

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Masyarakat memiliki hak untuk sehat karena kesejahteraan fisik dan mental sangat penting untuk menikmati hidup sepenuhnya, dan karena orang yang sakit atau terluka tidak dapat berpartisipasi penuh dalam masyarakat. sakit dan seseorang yang tidak sehat dengan sendirinya tidak akan bisa mendapatkan pekerjaan yang baik, tidak akan bisa menikmati hidup sebanyak-banyaknya, dan tidak akan bisa melakukan tugas sebaik jika mereka sehat.

Salah satu dari enam urusan wajib pemerintah daerah, khususnya pemerintah kabupaten atau kota, adalah kesehatan, sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pembangunan kesehatan merupakan kewajiban pemerintah kabupaten dan kota, dengan tujuan untuk memenuhi kebutuhan kesehatan masyarakat. Kesejahteraan fisik, mental, dan sosial yang memungkinkan partisipasi dalam masyarakat dan ekonomi, sebagaimana didefinisikan oleh UU No. 36 Tahun 2009 (UU 36/2009). Sebagai bagian dari pembangunan daerah di bidang kesehatan, pemerintah kabupaten/kota berupaya menyediakan lingkungan bebas asap rokok bagi warganya melalui pembentukan Kawasan Bebas Rokok (KTR).

Menurut Pasal 9 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia yang menyatakan bahwa setiap orang berhak untuk hidup, mempertahankan kehidupan, dan meningkatkan taraf hidupnya,

kesehatan merupakan hak asasi manusia yang hakiki bagi kehidupan setiap orang. kesejahteraan. Masyarakat berhak untuk hidup yang bebas dari rasa takut dan ditandai dengan kesejahteraan fisik dan mental. Setiap orang berhak atas lingkungan terdekatnya, termasuk orang-orang di dalamnya. Baik kesehatan individu maupun kesehatan masyarakat dipengaruhi oleh kebiasaan merokoknya. Perokok aktif tidak hanya membahayakan dirinya juga mengancam kesehatan orang lain ketika mereka melakukan kebiasaan merokok (perokok pasif). Bahan kimia rokok, seperti nikotin, karbon monoksida (CO), dan tar, telah dikaitkan dengan peningkatan risiko penyakit kardiovaskular, stroke, kanker paru-paru, penyakit gusi, diabetes, dan hipertensi. Dalam kehidupan sehari-hari, orang menyala di mana saja dari tempat kerja hingga toko bahan makanan.

Supaya menjamin orang-orang mendapatkan akses ke lingkungan yang aman dan sehat bebas dari asap rokok, PP No. 109 Tahun 2012 menetapkan Kawasan Tanpa Rokok di mana penggunaan produk tembakau, termasuk merokok, dilarang. Peraturan Kawasan Tanpa Rokok ini dimaksudkan sebagai model untuk diikuti oleh pemerintah daerah dalam memberlakukan Kawasan Tanpa Rokok, dengan tujuan menjaga kesehatan masyarakat dari paparan asap rokok, mempromosikan suasana ramah dan bersahabat, dan mengurangi dampak negatif merokok pada masyarakat secara keseluruhan.

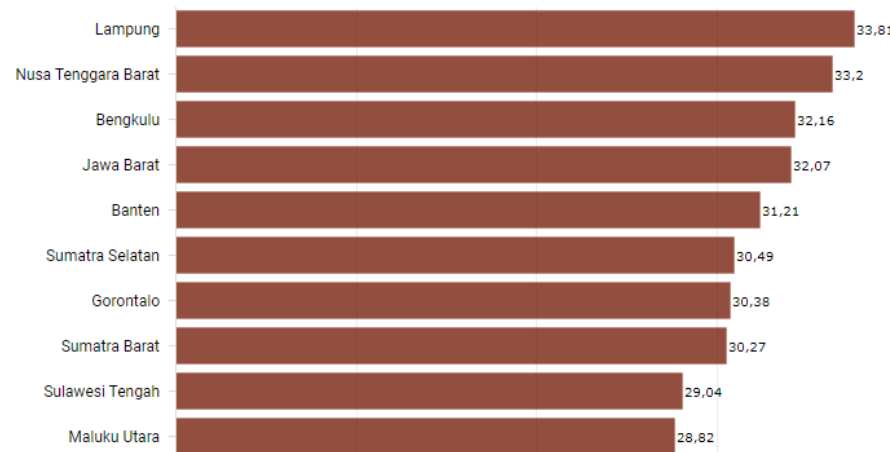
Menjaga kesehatan masyarakat Indonesia dengan tidak merokok adalah penting. Sehubungan dengan cita-cita bangsa Indonesia yang dituangkan dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,

huruf a Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan menjelaskan bahwa kesehatan adalah hak asasi manusia dan salah satu unsur kesejahteraan yang harus diwujudkan.

Kota Bogor dan Sukabumi hanyalah dua contoh kota di Jawa Barat yang mulai memberlakukan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 11 Tahun 2019 tentang Kawasan Tanpa Rokok dengan mengeluarkan peraturan walikota masing-masing yang melarang merokok di tempat umum tertentu. Kota Sukabumi dengan mengeluarkan peraturan daerah Nomor 3 Tahun 2014 Tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR) pada jalannya masih dalam proses pengembangan KTR khususnya dalam hal advokasi kepada seluruh pemangku kepentingan untuk mendapatkan dukungan atas kebijakan tersebut, dan masih dalam tahap sosialisasi yang belum sepenuhnya dilaksanakan sehingga berpotensi dalam penerapan Kebijakan Area Merokok belum maksimal (Maulidya, 2018).

Kemudian upaya Kota Bogor dengan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2018 tentang Kawasan Tanpa Rokok ini menciptakan zona bebas asap rokok tidak berjalan seefisien mungkin. Alasannya termasuk masalah penegakan kebijakan bebas asap rokok dan mendapatkan dukungan dari penduduk setempat. Kebutuhan akan lingkungan bebas rokok masih kurang dihargai. Pelaksana kawasan tanpa asap rokok terpaksa berkreasi karena kurangnya dukungan masyarakat terhadap prakarsa tersebut. Kurangnya kesadaran masyarakat akan pentingnya penerapan kawasan tanpa rokok ini menyebabkan rendahnya tingkat kepatuhan masyarakat. (Triningtias & Sugiyantio, 2021)

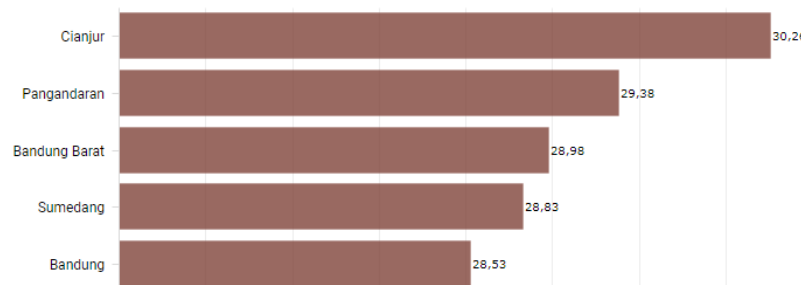
Gambar 1.1
Persentase Penduduk Usia 15 Tahun ke Atas yang Merokok Berdasarkan Provinsi (Maret 2022)



Sumber : (databoks.katadata.co.id., 2023)

Gambar 1.1 menunjukkan Provinsi Jawa Barat berada pada posisi ke empat dari 34 provinsi di Indonesia yang merokok dengan proporsi penduduk usia 15 tahun keatas dengan nilai persentase sebesar 32,07%. Dengan ini Jawa Barat berada pada urutan ke empat wilayah yang memiliki tingkat merokok terbesar.

Gambar 1.2
Kota/Kabupaten dengan Persentase Tertinggi Penduduk Usia 5 Tahun ke Atas di Jawa Barat (2021)



Sumber : (databoks.katadata.co.id., 2023)

Sedangkan dalam Gambar 1.2 menampilkan Kota Bandung berada pada 5 besar dari 27 kota/kabupaten di Jawa Barat yang merokok dengan persentase tertinggi pada penduduk usia 5 tahun ke atas. Adapun Kota Bandung berada diposisi kelima dengan nilai persentase sebesar 28,53%. Hal ini menjadi sebuah permasalahan guna Pemerintah Kota Bandung bisa terus mengontrol penggunaan tembakau di Kota Bandung.

Tidak ada cara untuk mencegah orang merokok di Bandung, Indonesia. Perokok aktif banyak terjadi di tempat umum dengan konsentrasi perokok pasif yang tinggi, antara lain di transportasi umum, di sekolah, dan di dekat tempat ibadah. Meskipun masyarakat Kota Bandung sadar akan bahaya rokok dan manfaat hidup tanpa rokok, namun masih ada masyarakat di umur produktif, remaja muda yang kurang terlindungi dari tekanan lingkungan yang banyak merokok sehingga adanya sifat ketergantungan.

Dengan adanya Perda Kota Bandung, diharapkan pemerintah kota dapat memobilisasi perokok Bandung baik aktif maupun pasif untuk meningkatkan kualitas udara dan kesehatan masyarakat. Agar dapat melindungi atau terhindar dari implikasi negatif yang diakibatkan rokok, dipandang perlu pemerintah untuk menetapkan suatu peraturan tentang kawasan tanpa rokok, yang timbul dari pandangan bahwa kawasan tanpa rokok tidak tumbuh dan berkembang serta tidak adanya fasilitas dan infrastruktur bagi orang yang tidak merokok atau biasa disebut dengan perokok pasif. Kesehatan masyarakat menjadi prioritas utama, dan Perda No. 4 Tahun 2021 menekankan langkah-langkah untuk mengurangi dampak negatif dari perokok pasif. Apa yang diharapkan

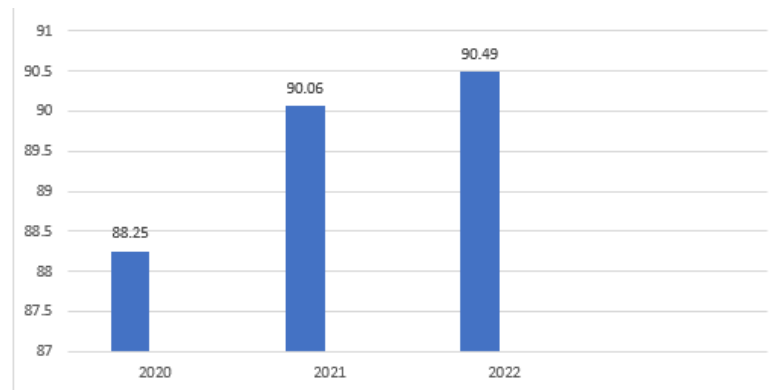
adalah KTR, dan sebagian dari itu adalah kerja sama pemerintah daerah dan masyarakat untuk memastikan kawasan tersebut ditegakkan dengan baik.

Adanya Perda ini tentunya merupakan hal yang baik, khususnya bagi Kota Bandung, mengingat kekhawatiran pemerintah akan dampak negatif yang mungkin terjadi. Tentu saja, situasi yang ideal adalah jika Perda yang diterbitkan tentang Kawasan Tanpa Rokok dapat secara signifikan mengurangi dampak negatif asap rokok terhadap kesehatan di Kota Bandung. Namun, meski tidak memungkinkan, kehadiran Perda tersebut dapat menjadikan lingkungan di Kota Bandung sehat dan bebas dari risiko asap rokok berkat pengawasan yang telah terkodifikasi dalam sistem hukum.

Dalam konteks ini, yang dimaksud dengan “Kawasan Tanpa Rokok” (KTR) adalah setiap ruang tertutup yang secara tegas dilarang oleh undang-undang untuk merokok. Kawasan Tanpa Rokok meliputi tempat masyarakat bekerja, beribadah, berobat, naik kendaraan umum, dan mengikuti kegiatan pendidikan untuk anak-anak. Jual beli tidak diperbolehkan, begitu juga dengan kegiatan merokok maupun penyediaan fasilitas merokok seperti asbak. Peraturan daerah ini tidak hanya dimaksudkan untuk mengurangi penjualan rokok dan penggunaan tembakau saja, melainkan untuk menunjukkan seberapa baik masyarakat mengikuti KTR.

Gambar 1.3

Perbandingan Kepatuhan terhadap Kawasan Tanpa Rokok di Kota Bandung



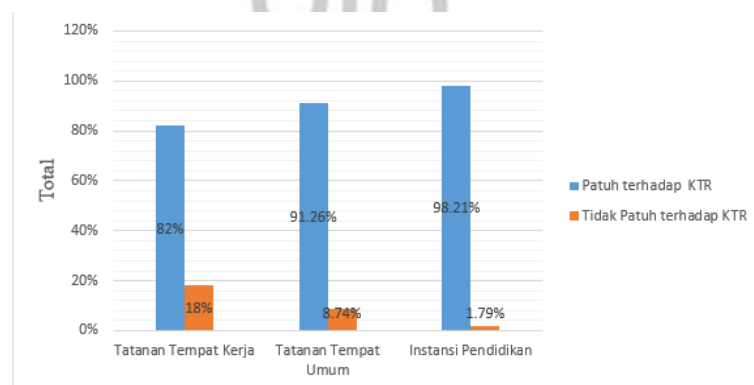
Sumber: Dinas Kesehatan Kota Bandung Bidang Promosi dan Pemberdayaan Masyarakat diperoleh 24 Maret 2023 (Diolah Peneliti, 2023)

Peraturan Daerah Kota Bandung No.4 Tahun 2021 melarang merokok di semua ruang publik tertutup, tempat kerja tertutup, dan institusi pendidikan tertutup di dalam batas kota. Dijelaskan pada gambar 1.3 dimana dari tahun 2020 hingga 2022, dilakukan survei untuk mengetahui tingkat kepatuhan terhadap peraturan ini. Menurut temuan survei terbaru, pada tahun 2021, 90,06% bisnis, ruang publik, dan sekolah di Kota Bandung akan mematuhi Perda No.4 Tahun 2021 Tentang Kawasan Tanpa Rokok. Pada tahun 2020, kepatuhan sebesar 88,25%. Kemudian, pada 3 November 2021, sesuai Keputusan Walikota Bandung Nomor 440 Tahun 2021, dibentuk Tim Satuan Tugas Kawasan Tanpa Rokok (Satgas KTR) untuk mempercepat implementasi Perda No.4 Tahun 2021. Dinas Kesehatan Kota Bandung yang beranggotakan pegawai negeri dari berbagai SKPD membentuk Satgas ini. Saat ini anggota Satgas KTR berjumlah 37 orang yang telah diberikan pembekalan.

Sejak awal berdirinya, tugas utama Satgas KTR adalah mendistribusikan stiker larangan merokok dan memantau pelaksanaan KTR di tujuh kategori Kawasan Tanpa Rokok Kota Bandung, termasuk tempat umum, tempat kerja, dan lembaga pendidikan. Karena belum ada SK Wali Kota yang mengatur mekanisme penjatuhan sanksi bagi pelanggar KTR, tugas Satgas KTR saat ini hanya sebatas edukasi dan penyadaran. Satgas Kawasan Tanpa Rokok dibentuk sebagai bagian dari Perda 4/2021, dan survei yang dilakukan pada tahun 2022 mengungkapkan bahwa 90,49% mematuhi KTR ini, meningkat 0,43 poin persentase dari tahun sebelumnya. Untuk memastikan Peraturan Daerah KTR ditegakkan seefektif mungkin, telah ditetapkan survei kedua terhadap kawasan yang ditetapkan sebagai Kawasan Tanpa Rokok di Kota Bandung.

Gambar 1.4

Perbandingan Persentase Kepatuhan terhadap Kawasan Tanpa Rokok di TTU, TTK dan Instansi Pendidikan Kota Bandung Tahun 2022

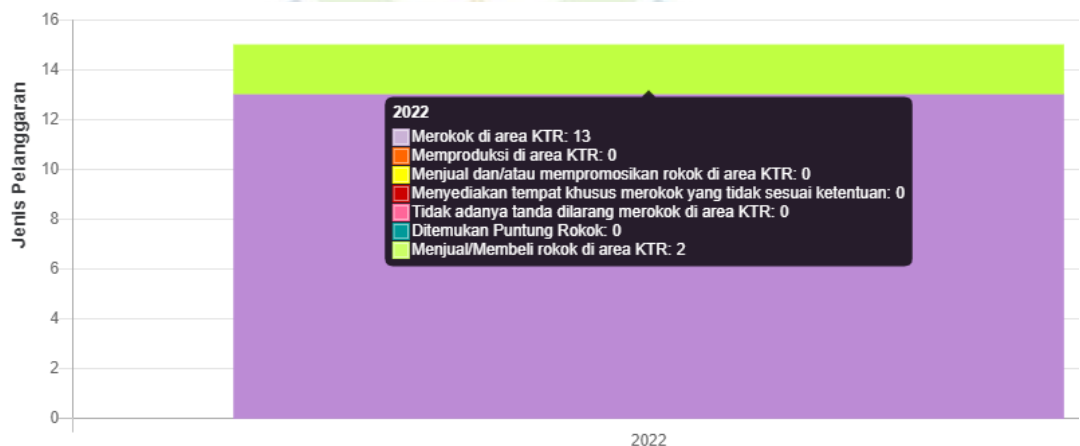


Sumber: Dinas Kesehatan Kota Bandung Bidang Promosi dan Pemberdayaan Masyarakat diperoleh 24 Maret 2023 (Diolah Peneliti, 2023)

Pada tahun 2022, dalam Tatanan Tempat Kerja, terdapat 173 tempat kerja (82%) yang patuh terhadap KTR sedangkan terdapat 37 tempat kerja (18%) yang tidak patuh terhadap KTR. Pada Tatanan Tempat Umum terdapat 1097 tempat umum (91,26%) yang patuh terhadap kebijakan KTR dan 105 tempat umum (8,74%) yang masih belum patuh terhadap KTR. Serta dalam Institusi Pendidikan di Kota Bandung terdapat 1375 Institusi Pendidikan (98,21%) yang patuh terhadap kebijakan KTR dan 27 Institusi Pendidikan (1,79%) yang masih belum patuh terhadap kebijakan KTR.

Gambar 1.5

Grafik Pelanggaran Kebijakan KTR di Kota Bandung pada Tahun 2022



Sumber : (dashboardktr.id , 2022)

Gambar 1.5 bukti masih adanya pelanggaran Kebijakan KTR di Kota Bandung. Sebanyak tiga belas pelanggar yang termasuk kedalam jenis pelanggaran “merokok di area KTR” serta dua pelanggar pada jenis pelanggaran “menjual/membeli rokok di area KTR”. Hal ini bukti masih terjadi pelanggaran yang dilakukan masyarakat Kota Bandung dan menjadi urusan pemerintah dalam hal implementasi kebijakan KTR.

Plaza Balai Kota Bandung, Pasar Cihapit, dan Jalan Braga semuanya ditetapkan sebagai kawasan bebas asap rokok oleh Wali Kota Alm. Oded M. Danial tahun 2021 sebagai bagian dari Peringatan Hari Kesehatan Nasional (HKN) ke-57. Ketiga tempat tersebut menjadi tempat yang memiliki mobilitas masyarakat yang cukup tinggi sehingga menjadi tempat tebaru yang dijadikan Kawasan Tanpa Rokok di Kota Bandung. Dinas Kesehatan menginginkan masukan dari masyarakat, terutama dari kalangan pelajar dan remaja, untuk dapat menjalankan Kebijakan KTR.

Kajian ini dilakukan sebagai bagian dari upaya pembentukan kebijakan pengurangan penggunaan tembakau dan peningkatan kesehatan di Kota Bandung. Setelah kebijakan tersebut dikeluarkan dan Tim Gugus Tugas Kawasan Tanpa Rokok terbentuk, kajian ini bertujuan untuk mendapatkan gambaran secara menyeluruh tentang seberapa efektif dan efisiennya penerapan Perda No. 4 Tahun 2021 tentang KTR di Kota Bandung dalam kaitannya mengurangi penggunaan tembakau sebagai wujud kota yang sehat.

Pengamatan sederhana mengungkapkan bahwa masyarakat di Kota Bandung masih mengabaikan Kawasan Tanpa Rokok. Hal ini karena masih dalam tahap sosialisasi, sehingga pelaksanaannya belum bisa dilakukan secara penuh saat ini. Sanksi kebijakan KTR sebesar Rp. 500.000,00 saat ini ditahan menunggu Keputusan Walikota yang menguraikan mekanisme penegakan pelanggaran.

Lokasi Plaza Balai Kota Bandung, Pasar Cihapit dan Jalan Braga sebagai Tempat Umum di Kota Bandung yang menjadi Kawasan Tanpa Rokok sesuai Perda Kota Bandung No 4 Tahun 2021. Tempat umum tersebut merupakan titik keramaian di Kota Bandung yang dijelaskan pada Gambar 1.4 masih terdapat masyarakat yang melanggar KTR. Adapun alasan peneliti mengambil ketiga lokasi tersebut ialah sesuai dari Keputusan walkota bahwa Plaza Balai Kota Bandung, Pasar Cihapit dan Jalan Braga merupakan lokasi terbaru dari sekian banyak titik Kawasan Tanpa Rokok di Kota Bandung. Lokasi tersebut menjadi pusat aktivitas yang cukup padat.

Plaza Balai Kota Bandung sebagai pusat aktivitas para pekerja, Pasar Cihapit sebagai tempat keramaian para warga sekitarnya berbelanja dan wisata kuliner dan Jalan Braga sebagai salah satu pusat pariwisata Kota Bandung. Adapun ketiga tempat ini diharapkan menjadi tempat yang aman dan nyaman bagi para warga sekitar dalam beraktivitas. Untuk mempelajari lebih lanjut tentang seberapa baik masyarakat menerapkan Peraturan Daerah Kota Bandung tentang Kawasan Tanpa Rokok, diperlukan penelitian.

Dari penjelasan latar belakang tersebut, peneliti merasa tertarik untuk bisa melakukan penelitian guna mengetahui bagaimana implementasi Kebijakan KTR di wilayah Pasar Cihapit, Plaza Balai Kota Bandung, dan Jalan Braga ini bisa dilaksanakan dalam upaya mengurangi penggunaan tembakau serta peningkatan kesehatan di Kota Bandung. Oleh karenanya, peneliti membuat penelitian dengan judul “Implementasi Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok Dinas Kesehatan Kota Bandung”.

1.2 Identifikasi Masalah

Dengan di paparkannya latar belakang tersebut maka penulis dapat mengidentifikasi permasalahan tersebut berupa :

1. Pemasangan plang dan stiker KTR sebagai bentuk sosialisasi kebijakan belum maksimal tersampaikan.
2. Belum diterapkannya sanksi/denda yang tercantum dalam Perda Kawasan Tanpa Rokok bagi para pelanggar.
3. Kurangnya Sumber Daya Manusia didalam Tim Satgas KTR Kota Bandung.
4. Masih adanya masyarakat yang melanggar di Kawasan Tanpa Rokok.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan yang sudah diuraikan pada latar belakang dan identifikasi masalah, dapat diperoleh rumusan masalah yang menarik untuk diteliti, yaitu :

1. Bagaimana *Content of Polic* dalam implementasi Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok Dinas Kesehatan Kota Bandung?
2. Bagaimana *Context Implementation* dalam implementasi Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok Dinas Kesehatan Kota Bandung?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan pemaparan rumusan masalah yang sudah dijelaskan sebelumnya maka tujuan dari penelitian ini adalah

1. Untuk mengetahui *Content of Polic* dalam Implementasi Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok Dinas Kesehatan Kota Bandung.
2. Untuk mengetahui *Context of Implementation* dalam Implementasi Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok Dinas Kesehatan Kota Bandung.

1.5 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini memiliki kegunaan untuk:

1. Kegunaan Teoritis

Diharapkan dapat menambah wawasan pengetahuan sehingga dapat dijadikan sebagai bahan kajian kepustakaan penelitian dalam Implementasi Kebijakan.

2. Kegunaan Praktis

1. Bagi Peneliti

Proses penelitian ini menjadi prasyarat untuk memperoleh gelar sarjana, dan berguna untuk memperluas pengetahuan bagi peneliti, khususnya di bidang kebijakan publik, sehingga peneliti dapat menerapkan pengetahuan yang diperoleh selama masa pembelajaran.

2. Bagi Dinas Kesehatan Subbagian Promosi dan Pemberdayaan Masyarakat dan Satgas KTR

Penelitian ini diharap mampu dijadikan sebagai masukan dan saran bagi instansi terkait dalam penerapan kebijakan dan juga dalam rangka

meningkatkan pengimplementasian kebijakan Kawasan Tanpa Rokok.

1.6 Kerangka Pemikiran

Implementasi kebijakan didefinisikan sebagai “tindakan yang dilakukan oleh sektor publik dan swasta baik secara individu maupun kelompok yang menunjukkan tercapainya tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan” (Agustino, 2017: 133). Artinya lembaga melakukan tindakan terhadap kelompok sasarannya demi suatu pencapaian yang dikeluarkan melalui kebijakan.

Perda Kota Bandung No. 4 Tahun 2021 tentang Kawasan Tanpa Rokok menjadi sebuah kebijakan yang menargetkan para pengguna tembakau. Untuk menjadi kota yang sehat, pemerintah mengeluarkan kebijakan tersebut untuk mengontrol penggunaan tembakau demi terciptanya masyarakat Kota Bandung yang sehat dan terbebas bahaya asap rokok. Mengacu hal tersebut peneliti ingin mengetahui bagaimana implementasi kebijakan Kawasan Tanpa Rokok Dinas Kesehatan Kota Bandung, dikarenakan masih adanya pelanggaran yang dilakukan oleh masyarakat. Pelanggaran ini terjadi karna kebijakan KTR ini masih berada pada tahap sosialisasi, belum adanya penegakan sanksi, serta Satgas KTR yang dibentuk belum memadai untuk menjadi pengawas di setiap titik KTR di Kota Bandung.

Dalam menanggapi hal tersebut peneliti merespon dengan teori Grindle pada pertanyaan seberapa baik implementasi Perda Nomor 4 Tahun 2021 tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kota Bandung telah dipraktikkan. Kinerja dalam implementasi kebijakan didasarkan atas penilaian dari tingkat capaiannya atau standar dan sasaran tertentu yang sudah ditentukan dalam sebuah kebijakan. Untuk mewujudkan standar dan sasaran Kebijakan KTR di Kota Bandung tersebut dipengaruhi dengan Isi Kebijakan (*Content of Policy*) dan Konteks Implementasi (*Context Of Implementation*) yang sesuai dengan Teori Grindle.

Peneliti merasa Teori Grindle ini dianggap cocok untuk menjadi pedoman dalam meneliti permasalahan yang muncul pada implementasi kebijakan KTR di Kota Bandung. Terkait Isi Kebijakan dan Konteks Implementasi menurut Teori Grindle ini didasarkan bahwa setelah kebijakan KTR ini ditransformasikan, maka selanjutnya implementasi kebijakan dilakukan. Adapun keberhasilan kebijakan KTR ini ditentukan dari derajat implementability dari kebijakan tersebut.

Hal tersebut mengacu pada Isi Kebijakan (*Content of Policy*) yang tercakup pada beberapa dimensi yaitu Kepentingan yang terpengaruhi (*Interest Effecte*), Jenis manfaat (*Type Of Benefits*), Derajat perubahan yang diinginkan (*Extent Of Change Envision*), Letak pengambilan Keputusan (*Site Of Decision Making*), pelaksana program (*Program Implementer*), Sumber daya yang digunakan (*Resources Committed*). Sementara dalam dalam Konteks Implementasi (*Context Of Implementation*) yang terdiri dari Kekuasaan, kepentingan dan

strategi aktor yang terlibat (*Power, Interest, and Strategy of Actor Involved*), Karakteristik lembaga dan penguasa (*Institution and Regime Characteristic*), Kepatuhan dan responsive pelaksana (*Compliance and Responsiveness*).

Model Grindle dalam penelitian ini memiliki indikator yang relevan serta pemahamannya yang komprehensif dalam konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementator, penerima implementator, serta area yang mungkin akan terjadi interaksi dari si implementator dan penerima implementator, serta kondisi dari sumber daya dalam implentasi kebijakan KTR di Kota Bandung ini. Karnanya peneliti sesuai dari dimensi teori tersebut akan mengukur pencapaian hasil akhir (*out put*) dari Kebijakan KTR di Kota Bandung demi terwujudnya lingkungan Kota Bandung yang terbebas dari bahaya asap rokok serta mengurangi penggunaan tembakau di masyarakat.

Selanjutnya untuk lebih jelasnya terdapat skema kerangka pemikiran yang akan menjadi landasan pemikiran bagi peneliti dalam menyusun penelitian ini, bisa dijelaskan sebagai berikut :

Gambar 1.5
Kerangka Pemikiran

