

# BAB I PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang Masalah

Ketergantungan adalah keadaan ketika seseorang secara berulang mengonsumsi zat psikoaktif yang terdiri dari bahan alami atau sintetis. Tindakan tersebut selanjutnya menyebabkan seseorang tergantung secara fisik maupun psikologis terhadap zat tersebut. Ketergantungan secara fisik terjadi ketika tubuh melakukan penyesuaian terhadap suatu zat sehingga jaringan tubuh menerimanya sebagai fungsi normal. Rokok merupakan bahan yang mengandung tembakau yang bisa menyebabkan kecanduan, kebiasaan atau ketagihan. Rokok bisa juga disebut “*tobacco dependency*” atau ketergantungan pada tembakau yang menetap adanya distress yang disebabkan oleh kebutuhan akan tembakau berulang-ulang.

Jika melihat perkembangan merokok dalam masyarakat Indonesia bisa dibilang termasuk besar. Menurut *Global Adult Tobacco Survey 2021*, menunjukkan data prevalensi perokok di Indonesia bahwa 65,5% bagi populasi Laki-laki dan 3,3% bagi Perempuan dari jumlah 70,2 juta orang dewasa yang digunakan dalam bentuk rokok maupun produk tembakau yang lain. Adapun penggunaan tembakau (rokok) ada di angka 64,7% untuk pengguna Laki-laki dan 2,3% untuk pengguna Perempuan dari total penggunaan 68,9 juta orang dewasa.<sup>1</sup>

Dengan angka yang terus naik tahun hingga tahun, nampaknya harapan untuk menanggulangi masalah tentang rokok ini semakin sulit untuk ditangani, namun hal tersebut bukan tidak mungkin dilakukan karena beberapa negara telah menerapkan aturan cukup keras baik para perokok maupun industri rokok. Singapura menerapkan ruang publik sebagai kawasan bebas rokok, mesin penjual rokok dinyatakan ilegal dan melarang perusahaan rokok menjadi sponsor *event* publik. Di Singapura merokok diartikan sebagai menghirup dan mengeluarkan asap tembakau atau zat lain. Termasuk memegang cerutu, rokok, pipa atau segala bentuk produk tembakau lainnya yang menyala atau

mengeluarkan asap. Negara Singapura sangat ketat akan pengaturan regulasinya mengenai rokok konvensional maupun *e-cigarette* dikarenakan pandangan kuat negara tersebut akan bahaya yang ditimbulkan oleh rokok dan dampak-dampaknya terhadap kehidupan masyarakat sekitar. Namun pada umumnya merokok masih dilegalkan apabila hal tersebut dilokasi yang diperbolehkan untuk merokok misalnya dirumah tempat tinggal yang merupakan kawasan privat setiap individu.<sup>2</sup>

Rokok mengandung 4.000 zat kimia berbahaya, minimum 43 zat penyebab kanker. Zat - zat kimia tersebut, antara lain, adalah nikotin (zat asiktif), karbon moksida (dapat menyebabkan tubuh kekurangan oksigen), dan TAR (kumpulan partikel padat penyebab kanker), serta nikotin zat yang menyebabkan kecandua (adiksi). Adapun kandungan dalam sebatang rokok diantaranya: Hydrgen Cyanide (racun untuk hukuman mati), Acetone (penghapus cat), Ammonia(pembersih lantai), Naphtylamine, Urethane, Dibenzacridine, Benzopyrene, Toluidine (zat karsinogenik), Methanol (bahan bakar roket), Arsenic (racun semut putih), Naphtalene (kapur barus), Phenol (antiseptik/pembunuh kuman), Butane (bahan bakar korek api), Cadmium(dipakai accu mobil), Polonium -210 (bahan radiaktif), Carbon Monoxide (Gas dari knalpot), Vinyl Chloride (bahan bakar PVC).<sup>3</sup>

Angka kejadian merokok di usia anak dan remaja di Indonesia tidak jauh beda dengan kondisi di negara lain. Merokok sudah menjadi *trademark* dikalangan remaja laki-laki untuk menunjukkan kemaskulinannya. Remaja yang tidak merokok justru dianggap tidak gaul, dan tidak modern. Hal inilah yang dimanfaatkan industri rokok untuk menjadikan mereka sebagai calon pelanggan. Remaja sebagai bagian masyarakat yang berada pada umur produktif tersebut menjadi target potensial bagi industri rokok. Anak dan remaja yang merokok diusia 9-11 tahun, mereka cenderung akan menjadi

---

<sup>1</sup> World Health Organization, GATS (Global Adult Tobacco Survey ), 2021

<sup>2</sup> I Made Kresnayan, I Nyoman Bagiastra, *Studi Perbandingan Legalitas Pengaturan E-Cigarettes di Indonesia dengan Beberapa Negara Asia Tenggara, Vol. 10 No.1 April 2021, 125-137, Jurnal Magister Hukum Udayana, 2021, 129-130*

<sup>3</sup> Theresia Sandra Diah Ratih dkk, *HIDUP SEHAT TANPA ROKOK*, (Jakarta:Kementrian Kesehatan Republik Indonesia:2017) 8-9.

perokok berat. Merokok pada usia remaja atau lebih muda akan mempengaruhi kualitas generasi dimasa depan. Saat ini kecenderungan mulai merokok sudah terlihat pada anak dan remaja. Mereka sudah tidak lagi sembunyi-sembunyi melakukannya.<sup>4</sup> Untuk itu Pemerintah merespon masalah itu dengan mengeluarkan dalam regulasi yang dicantumkan pada pasal 25 huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 Tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan.<sup>5</sup>

Latar belakang adanya Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 Tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan dilatar belakangi dari Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan yang mana dari pasal 113 - 116 yang mengatur tentang zat adiktif. Isi dari pasal 116 secara khusus, Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 tersebut menyebutkan bahwa pemerintah dapat mengatur tentang pengamanan bahan yang mengandung zat adiktif berupa produk tembakau bagi kesehatan melalui peraturan pemerintah.

Salah satu penyebab remaja untuk merokok karena remaja dipengaruhi oleh orang yang membujuknya atau melihat orang tua dari remaja tersebut merokok yang menyebabkan rasa penasaran yang timbul didalam diri remaja/anak-anak itu. Untuk mencegah hal itu khususnya Kabupaten Cirebon mengeluarkan Peraturan Bupati (Perbup) Nomor 55 Tahun 2016 Tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR) yang mengatur tempat-tempat atau area-area tertentu sebagai Kawasan Tanpa Rokok (KTR) diantaranya tempat-tempat itu meliputi:<sup>6</sup>

1. Fasilitas pelayanan kesehatan
2. Tempat proses belajar mengajar
3. Tempat anak bermain
4. Tempat ibadah

---

<sup>4</sup> Magdalena Ginting dkk, *BAHAYA ROKOK PADA ANAK SMP SWASTA DARMA KARYA BERINGIN DELI SERDANG*, *Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat MAJU UDA Universitas Darma Agung MEDAN*, 2019, 21

<sup>5</sup> *Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 Tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan*

<sup>6</sup> *Peraturan Bupati ( Perbup ) Kabupaten Cirebon Nomor 55 Tahun 2016 Tentang Kawasan Tanpa Rokok ( KTR)*

5. Angkutan umum
6. Tempat kerja ; dan
7. Tempat umum dan tempat lain yang ditetapkan.

Namun tetap saja dengan adanya Perbup No. 55 Tahun 2016 Tentang Kawasan Tanpa Rokok dalam pelaksanaannya kurang diaplikasikan oleh masyarakat dan menyebabkan remaja/anak-anak melihat dan merasa penasaran dan menyebabkan banyaknya remaja/anak-anak dibawah umur untuk merokok. Dalam hal ini peran pemerintah daerah dan keluarga menjadi peran yang vital untuk menjaga remaja/anak-anak dibawah umur untuk tidak merokok.

Kebutuhan masyarakat akan perlindungan terhadap bahan-bahan yang mengandung zat adiktif. Masyarakat di Kabupaten Cirebon mungkin membutuhkan perlindungan dari bahan - bahan yang mengandung zat adiktif, terutama jika ada kelompok masyarakat yang rentan terhadap penyalahgunaan produk tembakau. Dalam prinsip-prinsip yang ada di Fiqh Siyasah yang relevan dengan implementasi peraturan tersebut, seperti prinsip musyawarah yang menekan pada saling meminta pendapat dan pandangan dari orang lain, saling nasehat dan menasehati, prinsip keadilan agama islam mewajibkan untuk berbuat adil bagi setiap individu, sehingga tercipta keadilan sosial. Keadilan sosial adalah suatu persamaan, kemanusiaan, suatu penyesuaian semua nilai-nilai<sup>7</sup>. Serta kemaslahatan dan kemanfaatan bagi masyarakat serta prinsip-prinsip hukum tata negara seperti *rule of law*, kebebasan, demokrasi, dan kepastian hukum harus dipertimbangkan. Dalam konteks Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan, peraturan tersebut memiliki kedudukan sebagai pelaksanaan amanat undang-undang dasar, yaitu Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Oleh karena itu, implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 tersebut menjadi penting untuk menjamin hak konstitusional masyarakat

---

<sup>7</sup> Ahmad Muzammil Alfian Nasrullah ,PENGANTAR ILMU FIQH. (Duta Media Publishing 2022), 98-99.

akan lingkungan hidup yang sehat dan bebas dari bahaya zat adiktif dalam produk tembakau.

Dari latar belakang di atas, peneliti tertarik untuk melaksanakan penelitian dengan judul **“IMPELEMENTASI PERATURAN PEMERINTAH NO. 109 TAHUN 2012 TENTANG PENGAMANAN BAHAN YANG MENGANDUNG ZAT ADIKTIF BERUPA PRODUK TEMBAKAU BAGI KESEHATAN DI KABUPATEN CIREBON (STUDI KASUS PERATURAN BUPATI NO. 55 TAHUN 2016 ).”**

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka perumusan masalah penelitian dapat dijelaskan dalam tiga hal berikut:

### **1. Identifikasi Masalah**

#### **a. Wilayah Kajian**

Penelitian ini mengkaji tentang pelaksanaan Peraturan Pemerintah No.109 Tahun 2012 Tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan Di Kabupaten Cirebon. Penelitian ini tergolong dalam wilayah kajian Politik Hukum Tata Negara dengan topik kajian Politik Hukum Perundang-undangan.

#### **b. Pendekatan Penelitian**

Pendekatan penelitian yang digunakan pada penelitian ini adalah pendekatan penelitian hukum Normatif-Empiris yang mana merupakan modifikasi pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum normatif dengan penelitian hukum empiris, dalam penelitian ini yang menjadi fokus kajiannya norma hukum dan penerapan hukum dalam masyarakat<sup>8</sup>. Dalam hal ini akan dilakukan oleh peneliti yang meneliti bagaimana penerapan Peraturan Pemerintah No.109 Tahun 2012 Tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan, dengan melakukan wawancara langsung kepada warung-warung yang menjual rokok ke

---

<sup>8</sup> Muhaimin, “Metode Penelitian Hukum”, (Mataram,Mataram University Press,2020),

remaja dan melakukan wawancara langsung kepada beberapa remaja yang merokok serta melakukan wawancara kepada dinas kesehatan Kabupaten Cirebon tentang bagaimana strategi dinas kesehatan Kabupaten Cirebon dalam menekan angka perokok bagi remaja. Juga melakukan dokumentasi dan observasi tempat secara langsung hingga mendapatkan informasi yang hendak dicapai.

c. Jenis Masalah

Jenis masalah dalam penelitian ini yaitu mengenai maraknya perokok dibawah umur di Kabupaten Cirebon dengan adanya Peraturan Pemerintah No.109 Tahun 2012 diharapkan dapat menekan angka perokok untuk anak dibawah umur. Serta peran Pemerintah Daerah atau Dinas terkait dalam menekan masalah ini yaitu dalam hal ini peneliti mengambil studi kasus pada Dinas Kesehatan Kabupaten Cirebon dalam pengimplementasian dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah No 55 Tahun 2016 Tentang KTR serta mengaitkan dengan tinjauan Fiqh Siyasah.

**2. Pembatasan Masalah**

Penulis membatasi masalah yang diteliti agar tidak terjadi perluasan masalah yang dibahas dan memberikan kemudahan dalam proses penelitian. Oleh karena itu, pembatasan masalah dalam penelitian ini hanya pada apa yang melatarbelakangi pembuatan Peraturan Pemerintah No. 109 Tahun 2012 Tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan dan impelemntasi Peraturan Pemerintah No.109 Tahun 2012 Tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan di Kabupaten Cirebon serta strategi dinas kesehatan Kabupaten Cirebon dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah No 55 Tahun 2016 Tentang KTR dalam menekan angka perokok untuk anak usia dibawah 18 tahun serta dalam tinjauan Fiqh Siyasah.

**3. Rumusan Masalah**

Berdasarkan yang telah diuraikan pada latar belakang di atas, maka peneliti merumuskan permasalahan penelitian yang akan dibahas yaitu:

- a. Apa yang melatar belakangi pembuatan Peraturan Pemerintah No. 109 Tahun 2012 Tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan?
- b. Apa faktor penghambat dan pendukung implementasi Peraturan Pemerintah No.109 Tahun 2012 Tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan di Kabupaten Cirebon?
- c. Bagaimana strategi Dinas Kesehatan Kabupaten Cirebon terhadap implementasi Peraturan Pemerintah No.109 Tahun 2012 Tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan Dalam Tinjauan Fiqh Siyasah?

### **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Berdasarkan pada rumusan masalah tersebut, tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

- a. Untuk Mengetahui Latar Belakang Pembuatan Peraturan Pemerintah No.109 Tahun 2012 Tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan.
- b. Untuk Mengtahui Faktor Penghambat Dan Pendukung Implementasi Peraturan Pemerintah No.109 Tahun 2012 Tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan.
- c. Untuk Mengetahui Strategi Dinas Kesehatan Kabupaten Cirebon Terhadap Implementasi Peraturan Pemerintah No.109 Tahun 2012 Tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan Dalam Tinjauan Fiqh Siyasah.

Adapun dengan adanya penelitian ini penulis berharap akan memberikan manfaat sebagai berikut:

#### **1. Manfaat Teoritik**

Hasil penelitian ini dapat memberikan pengetahuan, wawasan dan informasi bagi para pembaca khususnya mengenai implementasi Peraturan Pemerintah No.109 Tahun 2012 Tentang Pengamanan Bahan

Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan di Kabupaten Cirebon.

## 2. Manfaat Praktis

### a. Bagi Penulis.

Penelitian ini dapat menambah ilmu pengetahuan dan informasi terkait implementasi Peraturan Pemerintah No.109 Tahun 2012 Tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan di Kabupaten Cirebon serta mengetahui strategi dinas kesehatan Kabupaten Cirebon tentang Peraturan Pemerintah No.109 Tahun 2012 Tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan dalam tinjauan Fiqh Siyasah.

### b. Bagi Pihak Terkait

Hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan informasi tentang implementasi Peraturan Pemerintah No.109 Tahun 2012 Tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan serta memberikan hal positif terhadap penurunan angka rokok bagi anak dibawah umur di Kabupaten Cirebon.

### c. Bagi Peneliti Selanjutnya

Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan referensi untuk melakukan penelitian selanjutnya.

## D. Literatur Review/Penelitian Terdahulu

Mengkaji mengenai penelitian dengan topik Peraturan Pemerintah No.109 Tahun 2012 Tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan, ada beberapa penelitian yang memiliki keterkaitan dengan judul penulis sebagai pendukung penelitian ini. Berikut beberapa penelitian yang akan disampaikan:

1. Sukma Gunadi, melakukan penelitian dengan judul “*Implikasi Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 Terhadap Industri Rokok Kecil Di Kudus*” pada tahun 2017. Di dalam penelitian ini penulis memiliki hasil



penelitian bahwa pemberlakuan PP 109 Tahun 2012 memiliki dampak serius bagi industri rokok kecil di Kudus, baik pada aspek kemasan, isi, dan bahan tambahan. Dengan adanya PP tersebut akan semakin mempersulit industri rokok kecil untuk bersaing dengan industri rokok besar dan sedang yang mempunyai kemampuan finansial yang kuat. Peran Pemerintah Kabupaten Kudus dalam mengatasi dampak dari pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 dimana pemerintah berperan mengakomodasi, mensosialisasikan peraturan ini, kemudai memfasilitasi. Selain itu peran pemerintah dalam melindungi eksistensi industri rokok kecil dengan cara bentuk pembinaan, di LIK khususnya. Membua LIKIHT yang dipergunakan untuk proses industri rokok kecil, dan itu satu-satunya di Indonesia.<sup>9</sup>

Persamaan dalam penelitian ini adalah sama-sama membahas tentang pelaksanaan PP Nomor 109 Tahun 2012 Tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan. Perbedaannya terletak pada fokus penelitiannya, skripsi ini lebih fokus PP Nomor 109 Tahun 2012 yang berimbas kepada industri rokok kecil di Kudus.

2. Hanafi Rizky, melakukan penelitian dengan judul "*Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 Pasal 25 Tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan Di Kecamatan Panyabungan Kota Kabupaten Mandailing Natal*" pada tahun 2019. Di dalam penelitian ini penulis memiliki hasil peneltian bahwa Desa Gunung Tua Julu, desa Saba Jambu, dan sekitaran taman Panyabungan Kota di Kecamatan Panyabungan Kota yang memiliki warung atau warung kopi menjual rokok pada anak umur di bawah 18 tahun tapi setelah SMP, SMA atau sederajat. Ada yang menanyakan terlebih dahul untuk siapa rokok yang ingin di beli ada juga yang tidak menanyakannya. Kalau anak-anak umur di bawah 18 tahun yang sudah SMP,SMA atau sederajat yang sudah merokok kebanyakan dari hasil

---

<sup>9</sup> Sukma Gunadi"Implikasi Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 Terhadap Industri Rokok Kecil Di Kudus",(*Skripsi*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,2017)

observasi, merokok tana sepengetahuan orangtua, ada juga beberapa yang diketahui orangtua tapi tidak jadi persoalan. Faktor pendukungnya adalah pengawasan orangtua, peringatan bahaya tentang merokok, tidak memberikan rokok pada anak umur di bawah 18 tahun yang masih SD, pengawasan Satuan Polisi Pamong Praja dan fakto penghambatnya adalah pengawasan tokoh masyarakat seperti *alim ulama*, *hatobangon* dan pemerintah desa yang tidak ada, pengaruh lingkungan sekitar yang mayoritas merokok, kecanduan, dan harga yang tidak terlalu mahal.<sup>10</sup>

Persamaan dalam penelitian ini adalah sama-sama membahas tentang pelaksanaan PP Nomor 109 Tahun 2012 Tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan. Perbedaannya ada pada lokasi peneltian yaitu di Kecamatan Panyabungan Kota Kabupaten Mandailing Natal serta dalam penelitian ini hanya berfokus kepada pasal 25 ayat b saja sedangkan penelitian yang diteliti penulis tidak berfokus kepada pasal itu.

3. Dadang Supriatna dengan jurnalnya yang berjudul “*Evaluasi Penegakan Peraturan Daerah Kota Bandung Tentang Kawasan Tanpa Asap Rokok Dan Tertib Rokok (Studi Kasus Peraturan Daerah Nomor 109 Tahun 2012 di Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kota Bandung Provinsi Jawa Barat)*” pada tahun 2016. Di dalam penelitian ini penulis memiliki hasil peneltian bahwa evaluasi Kebijakan Kawasan Tanpa Asap Rokok dan Kawasan Tertib Rokok di Kota Bandung sesuai Perda Nomor 109 Tahun 2012 tentang dalam penerapannya belum sepenuhnya dilaksanakan dengan baik mengikuti Model dan Proses implementasi kebijakan, penegakan perda masih lemah, dimana tidak adanya penindakan terhadap pelanggar Perda sejak berlaku dari tahun 2012 sampai dengan sekarang. Hal ini disebabkan karena masih ditemukan berbagai kendala dan hambatan yang ditemui di lapangan seperti sanksi yang ada masih belum

---

<sup>10</sup> Hanafi Rizky”Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 Pasal 25 Tentang Pengamanan Baha Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan Di Kecamatan Panyabungan Kota Kabupaten Mandailing Natal”,(Skripsi, Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum,2019)

tegas sehingga tidak ada memberikan efek jera terhadap para pelanggar perda dan kurangnya perhatian, koordinasi dan kerjasama dari leading sector Perda tersebut yaitu Dinas Kesehatan Kota Bandung. Adapun faktor-faktor yang mengambat Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kota Bandung dalam penegakan Perda Kota Bandung Nomor 109 Tahun 2012. Faktor pimpinan yang kurang memberikan pemahaman mendasar terhadap ukuran dasar dan realisasi akan tujuan kebijakan dalam pencapaian tujuan terhadap Pegawai. Terbatasnya sumber-sumber yang belum memadai untuk menunjang keberhasilan suatu kebijakan serta kurangnya pemahaman para pelaksana “*Implementors*” di dalam melaksanakan tugas mekanisme pekerjaannya. Kurangnya tanggung jawab dan perhatian dari *leading sector* yaitu Dinas Kesehatan Kota Bandung dalam upaya penegakan perda dan penciptaan lingkungan yang bebas asap rokok di Kota Bandung<sup>11</sup>.

Persamaan dalam penelitian ini adalah sama-sama membahas tentang penegakan peraturan mengenai penyelenggaraan pengamanan kesehatan masyarakat terhadap asap rokok. Perbedaannya ada pada pembahasan dimana penelitian ini lebih fokus ke kawasan tanpa asap rokok sedangkan penelitian penulis tidak fokus ke point itu.

4. Dion Samuel John, Theodorus H. W. Lumunon, Dientje Rumimpunu. Dengan jurnalnya yang berjudul “*Tinjauan Yuridis Terhadap Kawasan Rokok Di Kota Manado*” pada tahun 2021. Di dalam penelitian ini penulis memiliki hasil penelitian bahwa penerapan kebijakan hukum tentang Kawasan Tanpa Rokok di Provinsi Sulawesi Utara, terlebih khusus di Kota Manado telah diatur melalui Peraturan Daerah Kota Manado Nomor 5 Tahun 2017 tentang Kawasan Tanpa Rokok. Namun dalam penerapannya didapati adanya kekosongan hukum, dalam hal ini tidak adanya Peraturan Walikota mengenai pembentukan Satuan Tugas Penegak KTR guna menerapkan. Perda tersebut Perda Kota Manado No.5

---

<sup>11</sup> Dadang Supriatna, “*Evaluasi Penegakan Peraturan Daerah Kota Bandung Tentang Kawasan Tanpa Asap Rokok Dan Tertib Rokok (Studi Kasus Peraturan Daerah Nomor 109 Tahun 2012 di Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kota Bandung Provinsi Jawa Barat)*”, Jurnal Tatapamong, 2019, 18-19

Tahun 2017 pasal 19 ayat 4 dan 7 telah memberikan kewajiban kepada Walikota tentang pembentukan Satuan Tugas Penegak Kawasan Tanpa Rokok. Pasalnya, pada Peraturan Bersama Menteri Kesehatan dan Menteri Dalam Negeri Nomor 188/MENKES/PB/I/2011 Nomor 7 Tahun 2011 tentang pedoman pelaksanaan kawasan tanpa rokok pasal 6 ayat 2 telah menyatakan bahwa, “Peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit memuat pengaturan tentang kawasan tanpa rokok, peran serta masyarakat, pembentukan satuan tugas penegakan kawasan tanpa rokok, larangan dan kewajiban sanksi” penulis berkesimpulan bahwa setelah diundangkan perda tentang KTR di kota Manado ini belum adanya Peraturan Walikota Manado yang mengatur tentang pembentukan Satuan Tugas Penegak Kawasan Tanpa Rokok agar dapat menindak pelanggaran Perda tentang KTR.<sup>12</sup>

Persamaan dalam penelitian ini adalah sama-sama membahas tentang penegakan peraturan mengenai penyelenggaraan pengamanan kesehatan masyarakat terhadap asap rokok. Sedangkan perbedaannya dalam penelitian ini penulis fokus kepada setelah penetapan Perda tentang KTR di Kota Manado, Peraturan Walikota tentang pembentukan Satuan Tugas Penegak Kawasan Tanpa Rokok belum juga dibuat karena untuk mengefektifkan terhadap pelanggaran Perda ini.

5. Rieska Dian Permatahari, A20110071. Mahasiswi Studi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan melakukan penelitian dengan judul *“Perokok Aktif Di Bawah Umur Dalam Perspektif Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 109 Tahun 2012 dan Keterkaitannya Dengan Norma Kesopanan Di Lingkungan Keluarga, Sekolah, dan Masyarakat” pada tahun 2019*. Di dalam penelitian ini penulis memiliki hasil penelitian bahwa penerapan norma kesopanan merupakan salah satu pendidikan karakter yang diajarkan dalam mata pelajaran Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan. Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan merupakan salah satu mata pelajaran yang mengajarkan tentang perilaku

---

<sup>12</sup> Dion Samuel John, Dkk, *“Tinjauan Yuridis Terhadap Kawasan Tanpa Rokok Di Kota Manado”*, Vol.IX, Lex Et Societatis, 2021, 74-75

baik yang harus dimiliki oleh peserta didik. Oleh karena itu keluarga, sekolah, dan lingkungan masyarakat harus melakukan pengawasan pada anak di bawah umur supaya tidak terkena dampak negatif dan merokok.

Dalam inti pembahasannya film dokumenter ini menyebutkan bahwa Indonesia menjadi surga bagi industri rokok, produsen industri rokok memburu konsumen dari negara yang berkembang. Industri rokok memasarkan produknya dengan cara yang menarik untuk dapat memperoleh konsumen remaja. Iklan rokok yang beredar melalui media elektronik sangat beragam, salah satunya *video* yang menggambarkan jika pemuda merokok akan terlihat lebih keren dan dalam slogan mereka rokok itu menyenangkan. Film *Sex, Lies and Cigarettes* menunjukkan para pelajar SMU tidak segan untuk merokok ditempat umum dengan masih menggunakan seragam sekolah. Hal ini bertentangan dengan norma kesopanan yang ada dalam lingkungan masyarakat dan sekolah.<sup>13</sup>

Persamaan dalam penelitian ini sama-sama terfokus kepada maraknya perokok di bawah umur 18 tahun yang mana dalam film *Sex, Lies, and Cigarettes* mengvisualisasikan bahwa merokok bagi remaja itu terlihat lebih keren namun dalam Peraturan Pemerintah No.109 Tahun 2012 itu diatur bahwa produk tembakau yang mana rokok dilarang dijual untuk anak umur dibawah 18 tahun.

## E. Kerangka Pemikiran

Peraturan Pemerintah (disingkat PP) di Indonesia adalah peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh presiden untuk mentaati Undang-undang sebagaimana mestinya. Isi Peraturan Pemerintah penting untuk implementasi hukum. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia menyatakan bahwa undang-undang pemerintah sebagai aturan “organik” dan sebagai undang-

---

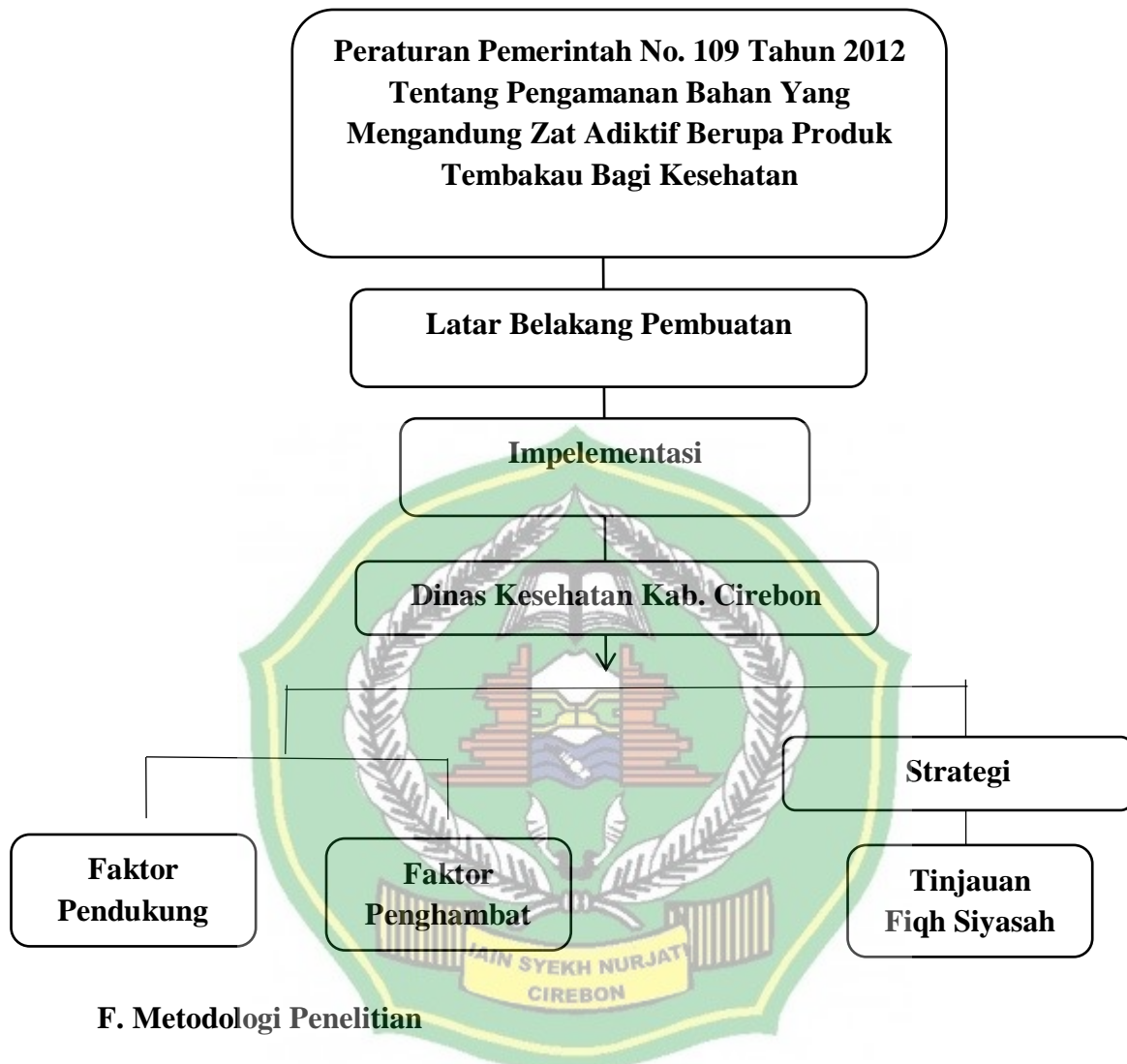
<sup>13</sup> Rieska Dian Permatahati “PEROKOK AKTIF DI BAWAH UMUR DALAM PERSPEKTIF PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA NOMOR 109 TAHUN 2012 DAN KETERKAITANYA DENGAN NORMA KESOPANAN DI LINGKUNGAN KELUARGA, SEKOLAH, DAN MASYARAKAT (Analisis Isi dalam Film *Sex, Lies and Cigarettes*), (Naskah Publikasi, Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan, 2016) 6-7

undang hierarkis tidak boleh saling tumpang tindih atau bertentangan. Peraturan Pemerintah yang ditandatangani oleh Presiden. Salah satu Peraturan Pemerintah yang dikeluarkan mengenai pengamanan zat adiktif berupa produk tembakau bagi kesehatan yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 109. Peraturan ini membahas segala yang berkaitan dengan produk tembakau seperti rokok, pengawasan pemerintah terhadap produksi dan pengedaran produk tembakau, larangan menjual produk tembakau dan lainnya. Peraturan Pemerintah Nomor 109 sangat diperlukan untuk menekan rendahnya angka perokok di bawah umur. Dimana saat ini sudah sering kita lihat anak-anak di bawah umur 18 tahun lazim untuk merokok yang seharusnya dilarang.

Rokok merupakan salah satu produk tembakau yang dapat menyebabkan berbagai masalah kesehatan seperti kanker, penyakit jantung dan stroke, gangguan pernapasan, penurunan fungsi reproduksi serta penyakit lainnya. Oleh sebab itu rokok dilarang dijual secara sembarangan serta pengiklanan dan promosinya pun diawasi oleh pemerintah. Dari masalah kesehatan diatas dapat ditangani oleh dinas kesehatan untuk pencegahannya. Dinas kesehatan merupakan lembaga yang menaungi segala hal berkaitan dengan kesehatan masyarakat. Dari adanya Peraturan Pemerintah dapat dilihat untuk latar belakang pembuatannya sehingga bisa diciptakan dan diterapkan oleh masyarakat sekitar melalui perantara yaitu dinas kesehatan.

Berdasarkan hal tersebut, dapat digambarkan kerangka pemikiran sebagai berikut:

Tabel 1.1: Kerangka Pemikiran



## F. Metodologi Penelitian

Penulis menggunakan berbagai metode penelitian untuk memperoleh data yang jelas, diantaranya sebagai berikut:

### 1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Jenis penelitian ini yaitu penelitian Normatif-Empiris, merupakan suatu pemahaman hukum dalam arti norma (aturan) dan pelaksanaan aturan hukum dalam perilaku nyata sebagai akibat keberlakuan norma hukum. Perilaku tersebut dapat diobservasi dengan nyata dan merupakan bukti apakah warga telah berperilaku sesuai atau tidak sesuai dengan ketentuan hukum normatif (peraturan perundang-undangan dan dokumen lainnya)

Penelitian hukum normatif-empiris ini merupakan penelitian mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif (kodifikasi, undang-undang, atau kontrak) secara *in action* pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat. Implementasi secara *in action* tersebut merupakan fakta empiris dan berguna untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. Implementasi secara *in action* diharapkan akan berlangsung sempurna apabila rumusan ketentuan hukum normatifnya jelas dan tegas serta lengkap.<sup>14</sup>

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian normatif-empiris merupakan modifikasi pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum normatif dengan penelitian hukum empiris. Dalam metode ini yang menjadi fokus kegiatannya norma hukum dan penerapan hukum dalam masyarakat. Pendekatan penelitian normatif meliputi; pendekatan konseptual, pendekatan perundang-undangan; pendekatan sejarah hukum, pendekatan perbandingan hukum, pendekatan kasus tetap digunakan sesuai dengan permasalahan penelitian. Kemudian digabungkan dengan pendekatan yang sering digunakan dalam penelitian hukum empiris yaitu; pendekatan sosiologis, antropologis dan pendekatan psikologi hukum. Sehingga peneliti dapat memilih satu atau lebih dari pendekatan dalam penelitian hukum empiris maupun normatif tergantung permasalahan yang akan dikaji atau diteliti.<sup>15</sup> Dalam penelitian ini, peneliti akan menganalisis tentang Implementasi Peraturan Pemerintah No.109 Tahun 2012 khususnya pada pasal 25 tentang masih maraknya penjualan rokok untuk anak di bawah 18 tahun. Penelitian ini akan dilakukan di Kabupaten Cirebon khususnya untuk warung-warung yang masih menjual rokok untuk anak di bawah umur 18 tahun, serta akan melakukan wawancara

---

<sup>14</sup> Muhaimin, "Metode Penelitian Hukum", (Mataram, Mataram University Press, 2020), 116

<sup>15</sup> Muhaimin, "Metode Penelitian Hukum", (Mataram, Mataram University Press, 2020), 122



dengan dinas kesehatan Kabupaten Cirebon tentang strategi dinas kesehatan untuk mencegah maraknya anak merokok di bawah umur 18 tahun, lalu akan menganalisisnya dengan Fiqh Siyasah.

## 2. Sumber Data

Pelitian ini menggunakan 2 sumber data yaitu:

### a. Sumber data sekunder

Sumber data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan dan studi dokumen. Studi kepustakaan meliputi; buku, jurnal, proseding seminar, makalah, kamus hukum, ensikolepdia hukum, kamus literatur hukum atau bahan hukum tertulis lainnya. Di samping studi pustaka juga studi dokumen yang meliputi; dokumen hukum peraturan perundang-undangan secara hirarkis atau berjenjang, yurisprudensi, perjanjian/kontrak dan dokumen lainnya.

### b. Sumber data primer

Data primer merupakan data yang bersal dari data lapangan yang diperoleh dari responden dan informan. Sumber data primer merupakan data yang diperoleh dari sumber utama. Sumber utama yang dimaksud bisa diperoleh dari; responden dan informan serta narasumber.<sup>16</sup> Dalam penelitian ini peneliti akan menggunakan wawancara kepada dinas kesehatan Kabupaten Cirebon serta akan menanyakan responden dan informan yaitu para penjual rokok di warung-warung di daerah Kabupaten Cirebon.

## 3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian hukum normatif-empiris ada dua macam yaitu:

### a. Data sekunder

Pengumpulan data ini melalui studi pustaka dan studi dokumen, seperti mengumpulkan data melalui buku-buku terkait, jurnal, makalah, kamus hukum dan lain-lain.

---

<sup>16</sup> Muhaemin, "Metode Penelitian Hukum", (Mataram, Mataram University Press, 2020), 124

b. Data primer

Pengumpulan data primer (data pad obyek penelitian) dilakukan melalui wawancara dengan responden dan informan serta narasumber, angket atau daftar pertanyaan dan observasi terhadap lokasi penelitian akan dilakukan.

#### 4. Teknis Analisis Data

Analisis data merupakan cara menguraikan data dalam bentuk rumusan norma, angka-angka, sehingga mudah dibaca dan diberi arti bila data itu kuantitatif; dan menguraikan data dalam bentuk kalimat yang baik dan benar, sehingga mudah dibaca dan diberi arti (diinterpretasikan) apabila data itu kualitatif. Analisis data dalam penelitian hukum memiliki sifat seperti; deskriptif, evaluatif dan prespektif, oleh karena teknis analisa penelitian hukum normatif-empiris diantaranya, sebagai berikut:<sup>17</sup>

a. Deskriptif

Sifat analisis deskriptif merupakan memberikan gambaran atau pemaparan atas subjek dan objek penelitian sebagaimana hasil penelitian yang dilakukan apa adanya tanpa melakukan justifikasi terhadap hasil penelitian.

b. Evaluatif

Dalam analisis yang berdifat evaluatif, yaitu memberikan justifikasi atas hasil penelitian. Peneliti akan memberikan penilaian dari hasil penelitian, apakah hipotesis, dari teori hukum yang diajukan diterima atau ditolak.

c. Preskriptif

Sifat analisis ini dimaksudkan untuk memberikan argumentasi atas hasil penelitian yang telah dilakukannya. Argumentasi dilakukan oleh peneliti untuk memberikan preskripsi atau penilaian mengenai benar atau salah atau apa yang seyogianya menurut hukum terhadap fakta atau peristiwa hukum dar hasil penelitian.

---

<sup>17</sup> Muhaimin, "Metode Penelitian Hukum", (Mataram, Mataram University Press, 2020), 128

## 5. Lokasi Penelitian

Lokasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah daerah Kabupaten Cirebon Jawa Barat, khususnya warung-warung kopi di sekitar Kabupaten Cirebon yang menjual rokok. Pemilihan lokasi ini dikarenakan sudah banyaknya anak di bawah umur merokok di Kabupaten Cirebon.

## G. Sistematika Penulisan

Untuk memperoleh gambaran yang tepat dan mempermudah pembahasan pada penulisan ini, maka dijelaskan sistematika penulisan sebagai berikut:

### 1. Bab I Pendahuluan

Merupakan awal penulisan penelitian dengan menjelaskan bentuk - bentuk penelitian, yang terdiri dari latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, *literatur review* atau penelitian terdahulu, kerangka pemikiran, metodologi penelitian dan sistematika penulisan.

### 2. Bab II Tinjauan Pustaka

Menguraikan kajian teori yang berkaitan penelitian serta mengemukakan teori yang berhubungan dengan judul penelitian, kerangka berpikir, elevensi konsep-konsep operasional dan penelitian terdahulu

### 3. Bab III Tinjauan Umum Objek Penelitian

Pada bab ini penulis akan mengemukakan gambaran umum tentang objek yang akan diteliti.

### 4. Bab IV Hasil Penelitian dan Pembahasan

Pada bab ini menguraikan hasil penelitian dan pembahasan yang akan diteliti.

### 5. Bab V Penutup

Pada bab ini berisi tentang kesimpulan yang disajikan secara sigkat dari hasil penelitian yang telah dilakukan sebagaimana tercantum pada bab keempat.