

TANGGUNG GUGAT LEMBAGA YANG TIDAK MENYEDIAKAN KAWASAN TERLARANG ROKOK DAN KAWASAN TERBATAS MEROKOK

Kemal Itsnakaafi Difitra

Fakultas Hukum

Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya

Jalan Semolowaru Nomor 45 Surabaya, 60118, Indonesia

kitsnakaafi@gmail.com

ABSTRAK

Kawasan Terlarang Rokok (KTR) adalah sebuah aturan yang dibuat oleh pemerintah sebagai salah satu bentuk pencegahan, mengingat kandungan rokok yang memiliki zat adiktif di dalamnya. Zat yang terkandung dalam rokok ini yang apabila digunakan akan menimbulkan dampak bagi individu itu sendiri maupun bagi masyarakat sekitarnya. Sekilas tentunya melihat orang merokok di tempat umum merupakan bukan suatu tindakan kejahatan, berbeda seperti pencurian, perampokan, dan kekerasan lainnya, akan tetapi tanpa disadari paparan asap rokok dapat berdampak panjang bagi kalangan masyarakat, bahkan dapat menyebabkan kematian. Ironisnya para perokok pasif menanggung resiko lebih dibandingkan perokok aktif atau pelakunya. Maka dari itu pemerintah pusat dengan pemerinah daerah menerapkan aturan KTR dimana dalam aturan tersebut mengatur tata cara pelaksanaan dan hukuman bagi siapapun yang tidak menjalankannya.

Kata Kunci: Kawasan Terlarang Rokok, Rokok, Tanggung gugat.

Non Smoking Area (NSA) is a rule made by the government as a form of prevention, given the content of cigarettes that have addictive substances in them. The substances contained in these cigarettes which when used will have an impact on the individual itself and the surrounding community. At first glance, of course, seeing people smoking in public places is not an act of crime, as different as theft, robbery, and other violence, but unwittingly exposure to cigarette smoke can have a long impact on the community, even can cause death. Ironically, passive smokers carry more risk than active smokers or the culprit. Therefore, the central government up to the regional government stipulates and implements the NSA Policy, which in the rules govern the procedures for implementation and punishment for anyone who does not carry out them.

Keywords: Non Smoking Area, Cigarettes, liability

PENDAHULUAN

Negara Indonesia merupakan Negara Hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) bahwa "Negara Indonesia adalah Negara hukum". Dimana setiap tindakan penguasa dan rakyat harus berdasarkan hukum.

Menurut Julius Stahl konsep Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah '*rechtsstaat*' itu mencakup empat ciri-ciri yaitu:

- 1 Hak-hak asasi manusia;
- 2 Pemisahan atau pembagian kekuasaan;

- 3 Pemerintahan didasarkan pada undang-undang;
- 4 Adanya peradilan administrasi.¹

Selaras dengan ketentuan Pasal 28H UUD NRI, dapat diartikan bahwa hak asasi manusia khususnya dalam memperoleh kesehatan benar-benar terjamin kepastinnya dan tidak boleh adanya diskriminasi atau membeda-bedakan antara orang yang kaya dengan kurang mampu, karena hak asasi manusia hak yang melekat sejak lahir dan tidak boleh di hilangkan.

Di Indonesia merokok merupakan yang lumrah dan sudah menjadi kebiasaan hidup sehari-hari. Fenomena meningkatnya jumlah perokok akan menimbulkan masalah bagi bangsa secara langsung maupun tidak. Hal ini dapat terjadi dikarenakan beberapa faktor yang utama adalah rendahnya pengetahuan, kesadaran, kewaspadaan masyarakat akan rokok, terutama para perokok. Harus diberikan pengertian bahwa penanggung bahaya rokok bukanlah hanya dirinya sendiri melainkan juga ke masyarakat sekitarnya.

Data survey dari WHO penyakit jantung dan stroke setiap tahunnya membunuh 17,7 juta orang di dunia. Sekitar 31% dari jumlah kematian global. Di Indonesia, stroke (21,1%) dan penyakit jantung (12,9%) menjadi pembunuh nomor satu terbesar dan dua dari seluruh kematian di Indonesia.² Data tersebut menunjukkan bahwa tingginya resiko penyakit *degeneratif* seperti penyakit jantung, paru-paru, pembuluh darah, gangguan kehamilan dan resiko terjadinya gangguan fungsi reproduksi. Mirisnya penyakit tersebut tidak hanya akan dirasakan perokok aktif saja, perokok pasif yang di sekitar para perokok itu akan menghisap bahan kimia yang terkandung dalam asap rokok tersebut, walaupun ia sendiri tidak merokok. Perokok pasif yaitu orang yang tidak merokok tetapi ikut menghisap asap rokok dari perokok aktif, contohnya bayi, dan anak-anak akan memiliki tingkat kerentanan tinggi apabila tidak mempunyai perlindungan yang memadai.

Kegiatan merokok yang mencemari udara merupakan salah satu pelanggaran terhadap hak asasi manusia atas lingkungan yang baik dan sehat. Pencemaran terhadap lingkungan memberikan dampak yang besar bagi kesehatan masyarakat. Oleh karena itu, Pemerintah mengeluarkan kebijakan terkait kesehatan, khususnya tentang rokok.

Melihat dari data tersebut betapa kebiasaan merokok merugikan kesehatan, terutama kesehatan jantung, dan menambah beban ekonomi keluarga, sudah saatnya ada kerjasama dari semua anggota masyarakat untuk melaksanakan upaya menghentikan kebiasaan merokok

Jika demikian berarti sudah tepat adanya apabila pemerintah menetapkan aturan tentang Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok. Kawasan Tanpa Rokok adalah ruangan atau area yang dinyatakan area yang dinyatakan dilarang untuk kegiatan merokok, memproduksi, menjual, mengiklankan, dan/atau mempromosikan Produk tembakau berbeda halnya dengan istilah (KTM) Kawasan Terbatas Merokok adalah tempat atau area dimana kegiatan merokok hanya boleh dilakukan di tempat khusus. Adapun tujuan penyelenggaraan Kawasan Tanpa Rokok ialah KTR bertujuan untuk:

- a. Memberikan acuan bagi pemerintah daerah dalam menetapkan KTR;

¹ Romi Librayanto, 2012, *Ilmu Negar*, .Cetakan Kedua, Pustaka Refleksi, Makassar, h. 156.

² <https://www.cnnindonesia.com/gaya-hidup/20180905184752-255-327955/jumlah-perokok-muda-masih-tinggi> diakses pada tanggal 15 mei 2019.

- b. Memberikan perlindungan yang efektif dari bahaya asap rokok;
- c. Memberikan ruang dan lingkungan yang bersih dan sehat bagi masyarakat, dan;
- d. Melindungi masyarakat secara umum dari dampak buruk merokok baik langsung maupun tidak langsung.

Dalam Peraturan Bersama tersebut maka sudah jelaslah tujuan dan tempat-tempat yang dilarang atau terbatas untuk merokok. Namun dalam kondisi nyatanya masih ditemukannya orang yang merokok di area yang justru telah jelas ditetapkan sebagai Kawasan Tanpa Rokok, dan prosedur gugatan seperti apa yang dapat diajukan terhadap lembaga tersebut jika seseorang merasa dirugikan atas adanya KTR&KTM ini sedangkan pengaturan pembatasan terhadap orang yang merokok adalah kewajiban pimpinan atau penanggung jawab kawasan tanpa rokok, yang bertugas untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan secara internal pada masing-masing kawasan atau lokasi yang menjadi tanggung jawabnya.

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas yang telah dipaparkan di atas, maka Menulis merumuskan permasalahan yaitu:

1. Apakah lembaga-lembaga yang tidak menyediakan Kawasan Terlarang Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok dapat digugat?
2. Bagaimana bentuk prosedur gugatan yang dapat diajukan terhadap lembaga yang tidak menyediakan Kawasan Terlarang Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok ?

Metode Penelitian

Metode penelitian ini menggunakan penelitian normatif (*normative legal research*), guna mencari pemecahan masalah atas legal issue mengenai dapat atau tidaknya gugatan terhadap lembaga yang tidak menyediakan Kawasan Terlarang Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok dan mengetahui bentuk prosedur gugatan yang dapat diajukan terhadap lembaga yang tidak menyediakan Kawasan Terlarang Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok. Hasil penelitian ini memberikan preskriptif yang diterapkan dalam legal issue. Metode pendekatan berupa pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dan pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*).

PEMBAHASAN

Lembaga-Lembaga Yang Tidak Menyediakan Kawasan Terlarang Rokok Dan Kawasan Terbatas Merokok Dapat Digugat

Lingkungan hidup merupakan suatu kondisi dan jumlah semua benda yang ada dalam ruang dimana tempat manusia tinggal yang dapat mempengaruhi kehidupan manusia. Lingkungan hidup yang baik tidak hanya ditinjau dari kemampuan manusia yang dapat mewujudkan keinginannya untuk memenuhi kebutuhan pokoknya, melainkan kemampuan manusia yang mempunyai peran dalam memelihara keseimbangan ekologisnya agar tetap terjaga.³ Dengan demikian lingkungan hidup yang sehat sangat penting adanya untuk makhluk hidup yang hidup di dalamnya. Kesehatan lingkungan adalah suatu kondisi atau keadaan lingkungan yang optimum sehingga berpengaruh positif terhadap terwujudnya status kesehatan

³ Suyono, *Pencemaran Kesehatan Lingkungan*, Jakarta: EGC, Qurratur R. Estu Tiar, 2013, h. 3.

yang optimum pula, sedangkan pengertian kesehatan lingkungan menurut WHO adalah ilmu dan keterampilan yang memusatkan perhatiannya pada usaha pengendalian semua faktor yang ada pada lingkungan fisik manusia yang diperkirakan menimbulkan/akan menimbulkan hal-hal yang merugikan perkembangan fisiknya, kesehatannya maupun kelangsungan hidupnya.⁴

Akan tetapi, tindakan manusia dapat menimbulkan berbagai dampak baik positif maupun negatif, dimana hal negatif yang ditimbulkan oleh manusia dapat merugikan dirinya sendiri bahkan menyebabkan kerusakan/pencemaran lingkungan. Pencemaran lingkungan adalah perubahan tidak menguntungkan dari suatu lingkungan, hal ini dapat disebabkan akibat tindakan manusia itu sendiri melalui adanya perubahan pola penggunaan energi maupun materi, tindakan radiasi, maupun bahan-bahan fisika dan kimia. Tindakan manusia semacam ini dapat memberi dampak negatif baik secara langsung maupun tidak langsung kepada manusia.⁵

T.J. McLoughlin, berpendapat bahwa, pencemaran lingkungan adalah suatu pemaparan dari bahan buangan atau energi yang berlebihan ke dalam lingkungan yang dilakukan oleh manusia, baik secara langsung maupun tidak langsung yang dapat mengakibatkan kerugian bagi manusia dan lingkungannya, semua yang bekerja dengannya, rumah tangganya dan terhadap siapa yang menjalin hubungan langsung dengannya.⁶

Secara garis besar, masalah pencemaran dapat diklasifikasikan menjadi beberapa bentuk, salah satunya adalah pencemaran udara. Udara merupakan pembauran suatu gas yang mengisi bumi, dan uap air yang meliputinya dari segala penjuru.⁷ Di daerah industri biasanya terdapat permukiman penduduk yang padat dan kesibukan berbagai transportasi. Pertumbuhan penduduk yang cukup pesat, kemajuan di bidang ekonomi dan teknologi bahkan bertambahnya sistem transportasi modern, semuanya berpotensi mengakibatkan pencemaran udara.⁸ Pencemaran udara diartikan sebagai adanya bahan atau zat-zat asing yang ada di udara dalam jumlah yang dapat menyebabkan suatu perubahan terhadap komposisi atmosfer normal.⁹ Jumlah pengotoran ini cukup banyak sehingga tidak dapat dihilangkan. Pencemar udara ini dapat tersebar ke mana-mana, kemudian masuk ke dalam air atau tanah sehingga menambah polusi air ataupun polusi tanah.¹⁰ Pencemaran udara memberikan dampak yang luas, tidak saja terhadap manusia, akan tetapi juga terhadap makhluk lain yang ada di bumi, bahkan terhadap benda mati sekalipun.¹¹

Dampak pencemaran udara terhadap manusia salah satunya adalah dapat terjadinya kanker paru-paru maupun berbagai penyakit pernafasan lain dimana hal ini akan membahayakan hidup seseorang. Salah satu pencemaran udara yang mudah ditemui saat ini adalah adanya asap rokok. Asap rokok timbul karena banyaknya pengguna rokok yang merokok dimanapun tanpa memikirkan berbagai dampak yang bisa ditimbulkan. Asap tembakau mengandung sekitar 4000 bahan kimia dan lebih dari 50 di antaranya telah dikaitkan dengan kanker. Setidaknya, dalam asap rokok terkandung beberapa jenis bahan kimia yang dapat menyebabkan pertumbuhan kanker atau zat karsinogenik, seperti hidrogen sianida (gas yang sangat beracun yang digunakan dalam

⁴ HarizaAdnani, *Ilmu Kesehatan Masyarakat*, Nuha Medika, Cetakan I. Yogyakarta, 2011, h. 57.

⁵ A. Tresna Sastrawijaya, *Pencemaran Lingkungan*, Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2000, 57.

⁶ Suyono, *Op., Cit.*, h. 4.

⁷ Yafie, Ali, *Merintis Fiqh Lingkungan Hidup*, Jakarta:Ufuk Press, 2006, h. 88.

⁸ Karden Eddy Sontang Manik, *Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Jakarta: Djambatan, 2003.h.161.

⁹ Sitepoe, Mangku, *Usaha Mencegah Pencemaran Udara*, Jakarta, PT Grasindo Anggota Ikapi, 1997,h.11.

¹⁰ A. Tresna Sastrawijaya, *Op, Cit.*, h.165.

¹¹ *Ibid.*, h. 89.

senjata kimia dan pengendalian hama), benzene yang ditemukan pula di dalam bensin, formaldehida (bahan pengawet yang digunakan untuk membalsem mayat), dan karbon monoksida (gas beracun yang ditemukan di dalam knalpot mobil). Dampak dari adanya asap rokok ini tidak hanya terjadi pada perokok aktif, tetapi juga pada perokok pasif. Perokok pasif adalah orang yang menghirup asap rokok meskipun tidak langsung menghisapnya. Mereka para perokok pasif tetap dapat terkena dampak kesehatan yang ditimbulkan akibat kegiatan merokok yang dilakukan oleh para perokok aktif. Badan Kesehatan Dunia (WHO) memperkirakan terdapat lebih dari 7 juta kematian terjadi akibat penyakit yang ditimbulkan oleh asap rokok setiap tahunnya. Sekitar 890.000 kasus kematian tersebut terjadi pada perokok pasif di seluruh dunia. Para perokok pasif biasanya tidak berniat/berkeinginan untuk melakukan kegiatan merokok untuk menjaga kesehatan dirinya dari berbagai penyakit yang mungkin ditimbulkan. Oleh karena itu, diperlukan suatu upaya pemerintah agar dampak kesehatan yang ditimbulkan dari asap rokok ini dapat ditekan. Karena masyarakat tentu memiliki hak agar dapat hidup sehat demi kelangsungan hidupnya. Demi mencapai kesejahteraan, Pemerintah menegaskan bahwa mereka memang bertanggung jawab dalam setiap kegiatan bernegara yang dilaksanakan. Sebagai tugas dalam menjalankan fungsi pemerintahan, pemerintah memiliki tanggung jawab sebagai bentuk pelaksanaannya. Sebagai akibat dari adanya kewenangan dan kekuasaan, maka pemerintah memiliki sebuah tanggung jawab yang melekat padanya. Dan hal ini tentunya menggantungkan jutaan nasib masyarakat.¹² Pemerintah memiliki dasar legalitas dalam menyelenggarakan suatu pemerintahan. Maka, dalam penyelenggaraan yang dilaksanakan oleh pemerintah, harus dibarengi dengan adanya kewenangan.¹³ Artinya, asas legalitas memiliki substansi berupa kewenangan. Sumber adanya kewenangan ini adalah Undang-undang. Kewenangan ini diperoleh melalui tiga cara, yaitu: atribusi, delegasi dan mandat.

Tanggung jawab pemerintah terhadap penegakan hukum lingkungan diberikan oleh Undang-undang. Undang-Undang No.32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dalam Pasal 1 ayat 37, 38, 39 disebutkan: Pemerintah pusat, yang selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah. Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Kewenangan yang diberikan oleh UU No. 32 Tahun 2009 bahwa Pemerintah Pusat, Presiden dalam hal ini Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya wajib melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan atas ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Maka dari itulah dapat timbul tanggung gugat.

Indonesia memiliki aturan dasar yang mengatur terkait hak seseorang untuk dapat memiliki lingkungan hidup yang sehat salah satunya diatur dalam Konstitusi dasar Indonesia yang tertuang pada UUD 1945 Pasal 28H ayat 1, menyebutkan bahwa, "Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan

¹² Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta, 1982, Dikutip Dalam Jawade Hafdz Arsyad, *Korupsi Dalam Perspektif HAN*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, h. 72.

¹³ *Ibid*, h.100.

sehat serta berhak mendapatkan pelayanan kesehatan". Hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, juga ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH).

Upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan dan penegakan hukum. Untuk itu tugas Pemerintah menjalankan fungsi dan kewenangannya untuk mensejahterakan warga masyarakatnya seperti tertuang dalam pembukaan UUD 1945 alenia ke 4 dan batang tubuh UUD 45 Pasal 28 (H) ayat (1), Pasal 28 (I) dan Pasal 33 ayat (3) dan (4) membawa konsekuensi pelaksanaan kegiatan pembangunan nasional diberbagai sektor akan selalu memiliki dampak langsung maupun yang tidak langsung terhadap lingkungan hidup, baik yang positif maupun negatif terhadap kualitas fungsi lingkungan.

Hukum lingkungan termasuk dalam bidang hukum fungsional, yang artinya bahwa di dalam hukum lingkungan terdapat berbagai ketentuan hukum administrasi negara, pidana dan perdata. Sebab jika kita cermati ketiga baik UULH 1982, UULH 1997 maupun UUPPLH 2009 mengandung norma-norma Undang-Undang yang masuk ke dalam bidang hukum administrasi negara, pidana dan perdata. Dengan demikian, hak-hak dasar seorang manusia akan senantiasa bersinggungan dalam segala aspek hukum lingkungan, baik itu secara administratif (contoh: izin mendirikan bangunan/hak bertempat tinggal), perdata (terkait hak untuk mendapatkan ganti kerugian), maupun pidana.

Sesuai dengan Pasal 65 ayat (1) s/d ayat 5 maka dapat ditemukan suatu fakta bahwa hak-hak yang terdapat dalam bidang lingkungan hidup adalah :

- a. hak atas lingkungan hidup yang baik dan;
- b. hak mendapatkan pendidikan lingkungan hidup;
- c. hak untuk mengakses informasi, akses partisipasi dan akses keadilan dalam memenuhi hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat;
- d. hak mengajukan usul dan/atau keberatan terhadap rencana usaha dan/atau kegiatan yang diperkirakan dapat menimbulkan dampak terhadap lingkungan hidup ,
- e. hak untuk berperan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup
- f. hak melakukan pengaduan akibat dugaan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.

Tanggung gugat mengandung makna keadaan wajib menanggung segala sesuatunya kalau ada sesuatu hal, boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan, dan sebagainya. Di dalam kamus hukum ada 2 (dua) istilah yang menunjuk pada pertanggung jawaban, yakni *liability* dan *responsibility*. Tanggung-gugat merupakan bentuk spesifik dari tanggung jawab. Pengertian tanggung-gugat merujuk kepada posisi seseorang atau badan hukum yang dipandang harus membayar suatu bentuk kompensasi/ ganti rugi setelah adanya peristiwa hukum atau tindakan hukum.

Ketentuan Pasal 1365 BW, dalam hal ini seseorang harus bertanggung gugat atas kerugian orang lain, jika:

1. Adanya suatu perbuatan

Suatu perbuatan melanggar hukum diawali oleh suatu perbuatan dari pelaku. Umumnya diterima anggapan bahwa dengan perbuatan disini dimaksudkan, baik berbuat sesuatu maupun tidak berbuat sesuatu misalnya tidak berbuat sesuatu, dimaksudkan, baik berbuat sesuatu, padahal dia mempunyai kewajiban hukum untuk membuatnya kewajiban mana timbul dari ketentuan hukum yang berlaku (sebab ada pula kewajiban yang timbul dari ketentuan hukum yang berlaku & yang timbul dari suatu perjanjian). Karena itu, terhadap perbuatan melanggar hukum, tidak ada unsur “persetujuan atau kata sepakat” dan tidak ada unsur “*causa*” yang diperbolehkan sebagaimana yang terdapat dalam kontrak.¹⁴

2. Perbuatan tersebut bersifat melanggar hukum

Perbuatan yang dilakukan tersebut haruslah melanggar hukum. Sebagaimana telah dijelaskan diatas, bahwa perbuatan melanggar hukum tidak hany melanggar ketentuan hukum yang tertulis, namun juga ketentuan yang tidak tertulis. Hal tersebut meliputi:

- a. Melanggar hak orang lain;
- b. Bertentangan dengan kewajiban hukum pelaku;
- c. Bertentangan dengan kesusilaan;
- d. Bertentangan kecermatan yang harus diindahkan dalam lalu lintas masyarakat terhadap diri dan barang orang lain.

3. Adanya kerugian kepada pihak lain

Adanya kerugian (*schade*) bagi korban juga merupakan syarat agar gugatan berdasarkan 1365 BW dapat dipergunakan. Berbeda dengan kerugian yang diakibatkan oleh wanprestasi yang hanya mengenal kerugian materiil, maka kerugian karena perbuatan melanggar hukum disamping kerugian materiil, yurisprudensi juga mengakui konsep kerugian immaterial, yang juga akan dinilai dengan uang.¹⁵

4. Kerugian ini timbul sebagai akibat perbuatan tersebut (hubungan kausal):

Syarat hubungan kasual antara perbuatan melanggar hukum dan kerugian, untuk menentukan apakah antara perbuatan melanggar hukum dan kerugian ada syarat hubungan kasual, prosedur berikut dapa dilakukan, yaitu:¹⁶

- a. Pertama harus diselidiki apakah perbuatan dalam hubungan dengan kerugian dapat dinilai sebagai syarat tanpa yang sedemikian, sehingga tanpa kerugian tidak akan timbul (*condition sine qua non*);
- b. Kemudian harus dipastikan apakah kerugian itu dianggap sebagai akibat yang wajar diharapkan dari perbuatan melanggar hukum (hubungan *adequate*). Apabila diantara kedua syarat diatas, salah satunya dapat dibuktikan, maka ada hubungan kausal yang cukup antara perbuatan melanggar hukum dan kerugian.

5. Pelaku tersebut bersalah (kesalahan)

Pada Pasal 1365 BW mensyaratkan bahwa orang yang menimbulkan kerugian bertanggung gugat hanya apabila ia bersalah. Syarat kesalahan dalam Pasal 1365 BW menghendaki bahwa disamping tercelanya perbuatan (sifat melanggar hukum), dapat disesalnya pelaku perbuatan itu (kesalahan) merupakan syarat untuk tanggung

¹⁴ Fuady, Munir. *Perbuatan Melawan Hukum*, Citra Aditya Bakti, 2002, Bandung, h.10-11

¹⁵ *Ibid*, h. 12.

¹⁶ Nieuwenhuis, J.H, *Hoofdstuken verbintenisserecht*, terjemahan Djasadin Saragih, Surabaya, 1985.

gugat.¹⁷ Suatu tindakan dianggap merupakan syarat untuk mengandung unsure kesalahan, sehingga harus bertanggung gugat, jika memenuhi unsure sebagai berikut:¹⁸

- 1) Ada unsur kesengajaan;
- 2) Ada unsur kelalaian (*negligence, culpa*); dan
- 3) Tidak ada alasan pembenar atau alasan pemaaf (*rech vaardigingsgrond*)

Syarat-syarat diatas yang perlu (*noodzakelijk*) dan secara bersama merupakan syarat yang cukup (*veldoende*) untuk tanggung gugat berdasarkan Pasal 1465 BW.

Dalam Pasal 1365 BW, khususnya unsur kesalahan pelaku dan hubungan kausal antara perbuatan pelaku dengan kerugian. Untuk beban pembuktian ada pada pihak penggugat: Setiap orang yang mendalihkan bahwa ia mempunyai hak, atau guna meneguhkan haknya sendiri maupun membantah suatu hak orang lain, menunjuk pada suatu peristiwa, diwajibkan membuktikan adanya hak atau peristiwa tersebut. Pasal 1365 BW, menganut konsep "tanggung gugat berdasarkan kesalahan atau (*schulanprakelijtheid*) yang dapat dipersamakan dengan asas *liability base on fault (tot liability)* dalam sistem hukum Anglo-Amerika, sehingga timbul masalah mengenai pembuktian unsur kesalahan bagi penggugat atau penderita.¹⁹

Di dalam permasalahan lembaga yang tidak menyediakan tempat kawasan merokok ini, penderita/korban berada pada posisi sosial yang relatif lemah dan awam soal hukum, berhadapan dengan satu atau sejumlah lembaga dengan kekuatan ekonomi yang tangguh. Kekuatan para pihak yang tidak seimbang, ketidakpastian akan berhasil dan resiko biaya yang tinggi seringkali menimbulkan keengganan bagi korban untuk berperkara/ menggugat di pengadilan.

Tanggung gugat berdasarkan kesalahan, dalam penerapannya menimbulkan berbagai masalah antara lain: Membuktikan adanya kesalahan tidaklah mudah karena harus lebih dahulu dibuktikan adanya hubungan sebab akibat (*causality*) antara perbuatan terdampaknya asap rokok dengan kerugian dari si penderita. Khususnya bagi lingkungan hidup hal membuktikan atau menjelaskan hubungan sebab akibat dari perbuatan si poluter dengan korban, merupakan hal yang sangat sulit sekali. Menganalisis suatu dampak membuktikan penjelasan yang bersifat ilmiah, bersifat teknis, dan bersifat khusus, sehingga buktikan sebab akibat dalam kasus Kawasan Terlarang Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok justru lebih menyulitkan pula.

Oleh karena itu bila menerapkan sistem pertanggungjawaban bersifat biasa tidaklah mencerminkan rasa keadilan karena korban disini mengalami kerugian ganda (*double victim*), yakni ia sudah sebagai korban dan juga berkewajiban pula membuktikan adanya *fault* atau *men rea* dari pelaku.²⁰ Konsep Pasal 1365 BW dengan tanggung gugat berdasarkan kesalahan, mengalami berbagai masalah seperti diatas.

UUPPLH memperkenalkan konsep tanggung gugat mutlak (*ricisoaansprakelijtheid*) atau yang dalam sistem hukum Anglo Amerika disebut sebagai asas *strict liability*. Dengan asas tanggung gugat mutlak penggugat tidak perlu lagi membuktikan unsur kesalahan tergugat, tanggung gugat timbul seketika pada saat terjadinya perbuatan. Prinsip tanggung gugat mutlak

¹⁷ *Ibid*, h. 129

¹⁸ Munir Efendy, *Op. Cit*, h.12

¹⁹ *Ibid.*, h.13.

²⁰ N.h.T.Siahaan, *Hukum Lingkungan*, Pancuran Alam, Jakarta, 2006, h. 274-275.

(*no fault liability or liability without fault*), pada prinsipnya dimaksud tanggung gugat keharusan untuk membuktikan adanya kesalahan.²¹ Dalam bidang lingkungan, asas tanggung gugat mutlak dikenal seiring dengan begitu rumit (*complicated*) mengenai aspek tanggung jawab perdata dibidang lingkungan. Beberapa faktor kesulitan mengidentifikasi luasan kerusakan/pencemaran lingkungan yang menjadi obyek tanggung jawab terkait beberapa faktor.²²

Salah satu upaya pemerintah dalam menangani masalah rokok adalah dengan membuat dasar pertimbangan diberlakukannya, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan, sebagaimana dinyatakan pada bagian "Menimbang": (a): bahwa rokok merupakan salah satu zat adiktif yang bila digunakan mengakibatkan bahaya bagi kesehatan individu dan masyarakat, oleh karena itu perlu dilakukan berbagai upaya pengamanan.

Peraturan Bersama Menteri Kesehatan Dan Menteri Dalam Negeri Nomor 188/Menkes/Pb/I/2011 Nomor 7 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok, Menimbang :

- a. bahwa asap rokok terbukti dapat membahayakan kesehatan individu, masyarakat, dan lingkungan, sehingga perlu dilakukan tindakan perlindungan terhadap paparan asap rokok;
- b. bahwa dalam rangka melindungi individu, masyarakat, dan lingkungan terhadap paparan asap rokok, pemerintah daerah perlu menetapkan Kawasan Tanpa Rokok.

Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 75 Tahun 2005 Tentang Kawasan Dilarang Merokok, menyatakan pada bagian "Menimbang":

- a. bahwa rokok merupakan salah satu zat adiktif yang bila digunakan dapat mengakibatkan bahaya kesehatan bagi individu dan masyarakat baik selaku perokok aktif maupun perokok pasif, oleh sebab itu diperlukan perlindungan terhadap bahaya rokok bagi kesehatan secara menyeluruh, terpadu, dan berkesinambungan;
- b. bahwa untuk udara yang sehat dan bersih hak bagi setiap orang, maka diperlukan kesadaran, kemauan, dan kemampuan masyarakat untuk mencegah dampak penggunaan rokok baik langsung maupun tidak langsung terhadap kesehatan, guna terwujudnya derajat kesehatan masyarakat yang optimal.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, mengatur dalam Pasal 114 bahwa: Setiap orang yang memproduksi atau memasukkan rokok ke wilayah Indonesia wajib mencantumkan peringatan kesehatan. Penjelasan Pasal 114 menegaskan: Yang dimaksud dengan "peringatan kesehatan" dalam ketentuan ini adalah tulisan yang jelas dan mudah terbaca dan dapat disertai gambar atau bentuk lainnya.

Pasal 115 menyatakan pada ayat:

- 1) Kawasan tanpa rokok antara lain:
 - a. fasilitas pelayanan kesehatan;
 - b. tempat proses belajar mengajar;
 - c. tempat anak bermain;
 - d. tempat ibadah;

²¹ Saefullah Wiradipraja, *Tanggung Jawab Pengangkut Dalam Hukum Pengangkutan Udara Internasional dan Nasional*, Liberty, Yogyakarta, 1989, h. 35.

²² Efendi, Aan, *Penyelesaian Sengketa Lingkungan*, Mandar Maju, Bandung, 2012. h.30-31.

- e. angkutan umum;
 - f. tempat kerja; dan
 - g. tempat umum dan tempat lain yang ditetapkan.
- 2) Pemerintah daerah wajib menetapkan kawasan tanpa rokok di wilayahnya.

Penjelasan Pasal 115 ayat (1) menegaskan khusus bagi tempat kerja, tempat umum, dan tempat lainnya dapat menyediakan tempat khusus untuk merokok. Ayat (2) Pemerintah daerah dalam menetapkan kawasan tanpa rokok harus mempertimbangkan seluruh aspek secara holistik.

Pelanggaran atas larangan di kawasan tanpa rokok terjadi apabila dengan sengaja merokok di kawasan tanpa rokok, seperti: fasilitas pelayanan kesehatan; tempat proses belajar mengajar; tempat anak bermain; tempat ibadah; angkutan umum; tempat kerja; dan tempat umum dan tempat lain yang ditetapkan.

Pelanggaran; *overtrading; violation; contravention*, yaitu: perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana yang oleh undang-undang pidana ditentukan lebih ringan pidananya daripada kejahatan. Pelanggaran undang-undang; *wetschending*, yaitu: perbuatan yang tidak sesuai atau bertentangan dengan ketentuan undang-undang; misalnya, orang yang melanggar larangan atau tidak melakukan kewajiban hukum pidana.²³

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan, mengatur mengenai Kawasan Tanpa Rokok, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 22: Tempat umum, sarana kesehatan, tempat kerja dan tempat yang secara spesifik sebagai tempat proses belajar mengajar, arena kegiatan anak, tempat ibadah dan angkutan umum dinyatakan sebagai kawasan tanpa rokok. Pasal 23: Pimpinan atau penanggungjawab tempat umum dan tempat kerja yang menyediakan tempat khusus untuk merokok harus menyediakan alat penghisap udara sehingga tidak mengganggu kesehatan bagi yang tidak merokok. Pasal 24: Dalam angkutan umum dapat disediakan tempat khusus untuk merokok dengan ketentuan :

- a. Lokasi tempat khusus untuk merokok terpisah secara fisik/tidak bercampur dengan kawasan tanpa rokok pada angkutan umum yang sama;
- b. Dalam tempat khusus untuk merokok harus dilengkapi alat penghisap udara atau memiliki sistem sirkulasi udara yang memenuhi persyaratan yang ditetapkan oleh Menteri yang bertanggung jawab di bidang perhubungan.

Pasal 25: Pemerintah Daerah wajib mewujudkan kawasan tanpa rokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22, di wilayahnya.

Dalam peraturan bersama menteri kesehatan dan menteri dalam negeri Nomor 188/MENKES/PB/I/2011 NOMOR 7 TAHUN 2011 tentang pedoman Kawasan Terbatas Merokok dalam hal pemberian sanksi dalam Pasal 6

- 1. Ketentuan lebih lanjut mengenai KTR di provinsi dan kabupaten/kota diatur dengan peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota.
- 2. Peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit memuat:
 - a. Pengaturan tentang KTR;
 - b. peran serta masyarakat;

²³Andi Hamzah,, *Terminologi Hukum Pidana*, *Op.Cit*, h.95.

- c. pembentukan satuan tugas penegak KTR;
 - d. larangan dan kewajiban; dan
 - e. sanksi.
3. Sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf e dikenakan sanksi kepada:
- a. orang perorangan berupa sanksi tindak pidana ringan; dan
 - b. badan hukum atau badan usaha dikenakan sanksi administratif dan/atau denda.

Dalam Pasal tersebut menjelaskan bahwa mengenai penerapan sanksi-sanksi di serahkan dalam peraturan daerah/kota masing-masing, maka jika mengacu dalam Pertauran Bersama tersebut Daerah Kota Surabaya dalam Peratur daerah Kota Surabaya Nomor 2 tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok, menjelaskan Sanksi Administratif dalam Pasal 12

- 1) Walikota berwenang memberikan sanksi administratif bagi setiap orang yang melanggar ketentuan Pasal 4 ayat (1), Pasal 4 ayat (2), Pasal 6 ayat (1), Pasal 6 ayat (3), Pasal 7, Pasal 8 ayat (1) dan/atau Pasal 8 ayat (2).
- 2) Sanksi administratif bagi setiap orang yang melanggar ketentuan Pasal 4 ayat (1) dan/atau Pasal 6 ayat (3) adalah denda sebesar Rp 250.000,00 (dua ratus lima puluh ribu rupiah).
- 3) Pegawai ASN yang melanggar ketentuan Pasal 4 ayat (1) dan/atau Pasal 6 ayat (3) dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 4) Sanksi administratif bagi setiap orang yang melanggar ketentuan Pasal 4 ayat (2), Pasal 6 ayat (1), Pasal 7, Pasal 8 ayat (1) dan/atau Pasal 8 ayat (2) berupa:
 - a. teguran lisan;
 - b. peringatan tertulis;
 - c. penghentian sementara kegiatan;
 - d. denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah); dan/atau
 - e. pencabutan izin.
- 5) Denda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (4) harus disetorkan ke Rekening Kas Umum Daerah.

Sedangkan aturan yang Kawasan Terlarang Rokok diatur dalam Pasal Pasal 3 (1) Kawasan Tanpa Rokok di daerah meliputi:

- a. sarana kesehatan;
- b. tempat proses belajar mengajar;
- c. arena kegiatan anak;
- d. tempat ibadah;
- e. angkutan umum;
- f. tempat kerja;
- g. tempat umum;
- h. tempat lainnya.

Maka dalam hal lembaga-lembaga yang tidak menyediakan Kawasan Terbatas Merokok.

Sesuai yang dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) yang menuntut bahwa "Kawasan Tanpa Rokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) huruf f, huruf g dan huruf h menyediakan tempat khusus untuk merokok." Maka lembaga tersebut dapat digugat dan dikenakan sanksi administrative sesuai dengan ketentuan Pasal 12 ayat (4) yaitu:

- 4) Sanksi administratif bagi setiap orang yang melanggar ketentuan Pasal 4 ayat (2), Pasal 6 ayat (1), Pasal 7, Pasal 8 ayat (1) dan/atau Pasal 8 ayat (2) berupa:
- teguran lisan;
 - peringatan tertulis;
 - penghentian sementara kegiatan;
 - denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah); dan/atau
 - pencabutan izin.

Tanggung gugat akibat lembaga yang tidak menyediakan KTR, dapat dilakukan pada badan hukum, yakni perusahaan atau lembaga yang telah menerapkan KTR tetapi tidak menyediakan tempat khusus bagi perokok yang pada akhirnya dapat merugikan lingkungan sekitar maupun orang sekitar dan telah melakukan kerusakan/pencemaran. Tanggung gugat perdata, dalam hal ini berupa tuntutan ganti rugi atas dasar perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh lembaga/perusahaan terhadap kerusakan/pencemaran lingkungan akibat tidak memberlakukan KTR sesuai dengan prosedur, tanggung gugat tersebut dapat dilakukan di pengadilan negeri tempat perkara.

Prosedur Gugatan yang dapat diajukan terhadap lembaga yang tidak menyediakan Kawasan Terbatas Rokok dan Kawasan Terlarang Merokok

Dalam perbuatan terhadap pencemaran udara dan juga lingkungan, dalam pengertian bahwa semua perbuatan lembaga dalam menerapkan Kawasan Terbatas Merokok dan Kawasan Terlarang Rokok harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum, termasuk dalam segala konsekuensinya untuk dikenakan sanksi hukum terhadap pelanggaran norma-norma hukum yang mendasari. Dalam beberapa istilah tanggung gugat menurut J.H. Nieuwenhuis, tanggung gugat timbul karena adanya perbuatan melanggar hukum (*onrethmatige daad*) dan merupakan penyebab (*oorzaak*) timbulnya kerugian. Sedangkan pelakunya bersalah (*schuld*), maka orang itu harus bertanggung gugat atas kerugian tersebut. Hal ini juga selaras dengan pendapat Marthalena Pohan, yang mengemukakan suatu tanggung gugat karena ada suatu *unstfout*.

Dengan demikian setiap kewenangan yang sah baik bersumber dari Undang-Undang maupun perjanjian, dapat menimbulkan tanggung jawab pada si pelaksana tugas atau kewajiban itu. Dalam Black's Law Dictionary, dinyatakan: "*Liability is the quality or state of being legally obligated or accountable' legal responsibility to another pr to society; onforceable by civil remedy or criminal punishment (liability for injures caused by negligence)-also termed legal liability.*"

Pasal 1365 BW tanggung gugat berdasarkan perbuatan melawan hukum, juga kepada kesalahan pada si pembuat. Menurut Philipus M. Hadjon Pasal 1365 BW dapat sebagian peraturan yang berlaku baik dalam suasana hukum perdata maupun hukum public, yakni:

Pemerintah lebih suka menggunakan lembaga-lembaga hukum yang tersedia dalam lapangan hukum perdata dengan segala macam bentuk variasinya. Hal ini disebabkan karena dengan sarana yang ada tersedia dalam suasana hukum perdata terutama lembaga kebebasan berkontrak banyak sekali kemungkinan yang dapat direalisasi daripada kalau menggunakan ketentuan hukum public.

Ditinjau dari sudut hukum perdata tindakan lembaga yang tidak menjalankan Kawasan Terbatas Merokok dan Kawasan Terlarang Rokok ini dapat terjadi, apabila lembaga tersebut dalam hubungan dengan pemberian fasilitas pelayanan kepada masyarakat mengakibatkan

kerugian perdata, hal tersebut terjadi karena dalam pemberian fasilitas larangan untuk merokok tersebut terdapat unsur kesalahan/kelalaian dalam melakukan tindakan yang tidak sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan dan standar pelaksanaan Kawasan Terbatas Merokok dan Kawasan Terlarang Rokok, sehingga melahirkan tanggung jawab, baik tanggung jawab perdata, tanggung jawab pidana, maupun secara administrasi.

Prosedur Gugatan *Class Action*

Hukum perdata, baik HIR dan maupun RBG, telah mengatur mengenai hak setiap orang untuk melakukan penuntutan atas haknya melalui pengadilan. Tuntutan hak atau gugatan tersebut dapat diajukan oleh satu orang ataupun lebih terhadap satu pihak atau lebih lainnya. Gugatan atau penuntutan hak oleh lebih dari satu orang dapat dilakukan melalui prosedur gugatan kumulasi atau gabungan gugatan²⁴ Gugatan kumulasi dibagi menjadi dua (2), yakni gugatan kumulasi obyektif dan gugatan kumulasi subyektif. Gugatan kumulasi obyektif adalah penggabungan beberapa tuntutan (obyek tuntutan) dalam satu gugatan. Gugatan subyektif adalah gugatan yang melibatkan penggugat atau tergugat yang lebih dari satu. Penuntutan hak atau gugatan yang dilakukan oleh sejumlah besar orang merupakan gugatan kumulasi subyektif.

Prosedur gugatan kumulasi dianggap tidak efektif dan tidak efisien untuk menangani kasus yang melibatkan ratusan hingga ribuan orang penggugat. Ketidakefisienan dan ketidakefektifan dari gugatan akumulasi terletak di segi administrasi. Surat gugatan harus menyebutkan identitas setiap pihak penggugat yang terlibat satu per satu. Apabila pihak penggugat ingin menggunakan jasa kuasa hukum, maka dalam surat kuasa khusus tersebut harus dibubuhkan tanda tangan seluruh pihak penggugat. Pihak pengadilan juga harus melakukan pemanggilan terhadap seluruh pihak penggugat yang jumlahnya sangat besar. Hal - hal tersebut membuat waktu yang dibutuhkan menjadi semakin lama dan memperbesar biaya yang dibutuhkan. Hal tersebut berseberangan dengan amanat Pasal 4 ayat (2) UU No. 48 tahun 2009 yakni peradilan bersifat sederhana, cepat, dan biaya ringan. Prosedur beracara baru yang dapat menyederhanakan proses beracara dalam kasus yang melibatkan penggugat dengan jumlah yang besar sangat dibutuhkan.

Pemerintah telah mengadopsi prosedur beracara baru yang disebut dengan *class action* untuk memenuhi kebutuhan tersebut. *Class action* telah diadopsi oleh Indonesia dalam berbagai undang-undang. Undang - undang tersebut antara lain Undang-Undang No. 23 tahun 1997 yang telah diganti dengan Undang - Undang No. 32 tahun 2009 dalam bidang hukum lingkungan, Undang-Undang No. 8 tahun 1999 dalam bidang perlindungan konsumen, Undang - Undang No. 41 tahun 1999 yang telah diubah dengan Undang - Undang No. 19 tahun 2004 dalam bidang penegakan hukum kehutanan, dan Undang - Undang lainnya.²⁵

Prosedur gugatan *class action* atau gugatan perwakilan kelompok sendiri telah diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) No. 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok. Menurut Pasal 1 yang dimaksud dengan gugatan perwakilan kelompok atau *class action* adalah suatu tata cara pengajuan gugatan, dalam mana satu orang atau lebih yang mewakili kelompok mengajukan gugatan untuk diri - diri mereka sendiri, dan sekaligus mewakili sekelompok orang banyak yang jumlahnya banyak, yang memiliki kesamaan fakta atau dasar hukum antara wakil kelompok dan anggota kelompok yang dimaksud. Perwakilan kelompok

²⁴ Susanti Adi Nugroho, *Class Action & Perbandingan Dengan Negara Lain*, Kencana Pranada Media Group, Jakarta 2010, h.1.

²⁵ E. Sundari, *Praktik Class Action di Indonesia*. Yogyakarta: Atma Pustaka, h. 1.

adalah satu orang atau lebih yang menderita kerugian yang mengajukan gugatan dan sekaligus mewakili kelompok orang yang lebih banyak jumlahnya. Anggota kelompok dari gugatan class action terdiri dari sekelompok orang dalam jumlah banyak yang menderita kerugian, yang kepentingannya diwakili oleh wakil kelompok di pengadilan.

Prosedur gugatan *class action* dianggap efektif dan efisien untuk menangani gugatan massal dikarenakan prosedur ini mampu menyederhanakan proses administrasi dan biaya yang tidak dapat dilakukan dengan prosedur acara kumulasi subyektif. Gugatan *class action* tidak perlu disebutkan satu per satu identitas pihak penggugat. Menurut Pasal 3 PERMA No. 1 tahun 2002, gugatan *class action* hanya perlu memuat identitas lengkap wakil kelompok dan definisi kelompok secara rinci, tanpa perlu menyebut seluruh anggota kelompok satu per satu. Pasal 4 PERMA tersebut menyebutkan bahwa untuk mewakili kepentingan anggota kelompok, wakil kelompok tidak dipersyaratkan memperoleh surat kuasa khusus dari anggota kelompok. Tanpa adanya surat kuasa dari anggota kelompok, wakil kelompok tetap dapat membawa kepentingan anggota kelompok, sehingga putusan dari gugatan tersebut akan tetap mengikat anggota kelompok. Surat kuasa khusus untuk menggunakan jasa kuasa hukum, maka yang perlu membubuhkan tanda tangan adalah para wakil kelompoknya saja. Masih banyak kemudahan lain yang didapat melalui prosedur gugatan *class action*.

Prosedur gugatan *class action* efektif dan efisien namun hanya dapat digunakan untuk kasus dengan keadaan tertentu saja. Syarat - syarat dan ketentuan mengenai prosedur *class action* diatur dalam PERMA No. 1 tahun 2002. Menurut Pasal 2, gugatan dengan prosedur *class action* dapat diajukan apabila memenuhi syarat - syarat sebagai berikut:

1. Jumlah anggota kelompok sedemikian banyak sehingga tidak efektif dan efisien apabila gugatan dilakukan secara sendiri - sendiri atau secara bersama - sama dalam satu gugatan.
2. Terdapat kesamaan fakta atau peristiwa, dan kesamaan dasar hukum yang digunakan yang bersifat substansial, serta terdapat kesamaan jenis tuntutan di antara wakil kelompok dengan anggota kelompoknya.
3. Wakil kelompok memiliki kejujuran dan kesungguhan untuk melindungi kepentingan anggota kelompok yang diwakili.

Penilaian apakah suatu gugatan dapat dilakukan dengan prosedur gugatan *class action* atau tidak akan dilihat dari syarat - syarat tersebut. Rumusan diatas terdapat suatu kriteria yakni *commonality and typicality*. Kriteria ini mengharuskan adanya kesamaan fakta atau peristiwa (*question of fact*) dan kesamaan dasar hukum yang bersifat substansial (*question of law*) serta terdapat kesamaan jenis tuntutan di antara wakil kelompok dengan anggota kelompoknya. Menentukan kesamaan fakta bukan berarti tidak boleh ada perbedaan antara wakil kelompok dengan anggota kelompok. Bahwa yang dimaksud dengan kesamaan fakta adalah kesamaan secara substansial, yakni fakta yang menyebabkan kerugian langsung yang diderita oleh anggota kelompok dan wakil kelompok harus merupakan sumber yang sama dan terjadi dalam kurun waktu tertentu yang sama. Perbedaan fakta dibolehkan apabila tidak bersifat substansial misalkan besarnya kerugian yang diderita sepanjang kerugian berasal dari sumber yang sama.²⁶

Setiap anggota kelompok yang menderita kerugian secara langsung mempunyai hak untuk menjadi wakil kelompok dan mengajukan gugatan ke pengadilan, namun tidak semua anggota

²⁶ Susanti Adi Nugroho, *Op, Cit.*, h. 94.

kelompok mampu mewakili kepentingan anggota kelompok sebagai wakil kelompok. Pasal 2 PERMA No. 1 tahun 2002 mengatur mengenai kriteria *adequacy of representation*. Yakni kriteria yang mengatur bahwa wakil kelompok harus memiliki kejujuran dan kesungguhan untuk mewakili kepentingan anggota kelompok yang diwakilinya. PERMA tidak mengatur lebih lanjut mengenai bagaimana hakim menilai kriteria wakil kelas tersebut, sehingga dalam prakteknya hakim memiliki pandangan yang berbeda - beda untuk menilai kriteria *adequacy of representation*.

Class action sangat dibutuhkan jika digunakan untuk kepentingan efektifitas dan efisiensi karena satu orang saja dari pihak yang dirugikan yang bertindak sebagai wakil dari kelompok yang jumlahnya banyak, secara formil gugatan dianggap sah untuk penyelesaian kepentingan seluruh kelompok.²⁷ Menurut Susanti Adi Nugroho²⁸ prosedur gugatan *class action* umumnya mempunyai tujuan agar proses berperkara menjadi lebih ekonomis dan biaya lebih efisien (*Judicial economy*), memberikan akses pada keadilan (*Access to justice*) dan mengurangi hambatan - hambatan bagi pihak penggugat individual yang pada umumnya berposisi lebih lemah untuk memperoleh keadilan, mengubah sikap pelaku pelanggaran dan menumbuhkan sikap jera bagi mereka yang berpotensi untuk merugikan kepentingan masyarakat luas (*Behaviour modification*), mewujudkan peradilan yang sederhana, cepat, dan biaya ringan sesuai dengan ketentuan dalam peraturan perundang - undangan serta mencegah kemungkinan terjadinya putusan berbeda atau tidak konsisten antara majelis hakim yang satu dengan majelis hakim yang lain, jika perkara diajukan secara individual.

Pada prinsipnya pemeriksaan dalam perkara dengan prosedur beracara secara Gugatan Perwakilan Kelompok (*Class Action*) sama dengan pemeriksaan dan pembuktian pada gugatan perdata pada umumnya.²⁹ Ada beberapa hal khusus dalam prosedur *class action*, salah satunya adalah pemeriksaan awal. Hasil pemeriksaan awal memberikan penetapan sah atau tidaknya gugatan tersebut dilaksanakan dengan prosedur beracara *class action* yang ditetapkan dalam putusan sela. Hal ini diatur dalam Pasal 5 ayat (3) PERMA No.1 Tahun 2002. Pemeriksaan awal tersebut terdiri dari :

1. Pemeriksaan apakah wakil yang maju dianggap jujur dan benar-benar mewakili kepentingan kelompok. Kriteria dan penilaian dalam pemeriksaan ini diserahkan sepenuhnya kepada Majelis Hakim yang memeriksa perkara. Anggota kelompok (*class members*) diberi kesempatan untuk mengajukan keberatan terhadap wakil kelompok yang maju di persidangan. Atas dasar keberatan tersebut, hakim dapat mengganti wakil kelompok dengan yang lain. Sebelum wakil kelompok diganti, wakil kelompok sebelumnya tidak boleh mengundurkan terlebih dahulu.
2. Pemeriksaan apakah ada kesamaan permasalahan, hukum, dan fakta serta tuntutan pada seluruh anggota kelompok.
3. Pembuktian khusus untuk membuktikan masalah yang sama yang menimpa banyak orang

Pada tahap awal, dilakukan permohonan pengajuan gugatan secara *class action*. Permohonan pengajuan gugatan *class action*. Wakil kelas sebagai para penggugat bertindak untuk dirinya sendiri dan untuk seluruh anggota. Karena jumlah anggota kelompok yang sangat banyak maka tidaklah efektif dan efisien apabila gugatan diajukan secara sendiri-sendiri atau bersama-sama

²⁷ Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, h. 141.

²⁸ Susanti Adi Nugroho, *Op, Cit.*, h. 33-34.

²⁹ Emerson Yuntho, *Class Action Sebuah Pengantar*, Seri Bahan Bacaan Kursus HAM Untuk Pengacara X Tahun 2005, ICEL, Jakarta, h. 28.

dalam satu gugatan. Hal ini sesuai dengan pasal 2 huruf (a) Peraturan Mahkamah Agung RI No. 1 Tahun 2002.

Setelah melalui tahap pemeriksaan awal, maka Majelis Hakim yang memeriksa perkara akan memutuskan dikabulkan atau tidak pemeriksaan perkara dengan prosedur gugatan perwakilan kelompok (*class action*). Penetapan sahnya gugatan perwakilan kelompok dituangkan dalam suatu penetapan pengadilan. Bahwa dalam menilai keabsahan penggunaan prosedur *class action*, unsur yang dipertimbangkan adalah terpenuhi atau tidaknya syarat-syarat materiil dan formil yang diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung RI No. 1 Tahun 2002.

Kesimpulan

Sesuai dengan rumusan masalah diatas maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. bahwa kesehatan merupakan hak asasi manusia. Maka dari itu setiap orang berhak mendapatkan untuk hidup sehat sesuai Pasal 28H UUDNRI bahwa kesehatan dijamin oleh Negara. Namun dalam pelaksanaannya terjadi beberapa permasalahan, seperti lembaga yang telah menerapkan KTR dimana dalam Peraturan Bersama Menteri bernomor 188/MENKES/PB/I/2011 Nomor 7 Tahun 2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok itu tidak menerapkan aturan secara benar yang mana suatu lembaga yang melarang seseorang untuk merokok namun lembaga tersebut tidak menyediakan tempat bagi perokok, yang pada akhirnya akan merugikan kedua piha (perokok dan tidak perokok). Akibat cacatnya prosedur yang dilakukan oleh lembaga tersebut maka, pihak yang dirugikan dapat melakukan tanggung gugat terhadap lembaga-lembaga yang tidak menjalankan Kawasan Terlarang Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok dengan benar. Gugatan ini dilakukan melalui Pengadilan Tinggi. Dasar hukum dalam menggugat ini adalah Pasal 1365 KUHPerdara tentang perbuatan melawan hukum. Dalam menggugat lembaga-lembaga yang tidak menjalankan Kawasan Terlarang Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok ini menggunakan gugatan mutlak atau *strict liability*.
2. Masyarakat yang merasa dirugikan hak katas kesehatannya dalam pelaksanaan KTR dapat melakukan gugatan. Prosedur gugatan untuk menggugat sebuah lembaga yang tidak menjalankan kawasan terlarang rokok dan kawasan terbatas merokok adalah menggunakan gugatan *class action*, gugatan ini telah diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok. gugatan *class action* ini dianggap efektif dan paling efisien untuk menangani gugatan missal dikarenakan prosedur ini mampu menyederhanakan proses administrasi.

Saran

Berdasarkan yang telah dibahas dalam penulisan ini, maka penulis memberikan saran sebagai berikut:

1. Terhadap masyarakat, dengan adanya penulisan skripsi ini maka dapat dijadikan informasi dan pengetahuan apabila lembaga dapat digugat jika terjadi kegagalan dalam memberikan penerapan suatu perintah undang-undang. Sehingga masyarakat yang merasa belum dijamin atau mendapatkan tindakan diskriminatif maka dapat menggugat baik secara perdata, administrasi.
2. Terhadap penulis selanjutnya yang ingin menulis penelitian yang serupa, sehingga dengan adanya skripsi ini maka sebagai bahan referensi. Terutama membahas lebih mendalam tentang tanggung gugat mutlak (*Strict liability*). Karena dalam penelitian itu tidak membahas secara mendalam.

DAFTAR BACAAN

Buku:

1. A. Tresna Sastrawijaya, *Pencemaran Lingkungan*, Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2000
2. Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Bandung: Mandar Maju, 2017.
3. E. Sundari, *Praktik Class Action di Indonesia*. Yogyakarta: Atma Pustaka
4. Efendi, Aan, *Penyelesaian Sengketa Lingkungan*, Mandar Maju, Bandung, 2012.
5. Emerson Yuntho, *Class Action Sebuah Pengantar*, Seri Bahan Bacaan Kursus HAM Untuk Pengacara X Tahun 2005, ICEL, Jakarta
6. Fence M. Wantu, *"Mewujudkan Kepastian Hukum, Keadilan dan Kemanfaatan"*.
7. Fuady Munir, *Perbuatan Melawan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002.
8. Hendrojo Soewono, *Perlindungan Hak-Hak Pasien dalam Transaksi Terapeutik*, Surabaya: Srikandi, 2006.
9. Ishaq, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika. Jakarta. 2012.
10. Masyhur Effendi, *HAM dalam Dinamika/Dimensi Hukum, Politik, Ekonomi, dan Sosial*. Bogor: Ghalia Indonesia, 2014.
11. Mertokusumo, Sudikno, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 2005.
12. N.h.T.Siahaan, *Hukum Lingkungan*, Pancuran Alam, Jakarta, 2006.
13. Nieuwenhuis, J.H, *Hoofdstuken verbintenisserecht*, terjemahan Djasadin Saragih, Surabaya, 1985.
14. Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum, Kencana*, Jakarta, 2017.
15. Romi Librayanto. *Ilmu Negara*. Cetakan Kedua. Pustaka Refleksi, Makassar, 2012.
16. Saefullah Wiradipraja, *Tanggung Jawab Pengangkut Dalam Hukum Pengangkutan Udara Internasional dan Nasional*, Liberty, Yogyakarta, 1989.
17. Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum*, Bandung: Sinar Baru. 1983.
18. Sitepoe, Mangku, *Usaha Mencegah Pencemaran Udara*, Jakarta, PT Grasindo Anggota Ikapi, 1997.
19. Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Raja Grafindo, Depok, 2015.
20. Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Yogyakarta: Liberty, Yogyakarta. 1996.
21. Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Yogyakarta: Liberty, Yogyakarta. 2005.
22. Susanti Adi Nugroho, *Class Action & Perbandingan Dengan Negara Lain*, Kencana Pranada Media Group, Jakarta 2010.
23. Suyono, *Pencemaran Kesehatan Lingkungan*, Jakarta: EGC, Qurratur R. Estu Tiar, 2013.
24. Tatiek Sri Djatmiati, *Tanggung Jawab Pribadi dan Tanggung Jawab Jabatan*, penerbit Alumni Universitas Trisakti, Jakarta, 2010.
25. Tjandra Yoga Aditama, *Rokok dan Kesehatan*, (Jakarta: UI Press, 2011)
26. Yafie, Ali, *Merintis Fiqh Lingkungan Hidup*, Jakarta:Ufuk Press, 2006.
27. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.

Internet:

1. <https://www.cnnindonesia.com/gaya-hidup/20180905184752-255-327955/jumlah-perokok-muda-masih-tinggi> diakses pada tanggal 15 mei 2019
2. <http://fhukum.unpatti.ac.id/artikel/korupsi/253-analisis-tentang-tanggung-gugat-dalam-kontrak-pengadaan-barang-dan-jasa>, diakses 15 mei 2019
3. Syafaruddin Kalo, *"Penegakan Hukum yang Menjamin Kepastian Hukum dan Rasa Keadilan Masyarakat"* dikutip dari <http://www.academia.edu.com> diakses 24 Juni 2019

Undang-Undang:

1. Pasal 1 ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 109 Tahun 2012
2. Peraturan Bersama Antara Menteri Kesehatan dan Menteri Dalam Negeri dituangkan dalam surat bernomor 188/MENKES/PB/I/2011 Nomor 7 Tahun 2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Kawasan Tanpa rokok.

