

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN KAWASAN TANPA ROKOK DALAM MENCEGAH PERILAKU MEROKOK DI KALANGAN PELAJAR SMAN 2 PADANG

Nazhifah Ufairah¹, Lince Magriasti²

Universitas Negeri Padang,

nazhifahufairah7@gmail.com¹, lincemagriasti@fis.unp.ac.id

ABSTRAK

Kebiasaan merokok masih menjadi permasalahan kesehatan yang krusial di Indonesia, terutama di kalangan remaja, sehingga Pemerintah Kota Padang menetapkan Peraturan Daerah Nomor 24 Tahun 2012 tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR) yang menegaskan sekolah sebagai area bebas rokok. Penelitian ini dilakukan untuk menelaah pelaksanaan Perda tersebut di SMA Negeri 2 Padang dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif dan kerangka teori implementasi kebijakan George C. Edwards III yang menitikberatkan pada empat dimensi, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, serta struktur birokrasi. Hasil kajian memperlihatkan bahwa penerapan KTR belum sepenuhnya efektif karena kegiatan sosialisasi masih terbatas dan tidak berkesinambungan, pengawasan belum dilakukan secara konsisten, fasilitas pendukung minim, sikap pelaksana tidak seragam, serta mekanisme birokrasi dan koordinasi dengan pihak eksternal belum optimal. Faktor eksternal berupa ketersediaan rokok yang mudah diakses di sekitar sekolah semakin melemahkan efektivitas kebijakan tersebut. Penelitian ini menegaskan peran penting aspek komunikasi dan disposisi pelaksana dalam menentukan keberhasilan implementasi, serta merekomendasikan perlunya penguatan sosialisasi secara berkelanjutan, peningkatan kualitas pengawasan, dan kolaborasi yang sinergis antara sekolah, orang tua, serta masyarakat guna menciptakan lingkungan pendidikan yang sehat dan benar-benar bebas dari paparan rokok.

Kata Kunci: **Implementasi Kebijakan, Kawasan Tanpa Rokok, Perda No. 24 Tahun 2012**

ABSTRACT

Smoking remains a critical public health issue in Indonesia, particularly among adolescents, which led the Padang City Government to issue Regional Regulation No. 24 of 2012 concerning Smoke-Free Areas (KTR), designating schools as non-smoking zones. This study aims to analyze the implementation of the regulation at SMA Negeri 2 Padang by employing a descriptive qualitative approach and George C. Edwards III's policy implementation theory, which emphasizes four key aspects: communication, resources, disposition, and bureaucratic structure. The findings reveal that the enforcement of KTR has not yet achieved optimal effectiveness, as socialization activities remain limited and inconsistent, monitoring is irregular, supporting facilities are inadequate, the commitment of policy implementers is not uniform, and bureaucratic mechanisms as well as external coordination have not been fully effective. External challenges, particularly the easy availability of cigarettes around the school environment, further weaken the policy's impact. This study underscores the significant role of communication and implementer disposition in ensuring successful implementation, and it recommends continuous socialization,

stronger supervision, and synergistic collaboration among schools, families, and the community to foster a healthy educational environment free from cigarette smoke.

Keyword: Policy Implementation, Smoke-Free Areas, Regional Regulation No. 24 of 2012

PENDAHULUAN

Merokok sampai saat ini masih menjadi kebiasaan yang sangat mudah ditemui dalam kehidupan masyarakat sehari-hari. Fenomena tersebut tidak hanya mengakar pada kalangan orang dewasa, tetapi juga merambah ke kelompok remaja yang seharusnya berada pada fase pertumbuhan yang sehat. Banyak perokok yang beranggapan bahwa merokok hanyalah aktivitas biasa yang tidak menimbulkan masalah besar, padahal sesungguhnya rokok menyimpan ancaman serius bagi kesehatan. Bahaya ini bukan hanya dirasakan oleh perokok aktif, melainkan juga oleh perokok pasif yang tanpa sengaja terpapar asap rokok dari lingkungan sekitar (M. Nur et al., 2022). Fakta ilmiah mengungkapkan bahwa satu batang rokok terdapat lebih dari 4.000 zat kimia berbahaya, di antaranya kurang lebih 200 senyawa bersifat racun dan 43 bersifat karsinogenik. Kandungan berbahaya ini menjadikan rokok termasuk dalam kategori zat adiktif yang sangat merugikan kesehatan publik.

Di Indonesia, persoalan rokok masih menjadi isu besar yang belum terselesaikan. Data resmi (Kesehatan, 2023) menunjukkan prevalensi perokok dewasa mencapai 33,1% dari populasi, atau sekitar 70 juta orang yang masih aktif merokok. Lebih memprihatinkan lagi, Survei Kesehatan Indonesia (SKI, 2023) menemukan bahwa 7,4% dari perokok tersebut merupakan anak-anak dan remaja dengan usia 10–18 tahun. Angka ini memperlihatkan bahwa kelompok usia remaja merupakan segmen yang sangat rentan terhadap paparan rokok. Situasi yang sama juga terlihat di Kota Padang. Berdasarkan data (Badan Pusat Statistik Provinsi Sumatera Barat, 2023), sebanyak 16,94% penduduk berusia 15–24 tahun tercatat merokok dalam sebulan terakhir. Persentase tersebut cukup tinggi dibandingkan dengan wilayah lain di provinsi yang sama. Dengan kata lain, perilaku merokok di kalangan pelajar, terutama pada siswa SMA dengan rentang usia 15–18 tahun, masih menjadi masalah yang mengkhawatirkan akibat pengaruh pergaulan, lingkungan, dan akses rokok yang sangat mudah dijangkau.

Untuk melindungi masyarakat dari bahaya rokok, pemerintah berupaya menerapkan kebijakan Kawasan Tanpa Rokok (KTR). (Kementrian Kesehatan Republik Indonesia, 2011) menegaskan bahwa KTR bertujuan menciptakan ruang publik yang sehat dan terbebas dari paparan zat berbahaya, baik bagi perokok maupun bukan perokok. Pada tingkat daerah, Pemerintah Kota Padang merespons dengan penetapan Peraturan Daerah No. 24 Tahun 2012 yang secara khusus mengatur bahwa institusi pendidikan merupakan salah satu kawasan wajib bebas rokok sesuai dengan Pasal 4 ayat (1) huruf b. Selain itu, Pasal 3 huruf e menjelaskan bahwa tujuan dari penerapan KTR adalah

mencegah munculnya perokok pemula, terutama di kalangan remaja (Pemerintah Kota Padang, 2012). Kebijakan ini selanjutnya diperkuat secara nasional melalui Permendikbud No. 64 Tahun 2015 yang mewajibkan sekolah untuk menerapkan lingkungan yang sehat, bersih, dan bebas asap rokok. Regulasi ini menuntut sekolah agar melarang aktivitas merokok, menolak sponsor rokok, melarang penjualan maupun iklan rokok di sekolah, serta memastikan tanda larangan merokok terpasang secara jelas. Kepala sekolah pun diwajibkan menegakkan aturan tersebut dengan memberikan sanksi kepada pelanggar. (Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, 2015)

Meski kebijakan KTR telah diatur dengan jelas, hasil observasi awal menunjukkan bahwa implementasinya di SMA Negeri 2 Padang belum sepenuhnya efektif. Masih terdapat siswa yang merokok baik di luar gerbang sekolah maupun di area tersembunyi di dalam lingkungan sekolah. Hal ini menandakan adanya kelemahan dalam pelaksanaan kebijakan di tingkat sekolah. Sosialisasi yang dilakukan oleh pihak sekolah dan instansi terkait pun masih belum konsisten, sehingga sebagian siswa belum memahami sepenuhnya bahaya merokok maupun isi aturan KTR. Guru sebagai pengawas mengakui bahwa pelanggaran berulang masih sering terjadi, sehingga pihak sekolah harus menjatuhkan sanksi kepada beberapa siswa. Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa Perda KTR belum berjalan optimal dalam mengendalikan perilaku merokok di kalangan pelajar.

Beberapa faktor yang berkontribusi terhadap lemahnya implementasi antara lain minimnya pengawasan internal, rendahnya pemahaman siswa terhadap bahaya rokok, serta kemudahan akses membeli rokok di sekitar sekolah. Selain faktor struktural tersebut, pengaruh teman sebaya juga menjadi variabel penting yang mendorong perilaku merokok pada remaja. Lingkungan pertemanan sering kali membentuk norma baru yang memperkuat kebiasaan merokok, sehingga kebijakan sekolah menjadi kurang efektif tanpa adanya dukungan keluarga, masyarakat, dan pemerintah daerah. Meskipun Perda No. 24 Tahun 2012 telah diberlakukan lebih dari sepuluh tahun, wawancara awal dilaksanakan oleh peneliti bersama dengan guru dan siswa SMA Negeri 2 Padang masih menunjukkan adanya kebiasaan merokok di dalam maupun sekitar sekolah. Hal ini menegaskan bahwa penerapan KTR menghadapi hambatan yang cukup serius.

Komunikasi yang efektif dan intensif adalah salah satu faktor utama yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Dalam hal ini, masalah komunikasi yang tidak cukup intensif dapat menghambat efektivitas kebijakan, yang juga berlaku pada kebijakan KTR dalam menciptakan lingkungan bebas rokok di sekolah. Komunikasi yang tidak rutin dan tidak konsisten dapat menyebabkan ketidakpahaman di kalangan siswa mengenai bahaya merokok dan dampak jangka panjangnya. Oleh karena itu, keberhasilan kebijakan KTR sangat bergantung pada keberhasilan sosialisasi dan komunikasi yang terstruktur dan terus menerus kepada semua pihak yang terlibat (Djaba & Rachman, 2019).

Berangkat dari permasalahan tersebut, penelitian ini diarahkan untuk menganalisis bagaimana implementasi Perda No. 24 Tahun 2012 di SMA Negeri 2 Padang dijalankan, serta faktor pendukung dan penghambat. Untuk memahami hal tersebut, digunakan kerangka teori implementasi kebijakan George C. Edward III yang berfokus pada empat aspek utama: komunikasi kebijakan, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi (Agustino Leo, 2022). Dengan menggunakan kerangka ini, penelitian diharapkan dapat memberi gambaran faktual mengenai pelaksanaan KTR di sekolah, sekaligus menawarkan kontribusi akademis dalam memperkaya literatur tentang implementasi kebijakan publik. Penelitian sebelumnya banyak berfokus pada penerapan KTR di fasilitas kesehatan maupun perguruan tinggi (Annisa et al., 2025) (Hasibuan & Ulfha, 2022), sementara studi empiris pada level SMA jarang dilakukan. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberi kontribusi terhadap kekosongan kajian sekaligus memberikan rekomendasi praktis yang dapat digunakan pemerintah daerah, pihak sekolah, dan pemangku kepentingan lainnya untuk menciptakan lingkungan pendidikan yang sehat, aman, dan bebas asap rokok, serta melindungi generasi muda dari ancaman adiksi tembakau sejak dini.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) dalam mencegah perilaku merokok di kalangan pelajar di SMA Negeri 2 Padang, berdasarkan Peraturan Daerah Kota Padang No. 24 Tahun 2012. Pendekatan yang digunakan adalah kualitatif dengan metode deskriptif, yang dirancang untuk menggambarkan secara mendalam fenomena yang terjadi di lapangan dan untuk mengidentifikasi berbagai faktor yang mempengaruhi efektivitas kebijakan tersebut. Pendekatan kualitatif dipilih karena penelitian ini tidak hanya ingin menggali data, tetapi juga memahami konteks dan makna di balik pelaksanaan kebijakan KTR, yang dilakukan dalam kondisi alamiah dan nyata di lapangan. Metode deskriptif memungkinkan peneliti untuk mengungkapkan data secara sistematis dan menyeluruh, tanpa bertujuan untuk membuat generalisasi, namun lebih untuk memahami fenomena secara komprehensif (Z. Abdussamad, 2021)

Fokus utama dari penelitian ini adalah untuk mengkaji bagaimana kebijakan KTR diterapkan di SMA Negeri 2 Padang, serta untuk mengeksplorasi faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilannya dalam mencegah perilaku merokok di kalangan pelajar. Untuk mencapai tujuan ini, penelitian ini menggunakan teori implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh George C. Edward III, yang terdiri dari empat komponen penting: (1) komunikasi kebijakan, (2) sumber daya, (3) disposisi pelaksana, dan (4) struktur birokrasi. Keempat komponen tersebut dipilih karena memiliki peran penting dalam menentukan sejauh mana kebijakan KTR dapat diimplementasikan dengan efektif di tingkat sekolah. Penelitian ini berfokus pada analisis keempat aspek tersebut dalam

konteks penerapan kebijakan KTR di SMA Negeri 2 Padang, guna mengetahui faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaannya.

Penelitian ini dilaksanakan di SMA Negeri 2 Padang, yang terletak di Kecamatan Padang Barat, Kota Padang, Provinsi Sumatera Barat. Pemilihan lokasi ini didasarkan pada pertimbangan bahwa sekolah ini merupakan salah satu institusi pendidikan menengah yang terlibat langsung dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Padang No. 24 Tahun 2012 tentang KTR. Selain itu, SMA Negeri 2 Padang dipilih karena memiliki jumlah siswa yang cukup besar dan keberagaman sosial yang tinggi, sehingga dapat memberikan gambaran yang representatif tentang tantangan yang dihadapi dalam penerapan kebijakan tersebut. Lokasi ini juga berdekatan dengan fasilitas publik dan permukiman, yang menjadikannya rentan terhadap pengaruh eksternal, termasuk akses terhadap rokok. Oleh karena itu, SMA Negeri 2 Padang dianggap sebagai lokasi yang ideal untuk mengkaji implementasi kebijakan KTR di lingkungan sekolah.

Untuk mendapatkan data yang komprehensif mengenai pelaksanaan kebijakan KTR, penelitian ini menggunakan teknik purposive sampling, di mana informan dipilih berdasarkan kriteria yang relevan dengan tujuan penelitian. Informan yang dipilih terdiri dari berbagai pihak yang terlibat langsung dalam pelaksanaan kebijakan KTR, antara lain kepala sekolah, guru, siswa, satpam, dan pihak terkait lainnya seperti perwakilan Dinas Kesehatan Kota Padang. Pemilihan informan ini bertujuan untuk menggali berbagai perspektif mengenai penerapan kebijakan tersebut, baik dari sisi kebijakan yang ditetapkan oleh pihak sekolah maupun dari sisi penerimaan dan pengalaman pelajar dalam menjalankan aturan tersebut (Hardani et al., 2020).

Dalam penelitian kualitatif, uji keabsahan data sangat penting untuk memastikan keandalan hasil penelitian. (Sugiyono, 2020) menyarankan beberapa teknik untuk menguji kredibilitas data, antara lain perpanjangan pengamatan, peningkatan ketekunan, triangulasi, diskusi dengan rekan sejawat, analisis kasus negatif, pemanfaatan bahan referensi, dan member check. Penelitian ini yang mengkaji implementasi kebijakan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) untuk mencegah perilaku merokok di kalangan pelajar SMAN 2 Padang, menggunakan triangulasi sebagai metode uji kredibilitas data, yang melibatkan pengecekan data melalui berbagai sumber, metode, dan waktu yang berbeda. Data yang digunakan terdiri dari data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh langsung melalui wawancara dengan informan terkait, seperti siswa, guru, kepala sekolah, dan pihak lainnya seperti, Dinas Kesehatan, Puskesmas setempat, dan Satpol PP untuk menggali pemahaman dan pengalaman mereka mengenai implementasi kebijakan KTR dan dampaknya terhadap perilaku merokok pelajar (Sugiyono, 2020) Sementara itu, data sekunder diperoleh dari dokumen, literatur, jurnal ilmiah, hasil penelitian sebelumnya, serta peraturan daerah dan kebijakan terkait, yang memberikan perspektif tambahan untuk memahami implementasi kebijakan tersebut di SMAN 2 Padang

(Sugiyono, 2020). Dengan demikian, kombinasi data primer dan sekunder ini dapat memberikan gambaran yang lebih komprehensif mengenai penerapan kebijakan KTR dan dampaknya terhadap perilaku merokok di kalangan pelajar.

Pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan tiga teknik utama, yaitu observasi, wawancara mendalam, dan studi dokumentasi, yang bertujuan untuk memperoleh informasi yang lengkap dan valid mengenai pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Padang No. 24 Tahun 2012 tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR) di SMA Negeri 2 Padang. Observasi dilakukan untuk menilai implementasi kebijakan KTR di lingkungan sekolah dan sekitarnya, dengan mengamati ketersediaan tanda larangan merokok, perilaku siswa dan guru, serta pengawasan yang dilakukan oleh pihak sekolah, termasuk di area publik sekitar sekolah yang rentan terhadap pelanggaran (Mikasih, 2024; Sugiyono, 2020). Wawancara digunakan untuk menggali informasi dari informan yang relevan, seperti siswa, guru, dan kepala sekolah, terkait penerapan kebijakan KTR di SMAN 2 Padang, dengan menggunakan pedoman wawancara terstruktur untuk memperoleh data yang akurat (Sugiyono, 2020). Studi dokumentasi dilakukan untuk menganalisis dokumen-dokumen resmi yang berkaitan dengan kebijakan KTR, seperti peraturan daerah, laporan sekolah, dan arsip terkait, guna memperkaya dan memperkuat data yang diperoleh dari wawancara.

Dalam proses ini, peneliti menggunakan alat-alat seperti buku catatan, alat perekam, dan kamera untuk mendokumentasikan hasil wawancara dan aspek terkait implementasi kebijakan KTR, sehingga mempermudah pengumpulan dan analisis data secara sistematis dan akurat. Dalam hal analisis data, penelitian ini mengadopsi pendekatan induktif, yang bertujuan untuk menggali makna yang terkandung dalam data yang ditemukan di lapangan. Data yang dikumpulkan dari wawancara, observasi, dan studi dokumentasi akan dianalisis melalui beberapa tahap, mulai dari reduksi data untuk memilih informasi yang relevan, penyajian data dalam bentuk narasi deskriptif, hingga penarikan kesimpulan untuk mengidentifikasi temuan-temuan penting dalam penelitian ini. Semua data yang diperoleh akan dianalisis secara komprehensif untuk menjawab pertanyaan utama penelitian mengenai efektivitas implementasi kebijakan KTR dalam mencegah perilaku merokok di kalangan pelajar di SMA Negeri 2 Padang.

Dalam penelitian kualitatif, uji keabsahan data penting untuk memastikan bahwa hasil penelitian dapat dipercaya. (Sugiyono, 2020) menyarankan beberapa teknik untuk menguji kredibilitas data, seperti perpanjangan pengamatan, peningkatan ketekunan, triangulasi, diskusi dengan rekan sejawat, analisis kasus negatif, pemanfaatan bahan referensi, dan member check. Data yang diperoleh di lapangan harus diolah dan dianalisis agar dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Penelitian ini yang meneliti implementasi kebijakan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) di SMAN 2 Padang, menggunakan teknik triangulasi untuk menguji kredibilitas data. Triangulasi dilakukan

dengan membandingkan data dari berbagai sumber, seperti kepala sekolah, guru, siswa, dan pihak Dinas Kesehatan Kota Padang, serta menggunakan berbagai teknik pengumpulan data, seperti wawancara, observasi, dan studi dokumentasi. Dengan demikian, triangulasi sumber dan teknik ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang lebih objektif dan menyeluruh tentang pelaksanaan Perda KTR dan memastikan akurasi temuan (Sugiyono, 2020).

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Implementasi suatu kebijakan publik pada dasarnya diwujudkan melalui seperangkat regulasi resmi yang disusun oleh pemerintah, baik dalam bentuk undang-undang di tingkat nasional maupun peraturan daerah di tingkat lokal yang berfungsi sebagai aturan pelaksanaan. Dalam praktiknya, penerapan kebijakan dapat dijalankan melalui beragam instrumen administratif, seperti keputusan presiden, instruksi presiden, keputusan menteri, maupun kebijakan kepala daerah serta dinas terkait sesuai dengan lingkup kewenangannya. Seluruh perangkat tersebut pada hakikatnya membentuk serangkaian program kerja yang dirancang untuk mendukung terwujudnya tujuan kebijakan yang telah ditetapkan. Dengan kata lain, implementasi kebijakan bukan hanya sebatas pemberlakuan aturan tertulis, melainkan juga rangkaian aktivitas nyata yang sistematis dan terencana agar arah kebijakan dapat dicapai secara efektif (Riant Nugroho Dwijowijoto, 2003: 20). Dalam konteks penelitian ini, kerangka konseptual yang digunakan untuk menelaah faktor-faktor penentu keberhasilan implementasi berlandaskan pada teori implementasi kebijakan yang dijelaskan oleh George C. Edwards III (Agustino Leo, 2022: 90-92).

Penelitian ini mengadopsi kerangka analisis teori Edwards III untuk menilai efektivitas implementasi Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 24 Tahun 2012 tentang Kawasan Tanpa Rokok di SMA Negeri 2 Padang. Teori tersebut menekankan empat variabel utama dalam keberhasilan implementasi kebijakan: komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi. Komunikasi yang jelas dan konsisten diperlukan untuk memastikan pesan kebijakan tersampaikan dengan tepat, sedangkan sumber daya yang memadai, termasuk tenaga pelaksana yang terampil dan fasilitas yang cukup, sangat penting untuk mendukung kebijakan. Disposisi pelaksana yang mencakup komitmen dan penerimaan terhadap tujuan kebijakan, serta struktur birokrasi yang baik, termasuk pembagian tugas yang jelas, juga menjadi faktor penentu. Edwards III menegaskan bahwa tanpa komunikasi yang efektif antara pembuat kebijakan, pelaksana, dan sasaran, kebijakan tidak akan berhasil mencapai tujuannya, karena distorsi informasi dapat menghambat pencapaian tujuan kebijakan (Agustino Leo, 2022: 150).

a. Komunikasi

- 1) Dari sisi transmisi, hasil menunjukkan bahwa penyampaian pesan kebijakan terkait Kawasan Tanpa Rokok (KTR) di SMA Negeri 2 Padang telah dilakukan

melalui beragam jalur komunikasi. Bentuk penyaluran informasi tersebut antara lain melalui pengumuman resmi saat upacara bendera, pertemuan dengan orang tua murid, kegiatan sosialisasi yang difasilitasi oleh Dinas Kesehatan, hingga pemasangan spanduk dan poster larangan merokok di area sekolah. Meskipun demikian, pola transmisi tersebut cenderung bersifat sesaat karena umumnya hanya dilakukan pada awal tahun ajaran baru atau ketika terjadi pelanggaran tertentu. Kondisi ini membuat sebagian peserta didik tidak mendapatkan penguatan informasi secara rutin dan berkesinambungan, sehingga efektivitas penyampaian pesan kebijakan masih belum maksimal.

- 2) Ditinjau dari kejelasan komunikasi, kebijakan larangan merokok sebenarnya sudah termasuk dalam tata tertib sekolah dan diperkuat melalui perjanjian bermaterai yang ditandatangani oleh siswa bersama orang tua. Selain itu, aturan ini juga memiliki dasar hukum yang jelas sebagaimana tercantum dalam Pasal 11 ayat (2) Perda KTR. Namun, pada tataran pelaksanaan ditemukan adanya perbedaan penafsiran di kalangan siswa. Sebagian besar siswa menganggap bahwa aturan tersebut hanya berlaku di lingkungan sekolah, sementara di luar pagar sekolah mereka merasa bebas untuk merokok. Hal ini menunjukkan bahwa terdapat kesenjangan pemahaman antara tujuan utama kebijakan, yakni mencegah munculnya perokok pemula, dengan realitas persepsi siswa yang cenderung membatasi larangan hanya pada lingkup fisik sekolah.
- 3) Apabila ditinjau dari aspek konsistensi, implementasi kebijakan KTR di SMA Negeri 2 Padang tampak belum dijalankan secara konsisten. Pihak guru maupun pengelola sekolah lebih sering menekankan aspek pembinaan moral kepada siswa daripada menerapkan sanksi tegas. Padahal, dalam Perda KTR sudah diatur secara jelas mengenai sanksi administratif berupa denda bagi pelajar yang melanggar ketentuan tersebut sebagaimana tercantum dalam Pasal 19 dan 23. Ketidaktegasan ini berimplikasi pada munculnya persepsi di kalangan siswa bahwa larangan merokok tidak sepenuhnya bersifat mengikat. (Sinaga et al., 2021) mencatat bahwa kurangnya koordinasi antara pemerintah menghambat pengembangan dan menyebabkan kebijakan tidak berjalan maksimal". Ini relevan dengan hasil penelitian yang menunjukkan inkonsistensi dalam penegakan kebijakan KTR di SMA Negeri 2 Padang, di mana pihak sekolah lebih sering fokus pada pembinaan moral ketimbang menegakkan sanksi tegas. Dengan kata lain, inkonsistensi dalam penegakan aturan melemahkan otoritas kebijakan sehingga tujuan yang diharapkan sulit tercapai.

b. Sumber Daya

Edwards III menegaskan bahwa sumber daya memiliki posisi krusial dalam menentukan sejauh mana sebuah kebijakan dapat diimplementasikan secara efektif. Kebijakan publik yang telah disusun dengan baik tidak akan memberikan hasil nyata apabila tidak ditopang oleh ketersediaan sumber daya yang memadai, sehingga

kebijakan tersebut berisiko hanya berhenti pada tataran formalitas atau sekadar dokumen normatif belaka (Agustino Leo, 2022: 150). Dalam konteks implementasi Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 24 Tahun 2012 mengenai Kawasan Tanpa Rokok (KTR), terdapat sejumlah komponen sumber daya yang perlu dipastikan keberadaannya dan kelayakannya. Empat aspek utama yang dimaksud meliputi ketersediaan staf atau tenaga pelaksana yang kompeten, informasi yang jelas dan mudah diakses bagi seluruh pihak terkait, kewenangan yang tegas untuk mendukung penegakan aturan, serta fasilitas pendukung yang dapat menunjang kelancaran implementasi di lapangan. Keempat aspek inilah yang menjadi landasan penting agar kebijakan KTR tidak hanya berhenti sebagai regulasi tertulis, melainkan benar-benar terlaksana sesuai dengan tujuan yang diharapkan.

- 1) Pertama, jika ditinjau dari aspek sumber daya manusia, peran wali kelas, guru piket, serta bagian kesiswaan di SMA Negeri 2 Padang merupakan garda terdepan dalam mengawasi pelaksanaan kebijakan Kawasan Tanpa Rokok (KTR). Meskipun demikian, hasil yang diperoleh menjelaskan bahwa pengawasan yang dilakukan belum sepenuhnya berjalan optimal. Hal ini dipengaruhi oleh tumpukan beban kerja guru yang lebih berfokus pada tugas akademik, sehingga konsistensi dalam pengawasan menjadi terbatas. Kondisi tersebut dapat dilihat dari masih adanya siswa yang kedapatan merokok di area belakang sekolah maupun di sekitar pagar pada saat jam istirahat. Dengan demikian, keterbatasan jumlah dan intensitas staf pengawas menandakan bahwa tenaga pendidik sebagai pelaksana kebijakan belum dimanfaatkan secara maksimal untuk mendukung keberhasilan implementasi KTR.
- 2) Kedua, dari sisi informasi, pihak sekolah sebenarnya sudah melakukan upaya sosialisasi kebijakan KTR melalui berbagai saluran, seperti tata tertib sekolah, program Masa Pengenalan Lingkungan Sekolah (MPLS), serta penandatanganan perjanjian bermaterai antara siswa dengan orang tua. Akan tetapi, pemahaman siswa terhadap informasi yang lebih spesifik, khususnya terkait konsekuensi hukum atas pelanggaran, masih terbatas. Padahal, dalam Pasal 19 dan 23 Peraturan Daerah KTR telah diatur sanksi administratif yang mencakup teguran hingga denda bagi pelanggar. Rendahnya tingkat pengetahuan mengenai sanksi ini menyebabkan sebagian siswa tidak menganggap serius aturan tersebut, sehingga kepatuhan mereka terhadap kebijakan menjadi rendah.
- 3) Ketiga, pada aspek kewenangan, hasil penelitian memperlihatkan bahwa sekolah telah memiliki legitimasi formal melalui tata tertib yang merujuk langsung pada ketentuan Perda KTR. Namun, kewenangan tersebut belum dioptimalkan secara tegas dalam praktiknya. Para guru cenderung menggunakan pendekatan persuasif melalui pembinaan moral dibandingkan menegakkan sanksi sebagaimana telah

diatur dalam regulasi daerah. Pendekatan yang terlalu lunak ini menimbulkan kerancuan dalam implementasi kebijakan, karena siswa kemudian menilai bahwa pelanggaran terhadap aturan larangan merokok masih bisa ditoleransi. Dengan kata lain, ketidaktegasan dalam penggunaan kewenangan justru melemahkan tujuan dari kebijakan itu sendiri.

- 4) Keempat, apabila dilihat dari segi fasilitas, sekolah memang sudah menyediakan beberapa sarana untuk mendukung implementasi KTR, seperti pemasangan spanduk larangan, papan pengumuman, serta kegiatan penyuluhan bagi siswa. Namun, sarana yang lebih strategis, misalnya pemasangan tanda larangan di area rawan pelanggaran, penggunaan kamera pengawas (CCTV), maupun adanya mekanisme pelaporan khusus, belum tersedia. Keterbatasan fasilitas ini pada akhirnya membuat efektivitas pengawasan lebih bergantung pada patroli guru. Akan tetapi, karena kegiatan pengawasan manual tersebut tidak dapat dilakukan secara terus-menerus, maka upaya pencegahan pelanggaran belum bisa berjalan secara maksimal.

c. Disposisi

Menurut George C. Edwards III, sikap pelaksana atau disposisi kebijakan memiliki peran yang sangat menentukan dalam proses implementasi. Walaupun dukungan komunikasi serta sumber daya telah tersedia, keberhasilan pelaksanaan kebijakan tetap sulit tercapai apabila pihak pelaksana tidak menunjukkan komitmen, integritas, serta kesediaan yang kuat untuk menjalankannya secara konsisten (Agustino Leo, 2022: 152). Sikap pelaksana atau disposisi kebijakan memiliki peran yang sangat menentukan dalam proses implementasi. Walaupun dukungan komunikasi serta sumber daya telah tersedia, keberhasilan pelaksanaan kebijakan tetap sulit tercapai apabila pihak pelaksana tidak menunjukkan komitmen, integritas, serta kesediaan yang kuat untuk menjalankannya secara konsisten (J. Abdussamad, 2022). Disposisi yang dimaksud mencakup orientasi nilai, kondisi mental, hingga tingkat kepatuhan pelaksana terhadap arah dan tujuan kebijakan yang ditetapkan. Dalam konteks pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 24 Tahun 2012 mengenai Kawasan Tanpa Rokok (KTR) di SMA Negeri 2 Padang, sikap kepala sekolah, guru, maupun tenaga kependidikan lainnya menjadi faktor yang sangat menentukan keberhasilan kebijakan tersebut. Hal ini disebabkan karena sekolah tidak hanya berfungsi sebagai tempat menanamkan kedisiplinan, tetapi juga menjadi ruang di mana para pendidik memberikan teladan nyata bagi peserta didik dalam mematuhi aturan yang berlaku.

- 1) Dalam hal posisi birokrasi, satpol PP, kepala sekolah, guru, serta bagian kesiswaan menempati peran yang cukup strategis sebagai pengawas utama dalam pelaksanaan kebijakan Kawasan Tanpa Rokok. Secara umum, ketiganya menunjukkan dukungan terhadap kebijakan dengan memberikan pengarahan,

melaksanakan sosialisasi, hingga melakukan pembinaan kepada siswa. Namun, temuan di lapangan memperlihatkan bahwa sikap mereka tidak selalu seragam. Ada sebagian guru yang konsisten dan tegas dalam menindak pelanggaran, sementara sebagian lainnya cenderung lebih longgar, baik karena faktor kedekatan personal dengan siswa maupun anggapan bahwa merokok bukanlah pelanggaran berat. Perbedaan perlakuan ini memunculkan inkonsistensi dalam penerapan aturan, sehingga menimbulkan persepsi di kalangan siswa bahwa larangan merokok di sekolah bukanlah aturan yang benar-benar ketat atau wajib ditaati sepenuhnya.

- 2) Jika ditinjau dari aspek insentif, pihak sekolah melalui kepala sekolah menyampaikan bahwa pendekatan yang dipilih lebih bersifat persuasif dengan menekankan pembinaan dan upaya menumbuhkan kesadaran siswa. Bentuk implementasinya dapat dilihat dari kegiatan seperti pembinaan rutin, kultum pada hari Jumat, hingga pemberian penghargaan sederhana bagi siswa yang mampu menjaga kepatuhan terhadap aturan sekolah. Namun, insentif yang ditujukan kepada guru dan staf sebagai pelaksana belum diformulasikan secara sistematis. Tidak terdapat penghargaan khusus bagi pendidik yang aktif melakukan pengawasan, begitu pula sanksi yang jelas bagi mereka yang abai dalam menjalankan perannya. Ketiadaan mekanisme penghargaan maupun konsekuensi ini mengakibatkan sebagian pelaksana kurang memiliki motivasi yang kuat, sehingga pengawasan di lapangan tidak berjalan secara maksimal dan pelanggaran masih ditemukan pada area-area tertentu di sekolah.

d. Struktur Birokrasi

Menurut George C. Edwards III (Agustino Leo, 2022: 153) keberadaan struktur birokrasi memiliki peran krusial dalam proses implementasi kebijakan. Birokrasi dipandang sebagai pilar utama pelaksanaan karena kebijakan publik umumnya bersifat rumit dan menuntut keterlibatan banyak pihak. Apabila tidak ada susunan birokrasi yang terorganisir dengan baik, maka sumber daya yang tersedia maupun sikap pelaksana tidak dapat dimanfaatkan secara efektif. Dalam kaitannya dengan Peraturan Daerah Nomor 24 Tahun 2012 tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR), keberadaan struktur birokrasi di SMA Negeri 2 Padang menjadi dasar penting dalam mengatur jalannya kebijakan. Hasil yang diperoleh dengan Pasal 7 ayat (1) yang menegaskan bahwa sekolah merupakan area bebas rokok yang wajib dipelihara keberlangsungannya.

- 1) Dari aspek *Standard Operating Procedure* (SOP), pihak sekolah melalui kepala SMA Negeri 2 Padang telah memasukkan kebijakan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) ke dalam tata tertib sekolah, perjanjian bermaterai antara orang tua dan peserta didik, serta aturan internal lain yang mempertegas larangan merokok di

lingkungan sekolah. Namun, pelaksanaannya masih belum berjalan optimal. Hukuman bagi pelanggar umumnya hanya sebatas teguran lisan atau pembinaan secara moral, sedangkan mekanisme evaluasi rutin untuk menilai efektivitas kebijakan tidak tersedia. Kondisi ini menjadikan SOP yang seharusnya berfungsi sebagai pedoman utama justru kurang efektif dalam mengendalikan perilaku siswa.

- 2) Dari sisi fragmentasi kewenangan, penerapan aturan KTR di sekolah ini melibatkan berbagai aktor, mulai dari kepala sekolah, guru, wali kelas, bagian kesiswaan, hingga pihak eksternal seperti Puskesmas dan Dinas Kesehatan. Meskipun terdapat pembagian tugas di antara mereka, koordinasi yang terjalin masih lemah. Aktivitas pengawasan sehari-hari lebih banyak dibebankan kepada guru piket atau wali kelas, sementara partisipasi OSIS maupun organisasi siswa lainnya dalam mendukung penegakan aturan masih sangat minim. Kurangnya koordinasi tersebut memunculkan celah pengawasan, terutama di area belakang sekolah maupun sekitar pagar, yang kerap dimanfaatkan oleh siswa untuk merokok.

Faktor Penghambat Implementasi Perda Kawasan Tanpa Rokok di SMA Negeri 2 Padang

Penelitian yang dilaksanakan di SMA Negeri 2 Padang memperlihatkan bahwa pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 24 Tahun 2012 mengenai Kawasan Tanpa Rokok (KTR) memang sudah diupayakan, tetapi capaian yang diraih masih terbatas. Hambatan muncul dari faktor internal maupun eksternal sekolah sehingga sasaran utama kebijakan, yakni pencegahan lahirnya perokok pemula di kalangan peserta didik, tidak sepenuhnya dapat diwujudkan (Pemerintah Kota Padang, 2012). Situasi ini menandakan bahwa meskipun aturan formal sudah tersedia, praktik pelaksanaannya belum berjalan sesuai harapan.

Kendala pertama ditemukan pada aspek komunikasi, terutama terkait intensitas sosialisasi kebijakan. Pihak sekolah memang telah berupaya menyampaikan informasi melalui upacara bendera, pertemuan orang tua, kegiatan Masa Pengenalan Lingkungan Sekolah (MPLS), serta pemasangan poster dan spanduk larangan merokok. Namun, penyebaran pesan tersebut tidak berlangsung secara terus-menerus, melainkan hanya aktif pada awal tahun ajaran atau ketika muncul pelanggaran. Akibatnya, sebagian siswa memiliki pemahaman yang keliru, seakan-akan larangan merokok hanya berlaku di dalam lingkungan sekolah, sedangkan di luar pagar mereka merasa bebas. Temuan ini sesuai dengan pemikiran Edwards III yang menegaskan bahwa konsistensi dan kejelasan komunikasi merupakan prasyarat penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan (Agustino Leo, 2022: 150).

Masalah berikutnya terdapat pada aspek pengawasan. Guru, wali kelas, maupun bagian kesiswaan sejatinya memiliki peran dalam mengontrol jalannya kebijakan, tetapi keterbatasan jumlah tenaga serta tingginya beban kerja mengakibatkan pengawasan tidak dilakukan secara menyeluruh. Hasil pengamatan menunjukkan masih adanya siswa yang merokok di area belakang sekolah atau di sekitar pagar saat jam istirahat. Realitas ini mengindikasikan bahwa meskipun aturan tertulis telah dimasukkan dalam tata tertib sekolah, pelaksanaannya di lapangan belum sepenuhnya didukung oleh pengawasan yang ketat.

Selain itu, faktor lingkungan eksternal juga memperlemah efektivitas kebijakan. Di sekitar sekolah masih banyak warung kecil yang menjual rokok eceran dengan harga terjangkau, sehingga mudah diakses oleh pelajar. Kondisi ini jelas bertentangan dengan Pasal 115 ayat (2) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 mengenai Kesehatan yang menegaskan bahwa kawasan pendidikan harus bebas dari rokok. Ketersediaan rokok yang begitu mudah didapat membuat upaya sekolah dalam menegakkan Perda KTR menjadi kurang optimal karena dukungan dari lingkungan sekitar tidak mendukung terciptanya kawasan pendidikan yang sehat.

Dari sisi pelaksana kebijakan dan struktur birokrasi, hambatan lain juga muncul. Walaupun kepala sekolah, guru, dan tenaga kependidikan secara umum menyatakan dukungan terhadap aturan KTR, dalam praktiknya terdapat ketidakkonsistenan sikap. Ada guru yang tegas menindak pelanggaran, tetapi ada pula yang bersikap lebih permisif karena faktor kedekatan dengan siswa atau menganggap merokok hanya pelanggaran ringan. Perbedaan ini menimbulkan ambiguitas dalam pelaksanaan. Selain itu, standar prosedur operasional (SOP) yang seharusnya menjadi pedoman pelaksanaan belum sepenuhnya diterapkan. Sanksi yang diberlakukan sebatas teguran atau pembinaan moral, sementara sanksi administratif sebagaimana tercantum dalam Pasal 19 dan 23 Perda KTR tidak dijalankan. Koordinasi antara pihak sekolah dengan lembaga eksternal seperti Puskesmas dan Dinas Kesehatan juga belum maksimal, sehingga fragmentasi kewenangan tidak berjalan efektif dan celah pengawasan masih terbuka. Secara akademis, temuan ini memperluas penerapan teori George C. Edwards III dalam ranah kebijakan kesehatan sekolah dengan menunjukkan bahwa komunikasi serta disposisi pelaksana lebih menentukan keberhasilan kebijakan dibanding sekadar keberadaan sumber daya. Selain itu, penelitian ini turut menegaskan bahwa kebijakan KTR tidak hanya berfungsi sebagai instrumen hukum, tetapi juga merupakan bagian dari upaya membangun budaya sehat yang menuntut dukungan sosial dan pendidikan (Subarsono, 2011).

Implementasi kebijakan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) di SMA Negeri 2 Padang masih menghadapi hambatan signifikan, terutama terkait komunikasi yang kurang efektif, sumber daya terbatas, disposisi pelaksana yang tidak konsisten, dan struktur birokrasi

yang kurang optimal. Meskipun ada sosialisasi melalui pengumuman, pertemuan orang tua, dan pemasangan spanduk, komunikasi kebijakan masih tidak berkesinambungan. Hal ini mirip dengan penelitian (Katili & Arsana, 2020) yang menunjukkan bahwa kebijakan KTR di SKPD Gorontalo juga tidak efektif, disebabkan oleh ketidakpatuhan pegawai dan lemahnya penegakan aturan. Pengawasan di sekolah juga terbatas oleh beban kerja guru, serta kurangnya fasilitas seperti CCTV dan sistem pelaporan, sementara pendekatan lebih mengutamakan pembinaan moral daripada sanksi tegas. Katili dkk. menekankan bahwa kegagalan implementasi kebijakan KTR di Gorontalo juga disebabkan oleh kurangnya dukungan masyarakat, kebiasaan merokok yang sulit dihentikan, dan minimnya sanksi.

SIMPULAN

Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 24 Tahun 2012 mengenai Kawasan Tanpa Rokok (KTR) di SMA Negeri 2 Padang pada dasarnya sudah diupayakan melalui berbagai strategi, mulai dari kegiatan penyuluhan, penyediaan fasilitas pendukung, pengawasan, hingga penjatuhan sanksi terhadap pelanggaran aturan. Walaupun langkah-langkah tersebut telah dilakukan, efektivitasnya dalam menekan kebiasaan merokok di kalangan pelajar masih belum menunjukkan hasil yang signifikan. Temuan di lapangan memperlihatkan bahwa sejumlah siswa masih merokok di area tertentu sekolah, proses sosialisasi hanya dilakukan sesekali tanpa kesinambungan, pengawasan yang dilakukan guru dan pihak sekolah belum konsisten, serta adanya kemudahan siswa mendapatkan rokok dari warung-warung di sekitar sekolah yang membuat kebijakan ini sulit ditegakkan secara menyeluruh.

Berdasarkan perspektif teori implementasi kebijakan George C. Edwards III, permasalahan utama terletak pada aspek komunikasi yang tidak dilakukan secara rutin serta sikap pelaksana kebijakan yang belum memperoleh dukungan penuh dari orang tua maupun kontrol sosial di luar lingkungan sekolah. Situasi ini menyebabkan kebijakan yang sudah diterapkan tidak dapat berjalan dengan maksimal sesuai tujuan yang diharapkan. Oleh sebab itu, upaya pencegahan perilaku merokok di kalangan pelajar perlu dilakukan melalui pendekatan yang lebih komprehensif, seperti memperkuat penyampaian nilai-nilai hidup sehat, menanamkan pendidikan karakter, serta meningkatkan keterlibatan keluarga dan masyarakat dalam menciptakan budaya sekolah yang benar-benar mendukung terciptanya lingkungan tanpa rokok.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdussamad, j. (2022). *Implementasi kebijakan penyelenggaraan kepariwisataan di desa botutonuo kabupaten bone bolango*. Ix(2), 157–178.
- Abdussamad, z. (2021). *Buku metode penelitian kualitatif* (s. M.si. (ed.); 1st ed.). Cv. Syakir media press.
- Agustino leo. (2022). *Dasar dasar kebijakan publik (edisi revisi ke -2)* (edisi revisi ke-2). Alfabeta.
- Annisa, k. K., salmi, u., prakosa, s. S., & hardjati, s. (2025). Analisis implementasi

- kebijakan kawasan tanpa rokok menurut peraturan daerah surabaya nomor 2 tahun 2019 (studi di upn veteran jawa timur). *Future academia: the journal of multidisciplinary research on scientific and advanced*, 3(1), 173–180. <https://doi.org/10.61579/future.v3i1.310>
- Badan pusat statistik provinsi sumatera barat. (2023). *Persentase penduduk usia 15 tahun ke atas yang merokok dalam sebulan terakhir menurut kabupaten/kota dan kelompok umur di provinsi sumatera barat*.
- Djaba, m., & rachman, e. (2019). Implementasi kebijakan pencegahan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba (p4gn) oleh badan narkoba nasional kota gorontalo. *Publik: jurnal manajemen sumber daya manusia, administrasi dan pelayanan publik*, vi(2), 83–93.
- Hardani, auliya hikmatul nur, andriani helmina, fardani asri roushandy, ustiawaty jumari, utami fatmi evi, sukmana juliana dhika, & istiqomah rahmatul ria. (2020). *Metode penelitian kualitatif & kuantitatif* (a. M. . A. Husnu abadi (ed.); 1st ed.). Cv. Pustaka ilmu group yogyakarta. <https://www.researchgate.net/publication/340021548>
- Hasibuan, r., & ulfha, r. S. (2022). Implementasi kebijakan kawasan tanpa rokok di wilayah kerja puskesmas binjai kota binjai. *Publikasi penelitian terapan dan kebijakan*, 5(1), 41–52. <https://doi.org/10.46774/pptk.v5i1.475>
- Katili, A. Y., & Arsana, I. K. S. (2020). Analysis of implementation of non-smoking regional policies in a task force environment. *Proceedings of international interdisciplinary conference on sustainable development goals*, 3(2), 74–79.
- Kementerian pendidikan dan kebudayaan republik indonesia. (2015). *Peraturan menteri pendidikan dan kebudayaan republik indonesia no. 64 tahun 2015 tentang kawasan tanpa rokok di lingkungan sekolah*.
- Kesehatan, k. (2023). *Laporan nasional prevalensi merokok di indonesia 2023* (k. Ri (ed.)). Badan penelitian dan pengembangan kesehatan .
- M. Nur, y., husna, n., & rosmanidar, r. (2022). Hubungan pengetahuan tentang bahaya merokok dengan perilaku merokok siswa smp negeri 2 lubuk alung. *Jurnal akademika baiturrahim jambi*, 11(1), 116. <https://doi.org/10.36565/jab.v11i1.507>
- Mikasih, y. (2024). Partisipasi pemuda dalam pembangunan gampong genuren kecamatan bintang, kabupaten aceh tengah youth participation in the development of gampong genuren, bintang subdistrict, central aceh regency. *Jurnal administrasi negara*, 30(1).
- Pemerintah kota padang. (2012). *Peraturan daerah no. 24 tahun 2012 tentang kawasan tanpa rokok di kota padang*.
- Riant nugroho dwijowijoto. (2003). *Kebijakan publik: formulasi, implementasi, dan evaluasi*. Elex media komputindo.

- Sinaga, k., nasution, m. A., & dewi, a. T. (2021). Implementasi kebijakan pengembangan pariwisata berbasis pemberdayaan masyarakat. *Publik: jurnal manajemen sumber daya manusia, administrasi dan pelayanan publik*, viii(1), 79–90.
- Sugiyono, p. D. (2020). *Metode penelitian kuantitatif, kualitatif, dan r&d* (d. I. S. P. M. Sutopo (ed.); 2nd ed.). Alfabeta, cv.