BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan wilayah negara kepulauan yang terdiri dari beberapa provinsi, Kabupaten/Kota, dan masing-masing daerah memiliki peraturan daerah karena peran pemerintah daerah dalam mengurus daerahnya masing-masing. Indonesia merupakan negara yang menjunjung tinggi nilai kemanusiaan dengan menghargai Hak Asasi Manusia (HAM). Negara yang memiliki HAM wajib untuk mengakui serta melindungi HAM dari masing-masing individunya karena semua orang memiliki HAM yang setara. Indonesia memiliki lembaga-lembaga Pemerintahan yang mempunyai fungsi untuk meningkatkan kesejahteraan dan melindungi seluruh masyarakatnnya tanpa terkecuali.

Kesejahteraan merupakan kehidupan yang layak bagi seluruh masyarakat semua itu merupakan tujuan dari dilakukannya pembangunan di Indonesia. Salah satu indikator untuk mewujudkan hal tersebut salah satunya adalah meningkatkan derajat kesehatan masyarakat dengan berbagai upaya pencegahan dan pemberantasan penyakit. Perubahan gaya hidup yang terjadi di masyarakat yang merupakan akibat dari perkembangan teknologi, keadaan demografi, serta status sosial ekonomi yang mempunyai kontribusi terhadap ragam penyakit tidak menular yang timbul. Penyebaran penyakit menular tersebut diakibatkan oleh prilaku hidup manusia dengan berbagai faktor resikonya seperti asupan makanan yang tidak seimbang, kurang aktivitas fisik seperti olahraga dan kebiasaan merokok.

Rokok merupakan produk tembakau yang digunakan dengan cara dibakar dan dihisap asapnya termasuk rokok kretek, rokok putih, cerutu atau bentuk lainnya yang dihasilkan dari tanaman *nicotiana rustica, nicotiana tabacum* dan jenis-jenis tanaman lainnya yang mengandung asap nikotin dan tar dengan atau bahan tambahan. Rokok juga sangat berbahaya bagi kesehatan yang dapat menimbulkan berbagai macam penyakit seperti stroke, paru-paru, sesak nafas, kanker, gangguan pada kehamilan dan masih banyak penyakit lainnya yang dapat diakibatkan dari dampak merokok. Menurut *World Health Organization* (WHO) lebih dari satu miliar yang hidup saat ini, 500 juta orang akan terbunuh oleh tembakau. Berbagai hasil penelitian baik dalam maupun luar negeri menunjukkan bahwa perilaku merokok terbukti dapat berdampak buruk terhadap kesehatan. WHO memperkirakan jumlah kematian didunia akibat konsumsi rokok pada tahun 2020 akan mencapai 10 juta orang setiap tahunnya dan sekitar 70% diantaranya terjadi di negara berkembang termasuk Indonesia. Pembangunan kesehatan Bangsa Indonesia saat ini belum menunjukan hal yang baik.

Berdasarkan hasil penelitian dari *Institute for Health Metrics and Evaluation* (IHME) Indonesia menduduki peringkat ke-2 setelah Timor Leste dengan 65 juta perokok atau 28% dari jumlah penduduk dan untuk memenuhi kebutuhan merokok penduduknya, Indonesia mengimport lebih dari 100 ribu ton tembakau pertahun. Tiga hal ini merupakan fakta menyedihkan yang dapat memberikan dampak negative pada kondisi kesehatan. Berdasarkan hasil Riset Kesehatan Dasar, pada tahun 2007 prevalensi perokok Indonesia sebesar 29,2%, tahun 2010 prevalensi perokok meningkat sebesar 34,7%, tahun 2011 prevalensi

perokok naik menjadi 36% dan pada tahun 2014 prevalensi perokok mengalami peningkatan menjadi 42,8%.

Merokok merupakan suatu aktivitas yang banyak digemari oleh seluruh kalangan pada saat ini, kegiatan merokok sudah seperti membudaya di kalangan masyarakat. Merokok sudah menjadi seperti alat atau sarana pergaulan dalam kehidupan bermasyarakat khususnya pada kalangan muda dan mudi, merokok sudah menjadi kebutuhan bagi mereka yang sudah kecanduan merokok. Masyarakat menilai kegiatan merokok sudah menjadi hal yang biasa atau lumrah dalam kehidupannya sehari-hari, tetapi tidak semua masyarakat menyukai kegiatan merokok. Masyarakat yang tidak memiliki kebiasaan merokok lebih merasa dirugikan apabila mereka menghirup asap dari perokok aktif, karena perokok pasif lebih cenderung terkena dampaknya dibandingkan perokok aktif tersebut.

Ruang publik umumnya merupakan ruangan terbuka yang mampu memenuhi kebutuhan dalam semua kegiatan dan aktivitas masyarakat pada umumnya, ruang publik memungkinkan terjadinya pertemuan antar manusia karena sebagai mahluk sosial yang berarti manusia tidak bisa hidup sendiri dan saling membutuhkan satu sama lain atas dasar tersebut ruang terbuka dikategorikan sebagai ruangan umum. Ruangan terbuka yang disediakan untuk masyarakat banyak yang tidak memiliki fasilitas khusus untuk bebas asap rokok, disisi lain keterbatasan jumlah ruangan bebas asap rokok yang masih jarang kita temukan atau relatif sedikit masih saja dilanggar oleh masyarakat yang sebagian besar merupakan perokok aktif.

Pemerintah daerah memiliki kewenangan dalam membuat aturan untuk memajukan dan melindungi masyarakat daerahnya tersebut kususnya dalam bidang kesehatan, karena kesehatan merupakan keadaan sehat baik secara fisik, mental, spiritual maupun sosial yang memungkinkan setiap orang untuk hidup produktif secara sosial dan ekonomi. Atas dasar tersebut Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung Barat menetapkan aturan dalam rangka upaya pengendalian asap rokok dengan menetapkan Kawasan Tanpa Rokok (KTR). Kawasan tanpa rokok yang dimaksud meliputi tempat seperti fasilitas pelayanan kesehatan, tempat proses belajar mengajar, tempat anak bermain, tempat ibadah, angkutan umum, tempat kerja, tempat umum, dan tempat lain yang di teteapkan oleh Bupati.

Kawasan Tanpa Rokok telah dilakukan untuk upaya melindungi masyarakat dari bahaya asap rokok, selain itu juga bukan berarti melarang masyarakat yang merupakan perokok aktif untuk berhenti merokok melainkan memberikan keuntungan dengan melakukan aktivitas tersebut pada tempat yang telah disediakan dan tidak merugikan pihak manapun. Fasilitas pelayanan kesehatan adalah suatu tempat yang digunakan untuk menyelenggarakan upaya pelayanan kesehatan, baik promotif, preventif, kuratif maupun rehabilitative yang dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah dan/atau masyarakat.

Undang-Undang nomor 36 tahun 2009 tentang kesehatan dan peraturan bersama Menteri Kesehatan dan Menteri Dalam Negeri nomor 188/MENKES/PB/1/2011 dan nomor 7 tahun 2011 tentang pedoman pelakasanaan Kawasan Tanpa Rokok, bahwa Pemerintah Daerah diberi kewenangan untuk membuat regulasi/aturan mengenai kawasan tanpa rokok di daerahnya. Pemerintah

Daerah dalam menindaklanjuti hal tersebut pemerintah Kabupaten Bandung Barat membuat Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2016 tentang kawasan tanpa rokok yang bertujuan memberikan kepentingan kualitas kesehatan manusia, kelestarian dan berkelanjutan ekologi, perlindungan hukum, keseimbangan antara hak dan kewajiban, keterpaduan, keadilan, keterbukaan dan peran serta dan akuntabilitas. Rokok merupakan tembakau yang biasa dihisap dan menghasilkan asap, didalam rokok mengandung zat psikoaktif dan asapnya terbukti dapat membahayakan kesehatan sehingga diperlukan kawasan tanpa rokok sebagai tindakan perlindungan yang diberikan oleh pemerintah daerah terhadap masyarakat dan lingkungan dari paparan asap rokok.

Peraturan Daerah (Perda) merupakan aturan atau kewenangan untuk membuat kebijakan yang secara sah diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintah daerah. Peraturan Daerah adalah peraturan yang termasuk jenis perundang-undangan dan merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan atas pancasila. Peraturan Daerah memiliki kedudukan yang sangat strategis karena diberikan landasan konstitusional yang jelas sebagaimana diatur dalam pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menjelaskan bahwa Pemerintah daerah berhak menetapkan Perda dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Pemerintah memiliki tanggung jawab untuk melindungi dan meningkatkan kesehatan masyarakat namun juga harus memperhatikan masyarakat lainnya jangan sampai merugikan masyarakat. Penetapan kawasan tanpa rokok bertujuan

memberikan perlindungan yang efektif dari bahaya paparan asap rokok yang dilakukan perokok terhadap orang yang tidak merokok. Memberikan ruangan dan lingkungan bagi masyarakat yang bersih dan sehat bagi masyarakat yang bebas dari asp rokok. Melindungi kesehatan masyarakat secara umum dari dampak dari asap rokok baik secara langsung maupun tidak langsung dan menurunkan angka perokok serta mencegah perokok pemula. Implementasi kebijakan merupakan suatu proses dalam melaksanakan kebijakan agar mencapai tujuan dan mendapatkan hasil yang dimaksud. Keberhasilan Implemetasi merupakan tanggungjawab dari pemerintah sebagai pembuat aturan dan dari masyarakat sebagai tujuan dari aturan tersebut yang membutuhkan dukungan dan pengawasan dari orang-orang luar pemerintahan.

Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2016 tentang kawasan tanpa rokok yang memiliki tujuan untuk memberikan kenyamanan dan ketenteraman bagi masyarakat pengguna fasilitas umum khususnya angkutan umum tanpa mengurangi hak dan kewajiban masyarakat dalam kehidupannya sehari-hari dengan menetapkan aturan kawasan tanpa rokok dan menyediakan tempat merokok khusus bagi para perokok aktif. Kegiatan masyarakat pada nyatanya ditempat-tempat umum masih banyak sekali yang melakukan aktifitas merokok, sedangkan orang yang tidak merokok telah menjadi korban secara tidak langsung dari akibat kegiatan merokok di tempat umum. Ketika perokok aktif melakukan kegiatan merokok didekat perokok pasif, maka akan mengganggu kenyamanan dan ketentraman masyarakat lainnya, apalagi saat berada dalam kendaraan umum seperti angkutan kota.

Angkutan umum merupakan tempat yang selalu dibutuhkan oleh masyarakat dalam menjalankan berbagai aktifitas sehari-hari dimana didalam angkutan umum terjadi pertemuan antar individu. Dilihat dari hak mereka pemgguna fasilitas umum untuk mendapatkan udara yang bersih dan sehat terenggut oleh udara kotor yang dihasilkan oleh asap rokok. Sehingga orang yang berada di angkutan umum ketika ada yang merokok dengan terpaksa menghirup asap rokok dan menjadi perokok pasif yang sangat merugikan karena pada dasarnya perokok pasif lebih berbahaya dari perokok aktif tersebut.

Smooking area yang tidak berfungsi dengan baik merupakan salah satu sebab para perokok tidak melakukan aktifitas merokok pada tempatnya, selain itu juga masih banyak smooking area yang tidak tersebar luas pada tempat-tempat umum yang menjadikan para perokok masih sembarang dalam melakukan kegiatan merokok tersebut. Masyarakat banyak yang belum mengenal dan mengetahui tanda dan rambu yang memberikan petunjuk atau tanda ruangan untuk merokok dan ruangan tanpa asap rokok. Sosialisasi juga merupakan salah satu penyebab tidak berjalannya dengan baik aturan-aturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah setempat khususnya bagi para pengguna angkutan umum baik penumpang atau pengemudi angkutan umum di Kecamatan Lembang Kabupaten Bandung Barat.

Peneliti mengambil lokasi penelitian Kawasan Tanpa Rokok yakni pada angkutan umum di Kecamatan Lembang Kabupaten Bandung Barat. Mengenai alasan diambilnya lokasi penelitian tersebut karena berdasarkan sebagai berikut: angkutan umum merupakan tempat umum dimana tempat tersebut adalah sarana

umum yang ditujukan untuk masyarakat umum yang sering dijadikan salah satu tempat merokok oleh perokok aktif di angkutan umum khususnya yang berada di Kecamatan Lembang. Implementasi perda tentang kawasan tanpa rokok di Kabupaten Bandung Barat belum terimplementasikan dengan baik khususnya pada angkutan umum yang berada di Kecamatan Lembang.

Fenomena tersebut dapat dilihat pada saat dilakukan observasi awal masih banyaknya masyarakat pengguna angkutan umum maupun supir dari angkutan umum tersebut yang belum mengetahui perda tentang kawasan tanpa rokok. Hal ini mengakibatkan masyarakat masih melakukan kegiatan merokok pada angkutan umum. Ruang yang terbatas dalam angkutan umum itu sering terdapat orang yang melakukan kegiatan merokok yang dapat merugikan dan mengganggu kenyamanan pengguna lainnya. Sosialiasi yang tidak efektif tentang kawasan tanpa rokok juga merupakan salah satu alasan diambilnya lokasi di Kecamatan Lembang. Kecamatan Lembang merupakan suatu tempat yang banyak dilalui oleh berbagai trayek kendaraan umum yang memunculkan kemungkinan peneliti dapat lebih mudah dalam melakukan kegiatan penelitian tentang kawassan tanpa rokok.

Kesadaran diri juga merupakan salah satu faktor yang sangat penting untuk menjalankan sebuah aturan karena sebaik apapun aturan dan sosialisasi dari pemerintah yang menetepkan aturan tidak akan berjalan dengan baik apabila masih kurangnya kesadaran dari diri masyarkat masing-masing. Realitas di atas terjadi pada kenyataanya dalam peraturan tersebut masih banyak terjadi masalah, dapat dikatakan belum berjalan dengan baik, tidak ada kesamaan yang terjadi dimana harapan dalam aturan tersebut dengan kenyataan dari kawasan tanpa rokok tersebut.

Fenomena dalam masalah tersebut yang didapatkan oleh peneliti pada saat melakukan observasi awal banyaknya masyarakat baik pengguna maupun supir yang masih melakukan aktifitas merokok pada angkutan umum. Hal tersebut terjadi karena masih banyaknya sebagian besar masyarakat yang belum mengetahui tentang adanya Peraturan Daerah Tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Bandung Barat.

Berdasarkan atas fenomena yang telah terjadi tersebut dan dipaparkan diatas, peneliti tertarik dan bermaksud untuk melakukan penelitian dengan judul **"Implementasi Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Bandung Barat (Studi Penyelenggaraan Kawasan Tanpa Rokok pada Angkutan Umum di Kecamatan Lembang)."**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka dapat dirumuskan masalah dari penelitian ini yaitu "bagaimana implementasi Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2016 tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Bandung Barat berdasarkan faktor-faktor komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi."

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

Penelitian ini bermaksud untuk mengetahui pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Bandung Barat. Adapun tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah:

a. Untuk mengetahui komunikasi yang dilakukan aparatur selama melaksanakan implementasi Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2016 tentang Kawasan Tanpa Rokok.
b. Untuk mengetahui sumberdaya yang mendukung keberhasilan terkait implementasi Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2016 tentang Kawasan Tanpa Rokok.
c. Untuk mengetahui disposisi tingkah laku aparatur pelaksana Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2016 tentang Kawasan Tanpa Rokok.
d. Untuk mengetahui efisiensi struktur birokrasi pada organisasi pelaksana Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2016 tentang Kawasan Tanpa Rokok.

1.4 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat menghasilkan kegunaan yang bersifat secara teoritis dan praktis, sebagai berikut:

a. Secara Teoritis

   Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya bidang ilmu pengetahuan terutama pada bidang kajian kebijakan publik dan juga diharapkan dapat memberikan ilmu di bidang ilmu pemerintahan. Hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan untuk digunakan dalam kegiatan penelitian selanjutnya.

b. Secara Praktis

1. Bagi Peneliti

   Diharapkan dapat menambah pengetahuan dan pengalaman peneliti dalam menghadapi masyarakat maupun pejabat pelaksana kebijakan selama masa studi lapangan.

2. Bagi masyarakat

   Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat terutama untuk bahan informasi untuk masyarakat serta dapat memberikan kontribusi dalam pemikiran dalam bentuk saran kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung Barat tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR).

3. Bagi Lembaga

   Hasil penelitian ini diharapakan dapat bermanfaat khususnya dalam bidang kebijakan publik mengenai implementasi agar dapat lebih maksimal dan tepat sasaran. Penelitian ini juga diharapkan dapat bermanfaat bagi lembaga terkait yaitu Dinas Kesehatan selaku pelopor dari perda, Satuan Polisi Pamong Praja sebagai penegak perda, Organisasi Angkutan Darat dan Dinas Perhubungan yang memiliki keterkaitan dengan peraturan daerah kawasan tanpa rokok yang diselenggarakan di angkutan umum.