

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Kebijakan mengenai kawasan tanpa rokok dan kawasan terbatas rokok di wilayah administrasi Kota Surabaya diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2008 tentang Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Terbatas Rokok. Perda tersebut merupakan produk kebijakan publik yang dibuat dengan persetujuan bersama DPRD Kota Surabaya yang ditandatangani oleh Sukanto Hadi selaku Sekretaris Daerah Kota Surabaya, dan Bambang Dwi Hartono selaku Walikota Surabaya. Perda tersebut ditetapkan dan disahkan menjadi perundang-undangan terhitung sejak tanggal 22 Oktober 2008 dan mulai berlaku sejak bulan November 2008. Diberlakukannya perda ini dimaksudkan untuk melindungi kesehatan masyarakat Surabaya dari bahaya akibat merokok, membudayakan hidup sehat, menekan perokok pemula, serta untuk melindungi perokok pasif dari resiko yang bisa ditanggungnya akibat perbuatan perokok aktif.

Peringatan “Rokok Membunuhmu” mulai diperkenalkan ke publik Indonesia oleh Direktur Jenderal Pengendalian Penyakit dan Penyehatan Lingkungan (P2PL) Kemenkes RI pada tahun 2014 sejak Peraturan Pemerintah No. 109 tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan yang secara efektif mulai berlaku sejak bulan Juni 2014. Beberapa media online mengatakan bahwa peringatan tersebut mulai terpampang pada iklan-iklan rokok, termasuk pada kemasan rokok. Peringatan:

Rokok Membunuhmu telah menggantikan jargon anti rokok sebelumnya, yaitu merokok dapat mengakibatkan gangguan janin, impotensi dan seterusnya.

Perubahan pemilihan kata peringatan dari “membahayakan” menjadi “membunuh” pada iklan dan kemasan rokok memang bukan tanpa alasan. WHO (2001) berdasarkan laporannya mengenai pengguna rokok di Papua Nugini menjelaskan hasil temuan bahwa rokok menyebabkan lebih banyak penyakit dan kematian dibanding pengguna narkoba. Menurut WHO, terdapat lebih dari 600 zat aditif yang terkandung dalam rokok dan menyebabkan perokok kesulitan untuk menghentikan kegiatan merokok, meskipun pengguna ingin berhenti merokok. Hasil temuan tersebut kemudian digunakan oleh berbagai negara di dunia sebagai upaya mengurangi dan menghentikan penggunaan rokok, karena rokok telah dianggap sebagai wabah dalam kehidupan masyarakat.

Penelitian yang dilakukan oleh Riset Kesehatan Dasar (RISKESDAS) bersama Global Youth Tobacco Survey (GYTS), Global Adult Tobacco Survey (GATS), data pertanian, industri dan cukai (Tobacco Sontrol Support Center, 2016) menunjukkan bahwa jumlah perokok di Indonesia terus meningkat. Jumlah perokok perempuan meningkat empat kali lipat dari tahun 2007 ke tahun 2011, jumlah perokok remaja laki-laki meningkat tiga kali lipat, dan 7 dari 10 anak pada usia 13-15 tahun juga telah menjadi perokok baru. Berdasarkan hasil penelitian ini, Pemerintah Indonesia kemudian menginstruksikan kepada setiap kepala daerah untuk membatasi aktivitas merokok dalam bentuk peraturan daerah tentang kawasan tanpa rokok dan kawasan terbatas rokok.

Berbagai cara telah dilakukan pemerintah untuk membatasi aktivitas merokok yang merusak kesehatan masyarakat, salah satunya adalah melalui peraturan daerah yang dibuat oleh kepala daerah dan pihak departemen perwakilan rakyat daerah. Agustino (2012:154) menjelaskan bahwa keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dari prosesnya dan dilihat apakah tujuan kebijakan tercapai atau tidak. Banyaknya masyarakat yang belum ikut serta dalam mengimplementasikan perda KTR menunjukkan bahwa masyarakat belum sepenuhnya memiliki kesadaran tentang bahaya merokok bagi kesehatan diri dan keluarganya.

Salah satu model implementasi kebijakan yang paling banyak digunakan dalam studi implementasi kebijakan adalah model yang dikemukakan oleh George C. Edward III. Kunci dari kesuksesan implementasi kebijakan berdasarkan model tersebut ada empat hal, yaitu: komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi (Indiahono, 2009:31). Setiap kebijakan akan dapat dilaksanakan dengan baik jika terjalin komunikasi yang efektif. Implementasi juga harus didukung oleh sumber daya yang memadai, baik sumber daya manusia maupun sumber daya finansial. Selain komunikasi dan sumber daya, kecenderungan perilaku atau watak pelaksana kebijakan (disposisi) juga memiliki peran yang sangat penting dalam kesuksesan implementasi kebijakan publik. Dukungan efektifitas implementasi kebijakan juga sangat terkait dengan struktur birokrasi. Meskipun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksanaan kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, serta memiliki keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, namun masih sangat mungkin jika kebijakan

tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi.

Perda No. 5 tahun 2008 mengulas secara rinci tentang kawasan tanpa rokok dan kawasan terbatas rokok di kota Surabaya. Berdasarkan perda ini, tempat proses belajar mengajar termasuk sebagai Kawasan Tanpa Rokok. Tempat proses belajar mengajar yang dimaksud pada perda ini adalah tempat yang dimanfaatkan untuk kegiatan belajar dan mengajar dan/atau pendidikan dan/atau pelatihan, baik pendidikan formal dan nonformal. Oleh karena itu, sekolah merupakan Kawasan Tanpa Rokok, yang berarti bahwa terdapat larangan kepada setiap orang ketika berada dalam lingkungan sekolah untuk memproduksi atau membuat rokok, menjual rokok, menyelenggarakan iklan rokok, mempromosikan rokok dan/atau menggunakan rokok.

SMA GEMA 45 didirikan pada tahun 1987 dengan status Terdaftar. Kemudian pada tahun 1993 sekolah ini berstatus Diakui, kemudian berstatus Disamakan pada tahun 1997, dan berstatus Terakreditasi "B" pada tahun 2005. Sekolah menengah atas yang berlokasi di Jl. Mayjend Sungkono No. 106 Surabaya ini memiliki 10 orang guru, dengan jumlah siswa laki-laki sebanyak 112 orang dan siswa perempuan sebanyak 116 orang. Fasilitas yang dimiliki sekolah ini diantaranya adalah 8 ruang kelas, 3 laboratorium, 1 perpustakaan dan 1 ruang sanitasi guru dan 2 ruang sanitasi siswa.

Hasil observasi peneliti yang dilakukan pada tanggal 23 April 2019 menunjukkan masih temuan dari para anggota sekolah yang masih melakukan aktivitas merokok di lingkungan sekolah, termasuk para siswa. Hal ini tentu

sangat bertentangan dengan Perda No. 5 tahun 2008 tentang Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Terbatas Rokok yang sudah berlaku di Surabaya sejak akhir tahun 2008, yang menegaskan bahwa sekolah termasuk dalam Kawasan Tanpa Rokok. Jika dibandingkan dengan sekolah-sekolah swasta lainnya di Surabaya, sekolah ini memerlukan perhatian khusus terkait perilaku merokok di lingkungan sekolah. Selain itu, pihak sekolah juga sepertinya tidak mendukung Perda ini, karena pada setiap tempat yang diobservasi peneliti dari lingkungan sekolah SMA GEMA 45 Surabaya, peneliti hanya menemukan 1 tanda larangan merokok yang dipasang di sekolah, yaitu di depan pintu masuk kantor sekolah. Beberapa aktivitas merokok yang ditemukan peneliti selama observasi di lingkungan sekolah SMA GEMA 45 Surabaya adalah sebagai berikut.

Gambar 1.1
Larangan Merokok di Sekolah SMA Gema 45 Surabaya



Sumber: Hasil Observasi (2019)

Gambar 1.2.
Perokok di Lingkungan SMA Gema 45 Surabaya



Sumber: Hasil Observasi (2019)

Hasil observasi peneliti menunjukkan hanya ada 1 larangan merokok yang ada di lingkungan sekolah SMA GEMA 45 Surabaya (Gambar 1) yang ditempatkan dekat pintu masuk sekolah. Larangan tersebut terbuat dari kertas HVS berukuran A4 yang dilaminasi dan bertuliskan: “Kawasan Tanpa Rokok” yang diikuti dengan gambar larangan merokok. Hasil observasi peneliti juga menemukan beberapa orang yang merokok di lingkungan sekolah (Gambar 2), seperti di area parkir, kantin sekolah dan halaman sekolah. Fenomena ini kemudian mendorong peneliti untuk melakukan penelitian mengenai: **“Implementasi Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2008 Tentang Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok di SMA Gema 45 Surabaya.”**

1.2 Rumusan Masalah

Rumusan masalah yang diajukan pada penelitian ini yaitu :

Bagaimana Implementasi Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2008 Tentang Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Terbatas Rokok di SMA GEMA 45 Surabaya.

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dijelaskan, maka tujuan penelitian ini yaitu :

Untuk mengetahui dan mendeskripsikan Implementasi Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2008 Tentang Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Terbatas Rokok di SMA GEMA 45 Surabaya.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada:

1. Penulis

Memberikan tambahan wawasan dan pengetahuan tentang implementasi sebuah kebijakan dan diharapkan mampu meningkatkan pengetahuan penulis dalam aplikasi dan teori sebuah kebijakan. Sehingga bisa menjadi bekal kelak saat penulis terjun ke dunia kerja.

2. Sekolah

Menjadi bahan evaluasi dan pertimbangan bagi pihak sekolah untuk mendukung pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2008 Tentang Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok di lingkungan pendidikan.

3. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Menjadi tambahan referensi kepustakaan bagi mahasiswa yang tertarik untuk mengkaji implementasi kebijakan peraturan daerah dalam ranah publik.