



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

**Paket Pengembangan Kawasan Tanpa Rokok :  
Pedoman untuk Advokator**

**Seri 5**

**PEDOMAN PENYUSUNAN  
UNDANG UNDANG / PERDA  
KAWASAN TANPA ROKOK**

## Daftar Isi

Pengantar Paket .....	II
Prakata .....	V
Dasar Penyusunan UU / PERDA Kawasan Tanpa Rokok .....	VI
I. Prinsip - prinsip Dasar .....	1
II. Lingkup Legislasi .....	3
III. Pengikutsertaan Masyarakat .....	4
IV. Penegakan Hukum .....	5
V. Monitoring & Evaluasi .....	7

# Pengantar Paket

Paket Pengembangan Kawasan Tanpa Rokok merupakan seri pedoman yang dikembangkan oleh Tobacco Control Support Center – Ikatan Ahli Kesehatan Masyarakat Indonesia (TCSC-IAKMI), bertujuan untuk memberikan pegangan bagi advokator yang akan melakukan advokasi Peraturan Daerah Kawasan Tanpa Rokok.

Paket ini terdiri dari 7 buku ber-seri yang disusun berdasarkan sistematika alur pikir yang dilandasi "*best practices*" dan pengalaman pelaksanaan di Indonesia. Dibutuhkan kreatifitas untuk mengemas berbagai informasi relevan menjadi bahan advokasi ataupun materi sosialisasi yang akan disampaikan pada kelompok sasaran yang dituju.

## Seri 1

**Perlindungan terhadap Paparan Asap Rokok Orang Lain: Mengapa Perlu.** Memberikan gambaran dampak paparan asap rokok orang lain dan alasan perlunya perlindungan masyarakat berdasarkan bukti ilmiah. Materi ini dapat digunakan sebagai bahan penunjang sosialisasi yang dikemas dalam format presentasi ataupun *leaflets*. Bentuk kemasan disesuaikan dengan sasaran.

## Seri 2

**MITOS dan FAKTA: Kiat Menghadapi Oposisi.** Walaupun Kawasan Tanpa Rokok telah cukup populer dan relatif bisa diterima oleh masyarakat berbagai kalangan, tetapi masih banyak kepentingan yang merasa dirugikan dengan adanya PERDA Kawasan Tanpa Rokok. Buku ini meluruskan mitos dengan fakta dan bukti ilmiah.

## Seri 3

**Pengalaman Keberhasilan Berbagai Negara** menjadi cermin bagi kita. Kalau di negara lain bisa berhasil, mengapa tidak di Indonesia. Apa kurangnya Indonesia? Buku ini memberikan ilustrasi perjalanan yang runtut dari New York City menuju 100% kota bebas asap rokok, komponen komponen apa yang memberikan kontribusi.

## Seri 4

**Langkah Langkah Penyusunan Undang-Undang/PERDA Kawasan Tanpa Rokok.** Dengan menggunakan teknik advokasi yang telah dipelajari dan diuji coba di kota Cirebon kemudian menggabungkannya dengan pengetahuan dan bukti ilmiah, buku ini memberikan urutan langkah yang secara umum ditempuh. Keragaman daerah menuntut penyesuaian kegiatan walaupun perlu tetap diperhatikan langkah-langkah pokok agar komponen yang penting tidak terlewatkan.

## Seri 5

**Pedoman Penyusunan Undang-Undang / PER-DA Kawasan Tanpa Rokok** sepenuhnya mengacu pada Pedoman Pelaksanaan Pasal 8 FCTC (FCTC *Article 8 Guidelines*) yang diputuskan oleh Conference of the Party ke 1 (COP 1) tahun 2006 untuk disusun oleh FCTC *working group* dan secara bulat telah diadopsi pada Conference of the Party ke 2 (COP 2) tahun 2007 untuk digunakan di seluruh dunia.

## Seri 6

**Prototip Undang-Undang / PERDA Kawasan Tanpa Rokok** merupakan contoh PERDA dengan telah mengakomodir rekomendasi WHO dan pedoman pelaksanaan pasal 8 FCTC, mempelajari sistematika (*template*) dari Filipina, contoh Undang Undang Thailand dan pelaksanaan penegakan hukum di Singapura serta menyesuakannya dengan kondisi di Indonesia. Seri ini disusun bersama dengan *legal drafter* DPR RI, ahli hukum dari YLKI dan FAKTA dan LSM pengendalian tembakau terkait yaitu IFPPD dan TCSC-IAKMI.

## Seri 7

**Sosialisasi dan Kampanye Publik.** Disusun sebagai seri terakhir, tetapi merupakan kunci keberhasilan. Tanpa keterlibatan masyarakat, PERDA Kawasan Tanpa Rokok akan menjadi macan kertas yang tidak dipatuhi. Esensi buku ini adalah bagaimana membuat masyarakat menjadi subyek yang menginginkan Kawasan Tanpa Rokok 100%, yang meyakini akan dapat melindungi diri dan keluarganya dari paparan 4.000 bahan kimia beracun. Materi dalam buku ini memberi petunjuk isi dari bahan sosialisasi yang dibutuhkan pada setiap fase pengembangan. Diperlukan kreatifitas untuk mengemas materi sosialisasi sesuai dengan kelompok sasaran.

# Prakata

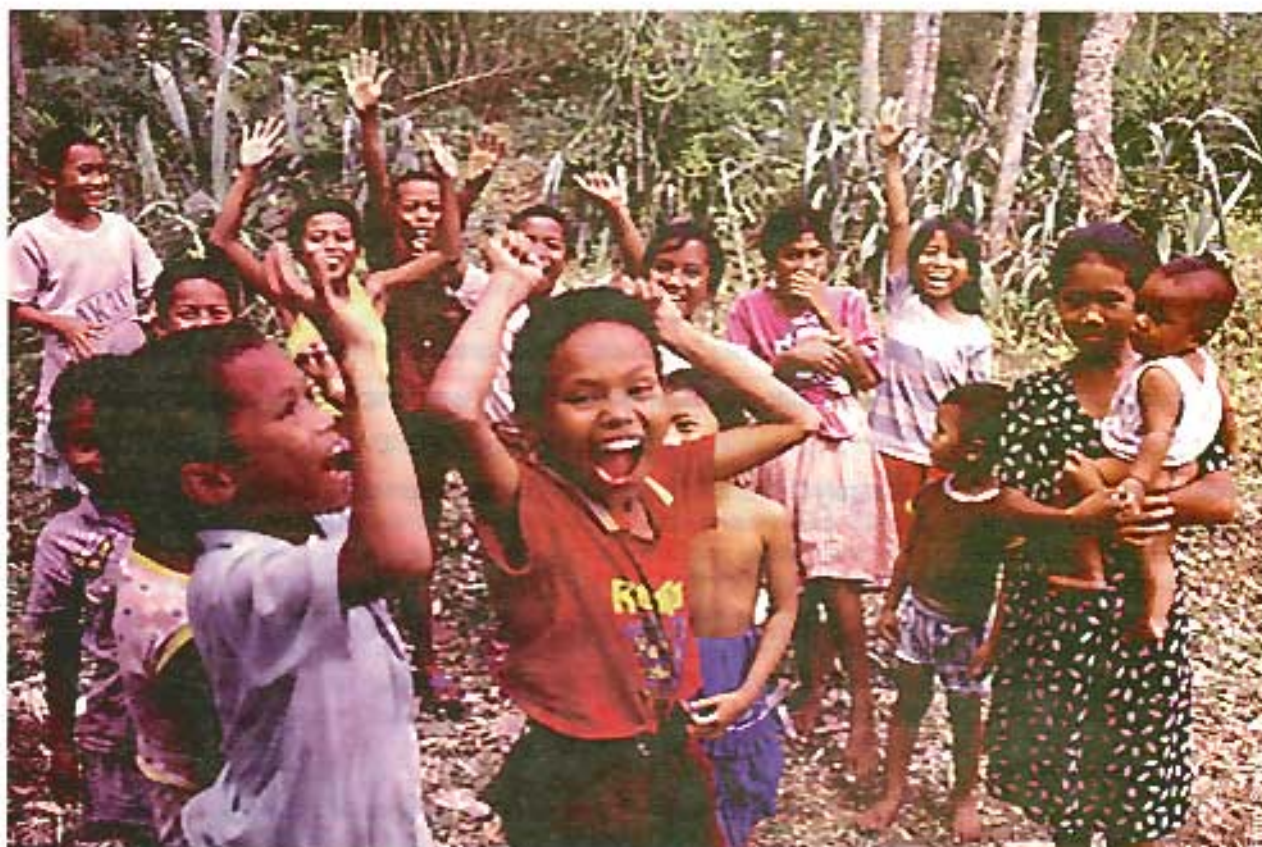
Pedoman Penyusunan Undang Undang / PERDA Kawasan Tanpa Rokok berikut ini telah mengacu pada Pedoman Pelaksanaan Pasal 8 FCTC tentang "Perlindungan terhadap Paparan Asap Tembakau" yang disusun oleh kelompok kerja yang dibentuk pada Conference of the Party-1 tahun 2006, dan telah diadopsi secara resmi pada Conference of the Party-2 tahun 2007 untuk digunakan sebagai panduan di setiap negara.

Buku ini memiliki dua tujuan pokok:

1. Memberikan pedoman berdasarkan bukti ilmiah dan "*best practices*" (pengalaman terbaik) di berbagai negara untuk mencapai standar kesehatan tertinggi yang dapat dipertanggungjawabkan.
2. Mengidentifikasi elemen-elemen pokok dari Undang Undang / PERDA yang akan disusun agar dapat memberikan perlindungan efektif dari bahaya paparan asap rokok orang lain sesuai pasal 8 FCTC.

Diharapkan pedoman ini dapat membantu memberikan landasan bagi pengembangan Peraturan Kawasan Tanpa Rokok di Indonesia sesuai dengan standar internasional.

Jakarta, Januari 2008



#### 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

## **"Legislasi (UU / PERDA) tentang Kawasan Tanpa Rokok Menyelamatkan Nyawa Manusia"**

### **Prinsip 1**

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

Pendekatan lain untuk peraturan 100% lingkungan tanpa asap rokok termasuk penggunaan *ventilasi, saringan udara dan pembuatan ruang merokok (dengan ventilasi terpisah ataupun tidak), 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 legislasi yang mengikat secara hukum. 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 merespon 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 dilsap 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 atau sementara.
7. "Sarana transportasi umum" adalah seliap 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.

Pemberlakuan 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. Pengikutsertaan 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.



# Hak

Hak pekerja dan masyarakat untuk dilindungi.

## 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. telepon 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 besarnya. 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 dilinte-

grasikan 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 mengikutsertakan 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) kema-na keluhan ditujukan; c) seandainya penyampaian melalui telepon, 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 6 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.

# 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.

Kerjasama :

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

Gedung Mochtar Lantai Dasar, Jl. Pegangsaan Timur No.16, Jakarta Pusat 10320  
Telp/Fax: (62-21) 398 99558; e-mail: tcipha@yahoo.com; www.indotcsc.org

Bloomberg Global Initiatives