

**IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA NOMOR 5  
TAHUN 2008 TENTANG KAWASAN TANPA ROKOK DAN KAWASAN  
TERBATAS MEROKOK DI TERMINAL JOYOBOYO SURABAYA**

**Iswanti (iswanti.shanty@yahoo.com)**

**ABSTRAK**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui: (1) implementasi Perda No.5/2008 di terminal Joyoboyo Kota Surabaya (2) kendala-kendala yang dihadapi terhadap pemberlakuan Perda No.5/2008 di terminal Joyoboyo Kota Surabaya (3) upaya-upaya petugas terminal Joyoboyo Kota Surabaya dalam mengatasi kendala pemberlakuan Perda No.5/2008 di terminal Joyoboyo Kota Surabaya.

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif, di terminal Joyoboyo Kota Surabaya, pada bulan Desember 2011 - Januari 2013 dan diambil secara *accidental sampling*. Teknik pengumpulan data berupa observasi, wawancara dan dokumentasi. Analisis data menggunakan model Miles dan Huberman.

Hasilnya, penerapan Perda No.5/2008 di terminal Joyoboyo Kota Surabaya belum berjalan efektif. Kendalanya yaitu sarana dan fasilitas masih minim, tidak ada pengawasan dan peringatan masih kurang, kesadaran masyarakatnya rendah, tidak pernah memberikan sanksi.

Kata Kunci : Perda No.5/2008, Terminal Joyoboyo Kota Surabaya.

**ABSTRACT**

This research is aimed to know (1) implementation regulation area number 5/2008 about no smoking area and smoking area in Joyoboyo bus station? (2) the obstacles while it faces regulation area number 5/2008 about no smoking area and smoking area in Surabaya? (3) Joyoboyo is officer to handle application regulation government no 5/2008 in Joyoboyo bus station?

This research is using descriptive qualitative, in Joyoboyo bus station, time is declared during December 2011 – January 2013 and research subject is taken with accidental sampling. Data collecting is using observation, interview and documentation. Data analysis is using interactive model is according to Miles and Huberman.

The result, according to regulation number 5/2008 in joyoboyo bus station mention that the regulation hasn't been apply yet effectively. The obstacles with facilities and services zero condition, no warning, caution therefore society care still low and never give sanctions.

Key words: Government regulation number 5/2008, Joyoboyo bus station Surabaya.

**PENDAHULUAN**

Merokok sangat berbahaya dan juga merusak kesehatan. Rokok mengandung kurang lebih 4000 lebih elemen-elemen dan setidaknya 200 diantaranya berbahaya bagi kesehatan. Racun utama pada rokok adalah tar, nikotin, dan karbon monoksida. Selain itu, dalam sebatang rokok juga mengandung bahan-bahan kimia lain yang tak kalah beracunnya. Asap yang ditimbulkan dari rokok menyebabkan lebih dari 85% kanker paru-paru dan berhubungan dengan kanker mulut, faring, laring, lambung, pankreas, mulut, saluran kencing, ginjal, ureter, kandung kemih dan usus. Asap rokok dihubungkan dengan leukemia. Bagian dari aspek karsinogenik dari asap rokok, berhubungan terhadap

peningkatan resiko penyakit kardiovaskuler (termasuk stroke), kematian tiba-tiba, penyakit pembuluh perifer dan aneurisme aorta. Jadi, dari berbagai dampak yang ditimbulkan dari rokok ini seharusnya menjadi sebuah peringatan keras bagi perokok agar berfikir ulang saat ingin menghisap bahan yang terbuat dari tembakau ini (Sumber: <http://teyhirafarm.wordpress.com/13/06/2012/kandungan-kimia-rokok-dan-bahayanya/>).

Bahaya yang ditimbulkan akibat merokok menjadi masalah yang sering kali timbul akibat adanya orang yang merokok secara sembarangan. Guna meningkatkan kesehatan masyarakat Kota Surabaya dari bahaya akibat merokok maupun yang bukan perokok, Pemerintah Kota Surabaya menetapkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2008 tentang Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok (untuk selanjutnya disebut Perda No.5/2008). Perda No.5/2008 ditetapkan dan diundangkan di Surabaya pada tanggal 22 Oktober 2008. Kemudian mulai diberlakukan satu tahun sejak Perda tersebut diundangkan. Jadi, sejak 22 Oktober 2009 Perda tersebut sudah sah diberlakukan di Surabaya. Berbagai cara ditempuh oleh Pemerintah Kota Surabaya untuk mensosialisasikan Perda No.5/2008. Sosialisasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya melalui media-media massa, baik cetak maupun elektronik. Sosialisasi tersebut diharapkan agar masyarakat mengetahui bahwa terdapat peraturan tentang Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok.

Kebijakan pemerintah Kota Surabaya yang terdapat dalam Perda No.5/2008 salah satunya adalah Kawasan Terbatas Rokok. Kawasan Terbatas Merokok adalah tempat atau area dimana kegiatan merokok hanya boleh dilakukan di tempat khusus. Area-area yang termasuk dalam Kawasan Terbatas Merokok adalah tempat umum dan tempat kerja. Pada pasal 4 ayat (2) Perda No.5/2008 menyebutkan bahwa “setiap orang yang berada di Kawasan Terbatas Merokok dilarang merokok kecuali di tempat khusus yang disediakan untuk merokok”.

Surabaya merupakan kota terbesar kedua di Indonesia setelah Jakarta. Sebagai kota terbesar kedua Surabaya juga menawarkan berbagai pusat bisnis, perdagangan, industri, dan pendidikan. Kecepatan akses tentu menjadi prioritas pemerintah Surabaya dalam berbagai bidang, oleh karena itu dengan adanya transportasi diharapkan akan mempermudah masyarakat dalam segala aktivitasnya. Berbagai transportasi terdapat di Surabaya, transportasi tersebut antara lain transportasi darat, udara maupun laut. Sebagai prasarana transportasi darat, terminal merupakan tempat pemberhentian untuk keperluan menurunkan dan menaikkan penumpang, mengatur kedatangan dan pemberangkatan

angkutan umum. Salah satu terminal di Surabaya yang menghubungkan wilayah Surabaya ke wilayah kota yang lain misalnya, Sidoarjo, Mojokerto adalah terminal Joyoboyo.

Terminal Joyoboyo terletak di Kelurahan Sawunggaling, Kecamatan Wonokromo, Kota Surabaya. Terminal Joyoboyo merupakan terminal tipe B dengan luas lahan kurang lebih 12.000 m<sup>2</sup>. Jaringan trayek angkutan kota yang dilayani terminal Joyoboyo Kota Surabaya ini yaitu bus kota, dan angkutan kota (lyn). Pemerintah Kota Surabaya telah menyediakan fasilitas sebagai penunjang guna berlakunya Perda No.5/2008. Pada pasal 4 ayat (1) Perda No.5/2008 menyebutkan “Kepala Daerah menetapkan tempat umum dan tempat kerja sebagai Kawasan Terbatas Merokok”. Tempat umum yang dimaksud adalah sarana yang diselenggarakan oleh Pemerintah, swasta atau perorangan yang digunakan untuk kegiatan masyarakat. Berdasarkan penjelasan pada pasal 4 ayat (1) tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa sebagai tempat umum, terminal Joyoboyo merupakan bagian dari Kawasan Terbatas Merokok. Tempat umum juga dijelaskan dalam Perda No.5/2008 bahwa salah satu tempat umum tersebut salah adalah terminal.

Fasilitas yang ada di terminal Joyoboyo Kota Surabaya salah satunya yakni ruangan khusus merokok dan berbagai tanda larangan peringatan merokok. Ruangan khusus merokok di terminal Joyoboyo terletak di pembatas jalan antara tempat mengantri angkutan umum. Adanya ruangan khusus merokok diharapkan perokok dapat merokok di ruangan yang disediakan. Namun, kenyataannya para penumpang yang merokok banyak dijumpai di warung atau di area tunggu angkutan umum terminal Joyoboyo Kota Surabaya. Tidak hanya para penumpang angkutan umum, para sopir dan pedagang juga merokok di warung atau di depan antrian angkutan umum mereka. Hal ini menyebabkan udara menjadi kotor karena telah terkontaminasi dengan zat-zat yang berbahaya yang ditimbulkan dari rokok. Sebagai penumpang yang mempunyai hak-hak yang sama merekapun (perokok pasif) ingin menghirup udara bersih khususnya dari asap rokok.

Para perokok menganggap adanya asap yang ditimbulkannya dari merokok mungkin sudah menjadi hal yang biasa. Namun, hal itu berbeda dengan para perokok pasif. Para perokok pasif biasanya tidak senang terhadap kehadiran asap rokok yang menurut mereka merugikan. Rokok bagi perokok mungkin menjadi suatu pilihan untuk memenuhi kebutuhan berkomunikasi dan menunjang kebutuhan akan gaya. Karena rokok juga merupakan bentuk simbol dalam berkomunikasi kepada seseorang misalnya, menawarkan rokok guna terjalinnya suatu keakraban. Ekspresi diri yang di tampilkan ketika merokok mencerminkan percaya dirinya tinggi. Para perokok sebenarnya sudah mengetahui akan

dampak yang ditimbulkan dari rokok, karena setiap bungkus rokok sudah tercantum peringatan akan bahaya merokok misalnya, merokok dapat menyebabkan serangan jantung, kanker, paru-paru, impotensi dan lain-lain.

Sosialisasi mengenai Perda No.5/2008 pernah dilakukan di terminal Joyoboyo. Seperti yang dikutip dalam artikel Kiat Sehat-Surabaya, “Setahun Perda Rokok, Kadinkes Sidak Empat Tempat”. Dinas Kesehatan Kota Surabaya, Dinas Perhubungan serta Pemerintah Kota Surabaya mengadakan Inspeksi Mendadak (Sidak) di beberapa lokasi di Surabaya. Selain sebagai peringatan satu tahun Perda Rokok disahkan, hal ini dilakukan sekaligus sebagai sosialisasi dan edukasi (pendidikan) kepada masyarakat Surabaya untuk memahami tentang isi Perda Rokok ini. Sidak diawali dari kawasan terminal angkutan umum terbesar di Kota Surabaya yakni Terminal Joyoboyo. Disini para pengemudi angkot serta kenek diberikan informasi tentang adanya Perda Rokok oleh Kepala Dinas Kesehatan Kota Surabaya, dr. Esty M. Rachmie bersama dengan Dinas Perhubungan (UPTD) Wonokromo. Para sopir ini juga disarankan mengingatkan para penumpangnya untuk tidak sembarangan merokok di dalam angkutan umum. Sebab, penumpang lain yang tidak merokok atau perokok pasif adalah korban yang paling berisiko tinggi terkena penyakit akibat asap rokok yang terhirup dibandingkan perokok aktifnya sendiri. (Sumber: <http://kiatsehat.com>. 13/06/2012/ setahun-perda-rokok-kadinkes-sidak-empat-tempat).

Sosialisasi yang pernah dilakukan di terminal Joyoboyo Kota Surabaya dan peringatan larangan merokokpun terdapat di terminal Joyoboyo yang terletak di area tunggu dan area kedatangan. Namun, perokok masih dengan bebas menghisap bahan yang terbuat dari tembakau ini yang seakan mereka tidak mengetahui terhadap larangan merokok. Keberadaan warung merupakan tempat yang nyaman khususnya bagi perokok saat mengobrol atau menunggu angkutan yang akan mereka tumpangi. Berdasarkan fenomena tersebut membuat peneliti ingin melakukan penelitian secara mendalam mengenai implementasi Perda No.5/2008 di terminal Joyoboyo Kota Surabaya.

Penelitian ini menggunakan teori dari pendapat Soerjono Soekanto (1983: 8) yang menyebutkan bahwa “masalah pokok penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum yaitu: (a) hukum, (b) penegak hukum, (c) sarana atau fasilitas, (d) kesadaran hukum masyarakat (e) budaya hukum (*legal cultur*). Pendapat Soerjono Soekanto (1980: 121-122) selanjutnya hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat, bahwa “hukum mungkin di pergunakan sebagai suatu alat oleh *agent of change*.

Sedangkan fungsi hukum selanjutnya yaitu hukum sebagai sarana *social engineering*, menurut Soerjono Soekanto (1980: 135) “hukum merupakan suatu sarana yang ditujukan untuk mengubah perilaku warga masyarakat, sesuai dengan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya”.

Berdasarkan latar belakang di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut: (1) Bagaimana implementasi Perda No.5/2008 tentang Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok di terminal Joyoboyo Kota Surabaya? (2) Apa kendala-kendala yang dihadapi terhadap pemberlakuan Perda No.5/2008 tentang Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok di terminal Joyoboyo Kota Surabaya? (3) Bagaimana upaya-upaya petugas terminal Joyoboyo Kota Surabaya dalam mengatasi kendala terhadap pemberlakuan Perda No.5/2008 tentang Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok di terminal Joyoboyo Kota Surabaya?

Tujuan penelitian ini adalah (1) Untuk mendeskripsikan implementasi Perda No.5/2008 tentang Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok di terminal Joyoboyo Kota Surabaya. (2) Untuk mengetahui kendala-kendala yang dihadapi terhadap pemberlakuan Perda No.5/2008 tentang Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok di terminal Joyoboyo Kota Surabaya. (3) Untuk mengetahui upaya-upaya petugas terminal Joyoboyo Kota Surabaya dalam mengatasi kendala terhadap pemberlakuan Perda No.5/2008 tentang Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok di terminal Joyoboyo Kota Surabaya?

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini merupakan jenis penelitian dengan pendekatan deskriptif kualitatif. Pendekatan kualitatif dipilih oleh peneliti ini dengan maksud untuk mendeskripsikan implementasi Perda No.5/2008 tentang Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok di terminal Joyoboyo Kota Surabaya. Selain itu, untuk mengetahui upaya-upaya pemerintah Kota Surabaya dalam mensosialisasikan Perda No.5/2008 serta kendala-kendala yang dihadapi terhadap pemberlakuan Perda No.5/2008 di terminal Joyoboyo Kota Surabaya. Pemilihan pendekatan deskriptif kualitatif ini untuk menghasilkan data secara mendalam serta mendapatkan gambaran secara menyeluruh tentang implementasi Perda No.5/2008 di terminal Joyoboyo Kota Surabaya.

Waktu dan tempat penelitian ini dilaksanakan mulai Desember 2011 sampai dengan Januari 2013 di terminal Joyoboyo Kota Surabaya yang terletak di Surabaya Selatan

tepatnya di Kelurahan Sawunggaling, Kecamatan Wonokromo, Kota Surabaya. Sebagai lokasi yang dipilih peneliti mempunyai beberapa alasan pemilihan lokasi yaitu Kawasan Tanpa Rokok adalah area yang dinyatakan dilarang untuk kegiatan produksi, penjualan, iklan, promosi dan atau penggunaan rokok sedangkan, Kawasan Terbatas Merokok adalah tempat atau area dimana kegiatan merokok hanya boleh dilakukan di tempat khusus. Terminal Joyoboyo Kota Surabaya sebagai Kawasan Terbatas Merokok dan telah menerapkan Perda No.5/2008. Oleh karena itu, peneliti ingin mengetahui implementasi Perda No.5/2008 di terminal Joyoboyo Kota Surabaya, serta penelitian ini tidak terlepas dari keberadaan fenomena merokok di di terminal Joyoboyo Kota Surabaya.

Subjek penelitian ini yaitu Kepala UPTD terminal Joyoboyo Kota Surabaya yang dijabat oleh Bapak Radianto, S.sos, Kasubbag TU (Kepala Sub Bagian Tata Usaha) yang dijabat oleh Bapak Drs. Sapto Hadi, perokok yang ada di teminal Joyoboyo Kota Surabaya (penumpang yang merokok, sopir angkutan umum yang merokok, pedagang yang merokok, pengamen yang merokok) dan orang yang tidak merokok yang berada di terminal Joyoboyo Kota Surabaya. Subjek penelitian diambil secara *accidental sampling*. Menurut Amiruddin dan Zainal Asikin (2003: 107) *accidental sampling* hanya dapat dilakukan pada siapa saja yang kebetulan dijumpai, yakni populasi yang sedang merokok di terminal Joyoboyo.

Teknik pengumpulan data yang digunakan peneliti adalah sebagai berikut (1) Observasi, (2) Wawancara terstruktur, (3) Dokumentasi. Teknik analisis data menurut Milles dan Huberman (1984) dalam (Sugiyono: 2007) ini dilakukan menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut: (1) *Data Reduction* (Pengolahan Data) (2) *Data Display* (Penyajian Data) (3) *Conlusion Drawing / Verification* (Penarikan Kesimpulan atau Verifikasi).

## **HASIL PENELITIAN**

### **Implementasi Perda No.5/2008 tentang Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok di terminal Joyoboyo Kota Surabaya**

Efek yang ditimbulkan dari merokok merupakan ancaman bagi para perokok khususnya bagi perokok pasif. Para perokok pasif sangat dirugikan adanya bahan yang terbuat dari tembakau ini. Salah satu efek negatif yang diterima oleh perokok pasif adalah dari segi kesehatan, sebagai salah contoh nyata bahwa di setiap bungkus rokok sudah tertera peringatan akibat merokok itu sendiri yaitu merokok dapat menyebabkan kanker,

serangan jantung, impotensi, gangguan kehamilan dan janin. Namun kenyataannya, banyak kita temukan perokok yang masih mengisap bahan yang terbuat tembakau yang seakan mereka tidak peduli terhadap kesehatannya. Mungkin pendapat tentang merokok bisa membuat orang kecanduan untuk menghisap rokok secara terus-menerus karena, salah satu bahan dari rokok yaitu nikotin. Nikotin adalah suatu zat yang dapat membuat kecanduan dan mempengaruhi sistem syaraf.

Sebagian orang menganggap bahwa merokok itu merugikan bagi dirinya (perokok pasif) oleh karena itu pemerintah mengeluarkan kebijakan tentang larangan merokok, hal itu juga sudah diatur dalam pasal 25 Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2003 tentang pengamanan rokok bagi kesehatan agar pemerintah daerah wajib mewujudkan Kawasan Tanpa Rokok, untuk itu Pemerintah Kota Surabaya mengeluarkan kebijakan dengan menetapkan Perda No.5/2008. Perda No.5/2008 ditetapkan pada tanggal 22 Oktober 2008 dan mulai diberlakukan satu tahun sejak Perda tersebut diundangkan, yang sejak 22 Oktober 2009 Perda tersebut sudah sah berlaku di Surabaya. Pemerintah Kota Surabaya mengeluarkan Perda No.5/2008 ini adalah dengan tujuan melindungi kesehatan masyarakat dari bahaya merokok, membudidayakan hidup sehat, menekan perokok pemula, dan melindungi perokok pasif.

Penerapan Perda No.5/2008 di terminal Joyoboyo Kota Surabaya tentang Kawasan Terbatas Merokok ini sebenarnya tidak bermaksud melarang masyarakat untuk merokok. Masyarakat yang di terminal Joyoboyo Kota Surabaya tetap diperbolehkan merokok karena pada pasal 5 ayat (2) Perda No.5/2008 telah dijelaskan bahwa “pimpinan atau penanggung jawab Kawasan Terbatas Merokok sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 berkewajiban untuk: (a) menyediakan tempat khusus untuk merokok, (b) membuat dan memasang tanda / petunjuk / peringatan larangan merokok dan tanda / petunjuk ruangan boleh merokok, (c) wajib memberikan teguran dan peringatan kepada setiap orang yang melanggar ketentuan pasal 4 ayat (2)”.

Berdasarkan pada pasal 5 ayat (2) dalam Perda No.5/2008 yakni tentang kewajiban pimpinan atau penanggung jawab Kawasan Terbatas Merokok bahwa di terminal Joyoboyo Kota Surabaya sudah memenuhi kriteria pada pasal 5 ayat (2) namun masyarakat diharapkan bekerja sama dalam mewujudkan Kawasan Terbatas Merokok agar berjalan efektif. Berdasarkan hasil observasi, wawancara maupun dokumentasi yang sudah dilaksanakan terdapat kesesuaian dengan pelaksanaan Perda No.5/2008 di terminal Joyoboyo Kota Surabaya bahwa dapat dilihat sudah adanya tanda/ petunjuk / peringatan

larangan merokok dan ruangan khusus merokok meskipun kenyataannya adanya tanda/ petunjuk / peringatan larangan merokok dan ruangan khusus merokok tersebut masih minim.

Implementasi Perda No.5/2008 di terminal Joyoboyo Kota Surabaya apabila dikaitkan dengan pendapat Soerjono Soekanto (1983: 8) yang menyebutkan bahwa “masalah pokok penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya”. Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum yaitu: pertama, hukum menurut pendapat Soerjono Soekanto (1983: 11) yang menyebutkan bahwa faktor hukum yang dimaksud disini yakni terbatas pada peraturan perundang-undangan saja, yang menyebutkan undang-undang tersebut diartikan dalam arti materiil yang merupakan peraturan tertulis, berlaku umum dan dibuat oleh penguasa pusat maupun daerah yang sah. Berdasarkan pendapat Soerjono Soekanto (1983: 11) tersebut bila dikaitkan dengan Perda No.5/2008 bahwa Perda No.5/2008 ini merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan persetujuan Kepala Daerah (Wali Kota). Perda No.5/2008 ini mulai aktif diberlakukan di kota Surabaya pada tanggal 22 Oktober 2009 yakni satu tahun setelah ditetapkannya Perda No.5/2008 pada tanggal 22 Oktober 2008. Pemerintah kota Surabaya pun telah melakukan inspeksi mendadak (sidak) kebeberapa tempat salah satunya di terminal Joyoboyo Kota Surabaya. Setiap peraturan-peraturan pastinya mempunyai tujuan-tujuan. Dibentuknya Perda No.5/2008 tujuannya adalah baik yakni menghormati hak-hak perokok dan orang yang bukan perokok.

Kedua, penegak hukum. suatu peraturan perundang-undangan tentunya membutuhkan aparaturnya guna melaksanakan dan menegakkan peraturan perundang-undangan tersebut. Para penegak hukum harus menjalankan tugasnya dengan baik dan bersikap adil dalam menegakkan keadilan. Begitu pula dengan pemberlakuan Perda No.5/2008, penegak hukum harus bertindak tegas terhadap pelaku pelanggaran dari Perda No.5/2008. Penegak hukum yang berhubungan dengan Perda No.5/2008 ini adalah penyidik Pegawai Negeri Sipil Daerah (PNS Daerah).

Ketiga, sarana atau fasilitas guna berlakunya Perda No.5/2008 sudah ada, pada pasal 5 ayat (2) Perda No.5/2008 yang menjelaskan mengenai biaya yang dikeluarkan untuk penyediaan tempat khusus untuk merokok, pembuatan dan pemasangan tanda/ petunjuk/ peringatan larangan merokok dan tanda/ petunjuk ruangan boleh merokok pada tempat umum dan tempat kerja milik pemerintah daerah yang ditetapkan sebagai Kawasan

Terbatas Merokok, dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Sarana atau fasilitas di terminal Joyoboyo Kota Surabaya terkait dengan Perda No.5/2008 adalah tanda/ petunjuk/ peringatan larangan merokok dan tempat khusus merokok ini sudah ada dan sah namun, belum bisa dipergunakan atau dimanfaatkan masyarakat dengan baik.

Keempat, kesadaran hukum masyarakat berdasarkan hasil penelitian, peneliti memperoleh data yang cukup mengenai kesadaran masyarakat terhadap pemberlakuan Perda No.5/2008 di terminal Joyoboyo Kota Surabaya. Para sopir, penumpang, pedagang, dan pengamen di terminal Joyoboyo Kota Surabaya mayoritas mereka mempunyai kebiasaan merokok. Kebanyakan mereka merokok tidak di tempat khusus merokok. Meskipun mereka sendiri sudah tahu mengenai tempat khusus merokok. Namun, dari alasan yang diberikan para sopir angkutan umum, mereka beralasan mengenai pekerjaannya yakni mereka menunggu angkutan umumnya yang tidak bisa ditinggalkan.

Hasil penelitian selanjutnya, para subjek ini sebenarnya telah mengetahui mengenai tanda/ petunjuk/ peringatan larangan merokok yang ada di terminal Joyoboyo Kota Surabaya. Menurut pendapat Soerjono Soekanto dalam Achmad Ali (2009: 301) yang mengemukakan “empat indikator kesadaran hukum yaitu pengetahuan tentang hukum, pemahaman tentang hukum, sikap tentang hukum dan perilaku hukum”. Maka hal ini dapat ditarik kesimpulan bahwa keempat indikator tersebut saling berhubungan. Menurut Otje Salman dan Anton F. Susanto (1993:59) apabila indikator-indikator dari kesadaran hukum dipenuhi, maka derajat kesadarannya tinggi, begitu pula sebaliknya.

Kelima, budaya hukum (legal cultur) menurut pendapat Soerjono Soekanto (1988: 204) menyatakan “hukum merupakan bagian dari kebudayaan masyarakat, maka hukum tidak dapat dipisahkan dari jiwa dan cara berfikir masyarakat yang mendukung kebudayaan tersebut”. Mengutip pendapat Soerjono Soekanto (1988: 204) tersebut apabila masyarakat menyadari bahwa merokok di tempat umum akan mengganggu orang lain dan melanggar aturan yang ada di lingkungan tersebut misalnya pemberlakuan Perda No.5/2008 di terminal Joyoboyo Kota Surabaya, maka akan tercipta lingkungan terminal yang terbebas dari asap rokok yang sembarangan. Namun, apabila mereka sudah menganggap bahwa merokok itu menjadi suatu kebiasaan yang tidak mengganggu orang lain dan tidak ada sanksinya, maka hal tersebut lama-kelamaan akan menjadi suatu kebiasaan yang selanjutnya akan membudidaya dalam masyarakat. Apabila hal tersebut tidak diatasi dengan cara memberikan sanksi tegas bagi para perokok yang sembarangan maka sia-sia adanya peraturan mengenai larangan merokok seperti Perda No.5/2008. Jadi, apabila

faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum yaitu faktor hukum, penegak hukum, sarana atau fasilitas, kesadaran hukum masyarakat, dan budaya hukum itu benar hal ini juga sesuai dengan pendapat Soerjono Soekanto (1983: 11).

### **Kendala-kendala terhadap pemberlakuan Perda No.5/2008 tentang Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok di terminal Joyoboyo Kota Surabaya**

Setiap suatu kebijakan yang dikeluarkan tentunya mempunyai kendala-kendala yang dihadapi. Begitu pula pada pemberlakuan Perda No.5/2008 di terminal Joyoboyo Kota Surabaya. Meskipun dari pihak UPTD terminal Joyoboyo Kota Surabaya sudah berupaya semaksimal mungkin yakni: (a) membagi-bagikan stiker disetiap angkutan umum. (b) memperingatkan perokok yang sembarangan merokok di area terminal Joyoboyo Kota Surabaya. (c) sosialisasi Perda No.5/2008.

Kendala-kendala terhadap pemberlakuan Perda No.5/2008 tentang Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok di terminal Joyoboyo Kota Surabaya apabila dikaji dengan menggunakan pendapat Soerjono Soekanto (1983: 8) hal ini sesuai karena masalah pokok dari penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum antara lain yaitu: pertama, hukum atau aturan dalam Perda No.5/2008 ini sudah benar, sanksinya pun sudah jelas yang yakni pada pasal 9 ayat (1) dan pasal 11 (1) Perda No.5/2008 menyatakan “pimpinan atau penanggung jawab Kawasan Terbatas Merokok atau Kawasan Terbatas Merokok yang melanggar ketentuan pasal 5 ayat (1) atau ayat (2), dapat dikenakan sanksi administrasi berupa peringatan tertulis, penghentian sementara kegiatan, pencabutan izin dan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

Sedangkan dalam pasal 11 (1) menyatakan tentang ketentuan pidana bahwa “setiap orang yang melanggar ketentuan pasal 3 atau 4 ayat (2), dikenakan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000 (lima puluh juta rupiah)”. Namun, sanksi bagi pelanggar Perda No.5/2008 selama ini belum terlaksana dengan baik. Hal itu dapat kita lihat banyaknya pelanggar dari Perda No.5/2008 namun tidak diberikan sanksi sesuai dalam Perda No.5/2008.

Kedua, penegak hukum yang mempunyai tanggung jawab besar terhadap Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok adalah Pegawai Negeri Sipil Daerah (PNS Daerah) yang ditunjuk oleh Kepala Daerah. Salah satu tugas dari PNS Daerah adalah pengawasan terhadap Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok. Pada pasal

7 ayat (3) Perda No.5/2008 menjelaskan bahwa “pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa pemantauan atas ketaatan terhadap ketentuan yang berlaku pada Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok”. Pengawasan terhadap penerapan Perda No.5/2008 tentang pada Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok di terminal Joyoboyo Kota Surabaya tidak dilakukan sebagaimana mestinya yang tercantum dalam Perda No.5/2008. Penegak hukum juga tidak pernah memberikan sanksi terhadap pelaku pelanggaran Perda No.5/2008 khususnya di terminal Joyoboyo Kota Surabaya.

Ketiga, sarana atau fasilitas yang ada di terminal Joyoboyo Kota Surabaya ini sebenarnya sudah ada tetapi masih minim dan kurang terawat. Pada Perda No.5/2008 tidak menjelaskan secara rinci mengenai luas atau ukuran terhadap ruangan khusus merokok dan tanda/ petunjuk/ peringatan larangan merokok, hanya saja tempat khusus merokok harus terpisah dan mempunyai alat penghisap udara. Masyarakat pun kurang antusias terhadap sarana atau fasilitas yang ada di terminal Joyoboyo Kota. Hal ini dapat kita lihat banyak perokok yang masih merokok sembarangan. Hal yang mengejutkan sarana ruangan khusus merokok yang ada di terminal Joyoboyo Kota Surabaya beralih fungsi sebagai tempat parkir sepeda motor dan tempat istirahat atau tempat tidur. Namun, tidak jarang juga orang yang merokok di tempat khusus yang telah disediakan.

Keempat kesadaran hukum masyarakat, sarana atau fasilitas di terminal Joyoboyo Kota Surabaya sudah ada serta pihak UPTD terminal Joyoboyo Kota Surabaya telah berupaya memperingatkan perokok yang sembarangan merokok di area terminal Joyoboyo Kota Surabaya melalui media, siaran-siaran atau warning-warning. Meskipun pihak UPTD terminal Joyoboyo Kota Surabaya telah berupaya semaksimal mungkin namun, masih saja banyak ditemukan perokok yang bebas merokok di terminal Joyoboyo Kota Surabaya. Hal itu dapat disimpulkan bahwa kesadaran hukum masyarakat di terminal Joyoboyo Kota Surabaya masih rendah.

Kelima, budaya hukum (*legal cultur*) banyaknya perokok yang ada di terminal Joyoboyo Kota Surabaya dan tidak adanya sanksi tegas bagi pelanggar Perda No.5/2008 hal ini membuat para perokok secara bebas merokok di area terminal Joyoboyo Kota Surabaya. Apabila hal tersebut tidak di atasi lama-kelamaan akan menjadi kebiasaan dan membudidaya di kalangan pengguna jasa terminal Joyoboyo Kota Surabaya. Pemahaman terhadap Perda No.5/2008 ini dibutuhkan oleh masyarakat yang ada di terminal Joyoboyo Kota Surabaya agar mematuhi Perda No.5/2008. Hal tersebut sesuai dengan apa yang diungkapkan oleh Dedi Ismatullah (2011: 291) menyatakan “dengan *legal culture*, setiap

upaya penegakan hukum akan mencapai hasil secara optimal apabila didukung oleh kesadaran, pemahaman, dan komitmen masyarakat yang bersangkutan”.

### **Upaya-upaya Petugas terminal Joyoboyo Kota Surabaya Dalam Mengatasi Kendala Terhadap Pemberlakuan Perda No.5/2008 Tentang Kawasan Tanpa Rokok Dan Kawasan Terbatas Merokok Di terminal Joyoboyo Kota Surabaya**

Di terminal Joyoboyo Kota Surabaya sudah terdapat sarana dan fasilitas pendukung guna berlakunya Perda No.5/2008. Sarana dan fasilitas tersebut antara lain tanda/ petunjuk/ peringatan larangan merokok dan ruangan khusus merokok. Berdasarkan hasil observasi, wawancara maupun dokumentasi yang sudah dilaksanakan terdapat ketidaksesuaian terhadap upaya-upaya pegawai terminal Joyoboyo Kota Surabaya dalam mengatasi kendala terhadap pemberlakuan Perda No.5/2008 tentang Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok di terminal Joyoboyo Kota Surabaya bahwa menurut hasil wawancara Kepala UPTD dan petugas terminal Joyoboyo Kota Surabaya tidak pernah memberikan sanksi bagi pelanggar. Namun, mereka telah berupaya semaksimal mungkin dalam mengatasi kendala terhadap pemberlakuan Perda No.5/2008 di terminal Joyoboyo Kota Surabaya.

Upaya-upaya yang sudah pernah dilakukan petugas terminal Joyoboyo Kota Surabaya adalah memperingatkan perokok yang sembarangan merokok di area terminal Joyoboyo Kota Surabaya baik secara terjun langsung maupun melalui media, siaran-siaran atau warning-warning yang berikan setiap hari senin. Sedangkan teguran terhadap perokok yang merokok di terminal Joyoboyo Kota Surabaya ini masih terbatas dan mayoritas para sopir atau pengguna jasa terminal Joyoboyo Kota Surabaya belum ada yang diperingatkan. Namun, berdasarkan dari hasil wawancara kepada salah seorang pengamen pernah ditegur saat ia merokok oleh Kepala terminal Joyoboyo Kota Surabaya. Untuk peringatan merokok di terminal Joyoboyo Kota Surabaya melalui media, siaran-siaran atau warning-warning yang berikan setiap hari, itu sekarang kurang maksimal pada hari-hari tertentu saja siaran-siaran itu diberikan.

Bila dikaitkan dengan pendapat Soerjono Soekanto (1980: 121-122) hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat, bahwa “hukum mungkin di pergunakan sebagai suatu alat oleh *agent of change*. *Agent of change* atau pelopor perubahan adalah seseorang atau kelompok orang yang mendapatkan kepercayaan dari masyarakat sebagai pemimpin satu atau lebih lembaga-lembaga kemasyarakatan”. Dengan berbagai upaya yang telah

dilakukan oleh pihak UPTD terminal Joyoboyo Kota Surabaya dalam mensosialisasikan Perda No.5/2008 ini dapat membawa perubahan yang positif dalam pemberlakuan Perda No.5/2008 khususnya di terminal Joyoboyo Kota Surabaya. Setidaknya masyarakat yang ada di terminal Joyoboyo Kota Surabaya mengetahui bahwa ada peraturan mengenai Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok dan dapat merokok di tempat khusus merokok yang telah disediakan.

Hukum sebagai sarana *social engineering*, menurut Soerjono Soekanto (1980: 135) adalah “hukum merupakan suatu sarana yang ditujukan untuk mengubah perilaku warga masyarakat, sesuai dengan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya”. Banyaknya perokok yang sembarangan merokok di area terminal Joyoboyo Kota Surabaya menjadi kebiasaan yang ada di terminal Joyoboyo Kota Surabaya. Sebagian sopir menganggap bahwa merokok di terminal Joyoboyo Kota Surabaya tidak mengganggu orang lain atau penumpang karena mereka tidak merokok secara langsung di dalam angkutan umum. Dengan berbagai upaya yang dilakukan oleh pihak UPTD terminal Joyoboyo Kota Surabaya, diharapkan masyarakat yang ada di terminal Joyoboyo Kota Surabaya mematuhi peraturan yang ada di terminal Joyoboyo Kota Surabaya khususnya Perda No.5/2008 dan membiasakan merokok di tempat khusus merokok yang ada di terminal Joyoboyo Kota Surabaya.

Jadi, suatu peraturan yang baik serta adanya sarana atau fasilitas namun dari kesadaran hukum masyarakat rendah hal itu juga berdampak pada efektifitas dari peraturan tersebut. Dari para penegak hukum yang kurang efektif dalam memberikan sanksi kepada pelanggar Perda No.5/2008. Kita juga bisa melihat bahwa apabila budaya hukum (*legal cultur*) masyarakat khususnya masyarakat yang ada di terminal Joyoboyo Kota Surabaya suka melanggar peraturan (Perda No.5/2008) maka kita bisa menilai bahwa peraturan tersebut tidak akan berjalan sesuai yang diharapkan. Hasil dari penelitian di atas menunjukkan bahwa suatu kebijakan pemerintah terhadap Perda No.5/2008 tanpa adanya implementasi yang baik dan benar maka tidak ada artinya. Oleh karena itu, diperlukan korelasi antara kelima faktor yang diungkapkan oleh Soerjono Soekanto khususnya antara masyarakat dengan penegak hukum agar mempunyai kesesuaian dalam penegakan Perda No.5/2008.

## **SIMPULAN DAN SARAN**

### **Simpulan**

Hasil penelitian yang telah dipaparkan pada bab sebelumnya maka dapat disimpulkan sebagai berikut: (1) Penerapan Perda No.5/2008 tentang Kawasan Tanpa Rokok dan

Kawasan Terbatas Merokok di terminal Joyoboyo Kota Surabaya yang dikeluarkan Pemerintah Kota Surabaya belum berjalan efektif. Hal itu bisa kita lihat mengenai banyaknya perokok yang sembarangan merokok di area terminal Joyoboyo Kota Surabaya. (2) Kendala-kendala dalam memberlakukan Perda No.5/2008 di terminal Joyoboyo Kota Surabaya yaitu: (a) Sarana dan fasilitas terhadap pemberlakuan Perda No.5/2008 di terminal Joyoboyo Kota Surabaya masih minim. (b) Tidak ada pengawasan dan peringatan masih kurang. (c) Kesadaran masyarakat atau pengguna jasa terminal Joyoboyo Kota Surabaya masih rendah. (e) Para penegak hukum tidak pernah memberikan sanksi pelanggar Perda No.5/2008 di terminal Joyoboyo Kota Surabaya. (3) Upaya-upaya yang sudah pernah dilakukan petugas terminal Joyoboyo Kota Surabaya adalah memperingatkan perokok yang sembarangan merokok di area terminal Joyoboyo Kota Surabaya baik secara terjun langsung maupun melalui media, siaran-siaran atau *warning-warning*.

## **Saran**

Saran guna Perda No.5/2008 dapat berjalan sesuai yang diharapkan maka peneliti ingin menjabarkan sebagai berikut: (1) Tujuan utama diberlakukannya Perda No.5/2008 ini adalah untuk menghormati hak-hak perokok dan orang yang bukan perokok. Oleh karena itu diperlukan koordinasi yang baik antara Pemerintah Daerah beserta Dinas-dinas yang terkait agar implementasi Perda No.5/2008 dapat berjalan dengan efektif dan efisien. (2) Untuk sosialisasi sebaiknya sering dilakukan agar masyarakat lebih memahami dan mentaati Perda No.5/2008. Adanya sosialisasi yang diberikan diharapkan masyarakat juga berperan serta dalam kegiatan sosialisasi tersebut. (3) Selanjutnya pemberian sanksi tegas terhadap pelanggaran Perda No.5/2008 guna meminimalisir perokok lain supaya tidak merokok sembarangan.

## **DAFTAR PUSTAKA**

Ali, Zainuddin. 2007. *Sosiologi Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.

Amiruddin dan Zainal Asikin. 2003. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Mataram: Rajawali Pers.

Anwar, Yesmil dan Adang. 2008. *Pengantar Sosiologi Hukum*. Jakarta: Grasindo.

Ismatullah, Dedi. 2011. *Psikologi Hukum*. Bandung: Pustaka Setia.

Kansil, C. S. T. 1986. *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.

Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2008 tentang Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok.

Taneko, Soeleman B. 1993. *Pokok-Pokok Studi Hukum Dalam Masyarakat*. Jakarta: Rajawali Pers.

Soekanto, Soerjono. 1983. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

Soekanto, Soerjono. 1988. *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

Sugiyono. 2009. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif R&D*. Bandung: CV Alfabeta.

<http://teyhirafarm.wordpress.com>. *Kandungan Kimia Rokok dan Bahayanya*. Akses tanggal 13 Juni 2012.

<http://kiatsehat.com>. *Setahun Perda Rokok Kadinkes Sidak Empat Tempat*. Akses tanggal 13 Juni 2012.