

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

Bab ini menguraikan tentang tujuan dan pokok tesis yang intinya bermuara pada tiga hal, yaitu : topik bahasan yang diminati, topik yang dianggap penting dan dengan alasan yang spesifik untuk mengetahui apakah partisipasi dan persepsi terdapat pengaruh secara parsial dan simultan terhadap efektifitas kebijakan publik. Selanjutnya, penulisan bab ini terdiri dari latar belakang penelitian, identifikasi masalah, batasan masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian dan manfaat penelitian.

### **1.1. Latar Belakang.**

Peraturan merokok di beberapa daerah cukup bervariasi. Ada daerah yang membuat aturan dalam bentuk surat edaran bupati/walikota/gubernur, ada pula yang dengan membuat surat keputusan (SK), tetapi tidak sedikit pula pemda atau instansi yang kurang merespon tentang larangan merokok di tempat umum. Sebelumnya beberapa peraturan tentang rokok telah dikeluarkan, salah satunya adalah Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 19 tahun 2003 tentang pengamanan rokok bagi kesehatan. Namun demikian sampai saat ini pelaksanaannya masih belum menyentuh sasaran (para perokok) bahkan belum banyak yang tahu tentang PP tersebut. Selain kurangnya sosialisasi, masalah komitmen pimpinan diperkirakan sebagai penyebabnya.

Jika dibanding dengan negara lain, kebijakan tentang rokok di Indonesia tergolong lunak, oleh karena banyak pertimbangan yang dilakukan pemerintah dalam rangka menegakkan *law enforcement*, sebut saja pertimbangan masalah lapangan pekerjaan dan penerimaan cukai. Data menunjukkan jumlah pegawai pada industri rokok kurang lebih berjumlah 2 juta orang (urutan ke-2 setelah jumlah PNS). Selain itu, 90% total penerimaan cukai di negara ini berasal dari rokok. Pada tahun 2002 penerimaan pajak negara yang berasal dari rokok sebesar 27 miliar rupiah.

Apa yang terjadi? Laporan WHO menyatakan bahwa antara tahun 1990-2001 peningkatan konsumsi rokok di Indonesia termasuk salah satu

yang paling tinggi di dunia. Indonesia menduduki posisi nomor empat terbesar, setelah Pakistan, Turki dan Bulgaria. Dilihat jumlahnya, perokok di Indonesia cukup fantastis. Hasil survey kesehatan rumah tangga (SKRT) tahun 2002 menyebutkan bahwa angka perokok aktif mencapai 75% atau sekitar 141 juta jiwa.<sup>1</sup>

DKI Jakarta masih menjadi sentral berbagai kebijakan yang mengatur semua aspek kehidupan masyarakat di Indonesia. Politik pembangunan kota Jakarta, ikut mempengaruhi kota-kota besar lainnya di Indonesia. Sebagai sebuah ibukota, DKI Jakarta memiliki permasalahan yang sangat kompleks, pertumbuhan ekonomi pertumbuhan jumlah penduduk yang terus meningkat, menjadikan Jakarta tumbuh dan berkembang sebagai sebuah kota yang meminggirkan kelompok rentan, seperti kelompok miskin kota.

Kebiasaan merokok menjadi sebuah gurita di tengah pertumbuhan kehidupan masyarakat modern yang serba penuh tuntutan. Dengan demikian pertumbuhan perokok pasif dan aktif tentu makin meningkat dari waktu ke waktu, yang lambat laun akan membuat para nonperokok menjadi kehilangan tempat untuk menghirup udara segar.

Sebatang rokok bak pisau bermata dua. Satu sisi melahirkan benefit bagi negara dan masyarakat, di sisi yang lain menimbulkan berbagai luka (dampak eksternalitas). Tidak hanya bagi kesehatan, tetapi juga ekonomi, sosial, dan bahkan budaya. Namun, pemerintah dan masyarakat tampaknya peduli pada aspek benefitnya saja. Aspek eksternalitas rokok nyaris terlupakan.

Departemen Kesehatan, yang seharusnya menjadi pengawal dan penjaga gawang PP No 19/2003, lebih sering kebobolan dan tidak mempunyai energi untuk penegakan hukum. Setali tiga uang dengan Pemprov DKI Jakarta, ternyata semangatnya hanya setengah-setengah.

Substansi hukumnya sangat lemah. Kita tahu, PP No 19 Tahun 2003 adalah hasil revisi ketiga dari PP No 81 Tahun 1999 tentang

---

<sup>1</sup> Manajemen/Management, *Larangan Merokok Di DKI Jakarta, Kapan Daerah Lain*, Volume II/04/2004, [www.desentralisasi-kesehatan.net](http://www.desentralisasi-kesehatan.net)

Penanggulangan Bahaya Rokok bagi Kesehatan. Industri rokok begitu perkasa merontokkan PP No 81/1999. Satu demi satu gigi PP No 81/1999 ditanggalkan. Ketentuan larangan total iklan rokok bagi media massa elektronik langsung digergaji dengan PP No 32 Tahun 2000. Ketentuan maksimum tar-nikotin digergaji dengan PP No 19 Tahun 2003. Praktis, secara substansi PP No 81/1999 yang bertiwikrama menjadi PP No 19/2003 sudah "dilumpuhkan" . Siapa lagi yang melumpuhkan kalau bukan industri rokok? Perda PPU demikian juga, karena hanya paraturan "cangkakan" atas penanggulangan pencemaran udara sektor transportasi.<sup>2</sup>

Proses penyadaran dan pemberdayaan publik sangat rendah. Proses sosialisasi yang dilakukan sangat formalistik, ala kadarnya dan lebih bernuansa "proyek". Kesadaran masyarakat terhadap bahaya rokok khususnya bagi perokok pasif juga belum memadai. Demikian juga budaya penghormatan terhadap tempat publik juga masih minim. Ketika merokok di tempat publik, mereka telah mengurangi fungsi tempat publik itu dan melanggar hak publik pula, yaitu hak untuk mendapatkan udara yang sehat dan bersih.

Larangan merokok di tempat umum, secara kultural belum merupakan habit positif bagi masyarakat Indonesia. Masyarakat juga memerlukan teladan. Contohnya, Pemprov DKI Jakarta tidak akan bisa berharap banyak atau bahkan "memaksa" masyarakat agar mematuhi Perda PPU, ketika aparat pemprov justru mempertontonkan pelanggaran di depan masyarakat. Datang saja ke kantor kelurahan/kecamatan di wilayah Jakarta, pasti masih banyak petugas kelurahan yang merokok di dalam ruangan.

Larangan merokok di tempat umum merupakan bentuk investasi pemprov DKI dalam rangka meningkatkan kesehatan dan produktivitas. Udara bersih dan bebas asap rokok mengurangi penyakit yang diakibatkan karena merokok seperti kanker paruparu. Masyarakat yang sehat sudah barang tentu produktivitas akan meningkat dibanding mereka yang keluar masuk rumah sakit karena merokok. Di Indonesia, setiap tahun terdapat 57

---

<sup>2</sup> Suara Pembaharuan, *Lumpuh, Larangan Merokok di Tempat Umum*, 31 Mei 2007

ribu orang meninggal karena menderita penyakit yang disebabkan asap rokok seperti jantung, paru-paru, kanker tenggorokan/mulut dan stroke. Mungkin pendapatan cukai yang tinggi juga tidak sebanding dengan biaya yang harus ditanggung pemerintah dan masyarakat dalam pembiayaan kesehatan. Dari sisi ekonomi, kalau mereka rata-rata merokok sebungkus sehari, maka setiap hari Indonesia membakar uang sekitar Rp 500 miliar. Secara makro kerugian keuangan masyarakat pada tahun 2001 sekitar Rp 54,1 triliun. Oleh karena itu, pemerintah seharusnya mulai memikirkan bahwa industri rokok bukanlah jalan keluar untuk memenuhi pendapatan negara, tetapi kebijakan yang diambil sudah menjadi keharusan untuk melindungi masyarakat.

Terlepas dari tidak berdayanya kedua aturan itu, situasi di negeri ini memang "kacau". Ketika negeri lain begitu getol menanggulangi dampak tembakau bagi kesehatan, negeri ini justru makin kuat menyandang gelar "negeri keranjang sampah nikotin". Ke depan, PP No 19/2003 dan Perda PPU tidak akan mengalami perbaikan nasib secara signifikan, bahkan bisa jadi akan makin terpuruk. Gerakan industri rokok dan konco-konco dekatnya begitu liar mengepung semua penjuru mata angin. Jangankan hanya berupa PP dan Perda, peraturan dan kebijakan yang lebih tinggi pun mudah ditendangnya.

Di provinsi DKI Jakarta ada perda / peraturan daerah DKI Jakarta nomor 2 tahun 2005 yang melarang merokok di tempat umum dengan sanksi yang cukup berat, yakni kurungan badan selama 6 bulan di penjara atau denda uang sebesar Rp. 50.000.000,- / lima puluh juta rupiah. Kenyataan yang terjadi di lapangan adalah banyak warga masyarakat yang merupakan perokok aktif banyak yang merokok di tempat-tempat yang termasuk dalam kategori kawasan dilarang merokok. Walaupun sudah ada tempat khusus merokok bagi para perokok, terkadang masih banyak orang yang merokok

seenaknya sendiri tanpa menghiraukan kenyamanan dan kesehatan orang lain.<sup>3</sup>

Merokok sangat merugikan kesehatan baik manusia maupun hewan karena mengandung racun yang sangat berbahaya. Orang yang merokok biasanya memiliki paru-paru yang busuk dan berwarna gelap, sangat berbeda dengan orang yang tidak menghisap batang rokok. Merokok adalah haram hukumnya dalam agama karena tidak ada dampak positif dari rokok, yang ada hanya efek negatifnya saja, sehingga merokok itu adalah perbuatan dosa. Perokok juga termasuk dalam kegiatan yang boros, karena seseorang bisa menghabiskan ratusan ribu hingga jutaan rupiah per bulan untuk membeli bungkus-bungkus rokok. Kasihan dan menyedihkan sekali bagi pecandu rokok yang memiliki penghasilan kecil, karena dipaksa untuk membeli rokok akibat kecanduan. Anak dan istri pun jadi terkena imbas karena untuk makan, sekolah, rumah, bayar tagihan listrik, dsb kurang mencukupi.

Pemerintah dinilai belum serius melindungi warga dari bahaya asap rokok. Padahal, sebanyak 1.172 orang di Indonesia meninggal setiap hari karena tembakau.<sup>4</sup>

Hal itu diungkapkan Dr Hakim Sorimuda Pohan, Wakil Ketua Forum Parlemen Indonesia, dalam konferensi pers pemaparan hasil poling mengenai opini masyarakat Indonesia terhadap Framework Convention on Tobacco Control (FCTC) di Gedung Nusantara 3 DPR. Ia mengatakan, Indonesia belum meratifikasi FCTC dan sampai sekarang belum ada undang-undang khusus yang mengatur pembatasan rokok.

Dalam poling tersebut sebanyak 68 persen masyarakat Indonesia percaya bahwa menghirup asap rokok orang lain dapat mengancam kesehatan orang yang tidak merokok. Mayoritas penduduk juga mendukung larangan merokok di ruang publik lainnya, seperti di restoran (81 persen), dan tempat publik seperti lokasi perbelanjaan, terminal bus, dan stasiun

---

<sup>3</sup> [godam64](#), Meningkatkan Pendapatan Daerah Dengan Perda Larangan Merokok Di Tempat Umum

<sup>4</sup> TPGIMAGES, Survei: 99 Persen Setuju Larangan Merokok di Tempat Umum.

kereta api (75 persen). Bahkan, 99 persen masyarakat Indonesia mendukung larangan merokok di rumah sakit dan klinik serta di perkantoran dan ruang kerja tertutup. Sebanyak 96 persen juga mendukung larangan penjualan rokok pada anak di bawah usia 18 tahun.

Survei tersebut dilakukan kepada 1.200 responden yang dipilih secara acak di Jawa, Sumatera, Kalimantan, dan Sulawesi. Pengambilan data yang dilakukan QUIRK Global strategies itu diklaim mewakili 90 persen total populasi, dengan *sampel error* 2,8 persen dan tingkat keyakinan 95 persen.<sup>5</sup>

"Dengan hasil *polling* ini menunjukkan bahwa orang Indonesia mendukung UU pengendalian tembakau yang lebih tegas," ujar Hakim. Ia mengatakan, Indonesia merupakan satu-satunya negara di Asia Tenggara yang belum meratifikasi FCTC.

Salah satu tujuan yang ingin dicapai negara Republik Indonesia adalah menyehatkan kehidupan bangsa. Hal ini merupakan suatu tujuan yang amat penting karena sudah tercantum dalam pembukaan UUD 1945. Dengan dicantumkannya tujuan tersebut dalam konstitusi negara, maka pihak yang paling bertanggung jawab untuk mencapai tujuan tersebut adalah lembaga-lembaga penyelenggara negara. Kenyataan tersebut harus disadari oleh seluruh lembaga-lembaga aparatur negara sehingga produk-produk hukum yang mereka buat mutlak harus mempertimbangkan kondisi sosial, ekonomi dan budaya masyarakatnya serta berusaha meningkatkannya dengan baik.

Dengan demikian penyelenggara pemerintahan daerah dengan DPRD-nya mutlak harus membangun kerangka acuan dalam mencapai tujuan diatas melalui strategi yang sesuai dengan pola masyarakat setempat.

Betapapun baiknya kinerja lembaga pemerintahan, maka tujuan ini mustahil dapat dicapai jika tidak mendapat dukungan dari masyarakatnya. Hal ini cukup berlawanan karena masyarakat adalah subyek dari pembangunan itu sendiri sehingga kebijakan-kebijakan yang telah diformulasikan oleh kedua lembaga diatas hanya dapat direalisasikan dengan baik melalui dukungan masyarakat. Dengan demikian

---

<sup>5</sup> *Ibid*

salah satu syarat untuk mempercepat pencapaian tersebut adalah dengan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam segala sektor yang dapat menghasilkan tambahan pendapatan daerah. Maka Tesis ini diberi judul **“PARTISIPASI DAN PERSEPSI MASYARAKAT TERHADAP EFEKTIFITAS KEBIJAKAN PUBLIK PERATURAN GUBERNUR NO. 75 TAHUN 2005 TENTANG KAWASAN DILARANG MEROKOK”**

### **1.2. Identifikasi Masalah.**

Berkenaan dengan hal tersebut maka indentifikasi masalah yang dapat dirumuskan dalam penelitian ini diantaranya adalah :

1. Rendahnya partisipasi masyarakat terhadap efektifitas kebijakan publik khususnya Peraturan Gubernur No. 75 Tahun 2005 tentang Kawasan Dilarang Merokok.
2. Kurangnya kedisiplinan seperti para pegawai instansi yang tetap merokok disembarang tempat meskipun telah disediakan tempat khusus bagi perokok.
3. Banyaknya para perokok yang masih merokok di tempat layanan umum.
4. Tingginya volume perokok yang merokok di kawasan dilarang merokok.
5. Kurangnya penegakan sanksi terhadap pelanggar Peraturan Gubernur No. 75 Tahun 2005 tentang kawasan dilarang merokok.
6. Rendahnya persepsi masyarakat terhadap efektifitas kebijakan publik khususnya Peraturan Gubernur No. 75 Tahun 2005 tentang Kawasan Dilarang Merokok.

### **1.3. Batasan Masalah.**

Berdasarkan latar belakang masalah dan identifikasi masalah diatas dan mengingat luasnya ruang lingkup masalah yang dihadapi maka, penelitian ini hanya akan mengungkapkan :

1. Partisipasi dan persepsi masyarakat berpengaruh secara parsial terhadap efektifitas kebijakan publik Peraturan Gubernur No. 75 tahun 2005 tentang kawasan dilarang merokok di Jakarta Barat?

2. Partisipasi dan persepsi masyarakat berpengaruh secara simultan terhadap efektifitas kebijakan publik Peraturan Gubernur No. 75 tahun 2005 tentang kawasan dilarang merokok di Jakarta Barat?

#### **1.4. Rumusan Masalah.**

Sesuai dengan uraian dan bahasan pada latar belakang penelitian, maka dapat diajukan rumusan masalah-masalahnya sebagai berikut :

3. Apakah partisipasi dan persepsi masyarakat berpengaruh secara parsial terhadap efektifitas kebijakan publik Peraturan Gubernur No. 75 tahun 2005 tentang kawasan dilarang merokok di Jakarta Barat?
4. Apakah partisipasi dan persepsi masyarakat berpengaruh secara simultan terhadap efektifitas kebijakan publik Peraturan Gubernur No. 75 tahun 2005 tentang kawasan dilarang merokok di Jakarta Barat?

#### **1.5. Tujuan Penelitian.**

Berdasarkan latar belakang masalah, identifikasi masalah dan perumusan masalah diatas maka, tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui partisipasi dan persepsi masyarakat berpengaruh secara parsial terhadap efektifitas kebijakan publik Peraturan Gubernur No. 75 tahun 2005 tentang kawasan dilarang merokok di Jakarta Barat.
2. Untuk mengetahui partisipasi dan persepsi masyarakat berpengaruh secara simultan terhadap efektifitas kebijakan publik Peraturan Gubernur No. 75 tahun 2005 tentang kawasan dilarang merokok di Jakarta Barat.

#### **1.6. Manfaat Penelitian.**

Dari tujuan yang telah ditetapkan diatas, maka diharapkan penelitian ini akan bermanfaat, yaitu:



1. Bagi pemerintah (instansi), sejauhmana efektifitas kebijakan Peraturan Gubernur No. 75 Tahun 2005 tentang Kawasan Dilarang Merokok dapat diterapkan.
2. Bagi masyarakat, sejauhmana masyarakat mengetahui, melaksanakan bahkan turut aktif dalam mengawasi efektifitas kebijakan Peraturan Gubernur No. 75 Tahun 2005 tentang Kawasan Dilarang Merokok.