

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Implementasi adalah proses menjalankan atau menerapkan suatu kebijakan, rencana, atau program agar dapat terlaksana sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Dalam prosesnya, implementasi melibatkan berbagai pihak, sumber daya, serta langkah-langkah yang teratur agar hasil yang diharapkan dapat tercapai dengan baik. Secara sederhana implementasi merupakan tahap penerapan dari suatu keputusan menjadi tindakan nyata di lapangan.

Implementasi menurut Afan Gaffar dalam Putri,(2023:1) adalah proses pelaksanaan kebijakan melalui serangkaian aktivitas yang bertujuan untuk menyampaikan kebijakan tersebut kepada masyarakat sehingga dapat mencapai hasil yang diinginkan. Proses ini melibatkan penyusunan peraturan pelaksanaan yang merupakan penafsiran dari kebijakan utama, seperti penerbitan Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, atau Peraturan Daerah berdasarkan Undang-Undang. Selain itu, implementasi juga mencakup penyediaan, sumber daya yang dibutuhkan, mulai dari sarana dan prasarana, anggaran, hingga tenaga pelaksana yang bertanggung jawab.

Tujuan utama dari suatu kebijakan serta realisasinya dalam pelaksanaan pemerintah memiliki keterkaitan yang erat. Kebijakan dibuat dengan masuk untuk mengatasi berbagai persoalan yang muncul dimasyarakat serta meningkatkan kesejahteraan publik. Dalam penerapannya, pemerintah perlu menyiapkan program dan kegiatan yang mampu memberikan solusi nyata terhadap masalah yang dihadapi. Hal ini sejalan dengan pandangan Van Meter dan Van Horn yang

menyatakan bahwa implementasi bertujuan membangun jaringan yang memungkinkan tercapainya sasaran kebijakan publik melalui berbagai tindakan dan aktivitas lembaga pemerintah yang melibatkan beragam pihak terkait (Grindle, 2017).

Kawasan Tanpa Rokok adalah ruangan atau area yang dinyatakan dilarang untuk kegiatan merokok atau kegiatan memproduksi, menjual, mengiklankan, dan/atau mempromosikan produk tembakau. Kebijakan KTR merupakan bentuk regulasi pemerintah dalam upaya melindungi masyarakat dari dampak buruk asap rokok, khususnya bagi perokok pasif, serta menciptakan lingkungan yang sehat dan nyaman di ruang publik.

Landasan hukum penerapan Kawasan Tanpa Rokok secara nasional diatur dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, khususnya Pasal 115, yang mewajibkan pemerintah daerah untuk menetapkan dan menyelenggarakan Kawasan Tanpa Rokok di wilayahnya sebagai bagian dari upaya perlindungan kesehatan masyarakat.

Ketentuan tersebut diperkuat melalui Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan, yang mengatur secara lebih komprehensif mengenai pengamanan zat adiktif, termasuk produk tembakau dan rokok elektronik. Peraturan ini menegaskan pengaturan lingkungan bebas asap rokok, pembatasan iklan dan promosi, pengendalian distribusi dan penjualan, serta peran pemerintah daerah dalam pelaksanaan dan pengawasan Kawasan Tanpa Rokok.

Sebagai pedoman teknis pelaksanaan di lapangan, pemerintah menetapkan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 188/Menkes/Per/IX/2011 tentang Pedoman

Penyelenggaraan Kawasan Tanpa Rokok. Peraturan ini memberikan arahan teknis kepada pemerintah daerah dan pengelola kawasan mengenai jenis-jenis Kawasan Tanpa Rokok, kewajiban pengelola, serta mekanisme pembinaan dan pengawasan, sehingga pelaksanaan KTR dapat berjalan secara efektif dan seragam di seluruh wilayah.

Sebagai bentuk implementasi kebijakan di tingkat daerah, Pemerintah Kabupaten Deli Serdang menetapkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2021 tentang Kawasan Tanpa Rokok sebagai dasar hukum penyelenggaraan KTR di wilayahnya. Peraturan ini di dalam Bab IV Kawasan Tanpa Rokok bagian kesatu umum Pasal 6 ayat 2 menetapkan fasilitas pelayanan kesehatan, tempat proses belajar mengajar, tempat anak bermain, tempat ibadah, angkutan umum, tempat kerja/perkantoran, tempat umum dan tempat lainnya yang ditetapkan oleh Bupati. Regulasi ini menegaskan komitmen pemerintah dalam mendukung upaya perlindungan kesehatan masyarakat dan pengendalian konsumsi rokok di ruang publik.

Dalam pelaksanaannya, Kabupaten Deli Serdang memperoleh penghargaan atas inisiatif dan keberhasilan implementasi Kawasan Tanpa Rokok dari Asosiasi Dinas Kesehatan Seluruh Indonesia (ADINKES). Penghargaan ini menunjukkan adanya pengakuan institusional terhadap komitmen pemerintah daerah dalam mendukung pelaksanaan kebijakan pengendalian rokok.

Berdasarkan observasi awal yang dilakukan oleh peneliti melalui media sosial Instagram Dinas Kesehatan Kabupaten Deli Serdang, penghargaan tersebut belum sepenuhnya mencerminkan kondisi implementasi Kawasan Tanpa Rokok di lapangan. Hasil observasi menunjukkan bahwa penerapan kebijakan KTR masih

terbatas pada kawasan tertentu dan belum berjalan secara merata pada seluruh kawasan yang telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah. Pada beberapa kawasan publik, masih ditemukan belum adanya penandaan Kawasan Tanpa Rokok, lemahnya pengawasan, serta rendahnya kepatuhan masyarakat terhadap ketentuan larangan merokok.

Selanjutnya peneliti melakukan wawancara awal dengan Ibu Desi selaku Koordinator Kawasan Tanpa Rokok beliau mengatakan bahwa pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) di Kabupaten Deli Serdang baru terealisasi pada tiga kawasan. Hal ini didasarkan pada prioritas lokasi tersebut yang harus mencapai penerapan secara 100%. Sementara itu, penerapan KTR pada kawasan lain seperti tempat anak bermain, tempat ibadah, angkutan umum, dan tempat umum belum terlaksanakan (Wawancara Awal, 19/09/2025).

Berdasarkan wawancara awal dari ibu Desi selaku Koordinator Kawasan Tanpa Rokok di Dinas Kesehatan Kabupaten Deli Serdang, pelaksanaan kebijakan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) menunjukkan bahwa beberapa kawasan telah melaksanakan kebijakan tersebut, sementara sebagian lainnya belum terlaksana. Fasilitas pelayanan kesehatan, tempat kerja/perkantoran telah melaksanakan kebijakan kawasan tanpa rokok. Bentuk kegiatan yang dilakukan meliputi penempelan stiker dan spanduk kawasan tanpa rokok pada fasilitas pelayanan kesehatan, penempelan spanduk pada tempat proses belajar mengajar, serta penempelan stiker pada tempat kerja atau perkantoran.

Namun demikian, terdapat beberapa kawasan yang belum melaksanakan kebijakan Kawasan Tanpa Rokok, yaitu tempat ibadah, angkutan umum, tempat anak bermain, dan tempat umum lainnya.

Tabel 1. 1
Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Deli Serdang

NO	Kawasan	Status	Jenis Kegiatan
1	Fasilitas pelayanan kesehatan	Terlaksana	Penempelan stiker dan spanduk kawasan tanpa rokok
2	Tempat proses belajar mengajar	Terlaksana	Penempelan spanduk
3	Tempat kerja/ perkantoran	Terlaksana	Penempelan stiker
4	Tempat ibadah	Belum Terlaksana	-
5	Angkutan umum	Belum Terlaksana	-
6	Tempat anak bermain	Belum Terlaksana	-
7	Tempat umum	Belum Terlaksana	-

Melalui table 1.1 dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan kawasan tanpa rokok di Kabupaten Deli Serdang belum merata pada seluruh kawasan yang menjadi objek penerapan KTR, hanya tiga kawasan yang telah terlaksana, sedangkan empat kawasan lainnya belum menunjukkan penerapan kebijakan secara nyata. Permasalahan ini mengindikasikan bahwa implementasi kebijakan KTR tidak hanya berkaitan dengan keberadaan regulasi, tetapi juga menyangkut aspek penandaan kawasan, peran pelaksana kebijakan, serta keterlibatan masyarakat.

Fokus penelitian ini mengacu pada implementasi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2021 tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Deli Serdang. Peraturan daerah tersebut memiliki peran penting dalam mewujudkan lingkungan yang sehat serta melindungi masyarakat dari paparan asap rokok. Namun, dalam pelaksanaannya masih ditemukan berbagai kendala yang memengaruhi efektivitas implementasi kebijakan, khususnya pada kawasan-kawasan yang belum terlaksana secara optimal.

Situasi ini menimbulkan pertanyaan mengenai bagaimana implementasi peraturan daerah Nomor 2 tahun 2021 tentang Kawasan Tanpa Rokok di

Kabupaten Deli Serdang dijalankan, terutama yang difokuskan pada aspek penandaan (pemasangan stiker dan spanduk) serta peran masyarakat dalam mendukung kebijakan tersebut. Selain itu, perlu dikaji faktor penghambat yang dihadapi dalam implementasi peraturan daerah tersebut, khususnya pada kawasan yang hingga saat ini belum melaksanakan kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Deli Serdang.

Oleh karena itu, diperlukan kajian lebih mendalam untuk menganalisis Impelementasi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Kawasan Tanpa Rokok pada kawasan yang belum terlaksana di Kabupaten Deli Serdang.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka peneliti merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Implementasi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Kawasan Tanpa Rokok pada kawasan yang belum terlaksana di Kabupaten Deli Serdang
2. Apa saja faktor Penghambat yang di hadapi dalam Implementasi Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 2021 Tentang Kawasan Tanpa Rokok pada kawasan yang belum terlaksana di Kabupaten Deli Sedang?

1.3 Fokus Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah, maka yang menjadi fokus penelitian ini adalah

1. Implementasi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Deli Serdang difokus pada penandaan dan peran masyarakat

2. Faktor Penghambat yang di hadapi pada Implementasi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Kawasan Tanpa Rokok pada kawasan yang belum terlaksana di Kabupaten Deli Serdang

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah diatas, maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui implementasi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Kawasan Tanpa Rokok pada kawasan yang belum terlaksana di Kabupaten Deli Serdang.
2. Untuk mengetahui Faktor Penghambat yang di hadapi dalam implementasi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Kawasan Tanpa Rokok pada kawasan yang belum terlaksana di Deli Serdang berdasarkan aspek, Sumber Daya, Komunikasi Antarorganisasi dan aktivitas pelaksanaan, Karakteristik Badan Pelaksana, Sikap dan Kecendrungan Pelaksana.

1.5 Manfaat Peneliti

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan 2 manfaat baik secara teoritis maupun praktis:

1. Manfaat teoritis
 - a. Dari hasil penelitian diharapkan dapat menambah pengetahuan bagi masyarakat dan bagi peneliti terhadap bukti empiris dan mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi peran Pemerintah Deli Serdang dalam mengimplementasikan Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Deli Serdang.

- b. Dari hasil penelitian diharapkan dapat menambah sumber referensi peran Pemerintah Deli Serdang dalam penanganan Pemerintah dalam menjalankan Peraturan Daerah Tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Deli Serdang.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Peneliti, diharapkan dapat menambah pengetahuan, pengalaman dan wawasan peneliti serta penelitian ini bertujuan untuk memperoleh gelar bagi peneliti.
- b. Bagi Pemerintah Deli Serdang, hasil peneliti ini bisa menjadi bahan evaluasi dan pertimbangan dalam meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan Kawasan Tanpa Rokok, khususnya pada kawasan yang belum terlaksana, serta menjadi rujukan dalam penyusunan strategi pengawasan dan pengendalian kebijakan di masa mendatang.
- c. Bagi masyarakat, diharapkan bisa bermanfaat bagi masyarakat khususnya masyarakat yang menjalankan hidup sehat dalam mengimplementasikan Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok.