

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Rokok merupakan salah satu barang yang mudah sekali untuk dijumpai dimanapun dan kapanpun. Hampir setiap orang pasti mengetahui apa yang disebut dengan rokok. Dalam kehidupan sehari-hari pun rokok dapat dengan mudah untuk dijumpai. Rokok merupakan salah satu barang yang unik (terutama cara mengkonsumsinya), karena cara rokok untuk bisa memuaskan konsumen (perokok aktif) yaitu melalui asap yang dihasilkan dari pembakaran tembakau dan dicampur bahan lain didalamnya yang kemudian dihisap melalui mulut oleh perokok aktif. Rokok juga menjadi bahan pemuas kebutuhan bagi para konsumen atau perokok aktif tersebut.

Rokok mengandung lebih dari 4.000 bahan kimia (nikotin, TAR, acetone, methanol, dan lainnya), termasuk 43 bahan penyebab kanker yang telah diketahui, sehingga rokok dan lingkungan yang tercemar asap rokok dapat membahayakan kesehatan. Namun, walaupun kesadaran akan bahaya kesehatan akibat merokok telah ada, konsumen rokok tetap saja mengonsumsi rokok dan cenderung mengabaikan dampak negatif rokok bagi kesehatan.

Setiap tahunnya, jumlah perokok di dunia memang berkurang. Akan tetapi tidak begitu yang terjadi di Indonesia, hal ini merupakan hasil dalam penelitian dari Institute for Health Metrics and Evaluation University of Washington di Amerika Serikat yang mengkaji tingkat perokok dari tahun 1980-2012 berdasarkan data dari 187 negara. Timor Leste dan Indonesia menduduki peringkat

pertama dan kedua dalam soal banyaknya jumlah perokok. Di Timor Leste, 61% penduduk merokok, sementara di Indonesia, persentasinya adalah 57%.<sup>1</sup>

Selain itu, Direktur Jenderal Pengendalian Penyakit dan Penyehatan Lingkungan (PP dan PL) Kemenkes RI, Prof. dr. Tjandra Yoga Aditama SpP(K), MARS, DTM&H menyampaikan, menurut data hasil Global Adult Tobacco Survey (GATS) 2011, persentase perokok aktif di Indonesia mencapai 67% (laki-laki) dan 2.7% (perempuan) dari jumlah penduduk, terjadi kenaikan 6 tahun sebelumnya perokok laki-laki sebesar 53%. Data yang sama juga menyebutkan bahwa 85.4% orang dewasa terpapar asap rokok ditempat umum, di rumah (78.4%) dan di tempat bekerja (51.3%). Mereka yang merokok dirumah sama dengan mencelakakan kesehatan anak dan istri, tegas Prof. Tjandra.<sup>2</sup>

Memang rokok sudah sangat mudah ditemui keberadaannya di Indonesia ini, terutama di kota-kota besar yang secara tidak langsung memiliki akses yang lebih mudah untuk mendapatkan informasi mengenai rokok dan lebih mudah pula untuk dapat membeli rokok tersebut. Kota Padang merupakan ibukota dari Provinsi Sumatera Barat. Sebagai ibukota provinsi, tentu Kota Padang memiliki akses yang lebih mudah juga untuk banyak hal termasuk rokok. Kemudahan akses rokok pun mulai merambah ke lingkungan remaja di Kota Padang. Ketua Ruang Anak Dunia Foundation (Ruandu) Muharman mengatakan bahwa setidaknya 10 persen pelajar sekolah dasar di Kota Padang mengaku pernah membelanjakan uang jajan mereka untuk membeli rokok. Data tersebut didapatkan oleh Ruandu

---

<sup>1</sup> Jumlah Perokok di Indonesia Semakin Meningkat  
(<http://news.detik.com/read/2014/01/08/114056/2461422/1513/jumlah-perokok-di-indonesia-semakin-meningkat> diakses pada tanggal 5 Maret 2014 pukul 16.38 wib).

<sup>2</sup> Kemenkes Luncurkan Hasil Survey Tembakau  
(<http://www.depkes.go.id/index.php?vw=2&id=2051> diakses pada 5 Maret 2014 pukul 17.01 wib).

melalui survei yang dilakukan pada 2017 terhadap 2.026 anak usia 10–18 tahun di Kota Padang. Sementara itu, untuk tingkat SMP dan SMA, angkanya berkisar 15 persen dan 25–30 persen.<sup>3</sup>

Menurut Muharman, rokok saat ini sangat mudah diakses oleh anak. Selain karena banyak penjual rokok di sekitar anak, murah nya harga rokok juga punya andil terhadap mudahnya akses anak terhadap rokok. Berdasarkan survei juga ditemukan bahwa 74,53 persen responden mengatakan bahwa harga rokok murah. Tidak hanya karena murah, keberadaan iklan rokok di tempat-tempat umum juga semakin membuat anak tertarik untuk mencoba rokok.

Banyaknya jumlah perokok di Kota Padang memang menjadi persoalan, apalagi jika para perokok aktif tersebut melakukan aktifitas merokoknya di tempat-tempat umum. Karena dampak yang ditimbulkan tidak hanya kepada mereka yang melakukan aktifitas merokok aktif saja, akan tetapi memberi dampak juga terhadap orang yang berada di sekitar perokok aktif tersebut meskipun mereka tidak ikut melakukan aktifitas merokok.

Dengan adanya fenomena tersebut maka perlu adanya aturan yang bisa mengatur aktifitas merokok di lingkungan Kota Padang. Oleh karena itu, demi mengurangi dampak negatif rokok, pemerintah telah mengkomunikasikan tentang bahaya merokok kepada masyarakat. Selain itu, peraturan pemerintah mengenai larangan merokok juga telah dikeluarkan pemerintah Padang melalui Peraturan Daerah Nomor 24 Tahun 2012 tentang Kawasan Tanpa Rokok.

---

<sup>3</sup>10 Persen Siswa di Kota Padang Pernah Merokok (<http://padangkita.com/10-persen-siswa-sd-di-kota-padang-pernah-merokok/>). Diakses pada 13 maret 2018 pukul 14.20 wib).

Peraturan Daerah ini dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Padang dengan dasar fenomena mengenai jumlah perokok yang semakin hari semakin bertambah jumlahnya. Dan aktifitas merokok yang dilakukan oleh perokok aktif ini sudah mengganggu ruang publik yang tidak hanya ditempati atau dipergunakan oleh perokok aktif saja, melainkan oleh orang lain yang tidak merokok seperti anak-anak dan lain-lain.

Tujuan dari dikeluarkan peraturan daerah ini yang paling utama adalah untuk membebaskan ruang terbuka untuk umum dari bahaya asap rokok yang ditimbulkan dari aktifitas merokok oleh para perokok aktif sehingga tidak mengganggu orang lain bukan perokok yang berada di lingkungan sekitar lingkungan tersebut. Dalam peraturan daerah ini sendiri sudah dijabarkan mengenai tujuan dari peraturan daerah ini, yaitu:

Penetapan Kawasan Tanpa Rokok bertujuan untuk:

- a. memberikan perlindungan yang efektif dari bahaya asap rokok orang lain;
- b. memberikan ruang dan lingkungan yang bersih dan sehat bagi masyarakat;
- c. melindungi kesehatan masyarakat secara umum dari dampak buruk merokok baik langsung maupun tidak langsung;
- d. untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat;
- e. untuk mencegah perokok pemula;<sup>4</sup>

Dari tujuan yang terdapat dari peraturan daerah tersebut, dapat disimpulkan bahwa yang menjadi fokus utama oleh Pemerintah Kota Padang adalah bagaimana menjadikan tempat-tempat umum di Kota Padang bebas dari perokok maupun

---

<sup>4</sup>Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 24 Tahun 2012 tentang Kawasan Tanpa Rokok pasal 3 mengenai tujuan peraturan daerah.

asap rokok. Adapun tempat-tempat umum yang dimaksud dalam peraturan daerah tersebut, yaitu:

- a. fasilitas pelayanan kesehatan;
- b. tempat proses belajar mengajar;
- c. tempat anak bermain;
- d. tempat ibadah;
- e. angkutan umum;
- f. tempat kerja;
- g. tempat umum; dan
- h. tempat lainnya yang ditetapkan.<sup>5</sup>

Dalam upaya untuk menerapkan peraturan daerah ini, Pemerintah Kota Padang sudah melakukan berbagai upaya. Dimulai dari sosialisasi kepada masyarakat melalui media cetak, pemasangan sticker di kendaraan-kendaraan umum untuk larangan merokok, menetapkan kawasan-kawasan umum menjadi kawasan bebas asap rokok, sampai melakukan sidak terhadap perokok-perokok yang masih melakukan aktivitas merokoknya di kawasan yang ditetapkan sebagai kawasan tanpa rokok.

Untuk implementasi ini dilakukan secara langsung oleh Pemerintah Kota Padang melalui Dinas Kesehatan Kota Padang. Dinas Kesehatan melakukan sosialisasi dan pemberian informasi mengenai aturan kawasan tanpa rokok. Setelah dijalankannya peraturan daerah ini, memang sudah ada beberapa perubahan di Kota Padang. Perubahan yang terjadi seperti dilarangnya iklan rokok yang ada di Kota Padang sejak awal tahun 2018 dan juga pembersihan sekolah-

---

<sup>5</sup>Ibid., pasal 7 ayat 1

sekolah dari iklan rokok, serta adanya pemasangan sticker larangan merokok di kendaraan umum. Papan-papan reklame bernuansa rokok mulai menghilang di Kota Padang. Baliho atau papan reklame yang sebelumnya memuat konten rokok, kini kosong atau telah diganti dengan reklame non-rokok.<sup>6</sup>

**Gambar 1.1**  
**Pelarangan Iklan Rokok di Kota Padang**  
**Sebelum Dilarang**



*Sumber: Ruang Anak Dunia Foundation 2018*

Pada gambar dapat dilihat perbandingan keadaan kawasan Jl. Khatib Sulaiman dan Kl. Bagindo Azis Chan. Pada Foto bagian atas dapat dilihat kondisi

---

<sup>6</sup>Padang Mulai Batasi Iklan Rokok  
(<http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/daerah/18/01/19/p2ssg3284-padang-mulai-batasi-iklan-rokok>. Diakses pada 16 Maret 2018 pukul 10.28 wib).

jalanan yang masih terdapat iklan atau baliho rokok dan gambar bagian bawah adalah keadaan jalan yang sama sesudah dilarangnya iklan dan baliho rokok. Selain dua kawasan tadi, kawasan jalanan protokol lain di Kota Padang yang juga sudah bersih dari reklame rokok bisa ditemui di Jl. Prof. Dr. Hamka, Jl. Gajah Mada, Jl. Jenderal Sudirman, Jl. Ahmad Yani, Jl. Sawahan, Jl. Samudra Purus, dan Simpang Limau Manih.

Namun dengan adanya perubahan ini, peneliti masih melihat ada saja yang tidak menjalankan peraturan tentang rokok ini. Sebagai contoh saja di dalam angkutan umum, memang penumpang angkutan umum seperti angkot sudah tidak merokok di dalam angkutan umum, akan tetapi yang terjadi adalah supir angkutan umum itu sendiri yang melakukan aktivitas merokok dalam kendaraan umum.

Sanksi atas pelanggaran ini juga sudah ditetapkan didalam Peraturan Daerah tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kota Padang. Setiap orang yang masih melakukan aktivitas merokok di kawasan tanpa rokok Kota Padang, bisa dikenakan sanksi berupa denda dengan nominal minimal Rp 50.000 (Lima Puluh Ribu Rupiah).<sup>7</sup> Namun sanksi ini belum bisa mempengaruhi para perokok untuk menghentikan aktivitas merokok di tempat umum. Dari data survey yang dilakukan oleh Dinas Kesehatan Kota Padang dan Ruang Anak Dunia Foundation, jumlah perokok dari tahun 2015-2017 mengalami peningkatan setiap tahunnya.

---

<sup>7</sup>Peraturan Daerah Kota Padang No. 24 Tahun 2012, op.cit., pasal 20

**Tabel 1.1**

**Data Perokok Kota Padang Tahun 2015-2017**

Tahun	Jumlah Penduduk	Persentase Perokok Usia 10-18 Tahun	Presentase Perokok Usia >18 Tahun	Presentase Jumlah Perokok
2015	902.413 jiwa	25,7 %	40,5 %	66,2 %
2016	914.968 jiwa	27,1 %	42 %	69,1 %
2017	922.436 jiwa	30,2 %	39,5 %	69,7 %

*Sumber: Data Olahan Peneliti, 2018*

Dari tabel dapat dilihat bahwa dari tahun 2015 sampai tahun 2017 jumlah perokok di Kota Padang meningkat setiap tahunnya, dan parahnya lagi sekitar 25-30% perokok tersebut merupakan perokok usia remaja. Dan lebih dari 50% masyarakat di Kota Padang adalah perokok.

Penerapan kawasan tanpa rokok di Kota Padang juga sudah mulai diterapkan di fasilitas-fasilitas kesehatan di Kota Padang mulai dari fasilitas kesehatan tingkat pertama, sampai ke fasilitas kesehatan lanjutan. Dalam peraturan daerah dijanbarkan salah satu tempat diberlakukannya kawasan tanpa rokok ini adalah di fasilitas-fasilitas pelayanan kesehatan. Dan fasilitas pelayanan kesehatan yang dimaksud meliputi rumah sakit, klinik, tempat praktek dokter/ dokter gigi/ dokter hewan, balai pengobatan, tempat bidan praktek swasta, tempat bidan praktek, apotek, toko obat, laboratorium kesehatan.<sup>8</sup>

Dalam penelitian ini, peneliti memilih puskesmas sebagai lokasi penelitian. Alasan pemilihan puskesmas karena puskesmas merupakan fasilitas kesehatan tingkat pertama yang ada di masyarakat. Memang ada klinik maupun laboratorium kesehatan yang tersebar di masyarakat. Namun, puskesmas

---

<sup>8</sup>Ibid. Pasal 3



merupakan fasilitas kesehatan yang lebih banyak kegiatan pelayanan kesehatan dibandingkan klinik perseorangan atau laboratorium.

**Tabel 1.2**

**Daftar Kunjungan Puskesmas di Kota Padang Tahun 2017**

Puskesmas	Jumlah Kunjungan			
	Umum	Askes	Gakin	Jumlah
	2017	2017	2017	2017
Seberang Padang	22.319	15.233	5.804	43.356
Pemancangan	31.195	5.920	13.167	50.282
Rawang Barat	30.069	6.194	9.722	45.985
Bungus	34.004	5.559	8.903	48.466
Pegambiran	49.361	12.390	12.071	73.822
Lubuk Begalung	75.009	18.187	11.099	104.295
Padang Pasir	27.466	17.466	13.072	58.004
Alai	62.745	12.315	3.816	78.876
Lapai	32.778	6.136	7.366	46.280
Andaleh	180.216	27.536	16.265	224.017
Pauh	55.657	15.069	19.983	90.709
Lubuk Kilangan	62.783	7.380	13.228	83.391
Nanggalo	65.003	16.178	6.687	87.868
Kuranji	30.159	10.151	9.687	49.997
Belimbing	60.390	11.719	10.396	82.505
Air Dingin	29.070	12.869	16.759	58.698
Lubuk Buaya	153.152	23.862	18.670	195.684
Air Tawar	67.367	8.373	4.772	80.512
Ulak Karang	35.063	10.258	6.831	52.152
Ambacang	52.352	11.057	16.500	79.909
Anak Air	50.841	1.887	8.033	60.761
Ikur Koto	23.478	4.684	7.888	36.050
Padang	1.230.477	260.423	240.719	1.731.619

*Sumber: BPS Kota Padang 2018*

Dari tabel 1.2 dapat dilihat jumlah kunjungan puskesmas-puskesmas di Kota Padang pada tahun 2017, secara umum jumlah pengunjung Puskesmas Andalas paling banyak jika dibandingkan dengan kunjungan puskesmas-puskesmas lainnya di Kota Padang yaitu sebanyak 224.017 kunjungan pada tahun tersebut.

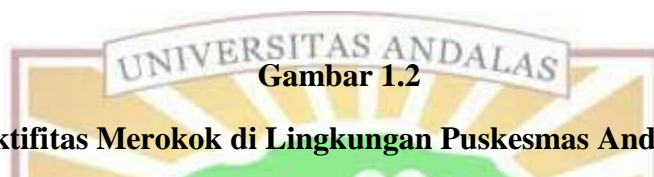
Dalam penelitian ini, peneliti memilih Puskesmas Andalas untuk melakukan penelitian tentang penerapan kawasan tanpa rokok di Kota Padang. Puskesmas Andalas telah melakukan berbagai jenis kegiatan untuk mengurangi rokok. Seperti yang dijelaskan oleh Ibu Yusmarni yaitu Kepala Promkes Puskesmas Andalas dalam wawancara yang dilakukan oleh peneliti:

“Puskesmas Andalas sudah melakukan beberapa kegiatan yang tujuannya untuk melaksanakan peraturan daerah tentang kawasan tanpa rokok ini. Kegiatan tersebut mencakup sosialisasi tentang bahaya merokok, penempelan sticker dan spanduk dilarang merokok dan juga peningkatan konseling terhadap pasien yang ingin berhenti merokok..”(Hasil wawancara dengan Ibu Yusmarni selaku Penanggung Jawab Bidang Promosi Kesehatan Puskesmas Andalas Kota Padang pada hari Senin 12 Maret 2018 pukul 09.40-10.15 WIB)

Pemilihan Puskesmas Andalas dilakukan karena beberapa faktor, yaitu: Puskesmas merupakan akses terdekat bagi masyarakat kepada fasilitas kesehatan; Puskesmas Andalas merupakan fasilitas kesehatan yang berhadapan langsung letaknya dengan tempat proses belajar mengajar (Sekolah Dasar Negeri No. 22 Andalas Padang); dan Puskesmas Andalas memiliki bagian yang khusus menangani pasien yang ingin berhenti merokok. Selain itu dari tabel 1.1 dapat dilihat bahwa perokok di Kota Padang sebagian besar memulai aktivitas merokoknya pada usia sekolah 10 tahun. Maka peneliti merasa pemilihan Puskesmas Andalas sebagai lokasi penelitian merupakan hal yang tepat mengingat letak Puskesmas Andalas yang berhadapan langsung dengan SD Negeri 22 Andalas.

Selain itu, melihat secara langsung kondisi di puskesmas, masih ada masyarakat yang melakukan aktifitas merokok di lingkungan puskesmas. Contohnya saja di halaman puskesmas, memang didalam ruangan puskesmas

mereka tidak merokok. Akan tetapi di halaman yang secara langsung berhadapan dengan halaman Sekolah Dasar Negeri 22 Andalas Padang ini masih banyak pengantar pasien maupun pedagang yang melakukan aktifitas merokok. Selain di halaman, di warung-warung sekitarpun masih banyak kegiatan merokok yang terjadi, dan hal ini bisa dilihat secara langsung oleh anak-anak usia sekolah atau dibawah umur, bahkan beberapa orang melakukan kegiatan merokok di parkirana Puskesmas Andalas. Contohnya seperti gambar dibawah ini.



*Sumber: Dokumen pribadi peneliti 2018*

Melihat fenomena tersebut peneliti tertarik bagaimana sebenarnya proses dari implementasi peraturan daerah mengenai kawasan tanpa rokok ini dilaksanakan di Puskesmas. Dengan melihat apa saja yang dilakukan oleh instansi terkait yang menerapkan peraturan daerah ini dan bagaimana perkembangannya terhadap terwujudnya kawasan tanpa rokok di Kota Padang itu sendiri.

Dalam penelitian ini, peneliti mencoba melihat implementasi peraturan daerah tentang kawasan tanpa rokok ini menggunakan model implementasi Adam Smith. Dimana yang menjadi variabel dalam model implementasi ini adalah kebijakan yang diidealkan, implementor, target implementasi dan lingkungan yang mempengaruhi. Dari keempat variabel tersebut nantinya akan dikaitkan dengan apa yang ditemukan oleh peneliti di lapangan.

Dari segi kebijakan sudah jelas bahwa kebijakan kawasan tanpa rokok ini tertuang dalam Peraturan Daerah No. 24 Tahun 2012 tentang Kawasan Tanpa Rokok, dan untuk implementornya sendiri disini peneliti memilih untuk menjadikan Puskesmas Andalas sebagai lokasi penelitian. Dimana jajaran pegawai di Puskesmas Andalas pun turut ambil bagian dalam penegakan peraturan daerah ini dengan memasang tanda larangan merokok, melakukan sosialisasi untuk tidak merokok, dan penyediaan bagian berhenti merokok di puskesmas tersebut seperti gambar dibawah ini.

### Gambar 1.3

#### Sosialisasi Larangan Merokok di Puskesmas Andalas



*Sumber: Dokumen Puskesmas Andalas*

Target implementasi ini sudah sangat jelas, seluruh masyarakat yang melakukan kegiatan di sekitar Puskesmas Andalas, lebih terperinci adalah masyarakat atau pengunjung yang melakukan aktivitas merokok di sekitar kawasan Puskesmas Andalas. Dan lingkungan sekitar Puskesmas Andalas juga menjadi faktor penentu dari keberhasilan kebijakan ini.

Peneliti tertarik untuk membahas mengenai implementasi Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 24 Tahun 2012 tentang Kawasan Tanpa Rokok di Puskesmas Andalas Kota Padang ini karena fenomena-fenomena yang sudah dijelaskan sebelumnya. Selain itu peneliti mencoba melihat apa yang menjadi langkah pemerintah untuk menciptakan kawasan tanpa rokok, dan apa saja kendala yang terjadi di lapangan untuk bisa mengubah pola pikir masyarakat untuk tidak lagi melakukan aktifitas merokok di tempat umum. Atas dasar tersebut maka peneliti mengambil judul **“Implementasi Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 24**

## **Tahun 2012 tentang Kawasan Tanpa Rokok di Puskesmas Andalas Kota Padang”**

### **1.2 Rumusan Masalah**

Yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian mengenai peraturan daerah tentang kawasan tanpa rokok ini adalah bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 24 Tahun 2012 tentang Kawasan Tanpa Rokok di Puskesmas Andalas Kota Padang.

### **1.3 Tujuan Penulisan**

Penelitian mengenai peraturan daerah tentang kawasan tanpa rokok ini bertujuan untuk:

1. Memberikan gambaran kepada pembaca mengenai Implementasi Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kota Padang studi kasus di Puskesmas Andalas.
2. Menjelaskan hambatan bagi pihak Puskesmas Andalas Kota Padang untuk bisa mengimplementasikan peraturan daerah ini untuk menciptakan kawasan umum tanpa rokok di Puskesmas Andalas.

### **1.4 Manfaat Penulisan**

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini dapat menjadi sumbangan pemikiran bagi pengembangan disiplin Administrasi Publik. Hasil penelitian tentang Implementasi Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 24 Tahun 2012 tentang Kawasan Tanpa Rokok di Puskesmas Andalas Kota Padang ini

juga diharapkan bisa menjadi referensi atau bahan informasi pembandingan bagi peneliti lain yang akan meneliti objek maupun kegiatan yang hampir sama.

## 2. Manfaat Praktis

Informasi yang didapatkan dari hasil penelitian ini bisa dijadikan bahan pertimbangan bagi Pemerintah Daerah Kota Padang untuk bisa menghasilkan kebijakan yang lebih baik lagi dan memang menjadi kebutuhan masyarakat secara luas.

