Diterbitkan oleh :
Tobacco Control Support Center
Ikatan Ahli Kesehatan Masyarakat Indonesia
(TCSC-IAKMI)

Paket Pengembangan Kawasan Tanpa Rokok :
Pedoman untuk Advokator

Seri 4

LANGKAH-LANGKAH PENYUSUNAN UNDANG UNDANG / PERDA KAWASAN TANPA ROKOK

Pengantar

Buku Pedoman Penyusunan Produk Hukum Kawasan Tanpa Rokok mengacu pada *"Guidelines on protection from exposure to tobacco smoke, as elaborated by the working group covened in accordance with decision FCTC/COP1(15) of the Conference of the Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control at its first session"* yang secara bulat diadopsi pada COP-2 2007 di Bangkok untuk digunakan sebagai Pedoman Resmi pengembangan kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di masing-masing negara.

Buku ini memiliki dua tujuan pokok:

1. Memberikan *pedoman* berdasarkan bukti ilmiah dan pengalaman implementasi yang efektif dari peraturan tanpa asap di berbagai negara untuk mencapai standar kesehatan tertinggi yang dapat dipertanggung jawabkan.
2. Mengidentifikasi *elemen-elemen kunci dari produk hukum* yang akan disusun agar dapat memberikan perlindungan masyarakat yang efektif dari bahaya paparan asap rokok orang lain sesuai pasal 8 FCTC

Diharapkan pedoman ini dapat membantu Pemerintah Pusat maupun Daerah di Indonesia dalam upaya pengembangan dan penerapan peraturan Kawasan Tanpa Rokok yang akan *memberikan perlidungan secara penuh* kepada masyarakat dan mencegah tingginya tingkat kematian akibat paparan asap tembakau orang lain.

Jakarta, Januari 2008

Tim Penyusun

Dasar Penyusunan UU/ PERDA Kawasan Tanpa Rokok

Kewajiban untuk melindungi masyarakat dari paparan asap rokok yang tercantum pada pasal 8 FCTC didasarkan pada dua aspek yaitu hak azasi yang fundamental dan hak kebebasan. Mengetahui bahaya mengisap asap rokok orang lain, maka kewajiban Negara adalah melindungi hak untuk hidup dan hak untuk mencapai standar kesehatan tertinggi sebagaimana tercantum dalam berbagai produk hukum internasional tentang perlindungan hak azasi. Di Indonesia sendiri terdapat pasal dalam UUD 1945 tentang hak warga negara untuk hidup sehat dan mendapatkan lingkungan yang sehat. Kewajiban pemerintah adalah melindungi setiap warga terhadap ancaman terhadap hak azasi yang fundamental melalui sebuah produk hukum. Badan otoritas ilmiah di dunia menyatakan bahwa asap tembakau orang lain menyebabkan kanker. Beberapa Negara seperti Finlandia dan Jerman bahkan memasukkannya ke dalam UU Kesehatan dan Keselamatan. Pemerintah dimanapun bertanggung jawab untuk mengatasi bahaya akibat paparan asap tembakau dengan undang undang atau produk hukum lain yang sesuai.

I. Prinsip-Prinsip Dasar

“UU/ PERDA tentang Kawasan Tanpa Rokok Menyelamatkan Nyawa Manusia”

Prinsip 1

Kebijakan perlindungan yang efektif mensyaratkan *eliminasi total dari asap tembakau di ruangan sehingga tercapai 100% lingkungan tanpa asap rokok.*
Tidak ada batas aman dari paparan asap rokok ataupun ambang tingkat keracunan yang bisa ditoleransi, karena ini bertentangan dengan bukti ilmiah.

Pendekatan lain daripada peraturan 100% lingkungan tanpa asap rokok termasuk penggunaan *ventilasi, saringan udara dan pembuatan ruang merokok (dengan ventilasi terpisah ataupun tidak) yang terbukti tidak efektif.* Bukti ilmiah menyimpulkan bahwa pendekatan teknik konstruksi tidak mampu melindungi paparan asap tembakau.

Prinsip 2

Semua orang harus terlindung dari paparan asap rokok. Semua tempat kerja tertutup dan tempat umum harus bebas sepenuhnya dari asap rokok.

Prinsip 3

Peraturan harus dalam bentuk produk hukum yang mengikat. Kebijakan sukarela yang tidak memiliki sanksi hukum terbukti tidak efektif untuk memberikan perlindungan yang memadai. Agar efektif, UU/ PERDA harus *sederhana, jelas dan dapat dilaksanakan secara hukum*.

Prinsip 4

Perencanaan yang baik dan sumber daya yang cukup adalah esensial untuk keberhasilan pelaksanaan dan penegakan hukum.

Prinsip 5

Lembaga-lembaga kemasyarakatan termasuk lembaga swadaya masyarakat dan organisasi profesi memiliki peran sentral untuk membangun dukungan masyarakat umum dan menjamin kepatuhan terhadap peraturan; karenanya harus dilibatkan sebagai mitra aktif dalam proses pengembangan, pelaksanaan dan penegakan hukum.

Prinsip 6

Pelaksanaan dari peraturan, penegakan hukum dan hasilnya harus dipantau dan dievaluasi terus menerus. Termasuk di dalamnya me-respon upaya industri rokok untuk mengecilkan arti ataupun melemahkan pelaksanaan peraturan secara langsung maupun tidak langsung dengan menyebarkan mitos keliru yang menggunakan tangan ketiga (pengusaha restoran, masyarakat perokok dsb)

Prinsip 7

Perlindungan terhadap paparan asap rokok perlu senantiasa diperkuat dan dikembangkan, bilamana perlu dengan amandemen, perbaikan penegakan hukum atau kebijakan lain menampung perkembangan bukti ilmiah dan pengalaman berdasarkan studi kasus.

Definisi

Dalam pengembangan UU/ PERDA, adalah sangat penting untuk mendefinisikan terminologi penting yang akan digunakan. Beberapa istilah di bawah ini dibuat berdasarkan pengalaman di banyak negara dan dari dokumen FCTC.

(Catatan: beberapa diantaranya telah ditampung dalam Contoh PERDA KTR yang ada dalam Kit ini)

1. "Asap Rokok Orang Lain (AROL)" adalah asap yang keluar dari rokok yang menyala atau dari produk tembakau lain yang biasanya merupakan asap yang dihembuskan oleh perokok.
2. "Udara bebas asap rokok" adalah udara yang 100% bebas asap rokok. Definisi ini termasuk, tapi tidak terbatas pada udara dimana asap rokok tidak bisa dilihat, dicium, dirasakan ataupun diukur.
3. "Merokok" adalah kendali untuk menyalakan produk tembakau terlepas apakah asapnya diisap atau tidak.
4. "Tempat Umum" adalah semua tempat tertutup yang dapat diakses oleh masyarakat umum dan/atau tempat yang dimanfaatkan bersama-sama untuk kegiatan masyarakat terlepas dari kepemilikan atau hak untuk menggunakan.
5. "Tempat Kerja" adalah tempat tertutup yang digunakan untuk bekerja dengan mendapatkan kompensasi normal (upah/gaji) termasuk tempat-tempat lain di dalamnya yang digunakan dan/atau dilintasi oleh pekerja.
6. "Tempat Tertutup" adalah tempat atau ruang yang ditutup oleh atap dan dibatasi oleh satu dinding atau lebih terlepas dari material yang digunakan dan struktur permanen atan sementara.
7. "Sarana tranportasi umum" adalah setiap kendaraan yang digunakan untuk mengangkut anggota masyarakat, biasanya dengan kompensasi atau pembayaran. Ini termasuk taksi

II. Lingkup Legislasi

Sesuai pasal 8 FCTC yang termasuk lingkup kebijakan perlindungan terhadap paparan asap tembakau adalah 1) tempat kerja tertutup, 2) tempat umum tertutup, 3) sarana transportasi umum, dan 4) tempat umum lain yang dianggap perlu. Ini berarti adanya proteksi universal. Tidak ada pengecualian yang dibenarkan atas dasar argumentasi kesehatan maupun hukum. Kalaupun terpaksa ada, haruslah sangat minimal. Negara-negara anggota FCTC harus melaksanakan perlindungan universal ini dalam waktu 5 tahun.

Pendekatan teknis konstruksi (ventilasi dan ruang merokok) tidak memberikan perlindungan sama sekali terhadap paparan asap rokok.
Pemberlakukan di tempat umum lain sejauh tepat yaitu di ruang terbuka atau setengah terbuka perlu dipertimbangkan untuk dimasukkan dalam peraturan berdasarkan tingkat bahaya yang diperkirakan akan mengenai banyak orang.

III. Pengikut Sertaan Masyarakat

Kewajiban pemerintah bersama-sama dengan organisasi kemasyarakatan adalah melakukan kampanye publik melalui informasi terus menerus agar masyarakat dan pemuka publik mengerti dan menyadari bahaya asap rokok orang lain serta mendukung upaya legislasinya. Kelompok sasaran antara lain para pelaku usaha, industri jasa, asosiasi hotel dan restoran, media, berbagai profesi, organisasi remaja dan anak-anak, institusi pendidikan, sarana peribadatan, lembaga-lembaga riset dan masyarakat umum.

Pesan kunci antara lain tentang 1) bahaya paparan asap rokok orang lain, 2) 100% lingkungan bebas dari asap rokok merupakan satu-satunya cara yang efektif memberikan perlindungan, 3) hak pekerja dan masyarakat untuk dilindungi, 4) bahwa kesehatan tidak bisa ditukarkan dengan bisnis. Edukasi masyarakat perlu menjelaskan bahwa produk hukum ini tidak bisa diberlakukan di rumah pribadi.

Kampanye diteruskan setelah terbitnya UU/ PERDA untuk menjamin keberhasilan pelaksanaannya. Pelaku usaha, pimpinan tempat-tempat kerja dan masyarakat perlu tahu hak dan kewajibannya. Pesan-pesan untuk memberdayakan bukan perokok dan memberikan apresiasi bagi perokok karena telah mematuhi peraturan perlu disampaikan.

IV. Penegakan Hukum

1. Kewajiban untuk mematuhi peraturan

Legislasi yang efektif mengharuskan tanggung jawab legal untuk mematuhi baik oleh lokasi kawasan yang terkena peraturan maupun individu perokok, dan harus menerapkan sanksi terhadap pelanggaran, yang berlaku pada dua pihak tersebut. Penegakan hukum biasanya diarahkan pada lokasi kawasan yang terkena peraturan; Legislasi ini perlu menempatkannya sebagai tanggung jawab pemilik, manajer atau siapapun yang menjadi penanggung jawab lokasi tersebut dan harus mengidentifikasi dengan jelas tindakan apa yang harus dilakukan. Kewajiban tersebut harus meliputi:

a) Kewajiban memasang tanda larangan merokok di pintu masuk dan tempat-tempat yang tepat untuk menunjukkan bahwa merokok adalah dilarang. Format dan isinya ditetapkan secara seragam oleh pemerintah dan bisa ditambahkan no tilpon untuk pengaduan pelanggaran, atau nama petugas setempat yang bisa dihubungi. Di beberapa negara sekaligus dituliskan rujukan peraturannya dan/atau besarnya denda yang akan dikenakan.
b) Kewajiban untuk membuang asbak dari lokasi kawasan
c) Kewajiban untuk mensupervisi pelaksanaan peraturan
d) Kewajiban untuk melakukan tindakan yang dibutuhkan pencegahan orang merokok di kawasan tersebut, mulai dari menegur orang yang merokok, meminta untuk keluar dari lokasi kawasan sampai dengan menghubungi otoritas penegak hukum.

2. Hukuman

a) **Denda.** UU/ PERDA ini harus menetapkan denda atau sanksi finansial bagi pelanggaran. Walaupun besarnya tergantung dari kepatutan di setiap negara, tetapi diperlukan *pedoman untuk memutuskan besarannya.* Yang terpenting adalah bahwa sanksi finansial *harus cukup besar untuk mencegah terjadinya pelanggaran*, kalau tidak, hanya akan diacuhkan atau dianggap sebagai bagian dari biaya produksi. *Haruslah lebih besar pada pelaku usaha daripada pada perokok* dan *harus lebih besar pula pada pelanggaran berulang,* serta diperlakukan sama dengan pelanggaran serius lainnya.

b) **Sanksi administratif**. Disamping sanksi finansial, diberlakukan pula sanksi administratif seperti mencabut izin usaha. Walaupun jarang dilakukan, tetapi penting untuk menegakkan hukum bagi usaha bisnis yang berulang kali melanggar.

c) **Sanksi kriminal.** Tergantung konteks dan kultur di masing-masing negara.

3. Struktur Penegakan Hukum

- Perlu diidentifikasi otoritas penegak hukum, sistem pengawasan dan cara memberlakukan sanksi bagi pelanggar
- Pemantauan harus berbentuk inspeksi/kunjungan supervisi di lokasi bisnis untuk melihat kepatuhan. Biasanya digunakan sistem pengawasan yang sudah ada, tidak menciptakan yang baru. Di banyak negara, pemantauan diintegrasikan dengan kunjungan supervisi rutin yaitu supervisi izin usaha, supervisi kesehatan / sanitasi lingkungan, supervisi kesehatan / keselamatan kerja serta supervisi rutin bahaya kebakaran.
- Di negara yang peraturan kawasan tanpa asap rokoknya di tingkat nasional, disarankan membentuk otoritas penegak hukum di daerah, dan menciptakan mekanisme koordinasi dengan pusat agar pendekatannya konsisten.
- Perlu disusun rencana penegakan hukum yang lengkap dengan memasukkan pelatihan/orientasi bagi petugas pengawas. Disamping pemantauan rutin, dilakukan inspeksi mendadak dan kunjungan untuk merespon keluhan. Selama tahun pertama pemberlakuan peraturan, pengawasan hanya bersifat edukatif. Produk hukum harus memberikan otorisasi bagi pengawas untuk memasuki wilayah kawasan tanpa asap rokok dan mengumpulkan sampel serta bukti pelanggaran; pelaku bisnis tidak berhak melarang pengawas melakukan tugasnya.
- Biaya yang diperlukan tidak besar karena pengawas mengintegrasikan kegiatannya dengan program lain, dan peraturan akan segera berlaku secara otomatis karena dukungan publik. Dana yang disediakan umumnya digunakan untuk pelatihan/ orientasi pengawas, kerja lembur bila pengawasan terpaksa dilakukan di luar jam kerja dan edukasi bagi pelaku

bisnis dan masyarakat. Sumber anggaran dapat diperoleh dari anggaran pemerintah daerah atau dari sebagian hasil denda pelanggaran.

4. Strategi Penegakan Hukum

Waktu yang paling kritis yang menentukan keberhasilan adalah penegakan hukum segera setelah produk hukum diundangkan, walaupun dilakukan secara lunak tanpa hukuman, tetapi ada peringatan secara tegas.

Upaya ini perlu dikombinasikan dengan sosialisasi ke pelaku bisnis tentang tanggung jawabnya di bawah undang-undang.

Pada saat UU/ PERDA mulai berlaku efektif, penegakan hukum harus tegas bagi pelanggar untuk menunjukkan keseriusan dan wibawa hukum. Ini akan meningkatkan kepatuhan dan membuatnya menjadi kebiasaan.

5. Mobilisasi dan Melibatkan Masyarakat

- Efektivitas pengawasan dan penegakan hukum ditingkatkan dengan mengikut sertakan masyarakat untuk ikut memantau kepatuhan dan melaporkan pelanggaran. Di banyak tempat, keluhan masyarakat lebih berperan untuk menjamin kepatuhan.
- Kebijakan ini perlu menegaskan: a) bahwa masyarakat dapat mengajukan keluhan; b) kemana keluhan ditujukan; c) seandainya penyampaian melalui tilpon, harus bebas pulsa.

V. Monitoring dan Evaluasi

Tujuannya: a) meningkatkan dukungan politis dan dukungan masyarakat; b) mendokumentasikan keberhasilan sebagai contoh bagi daerah/ negara lain; c) mengidentifikasi upaya industri rokok yang meremehkan peraturan ini.

Luas dan kompleksitasnya tergantung dari ketersediaan kemampuan dan sumber daya di masing-masing lokasi. Penting untuk memantau indikator pokok dari paparan asap rokok di tempat umum dan tempat kerja. Agar murah, data bisa dikumpulkan bersamaan dengan supervisi rutin.

Ada 8 indikator proses dan dampak:

Proses:

a) Pengetahuan dan dukungan terhadap kebijakan kawasan tanpa rokok di masyarakat umum atau kelompok tertentu misalnya pekerja restoran
b) Penegakan hukum dan tingkat kepatuhan

Dampak:

c) Pengurangan jumlah orang yang terpapar asap rokok orang lain di tempat kerja dan tempat umum
d) Penurunan kadar asap rokok orang lain di tempat kerja (khususnya restoran) dan tempat umum
e) Penurunan angka kesakitan dan kematian karena paparan asap rokok orang lain
f) Pengurangan paparan asap rokok orang lain di rumah pribadi
g) Perubahan prevalensi merokok
h) Dampak ekonomi kebijakan Kawasan Tanpa Asap Rokok.