara langsung maupun tidak langsung, mengingat kandungan zat adiktif dalam produk tembakau dapat menimbulkan berbagai risiko kesehatan, termasuk penyakit tidak menular yang berakibat fatal. Secara fungsional, Kawasan Tanpa Rokok (KTR) memiliki peran penting untuk melindungi kesehatan masyarakat, khususnya kelompok rentan seperti anak-anak, ibu hamil, dan lansia; mengurangi tingkat paparan asap rokok di ruang publik; serta menciptakan lingkungan yang bersih, sehat, dan nyaman bagi seluruh lapisan masyarakat (Despariyenita, dkk, 2024: 257).

Pasar tradisional, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 112 Tahun 2017 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern, adalah pasar yang dibangun dan dikelola oleh pemerintah,

pemerintah daerah, swasta, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau kerja sama dengan pihak swasta, dengan tempat usaha berupa toko, kios, los, dan tenda yang dimiliki atau dikelola oleh pedagang kecil, menengah, swadaya masyarakat, atau koperasi dengan usaha skala kecil, modal kecil, dan proses jual beli barang dagangan melalui tawar-menawar. Kegiatan transaksi di pasar tradisional umumnya dilakukan secara langsung antara penjual dan pembeli, didominasi oleh penjualan barang kebutuhan pokok dan produk lokal, serta berada di bawah pengelolaan pemerintah daerah. Selain sebagai pusat distribusi barang, pasar tradisional juga menjadi ruang interaksi sosial antara pedagang dan konsumen. Berdasarkan ciri-ciri tersebut, Pasar Anyar di Kabupaten Buleleng termasuk dalam kategori pasar tradisional karena memenuhi kriteria pengelolaan oleh pemerintah daerah melalui Perumda Pasar sebagai pihak pengelola pasar, didominasi komoditas lokal, dan melibatkan proses tawar-menawar dalam transaksi.

Pasar Anyar merupakan pasar tradisional terbesar di Kabupaten Buleleng yang terletak di pusat Kota Singaraja, tepatnya di Jalan Diponegoro, Kelurahan Kampung Kajanan. Lokasinya yang strategis membuat pasar ini mudah diakses dari berbagai arah, termasuk melalui Jalan Sawo, Jalan Imam Bonjol, dan Jalan Dr. Sutomo. Pasar Anyar beroperasi hampir selama 24 jam setiap harinya, dengan aktivitas perdagangan yang melibatkan ratusan pedagang dan ribuan pengunjung, baik dari kalangan masyarakat lokal maupun wisatawan yang datang untuk berbelanja kebutuhan pokok maupun barang lainnya. Sebagai pusat perekonomian masyarakat, pasar ini menyediakan berbagai komoditas seperti sayuran, ikan, daging, buah-buahan, bumbu dapur, perlengkapan rumah tangga, pakaian

tradisional Bali, hingga peralatan elektronik dan kebutuhan farmasi. Suasana pasar yang ramai, interaksi langsung antara pedagang dan pembeli, serta budaya tawar-menawar menjadi ciri khas yang melekat pada pasar ini.

Pasar Anyar Singaraja, sebagai pusat interaksi sosial masyarakat Buleleng, berfungsi tidak hanya sebagai tempat berbelanja tetapi juga sebagai ruang pertemuan warga dari berbagai latar belakang. Berdasarkan Pasal 12 Peraturan Daerah Kabupaten Buleleng Nomor 2 Tahun 2018, pasar tradisional ditetapkan sebagai Kawasan Tanpa Rokok (KTR), yang melarang kegiatan merokok, memproduksi, menjual, mengiklankan, dan/atau mempromosikan produk tembakau, sejalan dengan ketentuan nasional dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 dan Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 serta Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 10 Tahun 2011.

Penerapan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) di Kabupaten Buleleng dilaksanakan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Buleleng Nomor 2 Tahun 2018 yang merujuk pada Undang-Undang Nomor 17 tahun 2023 tentang Kesehatan dan peraturan pelaksanaannya. Kebijakan ini mengatur larangan merokok, menjual, mengiklankan, dan mempromosikan produk tembakau di kawasan-kawasan yang telah ditetapkan, seperti fasilitas pelayanan kesehatan, tempat proses belajar mengajar, tempat ibadah, ruang publik, kantor pemerintahan, dan pasar tradisional. Pelaksanaannya dilakukan oleh pemerintah daerah melalui Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) dengan kegiatan sosialisasi, pemasangan tanda larangan merokok, serta pengawasan di lokasi-lokasi yang menjadi kawasan bebas asap rokok. Sanksi administratif berupa denda diberlakukan terhadap pelanggar sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Dalam praktiknya, penerapan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) di Kabupaten Buleleng menghadapi beberapa kendala, antara lain rendahnya efek jera dari sanksi denda, keterbatasan jumlah petugas pengawas, dan ketersediaan fasilitas khusus untuk perokok yang masih belum tersedia di Kawasan Tanpa Rokok (KTR). Tingkat kesadaran hukum masyarakat juga belum merata, sehingga pelanggaran masih ditemukan di sejumlah lokasi yang telah ditetapkan sebagai kawasan bebas rokok, termasuk rumah sakit, sekolah, dan pasar tradisional. Sosialisasi dan pengawasan lapangan menjadi bagian dari aktivitas rutin Satpol PP serta instansi terkait dalam rangka menjalankan ketentuan yang tertuang di dalam peraturan daerah tersebut.

Penerapan Peraturan Daerah Kabupaten Buleleng Nomor 2 Tahun 2018 tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR) di Pasar Anyar Singaraja belum berjalan efektif. Aktivitas merokok masih dilakukan oleh pedagang dan pengunjung, terutama di jalur sirkulasi pembeli dan area sekitar lapak dagangan. Minimnya plang atau poster larangan merokok di lingkungan pasar menyebabkan rendahnya pengetahuan pedagang dan pengunjung mengenai status Pasar Anyar sebagai kawasan bebas rokok. Kegiatan penindakan atau inspeksi lapangan oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) juga belum dilaksanakan untuk menegakkan ketentuan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) di lokasi tersebut.

Situasi tersebut menunjukkan bahwa efektivitas penerapan Perda Kawasan Tanpa Rokok (KTR) di Pasar Anyar sangat bergantung pada intensitas sosialisasi, pengawasan, dan penegakan hukum. Apabila sarana informasi tidak tersedia secara memadai dan aparat tidak melakukan penertiban secara konsisten, maka

ketentuan hukum hanya berhenti pada tataran normatif tanpa memberikan dampak nyata bagi masyarakat.

Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara pengaturan normatif yang tercantum dalam peraturan daerah dengan realitas penerapan di lapangan. Meskipun ketentuan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) telah diberlakukan secara resmi dan mencakup pasar tradisional sebagai salah satu tatanan yang diatur, pelaksanaan penegakan hukum di Pasar Anyar masih belum teridentifikasi secara jelas. Hal ini dapat berdampak pada tingkat kepatuhan masyarakat, mengingat keberadaan mekanisme pengawasan dan tindakan penertiban memiliki peran penting dalam memastikan implementasi suatu kebijakan berjalan sebagaimana mestinya.

Berdasarkan uraian di atas, maka penelitian ini dilaksanakan dengan tujuan untuk mendalami lebih lanjut permasalahan terkait implementasi regulasi mengenai Kawasan Tanpa Rokok (KTR), yang selanjutnya dituangkan dalam bentuk karya ilmiah skripsi dengan judul : **“Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Buleleng Nomor 2 Tahun 2018 tentang Kawasan Tanpa Rokok di Pasar Anyar Singaraja.”**

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan tersebut, maka permasalahan yang dapat diidentifikasi adalah sebagai berikut :

1. Adanya pelanggaran aturan berupa aktivitas merokok di Kawasan Tanpa Rokok (KTR) di Pasar Anyar Singaraja, meskipun telah diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Buleleng No. 2 Tahun 2018.

2. Belum adanya tindakan penegakan hukum secara nyata oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) terhadap pelanggaran Kawasan Tanpa Rokok (KTR) di Pasar Anyar Singaraja.
3. Kurangnya efek jera yang ditimbulkan akibat tidak adanya sanksi yang diberikan kepada pelanggar Kawasan Tanpa Rokok (KTR) di Pasar Anyar Singaraja.

1.3 Pembatasan Masalah

Dalam penyusunan proposal ini, diperlukan adanya pembatasan masalah guna memperjelas ruang lingkup pembahasan agar tidak terlalu luas dan tetap fokus pada tujuan penelitian. Berdasarkan identifikasi masalah yang telah dirumuskan, penelitian ini dibatasi pada kajian mengenai penerapan Peraturan Daerah Kabupaten Buleleng Nomor 2 Tahun 2018 tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR), yang secara khusus difokuskan pada pelaksanaannya di Pasar Anyar Singaraja sebagai salah satu kawasan umum yang tercakup dalam peraturan tersebut. Selain itu, penelitian ini juga memfokuskan pembahasan pada tantangan serta hambatan yang dihadapi oleh aparat penegak hukum dalam mengimplementasikan ketentuan Peraturan Daerah dimaksud, khususnya dalam konteks penerapannya di lingkungan Pasar Anyar Singaraja. Pembatasan ini dimaksudkan agar analisis yang dilakukan lebih mendalam dan terarah sesuai dengan tujuan penelitian.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang sudah diuraikan, maka dapat dirumuskan dua pokok permasalahan, yaitu :

1. Bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Buleleng No. 2 Tahun 2018 tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR) di Pasar Anyar Singaraja ?
2. Bagaimana bentuk tantangan dan hambatan yang dihadapi oleh Satuan Polisi Pamong Praja, dalam menegakkan Peraturan Daerah Kabupaten Buleleng Nomor 2 Tahun 2018 tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR) di Pasar Anyar Singaraja?

1.5 Tujuan Penelitian

Berdasarkan identifikasi rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penulisan ini adalah :

1. Tujuan Umum

Untuk menganalisis implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Buleleng No. 2 Tahun 2018 tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR) di Pasar Anyar Singaraja, serta memberikan sumbangan pemikiran guna meningkatkan penegakan hukum dan kepatuhan masyarakat terhadap aturan KTR.

2. Tujuan Khusus

Adapun tujuan khusus penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a) Untuk menelaah dan memahami secara mendalam implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Buleleng Nomor 2 Tahun 2018 tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR) di Pasar Anyar Singaraja.

- b) Untuk mengidentifikasi berbagai bentuk tantangan serta hambatan yang dihadapi oleh aparat penegak hukum dalam upaya menindaklanjuti pelaksanaan Peraturan Daerah dimaksud

1.6 Manfaat Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Buleleng No. 2 Tahun 2018 tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR) di Pasar Anyar Singaraja, sehingga dapat memberikan rekomendasi untuk meningkatkan penegakan hukum dan kepatuhan masyarakat terhadap aturan KTR. Manfaat penelitian ini dirumuskan dalam dua aspek, yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis, sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya kajian hukum empiris, khususnya tentang implementasi Perda dalam pengendalian rokok di tempat umum. Hasil penelitian memberikan wawasan baru mengenai dinamika penegakan hukum Kawasan Tanpa Rokok (KTR) di pasar tradisional, termasuk faktor-faktor yang memengaruhi kepatuhan masyarakat. Penelitian ini juga mendukung pengembangan literatur tentang peran Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) dalam menegakkan Perda, sehingga dapat menjadi rujukan bagi penelitian serupa di masa depan.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi praktis dalam memperkuat pemahaman terhadap implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Buleleng Nomor 2 Tahun 2018 tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR), khususnya di Pasar Anyar Singaraja. Kajian ini tidak hanya mendukung upaya penegakan hukum daerah yang berorientasi pada perlindungan kesehatan masyarakat, tetapi juga memperkaya literatur hukum daerah terkait pengaturan kawasan tanpa rokok (KTR).

a) Bagi Aparat Penegak Hukum

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan masukan bagi Satpol PP Kabupaten Buleleng sebagai aparat penegak Perda Kawasan Tanpa Rokok (KTR). Temuan penelitian, seperti kendala pengawasan atau rendahnya kesadaran masyarakat, dapat digunakan untuk mengevaluasi strategi penegakan hukum, seperti razia, sosialisasi, atau penerapan sanksi administratif. Rekomendasi ini mendukung penegakan aturan KTR yang lebih efektif di Pasar Anyar Singaraja.

b) Bagi Pemerintah Daerah dan Pengelola Pasar

Penelitian ini memberikan saran praktis, seperti peningkatan sosialisasi atau penambahan tanda larangan merokok, untuk meningkatkan kepatuhan pedagang dan pengunjung terhadap Perda Kawasan Tanpa Rokok (KTR). Hasil penelitian juga dapat menjadi bahan evaluasi bagi DPRD Buleleng dalam menyempurnakan regulasi KTR.

c) Bagi Masyarakat

Penelitian ini meningkatkan kesadaran masyarakat, terutama pedagang dan pengunjung Pasar Anyar, tentang pentingnya mematuhi Perda KTR untuk mendukung kesehatan publik dan lingkungan bebas asap rokok..

