

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kesehatan merupakan sesuatu hal yang penting didalam kehidupan seseorang. Tanpa kesehatan hidup seseorang tidak akan ada artinya, oleh sebab itu kesehatan perlu dijaga oleh setiap individu, lingkungan maupun pemerintah. Lingkungan yang sehat dan bersih mampu memberikan pengaruh positif kepada sekitarnya. Selain itu lingkungan memiliki aktifitas besar terhadap interaksi antar sesama manusia tanpa memandang suku, ras, dan agama. Seperti yang sudah diketahui bahwasannya Indonesia ini merupakan negara kepulauan yang memiliki suku, ras dan agama yang berbeda-beda disetiap daerahnya.

Indonesia sebagai negara mempunyai tujuan tertentu, berdasarkan pancasila tujuannya yaitu untuk mewujudkan tata kehidupan negara kita yang aman, tentram sejahtera, dan tertib dimana kedudukan hukum setiap warganya dijamin sehingga bisa tercapainya sebuah keserasian, keseimbangan, dan keselarasan antara kepentingan perorangan maupun kelompok (masyarakat). Tetapi, tujuan yang diharapkan belum terlaksana sesuai dengan harapan bangsa karena di Indonesia masih banyak orang yang masih merokok sehingga tidak menutup kemungkinan banyak dampak atau penyakit yang dirasakan oleh masyarakat. Perilaku merokok merupakan salah satu faktor risiko yang menyebabkan timbulnya penyakit bahkan sampai kematian akibat Penyakit Tidak Menular (PTM) seperti: penyakit jantung koroner, asma, hipertensi,

strok, gangguan pernapasan dan kanker, impotensi, gangguan kehamilan dan janin. Jika dilihat dari perkembangannya setiap tahun, kuantitas perokok yang ada di negara Indonesia mengalami kenaikan.

Tabel 1.1 Persentase merokok pada penduduk umur ≥ 15 tahun per provinsi di Indonesia

Provinsi	Persentase Merokok Pada Penduduk Umur ≥ 15 Tahun Menurut Provinsi (Persen)			
	2015	2016	2017	2018
ACEH	29.82	28.16	28.85	31.76
SUMATERA UTARA	29.15	27.88	28.47	31.10
SUMATERA BARAT	32.41	30.59	31.71	35.32
RIAU	31.21	29.61	29.34	32.72
JAMBI	30.82	29.18	29.18	28.21
SUMATERA SELATAN	33.13	31.57	32.46	33.07
BENGKULU	33.68	33.15	33.41	35.53
LAMPUNG	34.12	33.39	33.75	35.95
KEP. BANGKA BELITUNG	30.70	29.32	29.67	32.32
KEP. RIAU	29.18	29.25	29.98	29.67
DKI JAKARTA	27.31	26.42	24.72	30.77
JAWA BARAT	33.82	32.67	33.19	35.78
JAWA TENGAH	28.57	27.19	27.69	30.79
DI YOGYAKARTA	24.12	23.11	22.92	25.80
JAWA TIMUR	29.03	28.16	27.69	30.66
BANTEN	32.95	31.64	31.77	34.93
BALI	22.96	21.62	22.22	26.05
NUSA TENGGARA BARAT	31.60	30.88	30.59	33.92
NUSA TENGGARA TIMUR	25.47	24.91	27.31	31.30
KALIMANTAN BARAT	29.35	28.09	28.84	30.92
KALIMANTAN TENGAH	30.53	29.21	29.24	32.64
KALIMANTAN SELATAN	25.76	25.34	25.03	27.18
KALIMANTAN TIMUR	25.59	25.23	24.69	29.17
KALIMANTAN UTARA	28.61	28.38	28.18	29.82
SULAWESI UTARA	29.31	29.23	29.27	32.80
SULAWESI TENGAH	32.56	31.88	32.18	35.57
SULAWESI SELATAN	25.49	25.13	25.44	29.51
SULAWESI TENGGARA	28.49	27.60	29.22	31.46
GORONTALO	33.93	31.71	34.46	36.56
SULAWESI BARAT	28.29	27.36	26.59	29.41
MALUKU	27.19	25.68	27.46	32.74
MALUKU UTARA	31.14	30.23	30.57	35.29
PAPUA BARAT	29.28	26.18	27.60	32.73
PAPUA	26.67	24.04	27.28	28.97
INDONESIA	30.08	28.97	29.25	32.20

Sumber : www.bps.go.id (10 November 2019)

Badan Pusat Statistik (BPS) memberikan data terkait persentase merokok di Indonesia pada tahun 2015-2018 dengan penduduk umur 15 tahun keatas, dimana pada tahun 2015 sebanyak 30,08 %, tahun 2016 sebanyak 28,97 %, tahun 2017 sebanyak 29,25 % dan tahun 2018 sebanyak 32,20 %. Dari tahun 2015-2018 dapat dilihat bahwasanya jumlah penduduk yang merokok mengalami peningkatan. Sedangkan Jawa timur pada tahun 2018 sebanyak 30.79 %. Jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya, pada tahun 2018 ini yang paling tertinggi.

Berdasarkan data tersebut, maka masalah kesehatan di Indonesia merupakan masalah yang kompleks, dimana saling berhubungan antara kesehatan yang satu dengan kesehatan yang lainnya. Oleh sebab itu, diperlukan perhatian khusus dari berbagai elemen salah satunya adalah pemerintah. Untuk mengatasi permasalahan kesehatan tersebut, pemerintah dapat mengeluarkan suatu kebijakan atau peraturan dalam upaya memenuhi suatu hak yang harus dimiliki oleh masyarakat. Pasal 28 H Undang-Undang Dasar 1945 yang berada pada ayat (1) menyatakan sebagai berikut :

“setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.”

Dari isi pernyataan diatas, setiap orang mempunyai hak dari setiap kondisi dan keadaan yang ada di lingkungan hidup karena akan berpengaruh besar terhadap kesehatan seseorang.

Menurut data Riset Kesehatan Dasar (Riskesdas) 2018 menunjukkan bahwa terjadi peningkatan prevalensi merokok penduduk usia 18 tahun dari

7,2% menjadi 9,1%. Sebagaimana yang sudah diketahui bahwasanya rokok merupakan faktor risiko penyakit yang memberikan kontribusi paling besar dibanding risiko lainnya. Oleh karena itu pemerintah membuat suatu Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 Tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan. Supaya peraturan tersebut dapat terimplementasi di setiap daerah, maka regulasi dari peraturan tersebut harus dibuat oleh pemerintah daerah.

Surabaya dalam upaya mewujudkan Kawasan Tanpa Rokok, membuat Peraturan Daerah tentang Kawasan Tanpa Rokok yang diatur dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 2 Tahun 2019. Dalam BAB II pasal 2 yang mengatur terkait tujuan dari penetapan kawasan, dimana tujuannya meliputi:

1. Menciptakan ruang dan lingkungan hidup yang bersih dan sehat;
2. Melindungi kesehatan perseorangan, keluarga dan masyarakat dari bahaya rokok;
3. Melindungi kesehatan masyarakat dari asap rokok orang lain;
4. Melindungi penduduk usia produktif, usia remaja dan perempuan hamil dari dorongan dan pengaruh iklan serta promosi untuk inisiasi penggunaan dan ketergantungan terhadap rokok;
5. Meningkatkan kesadaran dan kewaspadaan masyarakat akan bahaya rokok.

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal 22 April 2019 dan ditetapkan oleh Walikota Surabaya untuk menggantikan Peraturan Daerah sebelumnya yaitu No. 5 Tahun 2008 tentang Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok. Jika dibandingkan antara Peraturan Daerah No. 5

Tahun 2008 dengan Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2019 perbedaannya tidak terlalu signifikan, hanya ada beberapa pasal yang dihapus dan ditambahi serta bertujuan untuk peninjauan kembali Perda No. 5 Tahun 2008 karena dirasa masih kurang efektif dan belum dilaksanakan secara maksimal khususnya terkait sanksi pelanggaran.

Kawasan Tanpa Rokok atau sering di sebut dengan KTR yang dimaksud dalam Peraturan Daerah yaitu ruangan atau area yang dinyatakan dilarang untuk kegiatan merokok atau kegiatan memproduksi, menjual, mengiklankan, dan/atau mempromosikan produk tembakau. Untuk ruangan atau area yang dilarang yaitu :

1. Sarana kesehatan;
2. Tempat proses belajar mengajar;
3. Arena kegiatan anak;
4. Tempat ibadah;
5. Angkutan umum;
6. Tempat kerja;
7. Tempat umum;
8. Tempat lainnya.

Sebagaimana yang dimaksud dalam Kawasan Tanpa Rokok (KTR) atau area yang dilarang merokok, khusus untuk tempat kerja, tempat umum dan tempat lainnya atau yang terdapat pada poin ke 6,7 dan 8 diperbolehkan menyediakan tempat khusus untuk merokok.

Tempat proses belajar mengajar berdasarkan Pasal 1 Perda Surabaya 2/2019 menjelaskan bahwa tempat tersebut adalah tempat yang dimanfaatkan untuk kegiatan belajar dan mengajar dan/atau pendidikan dan/atau pelatihan. Sedangkan berdasarkan Peraturan Walikota Surabaya No. 25 Tahun 2009 tentang Pelaksanaan Perda Surabaya No. 5 Tahun 2008 tentang Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok, menjelaskan bahwasanya tempat proses belajar mengajar merupakan bagian dari tempat pendidikan formal, yaitu meliputi:

1. Tempat pendidikan formal, yang berbentuk:
 - a. Sekolah Dasar (SD) dan Madrasah Ibtidaiyah (MI) atau bentuk lain yang sederajat;
 - b. Sekolah Menengah Pertama dan Madrasah Tsanawiyah atau bentuk lain yang sederajat;
 - c. Sekolah Menengah Atas, Madrasah Aliyah, Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) dan Madrasah Aliyah Kejuruan atau bentuk lain yang sederajat;
 - d. Akademi, Politeknik, Sekolah Tinggi, Institut atau Universitas;
 - e. Tempat pendidikan formal lainnya.

Universitas merupakan tempat pendidikan formal yang merupakan bagian dari KTR, sehingga perlu ditingkatkan pemahaman untuk seluruh pihak yang berada di Universitas. Sebagaimana sosialisasi yang sudah dilaksanakan oleh petugas tim KTR, terkait komitmen yang akan dilaksanakan Pemerintah Kota Surabaya, sebagai berikut.

Dikutip Liputan6.com, Surabaya “Pemerintah Kota (Pemkot Surabaya berkomitmen menerapkan Peraturan Daerah (Perda) No 2 Tahun 2019

tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR). Oleh karena itu, pemkot melalui Tim Kawasan Tanpa Rokok (KTR) yang terdiri dari jajaran Dinas Kesehatan (Dinkes) dan Satpol PP Surabaya gencar sosialisasi dan sidak secara bertahap ke beberapa tempat yang masuk kategori KTR. Kali ini, Tim KTR melakukan sosialisasi di kampus-kampus yang berada di Surabaya. Salah satunya adalah Kampus Universitas 17 Agustus (Untag) Surabaya dan Universitas Dr Soetomo (Unitomo) Surabaya, Kamis (12/9/2019). Petugas Tim KTR Dinkes Surabaya, Nur Laila mengatakan, sosialisasi di kampus ini sebagai komitmen Pemkot Surabaya dalam menegakkan Perda KTR. Dengan adanya kegiatan ini, pihaknya ingin menegaskan kepada pihak kampus dan mahasiswa bahwa KTR bukan hanya berada di tempat-tempat layanan kesehatan dan fasilitas umum. "Tetapi tempat area kampus, tempat bermain anak, angkutan umum, perkantoran, tempat ibadah juga tergolong kawasan tanpa rokok," kata Nur disela sosialisasi Perda KTR di Kampus Untag Surabaya. Melalui kegiatan ini, pihaknya ingin menerapkan dan membuktikan Perda Nomor 2 tahun 2019 bukan hanya penegasan saja.

Sumber: <https://surabaya.liputan6.com/read/4061419/pemkot-surabaya-siap-beri-sanksi-bagi-pelanggar-aturan-kawasan-tanpa-rokok> (diakses pada tanggal 7 November 2019)

Berdasarkan berita diatas, kegiatan sosialisasi yang dilakukan oleh pihak pemerintah kota bermaksud memberikan pengetahuan kepada pihak kampus dan mahasiswa bahwa Universitas juga bagian dari KTR. Tujuan dilaksanakannya sosialisasi di kampus adalah salah satu bentuk komitmen Pemkot Surabaya dalam menegakan Perda KTR. Dimana, lembaga-lembaga, instansi maupun kampus yang berada di Surabaya juga harus mengimplementasikan KTR. Di Surabaya ada beberapa kampus yang sudah melaksanakan kebijakan KTR yaitu Universitas Airlangga, Universitas Nahdatul Ulama, serta Fakultas Kedokteran gigi dan Fakultas Kesehatan Masyarakat di Universitas Dr. Soetomo, berdasarkan berita dari surya.co.id (<http://surabayatribunnews.cdn.amproject.org/v/s/Surabaya.tribunnews.com/amp/2019/09/12/tim>) diakses 7 November 2019. Sedangkan masih banyak

universitas di Surabaya yang masih belum melaksanakan kebijakan KTR salah satunya di UPN “Veteran” Jawa Timur yang dikenal dengan kampus Bela Negara.

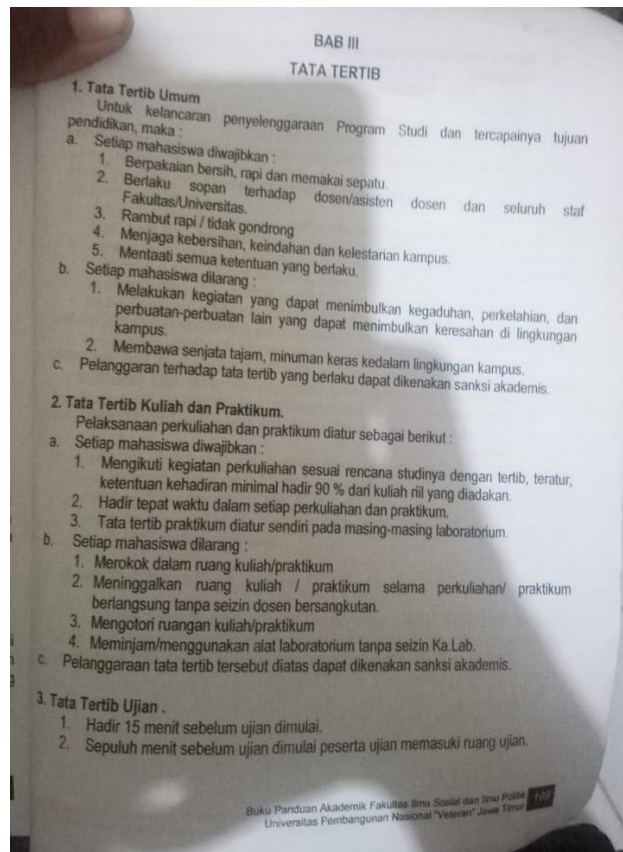
UPN “Veteran” Jawa Timur wajib melakukan bela negara karena upaya bela negara merupakan ciri khas yang dimiliki kampus ini. Diatur dalam Peraturan Presiden RI Nomor 122 Tahun 2014 menyatakan bahwa UPN “Veteran” Jawa Timur merupakan kampus yang memiliki identitas bela negara yang diharapkan mampu mencetak mahasiswa yang berkarakter bela negara. Jika dikaitkan dengan nilai-nilai dari bela negara yang meliputi lima poin penting, yaitu : 1) cinta terhadap tanah air, 2) sadar berbangsa dan bernegara, 3) yakin akan Pancasila sebagai ideologi negara, 4) rela berkorban untuk bangsa dan negara, serta 5) memiliki kemampuan awal bela negara. Setiap poin memiliki indikator masing-masing. Dimana dalam poin kedua memiliki indikator sebagai berikut, yang meliputi : 1) berperan aktif dalam kegiatan kemasyarakatan dan kegiatan yang sesuai dengan profesinya maupun politik; 2) melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku sesuai dengan hak dan kewajibannya; 3) mengikuti kegiatan pemilu yang ada; 4) mampu berfikir, bersikap dan berbuat yang terbaik untuk tanah airnya dan 5) ikut serta dalam menjaga kemerdekaan bangsa dan negara.

Berdasarkan uraian indikator diatas maka kepatuhan terhadap peraturan daerah merupakan suatu bentuk implementasi dari nilai-nilai bela negara yang kedua dimana terdapat keterkaitan antara rasa berbangsa dan bernegara dengan wujud mematuhi peraturan-peraturan yang sudah diresmikan. Kepatuhan untuk

mematuhi dan melaksanakan peraturan merupakan hal sederhana yang bisa dilakukan sebagai upaya bela negara. Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) dan (2) Perda Surabaya 2/2019 menyebutkan beberapa larangan yang ada di dalam KTR. Dalam ayat 1 menyebutkan bahwa :“setiap orang dilarang merokok di dalam KTR. ”Setiap orang yang dimaksud yaitu dari individu atau perorangan. Sedangkan ayat 2 menyebutkan bahwa ada kegiatan-kegiatan yang dilarang didalam KTR. Ada 4 larangan kegiatan yang tidak diperbolehkan, yaitu sebagai berikut : “setiap orang yang berada dalam kawasan tanpa rokok dilarang melakukan kegiatan : a) memproduksi atau membuat produk tembakau; b) menjual produk tembakau; c) menyelenggarakan iklan produk tembakau; dan/atau d) mempromosikan produk tembakau.”

UPN “Veteran” Jawa Timur sebagai Universitas atau Perguruan Tinggi yang disebut sebagai kampus bela negara merupakan bagian dari tempat yang dilarang merokok. Di dalam buku pedoman Akademik di atur regulasi larangan merokok melalui tata tertib yang harus dipatuhi oleh setiap mahasiswa. Kawasan UPN “Veteran” Jawa Timur seharusnya sudah tidak ada seseorang ataupun kelompok orang yang merokok. Hal ini perlu dilaksanakan untuk menciptakan lingkungan hidup yang bersih dan sehat serta sebagai perwujudan dari rasa kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang ada. Akan tetapi dalam pelaksanaannya, masih ditemukan pegawai maupun mahasiswa yang merokok di kawasan yang dilarang. Selain itu jual-beli produk tembakau masih dilaksanakan di lingkungan UPN “Veteran” Jawa Timur khususnya di area kantin pusat.

Gambar 1.1 Tata tertib didalam buku pedoman akademik angkatan 2017



Sumber : Dokumen Peneliti, Oktober 2019

Dari gambar 1.1 dapat dilihat bahwasanya larangan tersebut hanya diberikan kepada mahasiswa ketika sedang berada didalam ruang kuliah atau praktikum. Sedangkan dapat diketahui bahwasanya yang memasuki kawasan UPN "Veteran" Jawa Timur bukan hanya dari mahasiswa saja, akan tetapi ada masyarakat umum yang memasuki kawasan tersebut. Aturan yang diberikan kepada masyarakat yang berada didalam kawasan belum diatur didalam buku pedoman.

Kantin yang digunakan sebagai tempat berjualan di area dalam kampus masih menjual beberapa kemasan tembakau atau rokok dari berbagai label. Berkaitan dengan hal ini, pasti akan menimbulkan pertanyaan bagi mereka

yang mengetahui tentang peraturan, karena banyak yang mengetahui bahwa kampus merupakan tempat-tempat orang yang terdidik dan seharusnya tau serta paham tentang larangan yang ada. Sebagaimana yang sudah dijelaskan bahwasanya peraturan daerah ini akan membawa keuntungan untuk perokok pasif tetapi tidak menutup kemungkinan peraturan daerah ini juga menguntungkan untuk beberapa orang yang aktif merokok karena dapat mengurangi intensitas merokok mereka sehingga akan memberikan pengaruh yang baik untuk kesehatan mereka.

Menurut Anggara (2012:539) menyatakan bahwa implementasi atau pelaksanaan kebijakan merupakan konsekuensi logis dari tuntutan akan kebijakan dan tuntutan janji bukan sekadar tuntutan akan eksistensi atau ditentukannya kebijakan, melainkan sampai dilaksanakannya kebijakan tersebut. Implementasi terkait larangan yang ada di dalam Perda Surabaya 2/2019 tidak bisa berjalan dengan baik di Universitas apabila tidak ada dukungan dari berbagai pihak. Sebagaimana kewajiban dari pimpinan atau penanggung jawab KTR, harus melakukan pengawasan, memasang tanda/petunjuk/peringatan larangan merokok, dan wajib memberikan teguran/peringatan kepada setiap orang yang melanggar. Selain peringatan yang perlu diberikan kepada setiap pelanggar, kesadaran dari setiap individu dan peran serta dari masyarakat juga diperlukan untuk implementasi dari KTR. Sehingga setiap orang harus mengetahui tentang peraturan tersebut. Berdasarkan observasi peneliti, meskipun sudah ada simbol/larangan yang dipasang, akan tetapi kepatuhan terhadap peraturan yang ada masih kurang.

Gambar 1.2 mahasiswa yang merokok di lorong gedung fakultas



Sumber : Dokumen Peneliti (Oktober, 2019)

Simbol atau tanda/petunjuk/peringatan larangan merokok yang sudah terpasang di setiap fakultas dirasa masih kurang diperhatikan karena belum ada penegasan lebih lanjut sehingga masih banyak ditemukan orang yang merokok. Selain itu masing-masing individu juga kurang menyadari terhadap kondisi orang yang ada disekitar. Padahal bahaya dari hirupan asap rokok, bukanlah hal yang sepele. Hal ini bukan hanya berdampak kepada pihak yang merokok saja, akan tetapi orang yang ada disekeliling perokok juga akan merasakan asap yang tidak sehat tersebut.

Berdasarkan deskripsi diatas, maka perlu dilakukan implementasi terhadap Perda Surabaya 2/2019 tentang KTR di Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur. Berdasarkan Peraturan Daerah tersebut Universitas merupakan bagian dari KTR yang harus ditindaklanjuti dengan surat keputusan Rektor. Dalam kaitannya dengan penjelasan diatas,

ketertarikan peneliti dalam mengangkat penelitian dengan judul “Implementasi Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di UPN “Veteran” Jawa Timur sebagai Kampus Bela Negara (Analisis Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 2 Tahun 2019 tentang Kawasan Tanpa Rokok).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka rumusan masalah penelitian ini adalah sebagai berikut:

Bagaimana Implementasi Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di UPN “Veteran” Jawa Timur sebagai Kampus Bela Negara (Analisis Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 2 Tahun 2019 tentang Kawasan Tanpa Rokok) ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah diuraikan, maka sasaran yang ingin didapat dari peneliti ini adalah :

Untuk mendeskripsikan dan menganalisis Implementasi Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di UPN “Veteran” Jawa Timur sebagai Kampus Bela Negara (Analisis Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 2 Tahun 2019 tentang Kawasan Tanpa Rokok).

D. Manfaat Penelitian

1. Bagi peneliti

Penelitian ini bisa digunakan sebagai tempat untuk menambah ilmu pengetahuan, wawasan dan pemahaman peneliti tentang bagaimana implementasi KTR di UPN “Veteran” Jawa Timur sebagai kampus Bela Negara dengan analisis dari Perda Surabaya 2/2019 tentang KTR.

2. Bagi Instansi (Tim KTR Kota Surabaya dan UPN “Veteran” Jawa Timur)

Peneliti berharap penelitian ini bisa memberikan manfaat kepada Tim KTR, yang berupa informasi dan rujukan sebagai upaya mewujudkan Implementasi Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di Surabaya.

Penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi masyarakat, khususnya bagi masyarakat kampus untuk mendorong Implementasi KTR di lingkungan UPN “Veteran” Jawa Timur.

3. Bagi pihak lain

Penelitian ini diharapkan bisa memberikan sumber rujukan dan informasi bagi pihak-pihak yang terkait dengan masalah sejenis.