

BAB 1: PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Paparan asap rokok adalah bahaya kesehatan yang sering terjadi dalam kehidupan sehari-hari dan masih banyak masyarakat yang merasa abai dengan hal tersebut, maka dibuatlah kebijakan terkait rokok sebagai solusi alternatif oleh pihak pemerintah agar dapat meminimalisir dampak rokok. Organisasi Kesehatan Dunia mendukung penerapan kebijakan bebas asap rokok. Sejumlah bukti telah menunjukkan bahwa undang-undang terkait bebas rokok meningkatkan kesehatan pekerja dan kualitas udara⁽¹⁾ mengurangi serangan jantung, serta eksaserbasi penyakit paru obstruktif kronik.⁽²⁾ Kebijakan ini juga dapat berkontribusi untuk mengurangi tingkat merokok.⁽³⁾

Menurut data WHO tahun 2020, persentase tingkat merokok berdasarkan gender yang berusia ≥ 15 Tahun di seluruh dunia menyatakan bahwa Indonesia menempati urutan pertama untuk perokok laki-laki sebesar 71,4% dan urutan ke-119 untuk perokok perempuan sebesar 3,7%.⁽⁴⁾ Hal ini menunjukkan bahwa masyarakat Indonesia memiliki daya konsumsi terhadap rokok yang tinggi dibandingkan penduduk dari negara lainnya. Sedangkan di Indonesia, persentase merokok pada penduduk umur ≥ 15 Tahun tahun 2022 sebesar 28,26%, dengan Provinsi Lampung yang memiliki persentase tertinggi sebesar 33,81% dan Provinsi Sumatra Barat berada di urutan ke-8 dengan angka 30,27%.⁽⁵⁾

Menurut Badan Pusat Statistik Tahun 2020, persentase penduduk umur 5 tahun ke atas yang merokok tembakau (selama sebulan terakhir menurut kabupaten atau

kota dan jumlah batang rokok yang dihisap per minggu) untuk Kota Padang memiliki rata-rata per minggu sebesar 84 batang rokok dan menjadikan Kota Padang berada di urutan ke-18 diantara semua kota/kabupaten di Sumatra Barat.⁽⁶⁾

Berdasarkan data di atas, tingkat merokok di Indonesia tergolong tinggi dari berbagai kategori, baik tingkat dunia, hingga per-kota dan kabupaten di tiap provinsi. Hal ini menjadikan pemerintah untuk berupaya merumuskan berbagai regulasi dan kebijakan yang dapat diimplementasikan dalam menanggulangi dampak bahaya rokok, salah satunya peraturan kawasan tanpa rokok.

Kawasan Tanpa Rokok (KTR) adalah ruangan atau area yang dinyatakan dilarang untuk kegiatan merokok atau kegiatan memproduksi, menjual, mengiklankan dan/atau mempromosikan produk tembakau.⁽⁷⁾ Adapun tempat-tempat yang ditetapkan dalam KTR adalah fasilitas pelayanan kesehatan, tempat proses belajar mengajar, tempat anak bermain, tempat ibadah, angkutan umum, tempat kerja, tempat umum. Alasan diberlakukannya KTR adalah setiap orang berhak atas perlindungan terhadap bahaya rokok, asap tembakau membahayakan dan tidak memiliki batas aman, ruang khusus untuk merokok dan sistem sirkulasi udara tidak mampu memberikan perlindungan yang efektif⁽⁸⁾ sehingga perlindungan hanya efektif apabila 100% suatu tempat bebas dari asap rokok.

Pemerintah Pusat melalui kementerian kesehatan mengeluarkan peraturan perundang-undangan tentang pengendalian masalah merokok yaitu dengan menetapkan kebijakan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) melalui Undang - undang No. 36 tahun 2009 tentang Kesehatan pada pasal 115 ayat 1 dan 2 yang mengamanatkan kepada pemerintah daerah wajib untuk menetapkan dan menerapkan Kawasan Tanpa Rokok di wilayahnya.⁽⁹⁾ Peraturan Pemerintah (PP) No. 109 Tahun 2012 tentang

Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif berupa Tembakau Bagi Kesehatan. Pada pasal 50 menyatakan bahwa tempat umum, sarana kesehatan, tempat kerja, tempat proses belajar mengajar, arena kegiatan anak, tempat ibadah dan angkutan umum dinyatakan sebagai KTR.⁽¹⁰⁾ Sudah ada regulasi tentang ini dan juga didukung lagi dengan adanya regulasi tentang kawasan tanpa rokok di Kota Padang, yaitu Peraturan Daerah Kota Padang Tentang Kawasan Tanpa Rokok No. 24 Tahun 2012, yang diperjelas kembali akibat belum adanya perevisian lanjutan atas perda tersebut dengan dikeluarkannya Peraturan Walikota Padang No. 25 Tahun 2016, yaitu terkait Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Padang No. 24 Tahun 2012.

Banyaknya peraturan yang membahas kawasan tanpa rokok di Indonesia, khususnya di Kota Padang masih belum berdampak besar terhadap penurunan tingkat merokok. Meskipun berbagai peraturan KTR telah ditetapkan sejak 2012 di Kota Padang, namun terjadi adanya peningkatan jumlah perokok di Kota Padang berdasarkan data Badan Pusat Statistik tentang Rata-rata Konsumsi Perkapita Seminggu Menurut Kelompok Rokok dan Tembakau Per Kabupaten/kota (Satuan Komoditas), pada jenis rokok kretek filter tahun 2021 sebesar 13,522 dan tahun 2022 sebesar 13,603, serta pada jenis rokok kretek tanpa filter sebesar 0,651 dan tahun 2022 sebesar 1,283.⁽¹¹⁾

Dari banyaknya jenis rokok yang digunakan, memiliki tingkat harga berbeda-beda. Hal ini mempengaruhi pengeluaran yang memiliki dua efek pada anggaran pada rumah tangga, pertama *crowding-out* atau efek langsung dan kedua efek tidak langsung. Efek langsung berarti pengeluaran akan rokok memengaruhi konsumsi untuk barang-barang lainnya, sedangkan efek tidak langsung adalah peningkatan pengeluaran kesehatan. Ditinjau dari Jumlah dan Persentase Perokok di Provinsi

Sumatera Barat menurut Pengeluaran per Kapita, orang yang merokok di Provinsi Sumatera Barat didominasi oleh penduduk yang memiliki pengeluaran diatas rata-rata yakni sebesar 62,9 persen dari total perokok, sedangkan sisanya merupakan penduduk dengan pengeluaran dibawah rata-rata per kapita provinsi. Dan dari segi kepemilikan rumah, kelompok yang sudah memiliki rumah memiliki persentase yang tinggi untuk mengkonsumsi rokok yakni sebesar 71,9 persen dari total perokok. ⁽¹²⁾

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Martiana (2016) menjelaskan bahwa implementasi Peraturan Walikota Padang Nomor 14 Tahun 2011 tentang Kawasan Tanpa Rokok (Studi tentang Kawasan Tanpa Rokok di Pasar Alai Kota Padang) belum mampu terimplementasikan dengan baik, dikarenakan perilaku merokok yang sulit diatur, kesadaran masyarakat yang rendah terhadap bahaya asap rokok dan kepatuhan mentaati peraturan masih sangat minim. Sosialisasi Perwako KTR yang belum menyeluruh, tidak adanya pengawasan di lokasi setempat dan sanksi yang tertuang dalam perwako sehingga tidak ada tindakan tegas bagi pelanggar dan membuat perwako ini bersifat lemah. ⁽¹³⁾

Farhaya Berlian Noviafni dan Afriva Khaidir (2019) dalam penelitiannya mengenai Implementasi Peraturan Daerah No. 24 Tahun 2012 Tentang Kawasan Tanpa Rokok Dalam Upaya Penciptaan Kota Padang Sebagai Kota Layak Anak menyebutkan bahwa belum tepatnya pemahaman masyarakat terhadap kebijakan ini dikarenakan masih dalam tahap sosialisasi kebijakan. Adanya keterbatasan anggaran, sulitnya mengubah kebiasaan, sikap dan komitmen yang rendah, belum adanya SOP dan sarpras yang memadai, serta rancangan peraturan daerah tentang iklan dan promosi sponsor rokok masih belum disahkan sehingga sikap dan komitmen dari pelaksana program sangat berpengaruh terhadap keberhasilan kebijakan ini. ⁽¹⁴⁾

Deni Muary (2018) dalam penelitian Implementasi Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 24 Tahun 2012 Tentang Kawasan Tanpa Rokok Di Puskesmas Andalas Kota Padang menyebutkan pelaksanaan yang mulai dilakukan, tetapi belum berjalan dengan baik dikarenakan masih ada aktivitas merokok di lingkungan Puskesmas Andalas. Hal ini disebabkan oleh perilaku merokok yang sulit diatur dan sanksi yang belum diterapkan oleh pihak puskesmas.⁽¹⁵⁾ Sedangkan pada penelitian berjudul Analisis Implementasi Perda Kota Padang Nomor 24 Tahun 2012 Tentang Kawasan Tanpa Rokok Di SMK Kota Padang Tahun 2017 oleh Silvia Argameli (2017) menyatakan bahwa sebagian besar informan belum mengetahui tentang Perda tersebut, tidak terdapat tim khusus yang dibentuk pihak sekolah terkait pembinaan dan pengawasan KTR di sekolah, tidak ada alokasi dana khusus dari sekolah, serta tidak ditemukan sarana/prasarana lain seperti kartu tanda pengawas dan instrumen pengawasan di SMKN 5 dan SMK Adzkie Padang.⁽¹⁶⁾

Pasar Raya Padang adalah salah satu pusat perbelanjaan yang telah menerapkan Peraturan Daerah Tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR) pada tahun 2018. Adapun bentuk penerapannya adalah dengan pelarangan pemasangan berbagai iklan, salah satunya terkait rokok di area pasar raya dan sekitarnya. Iklan tersebut dapat mencapai dua ribuan unit reklame dan dibongkar oleh pihak Bapenda Kota Padang. Namun, hal-hal seperti iklan rokok melalui videotron masih berkeliaran di jalan raya dan membuat ketidaksesuaian dalam pelaksanaan tugas. Berdasarkan hasil survei awal peneliti melalui observasi di lingkungan Pasar Raya Kota Padang masih ditemukan tempat menjual rokok, kemudian ditemukan 6 dari 10 perokok yang merokok di sudut pintu masuk, area kuliner, sekitaran toilet, pelayanan umum di pasar, dan lainnya.

Menurut hasil wawancara bersama Kepala UPTD Pasar Raya Kota Padang diperoleh informasi bahwa implementasi peraturan kawasan tanpa rokok belum dilaksanakan dengan baik akibat adanya beberapa kendala, yakni: pertama, belum adanya surat ketetapan tertulis resmi bagi UPTD Pasar Raya Kota Padang untuk penyelenggaraan peraturan kawasan tanpa rokok di Pasar Raya Kota Padang. Kendala kedua, yaitu *stakeholder* di UPTD Pasar Raya Kota Padang yang belum mengetahui seluk-beluk terkait peraturan Kawasan Tanpa Rokok karena belum adanya sosialisasi lebih lanjut sehingga belum adanya satuan tugas atau struktur organisasi yang dibentuk untuk melaksanakan peraturan ini. Hal ini juga dipersulit oleh minimnya campur tangan pihak terkait lainnya untuk bersama-sama melaksanakan peraturan Kawasan Tanpa Rokok di Pasar Raya Kota Padang, contohnya dari pihak Satpol PP yang turut bersinergi dalam pelaksanaannya.

Kendala ketiga adalah penegakan peraturan yang belum maksimal, seperti tidak dikenakannya sanksi terhadap pelanggaran yang sudah ditetapkan dalam aturan. Hal ini disebabkan oleh kurangnya ketegasan dalam pelaksanaan kawasan tanpa rokok secara komprehensif. Kendala lainnya ialah sarana dan prasarana yang tidak tersedia, contohnya ruangan khusus untuk merokok dan peralatannya, tanda peringatan dan kartu bukti keterangan, serta penunjang lainnya. Kendala berikutnya dari segi kesadaran masyarakat yang sulit untuk mengubah kebiasaan dalam berhenti merokok.

Akibat beberapa kendala dalam penerapan KTR dan masih banyaknya perokok di Pasaraya Kota Padang berdampak terhadap masalah kesehatan masyarakat sebagai salah satu penyebab timbulnya atau faktor yang memperparah penyakit di daerah tersebut. Beberapa penyakit berkaitan dengan rokok di Pasaraya dan sekitarnya yang berlokasi di Kecamatan Padang Barat, contohnya kasus tuberkulosis di Padang Barat

sebagai urutan ke-6 dengan jumlah kematian terbesar selama pengobatan sebesar 4,8% tahun 2020 dibandingkan 22 puskesmas lainnya di kawasan Kota Padang. Kemudian Pneumonia pada balita dengan reasiasi penemuan sebanyak 23 kasus dengan perkiraan sebanyak 53 kasus dari 1.355 balita.

Berbagai temuan atas permasalahan implementasi peraturan kawasan tanpa rokok di Pasar Raya Kota Padang dan untuk mengkaji lebih dalam terkait teori implementasi kebijakan dari Edward III dalam pelaksanaan peraturan kawasan tanpa rokok, oleh karena itu peneliti tertarik untuk mengetahui tentang “Implementasi Peraturan Kawasan Tanpa Rokok di Pasar Raya Blok IV Kota Padang Tahun 2023”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, diketahui bahwa Peraturan Walikota Padang Nomor 25 Tahun 2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Padang No. 24 tahun 2012, yaitu Kawasan tanpa Rokok sejak berlaku sampai sekarang sudah terhitung 6 tahun berjalan, namun belum adanya penerapan secara terorganisir dan masih ditemukan berbagai kendala dalam penyelenggaraannya. Beberapa kendala yang ditemukan di Lingkungan Pasar Raya Kota Padang, yaitu penegakan yang belum terlaksana, yakni peraturan kawasan tanpa rokok tidak ditegakkan oleh *stakeholder* terkait akibat ketidaktahuan atas peraturan yang telah dibuat dan belum adanya struktur yang menangani tentang peraturan ini.

Sarana dan prasarana belum tersedia, seperti ruangan khusus untuk merokok yang ditandai dengan adanya palang/ keterangan tempat untuk merokok di ruangan terbuka atau tertutup di lingkungan Pasar Raya Kota Padang, dan prasarana seperti tersedianya asbak agar abu dan puntung rokok tidak berserakan, tempat sampah untuk rokok yang belum difasilitasi, serta kelengkapan alat untuk pemberian sanksi, seperti

kartu bukti pelanggaran dan tanda dilarang merokok yang belum tersedia. Kemudian, dipersulit juga dengan rendahnya kesadaran masyarakat dalam menaati peraturan kawasan tanpa rokok.

Sehingga dengan adanya kendala-kendala ini, penyelenggaraan peraturan kawasan tanpa rokok belum terlaksana sesuai amanah kebijakan yang ada. Berdasarkan uraian diatas rumusan masalah penelitian ini adalah “Bagaimana Implementasi Peraturan Kawasan Tanpa Rokok Di Pasar Raya Blok IV Kota Padang Tahun 2023?”

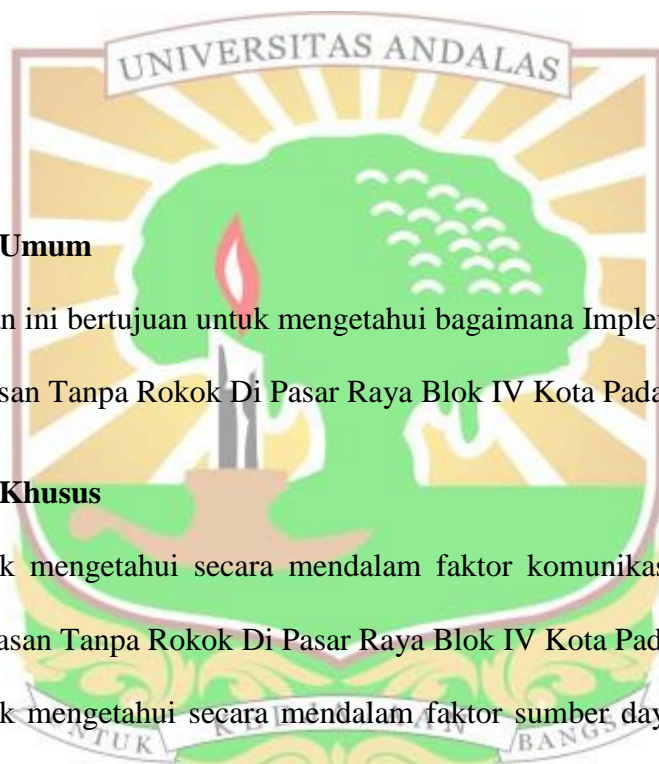
1.3 Tujuan

1.3.1 Tujuan Umum

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana Implementasi kebijakan Peraturan Kawasan Tanpa Rokok Di Pasar Raya Blok IV Kota Padang Tahun 2023.

1.3.2 Tujuan Khusus

1. Untuk mengetahui secara mendalam faktor komunikasi pada Peraturan Kawasan Tanpa Rokok Di Pasar Raya Blok IV Kota Padang Tahun 2023
2. Untuk mengetahui secara mendalam faktor sumber daya pada Peraturan Kawasan Tanpa Rokok Di Pasar Raya Blok IV Kota Padang Tahun 2023
3. Untuk mengetahui secara mendalam faktor disposisi pada Peraturan Kawasan Tanpa Rokok Di Pasar Raya Blok IV Kota Padang Tahun 2023
4. Untuk mengetahui secara mendalam struktur birokrasi pada Peraturan Kawasan Tanpa Rokok Di Pasar Raya Blok IV Kota Padang Tahun 2023.
5. Untuk mengetahui secara mendalam mengenai Implementasi kebijakan Peraturan Kawasan Tanpa Rokok Di Pasar Raya Blok IV Kota Padang Tahun 2023



1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan wawasan, pengetahuan dan pemahaman peneliti mengenai Peraturan Kawasan Tanpa Rokok Di Pasar Raya Kota Padang. Dengan adanya penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi wadah bagi peneliti untuk menerapkan teori dan ilmu yang telah didapatkan melalui bangku perkuliahan serta dapat mengembangkan kemampuan peneliti dalam penulisan karya ilmiah.

1.4.2 Manfaat Praktis

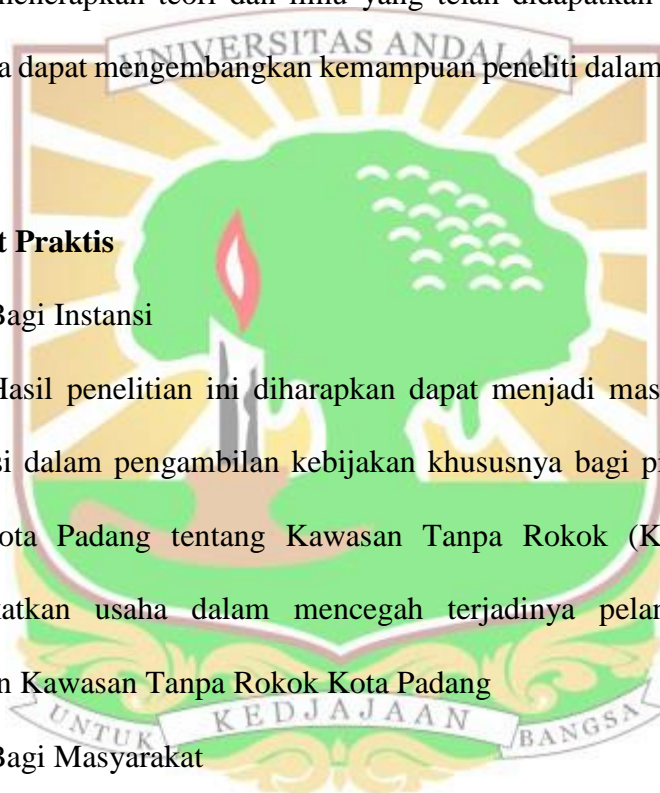
1. Bagi Instansi

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan dan sumber informasi dalam pengambilan kebijakan khususnya bagi pihak UPTD Pasar Raya Kota Padang tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR), serta dapat meningkatkan usaha dalam mencegah terjadinya pelanggaran terhadap Peraturan Kawasan Tanpa Rokok Kota Padang

2. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi informasi yang bermanfaat bagi masyarakat sekitar sehingga masyarakat mampu dalam upaya peningkatan kedisiplinan terhadap penerapan Peraturan Daerah tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR) di Pasar Raya Kota Padang serta

3. Bagi Peneliti



Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai pembelajaran dan mengaplikasikan ilmu kesehatan masyarakat mengenai rokok dan Peraturan Daerah tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR).

1.4.3 Manfaat Akademis

Penelitian ini dapat memberikan pengetahuan dan referensi untuk penelitian selanjutnya terutama jurusan Ilmu Kesehatan Masyarakat mengenai upaya peningkatan kedisiplinan terhadap penerapan Peraturan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) di Pasar Raya Blok IV Kota Padang Sumatra Barat 2023.

1.5 Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup penelitian ini adalah membahas tentang implementasi Peraturan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) di Pasar Raya Blok IV Kota Padang Tahun 2023. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan menggunakan teori implementasi kebijakan George C. Edward III. Penelitian ini dilakukan di Pasar Raya Blok IV Kota Padang dengan menggunakan teknik pengumpulan data melalui wawancara mendalam, observasi, dan telaah dokumen. Penentuan informan dalam penelitian ini menggunakan teknik *purposive sampling*. Metode analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis isi atau *content analysis* dengan uji kredibilitas triangulasi metode dan sumber.