

**“SEKOLAH RAMAH ANAK” BERBASIS PERDA:  
STUDI PADA PERATURAN WALIKOTA JAMBI NOMOR 189 TAHUN 2010  
TENTANG KAWASAN TANPA ASAP ROKOK (KTAR)**

Yudi Armansyah

Fakultas Syariah IAIN Sulthan Thaha Saifuddin Jambi

E-mail: y\_armansyah@yahoo.com

**Abstrak:** Sekolah dalam fungsi yang sebenarnya, selain sebagai tempat proses belajar mengajar juga merupakan wahana bagi anak-anak untuk melakukan aktualisasi dan sosialisasi diri. Dalam kegiatan sosial tersebut, anak-anak pastinya sering menggunakan fasilitas sekolah, seperti ruang kelas, taman bermain dan halaman sekolah. Namun, sering didapati para peserta didik tersebut belum memperoleh tempat bermain yang sehat dan bersih akibat pencemaran udara di lingkungan sekolahnya. Hal tersebut diakibatkan masih ditemukan para wali murid, penjaga sekolah, bahkan ironisnya, guru yang merokok di lingkungan sekolah. Hal ini tentu saja, tidak sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan. Nyatanya sekolah masuk ke dalam tujuh kawasan yang ditetapkan oleh pemerintah sebagai wilayah bebas asap rokok. Bahkan, untuk kota Jambi sendiri, sejak tahun 2010 telah mengeluarkan peraturan daerah yang tertuang dalam Surat Keputusan Walikota Jambi Nomor 189 Tahun 2010 tentang Kawasan Tanpa Asap Rokok (KTAR). Kajian ini berupaya menggali sejauhmana, efektifitas dari peraturan tersebut. Utamanya di lingkungan Sekolah Dasar (SD) sebagai *locus* utama kajian. Apakah sekolah telah menjadi tempat yang nyaman dan bersih bagi anak-anak ketika bersosialisasi dengan sesamanya, atau sebaliknya sekolah masih mengabaikan kesehatan peserta didiknya.

**Kata kunci:** *sekolah, perda, KTAR*

## PENDAHULUAN

Musibah asap yang saat ini terjadi akibat kebakaran lahan di beberapa wilayah di Sumatera dan Kalimantan merupakan persoalan musiman yang selalu menggerogoti kesinambungan alam. Namun, faktanya masalah asap akibat pembakaran hutan secara liar tersebut bukanlah satu-satunya persoalan pencemaran udara di Indonesia. Kenyataannya, sering dijumpai di lingkungan sekitar, bahkan dihadapan kita permasalahan pencemaran udara sedang dan sering terjadi, masalah tersebut adalah bahaya asap rokok.

Jika ditelaah secara menyeluruh, paparan asap rokok ternyata lebih berbahaya. Sebab, asap rokok mengandung 4000 senyawa kimia, 69

diantaranya penyebab kanker (*karsinogenik*). Asap rokok orang lain merupakan gabungan asap dari ujung rokok yang menyala (yang kadar zat racunya 3x lipat asap utama) dan seringkali ditambah dengan asap yang dihembuskan keluar oleh perokok. Asap rokok terdiri dari asap utama (*main stream*) yang mengandung 25% kadar bahan berbahaya dan asap sampingan (*side stream*) yang mengandung 75% kadar bahan berbahaya. Perokok Pasif menghisap 75% bahan berbahaya ditambah separuh dari asap yang dihembuskan keluar oleh perokok.

Menurut beberapa penelitian, dua diantara tiga laki-laki dewasa di Indonesia adalah perokok aktif, sementara peraturan yang memberikan peraturan yang efektif hampir tidak ada. Luasnya masyarakat yang terpapar asap rokok orang lain

ditambah dengan ketidaktahuan sebagian besar masyarakat akan bahaya paparan asap rokok orang lain telah menempatkan banyak orang termasuk anak-anak ke dalam resiko dampak penyakit dan kematian karena paparan asap rokok orang lain. Menurut data *Global Youth Tobacco Survey* (GYTS) pada tahun 2006 di Indonesia, menunjukkan bahwa 81% anak sekolah terpapar asap rokok di tempat-tempat umum.

Ironisnya, bahaya asap rokok saat ini tidak hanya masif diterima di tempat-tempat umum seperti, terminal, bandara, angkutan umum, mal, swalayan, rumah makan, hotel, pabrik, tempat ibadah dan perkantoran. Namun, asap rokok juga biasa dikonsumsi di lingkungan belajar mengajar, mulai dari perguruan tinggi, sekolah menengah umum, sekolah menengah pertama dan bahkan di lingkungan sekolah dasar. Untuk kasus di sekolah dasar sering didapati para guru yang masih merokok di lingkungan sekolah.

Ada beberapa hal yang dapat dianalisa terkait dengan menjamurnya kebiasaan buruk tersebut: *Pertama*, hal ini menandakan belum adanya kesadaran dari para orang dewasa di sekolah tentang bahaya asap rokok bagi lingkungan sekitar, terutama bagi anak-anak. *Kedua*, belum adanya pemahaman tentang letak kawasan-kawasan tertib asap rokok. *Ketiga*, belum menjamurnya sosialisasi dari para *stakeholders* dalam rangka mengkampanyekan peraturan tentang KTR. *Keempat*, tidak tegasnya pihak terkait dalam melakukan pelarangan di sekolah, dalam hal ini bagi kepala sekolah beserta perangkat-perangkatnya.

Padahal di sekolah, seringkali anak-anak mengalami kesulitan dalam setiap proses pembelajaran. Menurut Slamet (2003: 54-59) faktor-faktor yang mempengaruhi proses belajar secara internal: *Pertama*, jasmaniah yaitu, faktor kesehatan dan cacat tubuh. *Kedua*, faktor psikologis yaitu, faktor intelegensi, perhatian, minat, bakat, motif, kematangan, dan kesiapan.

*Ketiga*, faktor kelelahan. Faktor pertama dan ketiga biasanya disebabkan oleh lingkungan sekitar anak yang tidak sehat, salah satunya akibat tidak disiplinnya sekolah dalam menerapkan pelarangan merokok. Sehingga membuat peserta didik dalam kesehariannya mengalami kelelahan fisik dan gangguan kesehatan lainnya dalam proses pembelajaran.

Beberapa penelitian mengungkap, bahwa para perokok pasif, artinya orang yang tidak merokok, namun berada disekitar perokok memiliki bahaya gangguan kesehatan yang lebih besar dari perokok aktif. Hal ini pula yang turut membahayakan anak-anak. Sebab, tidak jarang dijumpai orang dewasa yang dengan seenaknya merokok di depan anak-anaknya.

Secara gamblang sebenarnya telah ada Surat Keputusan (SK) Walikota Jambi Nomor 189 Tahun 2010 tentang penetapan Kawasan Tanpa Asap Rokok. Salah satu kawasan yang terlarang bagi para perokok adalah tempat proses belajar mengajar. Dijelaskan bahwa mulai dari lingkungan perguruan tinggi negeri maupun swasta, sekolah, madrasah, taman kanak-kanak hingga bimbingan belajar merupakan tempat-tempat terlarang bagi para perokok. Tapi pada kenyataannya sekolah menjadi tempat yang nyaman bagi perokok sebab tidak terkontrol oleh pihak terkait, dikarenakan sekolah lebih diawasi dalam hal pembelajaran dan etika siswanya.

Hal ini tentunya tidak sesuai dengan regulasi awalnya, di mana tanpa pengecualian kebijakan Kawasan Tanpa Asap Rokok (KTAR) merupakan aturan tertulis yang mesti dilaksanakan tanpa terkecuali pada lembaga-lembaga yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

Menurut Wiliam N. Dunn (2003, hal. 3), kebijakan diambil dari dan memadukan elemen-elemen dari berbagai disiplin: ilmu politik, sosiologi, psikologi, ekonomi, filsafat. Analisis kebijakan sebagian bersifat deskriptif, diambil dari disiplin-disiplin tradisional (ilmu politik) yang mencari pengetahuan tentang sebab dan

akibat dari kebijakan-kebijakan publik.<sup>1</sup> Artinya, dalam setiap pengambilan kebijakan (dalam hal ini perda tentang KTAR) perlu diformulasikan keputusan tersebut ke beberapa bidang elemen seperti sosial, politik, kultural, ekonomi dan filsafat. Jangan sampai kebijakan dibuat dalam paradigma politik semata, tanpa melihat bidang kajian lainnya.

Untuk itu, melalui kajian ini akan dikonklusikan dan dibuat kesepakatan serta menjadi sarana informasi bagi masing-masing pemangku kebijakan di lingkungan sekolah. Mulai dari dinas pendidikan, pihak sekolah dan orang tua dalam rangka menciptakan ruang sekolah yang nyaman dan bersih bagi anak-anak. Selain itu, melalui kajian ini kawasan-kawasan lain yang belum aman dari para perokok untuk segera dibuat regulasi serupa.

## METODE PENELITIAN

Metode penelitian kajian ini mengacu pada studi kepustakaan atau *library research*. Di mana, fokus utama pengumpulan data dibagi ke dalam dua sumber data (data primer dan data sekunder). Sumber data primer berupa peraturan daerah kota Jambi, yaitu Surat Keputusan Walikota Jambi Nomor 189 Tahun 2010 tentang Penetapan Kawasan Tanpa Asap Rokok. Data sekunder berasal dari buku-buku, jurnal ilmiah, media cetak dan elektronik, artikel, serta informasi-informasi yang relevan dibutuhkan sebagai data pendukung.

Pada bagian data pengumpulan ada beberapa tahapan yang dilalui yaitu: (1) membaca, (2) mencatat, (3) menyeleksi data, dan (4) mengkategorikan data. Secara rinci, kegiatan ini diawali dengan membaca literatur-literatur yang terkait dengan tulisan, kemudian dilanjutkan dengan mencatat bahan-bahan tersebut untuk memperluas informasi yang diperlukan. Tahap

selanjutnya, diadakan penyeleksian data yang telah diperoleh. Sebagai tahap akhir dilakukan kategorisasi data, untuk dimasukkan pada sub-sub pembahasan yang tepat.

Analisis data dalam tulisan ini menggunakan pendekatan Miles dan Huberman (1984), di mana aktifitas analisisnya dilakukan secara terus menerus sampai tuntas. Aktifitas dalam analisis data, yaitu *data reduction*, *data display* dan *conclusion*.<sup>2</sup> Mereduksi data, menyajikan data dan menarik kesimpulan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Kerentanan Anak Terhadap Asap Rokok

Anak dalam sebuah rumah tangga merupakan salah satu sumber kebahagiaan suatu keluarga. Hal ini tertuang dalam penjelasan Bab I Pasal I UU No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan:

“...membentuk keluarga yang bahagia rapat hubungannya dengan keturunan, yang pula merupakan tujuan perkawinan, pemeliharaan dan pendidikan menjadi hak dan kewajiban orang tua.”<sup>3</sup>

Dalam realita sosial, pemaknaan kehadiran anak, tidak hanya sekedar pelengkap kebahagiaan keluarga, kehadiran anak berkaitan juga dengan sosial-budaya. Pada sisi ini, pemaknaan kelahiran anak secara langsung dipengaruhi oleh pandangan sosial. Pada sistem sosial tertentu, kehadiran anak, disamping mengemban harapan dan tanggungjawab pribadinya juga dibebani untuk memenuhi harapan dan kewajiban keluarga dan lingkungan sosialnya. Pada masyarakat patrilineal, misalnya, anak laki-laki begitu banyak diharapkan, karena dianggap sebagai penerus keturunan keluarga. Pada kasus yang lain, walaupun terkesan *eksploitatif*, kehadiran anak laki dianggap lebih

<sup>2</sup>Sugiyono, 2012. *Metode Penelitian Kualitatif Kuantitatif dan R&D*. Bandung, Alfabeta, Hal. 246

<sup>3</sup>Penjelasan Bab I Pasal I UU No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan

<sup>1</sup>Lihat, misalnya Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, Edisi Ketiga.

mampu melanjutkan suatu dinasti (*trah*) atau kelanjutan suatu usaha atau setidaknya dapat membantu menanggung beban ekonomi keluarga. Secara prinsip kehadiran anak, baik laki maupun perempuan merupakan kunci kelangsungan keturunan, sehingga perlu dijaga pendidikan, akal budinya dan bahkan kesehatannya.

Namun, dalam kajian ini bukan hendak mengklasifikasikan jenis kelamin anak. Melainkan melihat signifikansi dari kehadiran anak dalam sebuah rumah tangga. Dalam sebuah rumah tangga sejahtera, faktor kesehatan menjadi variabel utama dalam melangsungkan sebuah keluarga bahagia. Bahkan, semenjak program Badan Pelayanan Jaminan Kesehatan (BPJS) diberlakukan di seluruh Indonesia. Berbondong-bondong pula masyarakat Indonesia, baik individu maupun keluarga yang mendaftarkan diri mengikuti program tersebut. Hal ini menjadi indikasi bagaimana saat ini kebutuhan masyarakat akan pentingnya jaminan kesehatan sangat diharapkan.

Sayangnya dalam hal pencegahan penyakit, masyarakat Indonesia belum memiliki kesadaran yang tinggi. Mulai dari pengetahuan tentang bahaya suatu penyakit, cara-cara menghindari hingga penanganan awalnya, dapat dikatakan kesadaran tersebut masih rendah termasuk dalam aspek ini ialah bahaya rokok. Para *stakeholders* di bidang kesehatan rata-rata kurang melakukan sosialisasi tentang bahaya asap rokok. Mereka baru bersosialisasi, bila ada kasus yang muncul dalam skala yang besar. Malangnya, penyakit akibat merokok tidak selalu muncul dalam pemberitaan, sebab bahaya asap rokok sifatnya perlahan-lahan menggerogoti fisik si pecandunya. Artinya, bisa jadi baru 5 sampai 10 tahun kemudian si pecandu mulai merasakan dampak penyakit dari rokok.

Namun, yang harus diperhitungkan bukan hanya persoalan bahaya rokok yang lambat. Yang harus dikonstruksikan bahwa asap rokok yang

secara langsung akan mengena kepada orang di sekitar, seperti istri, orang tua, rekan kerja, maupun anak-anak. Bahkan, kerentanan itu akan semakin tinggi jika perokok pasif tersebut memiliki riwayat penyakit tertentu, seperti asma, paru-paru, jantung dan seterusnya. Selain pula, jika hal tersebut terjadi pada perempuan dewasa, maka dimungkinkan ia akan sulit mendapatkan anak, dan bahkan terkena penyakit kanker.

Anak menjadi kelompok usia yang rentan mendapatkan penyakit dari luar dikarenakan, *pertama*, fisik anak belum terlalu kuat menerima ancaman virus penyakit. *Kedua*, adanya rasa ingin tahu yang tinggi membuat anak cenderung berinteraksi diluar lingkungan yang tidak bersih, sehingga segala aktifitas yang menjurus ke arah kotor sangat disenangi anak-anak. *Ketiga*, anak sering berinteraksi dengan orang dewasa yang parahnya mereka para perokok aktif.

### Problem Penerapan KTAR Di Sekolah

Peraturan Daerah Kota Jambi Nomor 189 Tahun 2010 yang disahkan tanggal 13 April 2010 di masa Walikota Bambang Priyanto. Pada kenyataannya tidak sejalan dengan regulasi awalnya, masyarakat kota Jambi sepertinya tidak mengetahui, bahkan tidak pula memahami adanya peraturan strategis tersebut. Sebagai contoh pada diktum kedua poin b kategori tempat proses belajar mengajar, di perguruan tinggi, baik negeri maupun swasta sering didapati mulai dari mahasiswa hingga dosen merokok sembarangan di kampus. Begitu pula, di lingkungan sekolah, tapi aktor utamanya para guru laki-laki yang merokok, baik di kantor ataupun di ruang kelas. Padahal, anak-anak memiliki hak untuk mendapatkan perlindungan hukum terhadap lingkungan yang tidak sehat yang berasal dari asap rokok orang lain yang disadari atau tidak menempatkan mereka ke dalam resiko yang membahayakan.

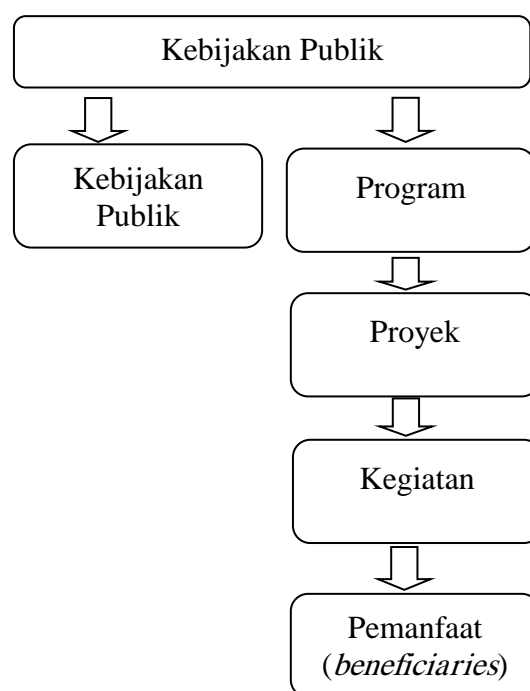
Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan *dapat*

mencapai tujuannya, tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikannya kebijakan publik ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.<sup>4</sup> Secara umum dapat digambarkan sebagai berikut:

Lebih lanjut menurut Nugroho (2012) sebagaimana dikutip dari James Anderson, kebijakan di bagi pada beberapa pengkategorian, sebagai berikut:<sup>5</sup>

1. Kebijakan substantif vs Kebijakan prosedural. Kebijakan substantif adalah kebijakan yang menyangkut apa yang dilakukan pemerintah, seperti kebijakan subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM), Kebijakan Raskin (Beras untuk orang miskin). Sedangkan kebijakan prosedural adalah bagaimana kebijakan substantif tersebut dapat dijalankan. Misalnya kebijakan yang berisi kriteria orang yang disebut miskin dan bagaimana prosedur untuk memperoleh raskin.
2. Kebijakan distributif vs kebijakan regulatori vs kebijakan re-distributif. Kebijakan distributif menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau segmen masyarakat tertentu atau individu. Seperti, kebijakan subsidi BBM dan kebijakan obat generik. Sedangkan kebijakan regulatori adalah kebijakan yang berupa pembatasan atau pelarangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat. Seperti kebijakan Izin Mendirikan Bangunan (IMB). Sedangkan kebijakan re-distributif adalah kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan, pendapatan, kepemilikan atau hak-hak diantara berbagai kelompok dalam masyarakat. Seperti kebijakan pajak progresif, kebijakan asuransi kesehatan gratis bagi rakyat miskin.

3. Kebijakan material vs kebijakan simbolis. Kebijakan material adalah kebijakan yang memberikan keuntungan sumberdaya konkrit pada kelompok sasaran. Misalnya kebijakan raskin. Sedangkan kebijakan simbolis adalah kebijakan yang memberikan manfaat simbolis pada kelompok sasaran, misalnya kebijakan hari Natal dan libur hari Idul Fitri.
4. Kebijakan yang berhubungan dengan barang umum (*public goods*) dan barang privat. Kebijakan *public goods* adalah kebijakan yang bertujuan mengatur pemberian barang atau pelayanan publik, seperti kebijakan membangun jalan raya. Sedangkan kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas, seperti pelayanan pos, parkir umum dan perumahan.



Jika dilihat dari alur skema tersebut, pemerintah kota Jambi baru melaksanakan program melalui kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan tersebut. Oleh karena itu, karena ada jeda waktu tertentu sehingga program ini tidak langsung diimplementasikan, maka peraturan tentang KTAR ini terbengkalai. Seharusnya pada saat implementasi Surat Keputusan tersebut pada medio maret 2010

<sup>4</sup>Riant Nugroho, 2012. *Public Policy*, Jakarta, Kompas Gramedia, Hal. 674-675

<sup>5</sup> Ibid., hlm. 19-21.

pemerintah kota Jambi telah menyiapkan program yang dibarengi dengan proyek dan kegiatan sehingga azas manfaat dapat langsung tercapai masyarakat kota Jambi.

Sejatinya, pemerintah berkewajiban memberikan perlindungan efektif bagi warganya dari dampak merugikan akibat paparan asap rokok orang lain. Termasuk dalam hal ini dinas pendidikan mesti pro aktif melakukan sosialisasi serta mengawasi perokok aktif di sekolah. Pihak Dinas Pendidikan Kota Jambi melalui Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) dan Pengawas Sekolah wajib memberikan sanksi, baik teguran lisan ataupun tertulis bagi pelanggaran merokok di sekolah dan hal tersebut harus transparan sebagai bagian dari prinsip kebijakan publik *stakeholders*.

Secara tradisional, pakar ilmu politik mengategorikan kebijakan publik ke dalam kategori (Subarsono, 2008):

1. Kebijakan substantif (misalnya: kebijakan perburuhan, kesejahteraan sosial, hak-hak sipil, masalah luar negeri dan sebagainya).
2. Kebijakan kelembagaan (seperti kebijakan legislatif, kebijakan yudikatif dan kebijakan departemen).
3. Kebijakan menurut kurun waktu tertentu (seperti kebijakan masa Reformasi, kebijakan masa Orde Baru dan kebijakan masa orde lama).

Implementasi 100% kawasan yang bebas dari asap rokok merupakan satu-satunya cara paling efektif dan murah untuk melindungi masyarakat dari bahaya asap rokok orang lain. Di Inggris, berdasarkan Laporan Departemen Kesehatan Tahun 2006 bahwa KTR 100% di tempat kerja menyelamatkan hampir 500 orang per tahun. Jika kesadaran dengan dibarengi regulasi yang dilaksanakan pemerintah kota Jambi pada prinsipnya sudah hal ini sudah cukup baik, karena telah ada Peraturan Daerah (Perda) yang mengatur hal tersebut. Namun, pada praktiknya masih jauh dari kata berhasil.

Kebijakan Kawasan Tanpa Asap Rokok tidak berbicara apakah orang boleh merokok, tetapi tempat di mana orang boleh merokok. Mayoritas (sekitar 66%) penduduk Indonesia tidak merokok terutama perempuan dan anak-anak. Merokok di tempat umum melanggar hak bukan perokok untuk menghirup udara bersih. Disamping itu memberikan beban kesehatan dan ekonomi kepada orang lain.

Peraturan-peraturan seperti ini sangatlah tidak ada artinya jika hanya menjadi semua tulisan hitam diatas kertas putih. Kebijakan KTR harus diterapkan dan di monitoring dengan efektif. Indonesia terutama Jambi membutuhkan hukum dan peraturan yang tegas karena telah banyak studi dan penelitian ilmiah yang dibuktikan beberapa dekade terakhir ini menambah bukti adanya relevansi yang kuat antara paparan asap rokok orang lain dengan berbagai penyakit serius yang terjadi pada anak-anak dan orang dewasa.

Beberapa organisasi internasional yang fokus dengan kesehatan seperti WHO, International Agency for Research in Cancer (IARC), The United States Surgeon General, the United States Environmental Protection Agency (EPA), California Environmental Protection Agency (Cal/EPA) termasuk berbagai studi kedokteran di dunia yang mendokumentasikan dampak buruk paparan asap rokok orang lain pada sistem pernafasan dan pembuluh darah. Di mana, peran zat karsinogen pada orang dewasa dan dampak pada kesehatan dan tumbuh kembang anak. Pada prinsipnya merokok atau sehat adalah pilihan tapi jangan mengambil hak orang lain untuk menghirup udara bersih. Sebab, pada saat para perokok aktif apalagi dengan merokok disebarkan tempat jelas sangat kontraproduktif dengan 'semangat' lahirnya Peraturan Walikota Jambi tersebut.

## Peran *Stakeholders* Dalam Pengawasan KTAR

Tidak dipungkiri peran *stakeholders* dalam suatu negara sangat besar, dalam rangka mewujudkan kawasan tanpa asap rokok. Robert M. MacIver mengasosiasikan Negara sebagai *“The state is an association which, acting through law as promulgated by a government endowed to this end with coercive power, maintains within a community territorially demarcated the external conditions of order”* (Negara adalah asosiasi yang menyelenggarakan penertiban di dalam suatu masyarakat dalam suatu wilayah dengan berdasarkan sistem hukum yang diselenggarakan oleh suatu pemerintah yang untuk maksud tersebut diberi kekuasaan memaksa) (Budirdjo, 2002, hal. 40).

Berdasarkan kekuatan, posisi penting, dan pengaruh *stakeholders* terhadap suatu isu. *Stakeholders* dapat dikategorikan ke dalam beberapa kelompok yaitu *stakeholder* primer, sekunder dan *stakeholder* kunci. *Stakeholder* utama merupakan *stakeholders* yang memiliki kaitan kepentingan secara langsung dengan suatu kebijakan, program, dan proyek. Mereka harus ditempatkan sebagai penentu utama dalam proses pengambilan keputusan. Misalnya masyarakat dan tokoh masyarakat, masyarakat yang terkait dengan proyek, yakni masyarakat yang diidentifikasi akan memperoleh manfaat dan yang akan terkena dampak (kehilangan tanah dan kemungkinan kehilangan mata pencaharian) dari proyek ini. Sedangkan tokoh masyarakat adalah anggota masyarakat yang oleh masyarakat ditokohkan di wilayah itu sekaligus dianggap dapat mewakili aspirasi masyarakat (Neolink, 2010).

Dalam konteks pemerintahan demokrasi, peran pemangku kebijakan yang paham dalam setiap persoalan sangat dibutuhkan, termasuk permasalahan tentang Perda KTAR. Freeman (1984) mendefinisikan *stakeholders* sebagai kelompok atau individu yang dapat mempengaruhi dan atau dipengaruhi oleh suatu

pencapaian tujuan tertentu. Sedangkan Biset (1998) secara singkat mendefinisikan *stakeholder* sebagai orang dengan suatu kepentingan atau perhatian pada permasalahan. *Stakeholder* ini sering diidentifikasi dengan suatu dasar tertentu sebagaimana dikemukakan Freeman (1984), yaitu dari segi kekuatan dan kepentingan relatif *stakeholder* terhadap isu, Grimble and Wellard (1996), dari segi posisi penting dan pengaruh yang dimiliki mereka.

Selain itu, turunan dari kebijakan politik tereduksi ke dalam kebijakan publik, di mana Kebijakan publik merupakan sebuah keputusan politik yang melembaga yang bertujuan mengelola kehidupan bersama untuk tujuan kebaikan bersama (Nugroho, 2012). pentingnya sebuah kebijakan publik berbanding lurus dengan pentingnya seorang pemimpin yang baik hati, jujur dan seterusnya. Namun itu semua tidak cukup apabila pemimpin tidak dapat menghasilkan kebijakan yang baik. Sebab keberhasilan sebuah negara bangsa ditentukan oleh *“kehebatan”* kebijakan publiknya. Neo dan Chen, sebagaimana yang dikutip oleh Riant menemukan fakta sebagai berikut (Nugroho, 2012):

*“What makes government effective? This among the most important question facing any society, because the failure of government is all too common and often catastrophic. There are numerous examples of countries that have been saddled by bad government policies, poor implementation, ethical failur, and the inability of government to chane when it necessary. The victims are citizens, whose lives and livelihoods suffer.”*

Lebih lanjut, adua penyebab kegagalan pemerintah dalam membangun kebijakan publik yang hebat dan unggul. *Pertama*, Karena tidak mengerti makna dan substansi kebijakan publik. *Kedua*, karena analisis kebijakan tidak ada, meskipun ada tetapi tidak bekerja dengan baik,

dan walaupun sudah bekerja dengan baik tidak mampu menghasilkan kebijakan yang hebat. Guy B. Peters (2004) mengatakan bahwa “*a great deal of policy formulation is done by inertia, by analogy, by intuition*”. Sehingga pejabat pembuat kebijakan tidak perlu melakukan proses analisis kebijakan yang sepatutnya dan dapat dipertanggungjawabkan.

Hubungan yang lebih spesifik antara *stakeholders* (negara) dapat dilihat dalam dua kata kunci yaitu, penertiban dan sistem hukum. Jika berbicara sistem hukum tampaknya hampir tidak ada regulasi luput yang telah dibuat dalam rangka mengatur hajat hidup masyarakat termasuk peraturan tentang persoalan KTAR. Namun, dalam tataran penertiban, pengawasan dan memberikan penghukuman ini yang dirasa masih kurang. Termasuk dalam hal penertiban kawasan tanpa rokok sebagai bagian dari kekuasaan negara dengan cara memaksa melalui pendekatan birokrasi di kota Jambi.

Penjabaran antara peran negara dalam konteks penegakkan peraturan KTAR dapat dilihat melalui hubungan antara kebijakan politik dan hukum di Indonesia. Hukum adalah keserasian hubungan antara manusia yang menimbulkan kewajiban-kewajiban (*lerminer*). Hukum adalah keserasian aturan yang harus ditaati oleh manusia dalam kehidupan masyarakat (*land*). Hukum adalah keseluruhan aturan yang mengikat dan mengatur hubungan kompleks antara manusia di dalam kehidupan masyarakat (*capitant*).

Lalu bagaimana dengan hubungan politik hukum itu sendiri? Definisi yang khas untuk memahami paradigma politik hukum ialah dengan pendekatan antara hukum dan konstitusi. Sebab, pada dasarnya studi ilmu politik dan konstitusi bertemu dalam kerangka hukum tata negara. Walaupun keduanya sangat bertentangan, karena perbedaan sudut pandang masing-masing, bila politik obyek formalnya adalah kekuasaan, sementara ilmu hukum obyek

formalnya adalah hukum. Kendati demikian, studi ilmu politik dan ilmu tata negara memiliki kaitan yang erat karena kesamaan dalam obyek materinya, yaitu negara (Armansyah, 2016).

Produk dari politik hukum adalah terciptanya “negara hukum” yang tentunya sudah sangat familiar di Indonesia. Sehingga dapat dipahami bahwa negara hukum merupakan rangkaian dua kata yakni, “negara” dan “hukum” yang masing-masing memiliki artinya sendiri. Gagasan negara hukum menurut Plato, yaitu penyelenggaraan negara yang baik ialah yang berdasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik. Di sana ditegaskan, pemimpin adalah hukum itu sendiri bukan orang sebagai individu.

Aristoteles mengemukakan tiga unsur dari pemerintahan berkonstitusi, yaitu: *Pertama*, pemerintah dilaksanakan untuk kepentingan umum. *Kedua*, pemerintah dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang mengesampingkan konversi dan konstitusi. *Ketiga*, pemerintah berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat.

Pada diktum ketiga peraturan Kawasan Tanpa Asap Rokok (KTAR) kota Jambi dijelaskan bahwa, pimpinan dan pengelola kawasan yang ditetapkan pada diktum kedua wajib mensosialisasikan dengan membuat papan larangan sesuai dalam keputusan ini.<sup>6</sup> Pertanyaan sederhananya, apakah setiap pimpinan instansi, baik negeri ataupun swasta telah memasang papan larangan merokok di wilayahnya. Sebab, berdasarkan pengamatan hampir sebagian besar kantor-kantor hanya memasang stiker larangan merokok di kantor-kantor tersebut. Bahkan ada kantor di instansi pemerintahan tidak memasang sama sekali papan larangan maupun stiker pelarangan merokok.

<sup>6</sup>Keputusan Walikota Jambi No. 189 Tahun 2010 Diktum Ketiga



Pada diktum keempat, dijelaskan bahwa Sekretaris Daerah, Kepala Dinas dan Kepala Kantor di Lingkungan Pemerintah Kota Jambi wajib memberikan hukuman disiplin kepada pegawai negeri yang menjadi tanggung jawabnya jika melanggar keputusan ini sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku dan bagi Aparat Penegak Hukum dan Peraturan Daerah agar melaksanakan pengawasan sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.<sup>7</sup>

Saat ini sering ditemukan pegawai pemerintahan yang merokok di lingkungan kantor, nyatanya tidak diberikan hukuman kedisiplinan dari atasannya. Jika diberikan hukuman disiplin, tidak jelas outputnya. Apakah diberikan hukuman membersihkan lingkungan kantor, diskorsing untuk tidak masuk kantor, ditunda kenaikan pangkatnya ataukah ada surat peringatan hingga batas tertentu. Begitu pula di lingkungan sekolah, para kepala sekolah seakan acuh dan membiarkan para orang dewasa merokok di sekolah tanpa adanya realisasi teguran atau bahkan hukuman.

Sudah sewajarnya, jika *stakeholders* di kota Jambi mulai memikirkan bagaimana menerapkan secara menyeluruh SK Walikota Nomor 189 Tahun 2010 tentang Kawasan Tanpa Asap Rokok *wa bil khusus* di lingkungan sekolah. Setidaknya unsur *stakeholders* di sini mulai dari Dinas Pendidikan, Unit Pelaksana Teknis Dinas Kecamatan, Pengawas Sekolah, Kepala Sekolah, Komite Sekolah hingga para guru dapat menjadi pelopor dalam implementasi peraturan kawasan tanpa rokok itu.

Selain itu, upaya menegakkan peraturan mesti dibalut dengan kesadaran menyeluruh bagi pemangku kebijakan di bidang pendidikan tersebut. Sebab, pada kenyataannya banyak ditemukan *stakeholders* justru mereka adalah perokok aktif. Sehingga sulit untuk melakukan *punishment* kepada pelanggar Perda di

lingkungan sekolah, karena subjek hukumnya ternyata perokok aktif.

## PENUTUP

Harus diakui sekolah saat ini belum menjadi wahana yang sehat bagi anak-anak. Sekolah masih mengabaikan persoalan kesehatan peserta didik dan cenderung tidak memahami adanya peraturan Kawasan Tanpa Asap Rokok (KTAR). Khusus di wilayah kota Jambi, regulasi tentang KTAR yang dibuat oleh pemerintah kota sejak 2010 seakan hanya '*pepesan kosong*'. Selain itu, sekolah belum menjadi pelopor bagi terciptanya kesadaran, penerapan dan pengawasan dalam rangka menciptakan lingkungan yang bersih dan sehat.

Dibutuhkan sinergi yang kuat dari *stakeholders*, utamanya di bidang pendidikan dalam rangka memperkuat sosialisasi, pengawasan, edukasi dan *punishment* (hukuman) bagi para pelanggar Perda KTAR tersebut. Sebab, kebiasaan merokok ditempat terlarang tersebut, diakibatkan tidak adanya tindakan yang nyata dari pihak *stakeholders* seperti, Dinas Pendidikan, UPTD, pengawas sekolah, Komite Sekolah, Kepala Sekolah dan para guru. Mereka bahkan, cenderung tidak tegas ketika ditemukan pelanggar Perda tersebut.

## DAFTAR PUSTAKA

- Armansyah, Yudi, 2016. *Sistem Politik Indonesia: Sebuah Pengantar*, Palembang, Noer Fikri Offset.
- Budiardjo, Miriam. 2002, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama.
- Dunn, William N. 2003, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik (Edisi Kedua)*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press.
- Kusnadi, Dedek dkk. 2014, *Organisasi dan Manajemen Publik*, Yogyakarta, Yuka Print

<sup>7</sup>Keputusan Walikota Jambi No. 189 Tahun 2010 Diktum Keempat

- Nugroho, Riant. 2012, *Public Policy*, Jakarta, Kompas Gramedia
- Rodee, Clymer Carlton dkk, 2009. *Pengantar Ilmu Politik*. Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Setiadi, Elly, Usman Kolip. 2013, *Pengantar Sosiologi Politik*, Bandung, Kencana
- Subarsono, AG, 2008. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep Teori dan Aplikasi*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Sugiyono. 2012, *Metode Penelitian Kuantitatif-Kualitatif dan R&D*, Bandung, Alfabeta.
- Surat Keputusan Walikota Jambi Nomor 189 Tahun 2010 Tentang Penetapan Kawasan Tanpa Asap Rokok, pdf. Diakses pada 10 September 2015.
- UU Tentang Perkawinan Bab I Pasal I No. 1 Ta