

## STUDI EFEKTIVITAS IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KAWASAN TANPA ROKOK : PERAN KESADARAN DAN KETAATAN HUKUM

Sri Rahayu Amri<sup>1</sup>, Andi Sitti Umrah<sup>2</sup>

### *Abstract*

*This study aims to observe how far the effectiveness of Palopo City Regional Regulation No. 03 of 2019 concerning Non-Smoking Areas is associated with the level of awareness and legal compliance of the community. This type of research is empirical juridical, incorporating normative legal analysis with social law research. The research approach used is a political approach by looking at the extent of community participation in enforcing the rules issued by the government based on specific legal considerations. The study outcomes reveal that the implementation of the Palopo City Regional Regulation No.03 of 2019 has not been effective. The reason is that the tools needed to support the performance of the rules are not yet ready. The legal culture of the community is relatively low, seen from the level of awareness (50%) and the level of legal compliance (50%). Therefore, society and the government need to apply the principle of habituation to legal culture. There needs to be a commitment from all parties in the context of increasing legal awareness through education, counseling, learning to the active participation of stakeholders. In essence, awareness is present not only from the perspective of the workings of the law but also to see the usefulness of law amid society.*

*Keywords: awareness; legal compliance; no smoking area*

### **Abstrak**

Penelitian ini bertujuan untuk melihat sejauhmana efektivitas implementasi Peraturan Daerah Kota Palopo No.03 Tahun 2019 tentang Kawasan Tanpa Rokok, dikaitkan dengan tingkat kesadaran dan ketaatan hukum masyarakat. Tipe penelitian ini adalah yuridis empiris, dengan mengkombain antara penelitian hukum normatif dengan penelitian hukum sosial. Pendekatan penelitian yang digunakan ialah pendekatan politis dengan melihat sejauhmana partisipasi masyarakat dalam penegakan aturan-aturan yang dikeluarkan oleh pemerintah berdasarkan pertimbangan-pertimbangan hukum tertentu. Hasil penelitian menunjukkan implementasi Peraturan Daerah Kota Palopo No.03 Tahun 2019 belum efektif. Penyebabnya adalah perangkat yang diperlukan dalam mendukung pelaksanaan aturan belum siap dan budaya hukum masyarakat yang tergolong rendah dilihat dari tingkat kesadaran (50%) dan tingkat ketaatan hukum (50%). Oleh karena itu, masyarakat dan pemerintah perlu menerapkan prinsip pembiasaan diri terhadap budaya hukum. Perlu adanya komitmen dari seluruh pihak dalam rangka peningkatan kesadaran hukum yang ditempuh melalui pendidikan, penyuluhan, pembelajaran, sampai kepada partisipasi aktif dari pemangku kepentingan. Intinya, kesadaran hadir tidak hanya melihat dari sisi bekerjanya hukum tetapi juga melihat kebermanfaatannya hukum di tengah-tengah masyarakat.

Kata kunci: kesadaran hukum; ketaatan hukum; kawasan dilarang merokok

### **Pendahuluan**

Epidemi tembakau merupakan salah satu ancaman kesehatan masyarakat terbesar yang dihadapi oleh dunia. Penggunaan tembakau, pada umumnya dalam bentuk rokok. Dampak terbesar yang ditimbulkan adalah meningkatnya risiko penyakit jantung, paru-paru, stroke, kanker tenggorokan, impotensi, dan kebutaan.<sup>3</sup> Selain itu, meningkatkan suhu di dalam mulut dan membakar jaringan.<sup>4</sup> Lebih dari 7 juta kematian diakibatkan dari penggunaan tembakau secara langsung. Sementara sekitar 1,2 juta hasil dari non-perokok yang terpapar asap rokok.

---

<sup>1</sup> Fakultas Kesehatan, Universitas Muhammadiyah Palopo, Jl. Jenderal Sudirman Km. 03, Sulawesi Selatan | srihayuamri83@gmail.com.

<sup>2</sup> Fakultas Kesehatan, Universitas Muhammadiyah Palopo, Jl. Jenderal Sudirman Km. 03, Sulawesi Selatan | umrah89@gmail.com.

<sup>3</sup> Antigona C. Trofor et al., "Knowledge of the Health Risks of Smoking and Impact of Cigarette Warning Labels among Tobacco Users in Six European Countries: Findings from the EUREST-PLUS ITC Europe Surveys," *Tobacco Induced Diseases* 16, no. October (2018): 1-13.

<sup>4</sup> Ewa Michalak, Agnieszka Halko-Gąsior, and Maria Chomyszyn-Gajewska, "[The impact of tobacco on oral health - based on literature].," *Przegląd Lekarski* 73, no. 7 (2016): 516-519.

Indonesia merupakan salah satu negara ASEAN yang tercatat sebagai konsumtif rokok tertinggi (53,3%). The Tobacco Control Atlas ASEAN Region, menyebutkan bahwa sebanyak 122,4 juta orang dewasa perokok di ASEAN, setengahnya tinggal di Indonesia.<sup>5</sup> Prevalensi konsumsi tembakau dalam kurun 3 (tiga) tahun terakhir terus mengalami lonjakan yaitu tahun 2018 sebanyak 9,1%, tahun 2019 sebanyak 9,53, dan tahun 2020 sebanyak 9,99%. Kondisi tersebut menunjukkan, Indonesia tidak mencapai target Rencana Pemerintah Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 yang telah ditentukan sebesar 5,4%. Bahkan dapat diperkirakan terjadi peningkatan sebanyak 6,8 juta jiwa (15,95%) pada tahun 2030, apabila tidak tertangani dengan baik.<sup>6</sup>

Beberapa kebijakan/aturan telah dikeluarkan di berbagai negara sebagai upaya pengendalian prevalensi rokok, seperti pada negara Amerika Serikat terdapat Undang-Undang tentang Pengendalian Tembakau, Undang-Undang tentang Pencegahan Merokok Keluarga<sup>7</sup>. Sedangkan di Indonesia terdapat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (UU No. 36/2009)<sup>8</sup>, Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2013 tentang Peta Jalan Pengendalian Dampak Konsumsi Rokok Bagi Kesehatan (Permenkes No. 40/2013)<sup>9</sup>, Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 1 Tahun 2015 tentang Kawasan Tanpa Rokok (Perda Provinsi Sulsel No. 1/2015)<sup>10</sup>, dan peraturan dibawahnya. Namun kebijakan tersebut belum memberikan hasil yang maksimal. Dibutuhkan sebuah langkah konkrit sehingga kawasan tanpa rokok bukan hanya sekedar wacana. Kota Palopo merupakan salah satu daerah yang telah memiliki Peraturan Daerah Kota Palopo Nomor 3 Tahun 2019 tentang Kawasan Tanpa Rokok (Perda Kota Palopo No. 3/2019)<sup>11</sup>, namun penerapannya belum secara maksimal. Hal ini, ditandai dengan belum adanya penetapan kawasan tanpa rokok (KTR) bagi masyarakat. Proporsi penduduk menurut usia pertama kali merokok tiap hari untuk kelompok 15 - 19 tahun yang tertinggi adalah Kota Palopo sebesar 44,8%.<sup>12</sup> Selain itu, sosialisasi dari Dinas Kesehatan sebagai corong dan penyelenggara teknis yang merupakan langkah awal dari pemberlakuan aturan tersebut belum maksimal dilakukan. Ini menandakan belum ada reaksi dari pihak pemerintah kota menindaklanjuti Peraturan Daerah tersebut.

Berdasarkan permasalahan yang ada, perlu dilakukan penelitian terkait upaya pengendalian prevalensi rokok. Beberapa penelitian sebelumnya, yang terkait dengan upaya tersebut di atas, diantaranya ialah penelitian yang dilakukan oleh Heru Setyawan di tahun 2018 dengan judul Kesadaran Hukum Mahasiswa Terhadap Aturan Tentang Area Kawasan Tanpa Rokok, fokus kajian adalah mahasiswa terhadap peraturan kampus terkait kawasan

<sup>5</sup> Tan Yen Lian and Ulysses Dorotheo, *The Tobacco Control Atlas: ASEAN Region, Southeast Asia Tobacco Control Alliance (SEATCA)* (Thailand: SEATCA, 2016).

<sup>6</sup> TCSC IAKMI, *Atlas Tembakau Indonesia Tahun 2020* (Jakarta Barat: TCSC-IAKMI, 2020), <http://www.tcsc-indonesia.org/wp-content/uploads/2020/06/Atlas-Tembakau-Indonesia-2020.pdf>.

<sup>7</sup> Tobacco Control Legal Consortium, *Federal Regulation of Tobacco: A Summary*, Tobacco Control Legal Consortium (Amerika Serikat: Tobacco Control Legal Consortium Report, 2009), <https://publichealthlawcenter.org/sites/default/files/resources/tclc-fda-summary.pdf>.

<sup>8</sup> UU Kesehatan No. 36 Tahun 2009, (Indonesia, 2009),

<sup>9</sup> Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia No.40 Tahun 2013 Tentang Peta Jalan Pengendalian Dampak Konsumsi Rokok Bagi Kesehatan, Kementerian Kesehatan RI, vol. 40 (Indonesia, 2013).

<sup>10</sup> Gubernur Sulsel, *Kawasan Tanpa Rokok* (Indonesia, 2015).

<sup>11</sup> Peraturan Daerah Kota Palopo No.03 Tahun 2019 (Kota Palopo, 2019).

<sup>12</sup> Miftahul Jannah and Rismayanti Yamin, "Determinan Perilaku Merokok Pada Remaja Sekolah Menengah Atas (SMA) Di Kota Palopo," *Jurnal Kesehatan* 14, no. 1 (2021): 6-12.

tanpa rokok, sehingga lingkup penelitian masih sempit.<sup>13</sup> Penelitian lainnya dilakukan oleh Iriani Atrika di tahun 2019 dengan judul Faktor Penguat dalam Implementasi Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di Instansi Pemerintahan Kota Palembang, hasil penelitian menunjukkan bahwa faktor penguat agar implementasi peraturan dapat berjalan dengan baik ialah dengan melakukan himbauan, pengawasan, dan penerapan sanksi.<sup>14</sup> Penelitian selanjutnya ialah oleh Jannah dan Yamin di tahun 2021 dengan judul Determinan Perilaku Merokok Pada Remaja Sekolah Menengah Atas (SMA) Di Kota Palopo, penelitian ini menyimpulkan bahwa tingkat pendidikan mempengaruhi perilaku negatif merokok siswa, kecenderungan merokok oleh para siswa sangat mempengaruhi implementasi peraturan KTR.<sup>15</sup> Berbeda dengan penelitian sebelumnya, penelitian ini mengkaji tentang pentingnya kesadaran dalam mewujudkan ketaatan hukum masyarakat sebagai upaya pengendalian prevalensi rokok berbasis KTR.

### **Metode Penelitian**

Metode penelitian menggunakan penelitian yuridis empiris, dengan mengkombinasikan antara penelitian hukum normatif dengan penelitian hukum sosial. Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh masyarakat Kota Palopo. Sampel sebanyak 50 orang dengan lokasi penelitian terbagi dalam berbagai tempat seperti perkantoran, institusi pendidikan, institusi kesehatan, tempat perbelanjaan, serta tempat-tempat umum lainnya. Informan yang akan digunakan dalam penelitian untuk menggali sumber informasi dan faktor internal/eksternal yaitu Kepala Dinas Kesehatan, organisasi profesi, tokoh masyarakat, serta perokok itu sendiri.

Pendekatan penelitian yang digunakan ialah pendekatan politis dengan melihat sejauhmana partisipasi masyarakat dalam penegakan aturan-aturan yang dikeluarkan oleh pemerintah berdasarkan pertimbangan-pertimbangan hukum tertentu.

### **Hasil Penelitian Dan Pembahasan**

#### **Efektivitas Implementasi Peraturan Daerah Kawasan Tanpa Rokok**

Pemerintah Kota Palopo telah memberikan himbauan tentang Perda Palopo No. 3/2019 kepada masyarakat melalui surat edaran, sosialisasi, komunikasi internal antara pimpinan dan pegawai dibawahnya pada masing-masing instansi. Hal ini dilakukan sebagai bentuk metode dalam penyebaran informasi pada khalayak. Pada berbagai pertemuan baik di tingkat kelurahan, kecamatan, sampai di tingkat kota, aparat terkait senantiasa menyebarkan informasi tentang kawasan tanpa rokok di setiap kegiatan yang melibatkan banyak warga. Sosialisasi dilakukan sebagai tindak lanjut dari surat edaran tentang himbauan untuk tidak merokok pada tempat-tempat umum. Sasaran sosialisasi bukan hanya bagi perokok aktif tetapi untuk seluruh masyarakat termasuk perokok aktif sebagai objek penderita dari paparan asap rokok. Komunikasi internal antara pimpinan dengan pegawai yang ada dibawahnya juga telah dilakukan, bahkan untuk kantor walikota sendiri khususnya pada bagian hukum. Seluruh staf pada unit kerja tersebut termasuk pimpinan

---

<sup>13</sup> Heru Setyawan, "Kesadaran Hukum Mahasiswa Terhadap Aturan Tentang Area Kawasan Tanpa Rokok," *Journal Novum* 5, no. 3 (2018): 12-26.

<sup>14</sup> Atrika Iriani, "Faktor Penguat Dalam Implementasi Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok Di Instansi Pemerintahan Kota Palembang," *Wacana Publik* 13, no. 01 (2019): 53-59.

<sup>15</sup> Jannah and Yamin, "Determinan Perilaku Merokok Pada Remaja Sekolah Menengah Atas (SMA) Di Kota Palopo." *Jurnal Kesehatan* 14, no. 1 (2021): 6-12.

tidak diperbolehkan merokok, apabila ada yang mangkir maka akan mendapat sanksi. Berbagai bentuk komunikasi yang dilakukan ternyata belum secara maksimal, ditandai dengan regulasi yang terkait petunjuk teknis pelaksanaan Perda Kota Palopo No. 3/2019 belum dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Palopo, sehingga penetapan kawasan sebagai *pilot project* belum ada. Padahal penentuan *pilot project* sangat penting karena akan menjadi rujukan bagi fasilitas-fasilitas umum lainnya dalam berbenah mempersiapkan sarana dan prasarana yang diperlukan dalam mendukung implementasi aturan KTR. Masyarakat juga hanya bisa sekedar mendengar himbauan tentang larangan merokok pada fasilitas umum tanpa melihat secara langsung bagaimana bentuk kawasan tanpa rokok itu sendiri. Akibatnya, komunikasi yang terbangun hanya sebagian kecil yang ditindaklanjuti karena informasi tentang bagaimana penerapan KTR masih sebatas wacana.

### **Ketersediaan Sumber Daya: Sumber Daya Manusia, Sarana Dan Prasarana Yang Menunjang KTR**

Efektivitas dari implementasi suatu aturan sangat ditentukan dari keberadaan sumber daya manusia, baik dari segi kualitas juga kuantitasnya. Proses rancangan peraturan daerah tentang KTR telah melibatkan seluruh dinas yang terkait, baik itu Bagian Hukum, Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, Dinas Perhubungan, Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Satuan Polisi Pamong Praja, Rumah Sakit, dan segenap instansi terkait. Di Kota Palopo, dinas-dinas terkait belum sepenuhnya berperan aktif dalam mewujudkan KTR. Bagian Hukum, Satuan Polisi Pamong Praja, Dinas Kesehatan merupakan dinas yang telah memiliki unit khusus dalam mengawal implementasi Perda Kota Palopo No. 3/2019, tetapi masih belum maksimal karena terkendala oleh petunjuk teknis yang belum dikeluarkan oleh pemerintah kota karena berbagai pertimbangan tertentu. Sedangkan, dinas-dinas lainnya belum menunjukkan langkah-langkah konkrit sebagai bentuk dukungan terhadap Perda Kota Palopo No. 3/2019.

Selain sumber daya manusia (SDM), ketersediaan sarana dan prasarana juga sangat diperlukan dalam mendukung terwujudnya KTR. Berbagai media promosi sebagai sarana informasi berupa, baliho, spanduk, *billboard*, stiker, atau media-media lainnya belum nampak pada tempat-tempat yang strategis. Hal ini disebabkan karena biaya yang akan digunakan untuk membiayai seluruh promosi KTR belum dianggarkan secara khusus oleh pemerintah kota. Sasaran pelaksanaan KTR adalah para pegawai pemerintahan dan masyarakat secara umum. Sarana dan prasarana yang disiapkan oleh pemerintah kota Palopo hanya sebatas penentuan pojok-pojok rokok pada lini tertentu di mana hanya sebagian instansi yang menyediakan, bahkan belum ada tanda-tanda yang menggambarkan bahwa pojok tersebut biasa digunakan oleh perokok aktif. Sebagian besar pegawai yang ada pada lini tersebut belum mematuhi aturan yang telah diberlakukan sehingga masih ada pegawai yang merokok pada tempat-tempat yang telah ditentukan sebagai pojok rokok. Pemerintah kota Palopo belum mengalokasikan dana yang menunjang implementasi Perda Kota Palopo No. 3/2019 untuk setiap tahunnya. Ketersediaan dana sangat mempengaruhi implementasi suatu aturan, jika anggaran tidak memadai maka aturan tidak akan berjalan dengan efektif. Dana yang ada digunakan untuk membuat berbagai program-program kerja yang ditujukan kepada masyarakat dengan menentukan masalah-masalah utama, kawasan untuk *pilot project*, juga untuk kepentingan sosialisasi dan atribut-atributnya. Kendala dana mengakibatkan masyarakat belum memperoleh informasi yang cukup mengenai Perda Kota Palopo No. 3/2019.

Dalam hal pengawasan, secara umum dilakukan oleh dinas Satpol-PP, sedangkan pada instansi lain belum ada satuan pengawasan yang ditunjuk secara khusus dalam memantau pelaksanaan Perda Kota Palopo No. 3/2019. Pengawasan yang dilakukan hanya bersifat mengarahkan saja tetapi belum pada tahap meninjau untuk melihat sejauhmana masyarakat mentaati Peraturan Daerah tentang KTR. Pro dan kontra dalam masyarakat belum dijadikan bahan evaluasi untuk melihat penyebab dari belum maksimalnya penerapan peraturan tersebut,

### **Motivasi Implementasi Pelaksanaan Perda Kota Palopo No. 3/2019**

Seiring dikeluarkan Perda Kota Palopo No. 3/2019, pemerintah bertekad untuk mewujudkan kota Palopo sebagai kota sehat. Salah satu indikatornya adalah menurunnya prevalensi perokok. Berdasarkan data 3 (tiga) tahun terakhir menunjukkan adanya penurunan prevalensi rokok. Pada tahun 2018 prevalensi merokok sebesar 74%, tahun 2019 menurun menjadi 70%, dan tahun 2020 menjadi 67%. Melihat kondisi tersebut, implementasi Perda Kota Palopo No. 3/2019 dirasakan belum efektif. Hal ini dipengaruhi oleh kurangnya dukungan internal oleh para pegawai di setiap instansi, karena sanksi yang diberlakukan bagi yang melanggar hanya berupa sanksi moral seperti teguran lisan dan dikucilkan dalam kurun waktu tertentu. Belum ada sanksi tegas dalam penerapan Perda Kota Palopo No. 3/2019, sehingga semua dinas terkait masiha menunggu dikeluarkannya petunjuk teknis. Hal ini sama dengan yang ada pada Peraturan Daerah Kota Palembang Nomor 07 Tahun 2009 tentang Kawasan Tanpa Rokok (Perda Kota Palembang No. 7/2009) di mana penerapan sanksi bagi instansi yang melakukan pelanggaran terhadap peraturan tersebut hanya mendapat Surat Peringatan (SP)1 maupun SP2 saja, dan belum pernah diterapkan sanksi berupa hukuman pidana kurungan paling lama tiga bulan atau denda administratif seperti yang tertuang pada Perda<sup>16</sup>. Menurut Research Triangle Institute (RTI) International, hukum internasional tentang bebas asap rokok ikut bertanggung jawab terhadap implementasi peraturan mulai dari tingkat nasional, sampai pada daerah.<sup>17</sup>

Berdasarkan teori efektivitas hukum yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman maka efektifnya penegakan hukum dipengaruhi oleh 3 (tiga) faktor, yakni struktur hukum, substansi hukum dan budaya hukum.<sup>18</sup> Struktur hukum terdiri dari aparat penegak hukum, mengatur pola pelaksanaan peraturan yang berlaku sesuai dengan tujuan pembuatannya, kemudian memperjelas kedudukan pengadilan, pembuat aturan dalam alur proses pengimplementasiannya. Substansi hukum menyangkut perangkat peraturan yang ada, dapat berupa aturan itu sendiri, norma dan etika, serta perbuatan masyarakat dalam lingkup sistem hukum. Substansi hukum terkait dengan aturan yang berlaku, bersifat mengikat dan dijadikan acuan bagi setiap struktur hukum. Aturan hukum yang ada sangat ditunjang oleh para penegak hukum sebagai pelaksana. Budaya hukum merupakan kebiasaan yang ada

---

<sup>16</sup> Iriani, "Faktor Penguat Dalam Implementasi Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok Di Instansi Pemerintahan Kota Palembang."

<sup>17</sup> Dorie E. Apollonio, Lauren M. Dutra, and Stanton A. Glantz, "Associations between Smoking Trajectories, Smoke-Free Laws and Cigarette Taxes in a Longitudinal Sample of Youth and Young Adults," *PLoS ONE* 16, no. 2 February (2021): 1-17, <http://dx.doi.org/10.1371/journal.pone.0246321>.

<sup>18</sup> Lawrence Meir Friedman, *The Legal System; A Social Science Perspective* (New York: Russel Sage Foundation, 1975).

dalam masyarakat berlangsung secara terus menerus menjadi suatu hukum yang hidup.<sup>19</sup> Budaya hukum berkaitan dengan perilaku masyarakat termasuk struktur atau penegak hukum. Terkait kultur atau budaya hukum, Friedman juga menambahkan bahwa terdapat pengaruh sosial yang akan senantiasa mengarahkan hukum. Jika terdapat kerusakan pada suatu tempat maka akan ada perbaikan pada tempat lainnya, pembaharuan akan terjadi di mana-mana. Begitu pula jika di suatu tempat hukumnya redup, maka di tempat lain akan terjadi penegakan hukum yang maksimal; menyeleksi unsur hukum yang akan dijalankan dan unsur mana yang tidak perlu; merevisi, mengganti, dan melampaui hal-hal yang akan hadir; berbagai perubahan yang nantinya hadir baik secara transparan maupun terselubung, dan kesemuanya merupakan kekuatan yang lahir dari adanya budaya hukum.<sup>20</sup> Selanjutnya dijelaskan bahwa konsep budaya hukum itu adalah budaya hukum berpedoman pada unsur-unsur kebudayaan secara universal (kebiasaan, pendapat, cara bersikap, berpikir) yang dalam metode tertentu dapat mengatur dan mengarahkan kekuatan sosial mendekat atau menjauh dari hukum; budaya hukum yang mampu menetapkan kapan, mengapa, dan bagaimana masyarakat bersikap terhadap hukum. Lembaga penegakan hukum atau mekanisme berhukum dan mengapa mereka memakai sarana lain atukah tidak sama sekali menggunakannya. Ringkasnya, faktor budaya yang mampu mengganti aparat penegak hukum dan instansi hukum yang stagnan menjadi dinamis; budaya hukum adalah perilaku, nilai-nilai dan pandangan masyarakat dalam bersentuhan dengan hukum dan sistem hukum, di mana budaya hukum merupakan sumber hukum; budaya hukum adalah perilaku-perilaku yang terpaut dengan hukum, yang menentukan kapan, mengapa, dan bagaimana masyarakat mengindahkan atau menentang hukum, memberi pilihan struktur hukum apa yang dimanfaatkan dengan berbagai alasan dan seperangkat aturan apa yang akan digunakan untuk dijalankan atukah diabaikan dengan pertimbangan tertentu; dan budaya hukum merupakan ide-ide, perilaku-perilaku, angan-angan dan pandangan tentang hukum yang dijaga keberlangsungannya oleh warga masyarakat.<sup>21</sup>

Selain itu, Selo Soemartjan juga memberikan pandangan tentang efektivitas hukum dengan menguraikan faktor adanya upaya pembiasaan hukum di masyarakat, baik melalui kemampuan manusia, atribut-atribut, organisasi, dan teknik agar masyarakat dapat dengan mudah memberikan apresiasi terhadap aturan yang ada; tanggapan masyarakat akan nilai-nilai yang ada, berupa penerimaan atukah penolakan karena alasan kepatuhan, identifikasi, atau alasan lain dari aspek pemenuhan kepentingan; lamanya proses penanaman hukum dimana proses tersebut dilakukan dengan harapan adanya hasil yang diterima.<sup>22</sup>

Terkait dengan hal tersebut di atas, Soerjono Soekanto juga berpandangan bahwa implementasi dari suatu aturan tergantung dari 4 faktor : aturan hukum itu sendiri, struktur hukum, fasilitas dalam penyelenggaraan hukum, dan yang terakhir adalah masyarakat sebagai sasaran dari peraturan yang ada.<sup>23</sup> Soerjono Soekanto juga menekankan akan adanya 2 faktor utama dalam proses implementasi aturan di masyarakat berupa sikap teladan dari

---

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Faizal Amrul Muttaqin and Wahyu Saputra, "Budaya Hukum Malu Sebagai Nilai Vital Terwujudnya Kesadaran Hukum Masyarakat," *Al-Syakhsiyah: Journal of Law & Family Studies* 1, no. 2 (2019): 187-207.

<sup>21</sup> Derita Prapti Rahayu, *Budaya Hukum Pancasila* (Yogyakarta: Thafa Media, 2014).

<sup>22</sup> Selo Soemartjan, *Masyarakat Dan Manusia Dalam Pembangunan: Pokok Pikiran Selo Soemartjan* (Jakarta: Sinar Harapan, 1993).

<sup>23</sup> Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum Dan Kepatuhan Hukum* (Jakarta: Rajawali, 1982).

pemangku hukum dan sistem pengawasan yang maksimal dengan menitikberatkan pada media komunikasi dan birokrasi.

Dari berbagai pandangan di atas, dapat diketahui bahwa Peraturan Daerah tentang Kawasan Tanpa Rokok hanya merupakan perangkat, berupa konsep yang akan direalisasikan dalam penerapan aturan guna mewujudkan lingkungan yang bersih dan sehat, bebas dari asap rokok. Namun, kehadiran aturan tersebut tidak dapat berfungsi dengan baik tanpa adanya dukungan dari berbagai pihak. Diperlukan tindakan nyata dari para pemangku kepentingan terutama dari para aparat penegak hukum.

Namun, sebaik apapun kualitas substansi didalam struktur hukumnya tanpa didukung oleh budaya hukum masyarakat maka aturan tersebut tidak akan berjalan dengan efektif. Budaya hukum akan memeperlihatkan pandangan masyarakat dan struktur hukum terhadap metode penegakkan hukum di tengah-tengah masyarakat. Budaya hukum merupakan sekumpulan nilai-nilai yang tumbuh dan menjadi kebiasaan yang dilakukan secara terus menerus oleh manusia, dan selanjutnya budaya manusia inilah yang akan menjadi pengaruh terhadap pemecahan masalah hukum.

### Peran Kesadaran dan Ketaatan Hukum

Berdasarkan hasil analisis univariat diperoleh data tentang peran kesadaran dan ketaatan hukum masyarakat tentang implementasi KTR di kota Palopo, sebagai berikut:

**Tabel 1.**

**Peran Kesadaran dan Ketaatan Hukum**

Variabel	Frekuensi (f)	Persentas(%)
<b>Kesadaran</b>		
Rendah	25	50,0
Sedang	9	18,0
Tinggi	16	32,0
<b>Jumlah</b>	<b>50</b>	<b>100,0</b>
<b>Ketaatan Hukum</b>		
Kurang	25	50
Sedang	10	20
Baik	15	30
<b>Jumlah</b>	<b>50</b>	<b>100,0</b>

Sumber: Data Primer, 2021

Berdasarkan Tabel 1 menunjukkan bahwa sebagian besar responden memiliki kesadaran yang rendah (50%) tentang implementasi Perda Kota Palopo No. 3/2019. Sedangkan pada variabel ketaatan hukum sebagian besar responden kurang taat pada aturan yang diberlakukan (50%). Tingkat kesadaran dan ketaatan masyarakat terhadap Perda Kota Palopo No. 3/2019 tergolong rendah. Hal ini sejalan dengan budaya hukum masyarakat yang juga masih rendah sehingga meskipun telah ada aturan yang dikeluarkan namun belum dilaksanakan dengan baik. Sejalan dengan penelitian terdahulu di Universitas Muhammadiyah Surabaya oleh Susilowati (2019), bahwa kesadaran hukum mahasiswa dalam penerapan KTR masih rendah, dinilai dari 4 (empat) indikator kesadaran hukum yaitu pengetahuan, pemahaman, sikap dan perilaku:<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Heru Setyawan, "Kesadaran Hukum Mahasiswa Terhadap Aturan Tentang Area Kawasan Tanpa Rokok," *Journal Novum* 5, no. 3 (2018): 12-26.

1. Pengetahuan hukum: mengetahui dan memahami akan sikap dan perilaku yang ditentukan oleh hukum. Aturan tersebut berupa hukum positif, baik tertulis ataupun tidak tertulis, sedangkan perbuatan yang diatur adalah yang boleh dan yang dilarang.
2. Pemahaman hukum: memiliki wawasan yang cukup terhadap aturan yang diberlakukan, sebagai contoh ialah wawasan terhadap alasan penting sehingga peraturan KTR dibentuk dan diberlakukan di masyarakat.
3. Sikap hukum: adanya tendensi dalam memberikan argumen terhadap pelaksanaan aturan di masyarakat.
4. Perilaku hukum: ketaatan masyarakat terhadap aturan yang berlaku.

Indikator-indikator tersebut yang nantinya menentukan tingkat kesadaran hukum terhadap implementasi suatu aturan. Jika hanya sekedar tahu berarti tingkat kesadaran hukum dapat dikategorikan masih rendah, tetapi apabila masyarakat telah menjalankan aturan sesuai dengan tujuan pembentukannya, maka tingkat kesadaran hukumnya telah tergolong tinggi. Berdasarkan data dari World Health Organization (WHO), ditemukan fakta dari 16 negara yang menerapkan UU tentang bebas asap rokok, hanya sekitar 5% yang memiliki tingkat kepatuhan yang tinggi terhadap aturan yang ada<sup>25</sup>. Di Indonesia, beberapa penelitian terdahulu tentang penerapan KTR juga masih tergolong rendah, seperti di Yogyakarta yang kesadaran hukumnya 45,2%.

Hukum dan kesadaran hukum merupakan dua hal yang terikat satu dengan yang lainnya. Jika aturan lahir tidak berangkat dari kesadaran hukum masyarakat pada umumnya maka akan sulit dipertahankan keberadaannya sebagai sumber kekuatan yang mengikat. Pada dasarnya setiap manusia memiliki kesadaran hukum yang mampu membedakan antara hukum dan yang bukan hukum, antara yang boleh dan yang tidak boleh dilakukan.<sup>26</sup> Sadar hukum berarti tahu bahwa hukum hadir untuk melindungi setiap individu dalam menjalankan kepentingannya. Terkait implementasi Perda Kota Palopo No. 3/2019 dengan menitikberatkan pada peran kesadaran dan ketaatan hukum, H.C Kelmen mengungkapkan bahwa baik langsung ataupun tidak, kesadaran hukum sangat berkaitan dengan ketaatan hukum yang diaplikasikan melalui sikap dan tingkah laku, lahir dari proses psikologis yang matang.<sup>27</sup> Bahkan, Soerjono Soekanto mengartikan kesadaran hukum sebagai teknik pengujian aturan dalam menilai seberapa besar tingkat kepatuhan masyarakat. Kesadaran itu berupa nilai-nilai yang ada dalam diri setiap insan terhadap hukum yang ada saat ini dengan yang akan datang, tidak fokus kepada kinerja hukum tetapi tentang bagaimana hukum itu bermanfaat bagi setiap masyarakat.<sup>28</sup>

Melihat kenyataan bahwa masih rendahnya tingkat ketaatan hukum masyarakat terhadap Perda Kota Palopo No. 3/2019, maka diperlukan langkah kongkret pemerintah sebagai upaya perbaikan yang terlebih dahulu menanamkan kesadaran hukum masyarakat dengan berbagai cara, diantaranya melalui pendidikan baik formal dan non formal : pemahaman tentang bagaimana menjadi warga negara yang baik dengan terlebih dahulu melaksanakan kewajiban kemudian menuntut hak; penanaman nilai dalam pergaulan di masyarakat, menjalankan aturan dan meninggalkan larangan hukum. Memperbanyak

<sup>25</sup> International Agency for Research on Cancer, *Evaluating the Effectiveness of Smoke-Free Policies.*, 13, vol. 13 (Lyon, France: International Agency for Research on Cancer, 2009), <http://w2.iarc.fr/en/publications/pdfs-online/prev/handbook13/handbook13.pf>.

<sup>26</sup> Scholten Mr. Paul, *Algemeen/Deel* (NV Uitgeversmaats: chappij W.E.J. TjeenkWillink, 1954).

<sup>27</sup> Ibrahim Ahmad, "Rencana Dan Strategi Peningkatan Kesadaran Hukum Masyarakat" (1954): 15-24.

<sup>28</sup> Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan Di Indonesia* (Jakarta: Yayasan UI Jakarta, 1975).

model penyuluhan hukum melalui kampanye kesadaran hukum; pemberian *rewards* kepada masyarakat yang taat hukum, mengadakan kompetisi-kompetisi karya ilmiah terkait kesadaran hukum; menyisipkan pesan moral kesadaran hukum pada ceramah-ceramah keagamaan; buku-buku bergambar yang menarik, ataupun melalui media sosial, cetak, dan elektronik. Menghadirkan struktur hukum yang profesional dalam memberikan pelayanan prima kepada masyarakat. Koordinasi yang baik diantara dinas terkait rencana program peningkatan kesadaran hukum warga masyarakat. Adanya peraturan yang selaras dengan budaya hukum masyarakat. Memaksimalkan profesionalitas struktur hukum yang berkesinambungan dalam proses penegakan hukum. Partisipasi aktif dari para pemangku kepentingan terutama pimpinan dari seluruh dinas terkait. Menganangkan pembelajaran hukum pada institusi pendidikan mulai dari yang berada pada tingkat kelurahan sampai pada tingkat kota. Untuk tingkat Sekolah Dasar (SD), pembelajaran yang dilakukan berupa pengenalan nilai-nilai terkait apa yang boleh dan yang dilarang dalam hukum; untuk tingkat SLTP berupa pemberian informasi agar siswa dapat mengetahui dan memahami aturan-aturan tertentu, sebagai contoh Perda Kota Palopo No. 3/2019; untuk tingkat SLTA, telah diarahkan dalam hal melakukan penilaian terhadap aturan yang berlaku di masyarakat, tentang kesadaran dan ketaatan hukumnya. Perda Kota Palopo No. 3/2019 dapat berjalan dengan baik jika diikuti dengan ketaatan hukum masyarakatnya. Namun, ketaatan dapat terwujud jika diawali dengan kesadaran hukum, caranya dengan menumbuhkan budaya hukum, menghadirkan hukum yang dapat diterima di tengah-tengah masyarakat.

### **Kesimpulan**

Implementasi Peraturan Daerah Kota Palopo No.03 Tahun 2019 tentang Kawasan Tanpa Rokok belum efektif, disebabkan oleh berbagai faktor diantaranya; petunjuk teknis tentang pelaksanaan peraturan tersebut belum dikeluarkan oleh pemerintah, sanksi yang diterapkan belum merupakan sanksi tegas, hanya berupa sanksi moral. Sosialisasi yang dilakukan pada dinas terkait sebagai *leading sector* masih minim, anggaran yang dialokasikan dalam mendukung implementasi Perda belum tertuang pada RAPB daerah. Budaya hukum masyarakat merupakan hal yang sangat penting dalam mewujudkan kesadaran hukum. Sedangkan ketaatan hukum muncul dan berlangsung lama apabila budaya hukum telah hadir dalam kehidupan masyarakat. Diperlukan komitmen bersama dalam melakukan upaya-upaya menghidupkan kesadaran hukum baik melalui pendidikan, penyuluhan, pembelajaran, sampai kepada partisipasi aktif dari pemangku kepentingan. Kesadaran bukan hanya sebatas bagaimana hukum bekerja, tetapi lebih kepada memberikan manfaat bagi keberlangsungan hidup masyarakat

### **Daftar Pustaka**

- Ahmad, Ibrahim. "Rencana Dan Strategi Peningkatan Kesadaran Hukum Masyarakat" (1954): 15-24.
- Apollonio, Dorie E., Lauren M. Dutra, and Stanton A. Glantz. "Associations between Smoking Trajectories, Smoke-Free Laws and Cigarette Taxes in a Longitudinal Sample of Youth and Young Adults." *PLoS ONE* 16, no. 2 February (2021): 1-17. <http://dx.doi.org/10.1371/journal.pone.0246321>.
- Friedman, Lawrence Meir. *The Legal System; A Social Science Perspective*. New York: Russel Sage Foundation, 1975.
- Gubernur Sulsel. *Kawasan Tanpa Rokok*. Indonesia, 2015.

- IAKMI, TCSC. *Atlas Tembakau Indonesia Tahun 2020*. Jakarta Barat: TCSC-IAKMI, 2020. <http://www.tcsc-indonesia.org/wp-content/uploads/2020/06/Atlas-Tembakau-Indonesia-2020.pdf>.
- International Agency for Research on Cancer. *Evaluating the Effectiveness of Smoke-Free Policies*. 13. Vol. 13. Lyon, France: International Agency for Research on Cancer, 2009. <http://w2.iarc.fr/en/publications/pdfs-online/prev/handbook13/handbook13.pdf>.
- Iriani, Atrika. "Faktor Penguat Dalam Implementasi Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok Di Instansi Pemerintahan Kota Palembang." *Wacana Publik* 13, no. 01 (2019).
- Jannah, Miftahul, and Rismayanti Yamin. "Determinan Perilaku Merokok Pada Remaja Sekolah Menengah Atas (SMA) Di Kota Palopo." *Jurnal Kesehatan* 14, no. 1 (2021): 6-12.
- Lian, Tan Yen, and Ulysses Dorotheo. *The Tobacco Control Atlas: ASEAN Region*. Southeast Asia Tobacco Control Alliance (SEATCA). Thailand: SEATCA, 2016.
- Mertokusumo, Sudikno. *Meningkatkan Kesadaran Hukum Masyarakat*. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 1978.
- Michalak, Ewa, Agnieszka Halko-Gasior, and Maria Chomyszyn-Gajewska. "[The impact of tobacco on oral health - based on literature]." *Przegląd lekarski* 73, no. 7 (2016): 516-519.
- Mr. Paul, Scholten. *Algemeen/Deel*. NV Uitgeversmaats: chappij W.E.J. TjeenkWillink, 1954.
- Muttaqin, Faizal Amrul, and Wahyu Saputra. "Budaya Hukum Malu Sebagai Nilai Vital Terwujudnya Kesadaran Hukum Masyarakat." *Al-Syakhsyiyah: Journal of Law & Family Studies* 1, no. 2 (2019): 187-207.
- Rahardjo, Satjipto. *Hukum Dan Masyarakat*. Bandung: Angkasa, 1979.
- Rahayu, Derita Prapti. *Budaya Hukum Pancasila*. Yogyakarta: Thafa Media, 2014.
- Setyawan, Heru. "Kesadaran Hukum Mahasiswa Terhadap Aturan Tentang Area Kawasan Tanpa Rokok." *Journal Novum* 5, no. 3 (2018): 12-26.
- Soekanto, Soerjono. *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan Di Indonesia*. Jakarta: Yayasan UI Jakarta, 1975.
- — —. *Kesadaran Hukum Dan Kepatuhan Hukum*. Jakarta: Rajawali, 1982.
- Soemarjan, Selo. *Masyarakat Dan Manusia Dalam Pembangunan: Pokok Pikiran Selo Soemarjan*. Jakarta: Sinar Harapan, 1993.
- Tobacco Control Legal Consortium. *Federal Regulation of Tobacco : A Summary*. Tobacco Control Legal Consortium. Amerika Serikat: Tobacco Control Legal Consortium Report, 2009. <https://publichealthlawcenter.org/sites/default/files/resources/tclc-fda-summary.pdf>.
- Trofor, Antígona C., Sophia Papadakis, Lucia M. Lotrean, Cornel Radu-Loghin, Marius Eremia, Florin Mihaltan, Pete Driezen, et al. "Knowledge of the Health Risks of Smoking and Impact of Cigarette Warning Labels among Tobacco Users in Six European Countries: Findings from the EUREST-PLUS ITC Europe Surveys." *Tobacco Induced Diseases* 16, no. October (2018): 1-13.
- Peraturan Daerah Kota Palopo No.03 Tahun 2019. Kota Palopo, 2019.
- Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia No.40 Tahun 2013 Tentang Peta Jalan Pengendalian Dampak Konsumsi Rokok Bagi Kesehatan. Kementerian Kesehatan RI. Vol. 40. Indonesia, 2013.
- UU Kesehatan No. 36 Tahun 2009. Indonesia, 2009. <http://publications.lib.chalmers.se/records/fulltext/245180/245180.pdf><https://hdl.handle.net/20.500.12380/245180><https://doi.org/10.1016/j.jsames.2011.03.003><https://doi.org/10.1016/j.gr.2017.08.001><https://doi.org/10.1016/j.precamres.2014.12>.