

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pelayanan publik merupakan aspek yang sangat krusial bagi pemerintah, karena melalui pelayanan publik terjalin hubungan dan interaksi langsung antara pemerintah dan masyarakat (Fitriana & Wahyudi, 2025). Pelayanan publik memiliki keterkaitan erat dengan isu rokok karena berdampak langsung terhadap kualitas layanan dan perlindungan hak warga negara. Tingginya prevalensi merokok meningkatkan beban pelayanan kesehatan publik akibat bertambahnya kasus penyakit terkait rokok, sehingga menyerap anggaran dan sumber daya negara.

Di kutip antaranews.com, Jakarta “Menteri Kesehatan Budi Gunadi Sadikin menegaskan bahwa biaya kesehatan akibat penyakit yang ditimbulkan oleh rokok jauh lebih besar dibandingkan dengan pendapatan yang diperoleh dari sektor tersebut. Salah satu contohnya adalah Penyakit Paru Obstruktif Kronis (PPOK) yang berkaitan erat dengan paparan asap rokok dan telah menghabiskan anggaran BPJS Kesehatan lebih dari Rp10 triliun pada tahun 2023. Temuan ini sejalan dengan hasil studi mengenai biaya kesehatan akibat rokok yang menunjukkan ketimpangan antara penerimaan dan pengeluaran negara, di mana pada tahun 2017 penerimaan dari cukai hasil tembakau tercatat sebesar Rp147,7 triliun, sementara kerugian ekonomi makro akibat konsumsi rokok mencapai Rp431,8 triliun.

Sumber : <https://www.antaranews.com/berita/4135773/menkes-beban-kesehatan-negara-akibat-rokok-lebih-gede-dari-pendapatan> (diakses pada tanggal 27 Januari 2026).

Rokok juga berkaitan erat dengan pemenuhan hak masyarakat atas pelayanan publik yang sehat dan aman. Setiap warga negara berhak memperoleh pelayanan tanpa adanya paparan asap rokok yang dapat membahayakan kesehatan. Hak tersebut secara tegas dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28H ayat (1) yang menyatakan sebagai berikut

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

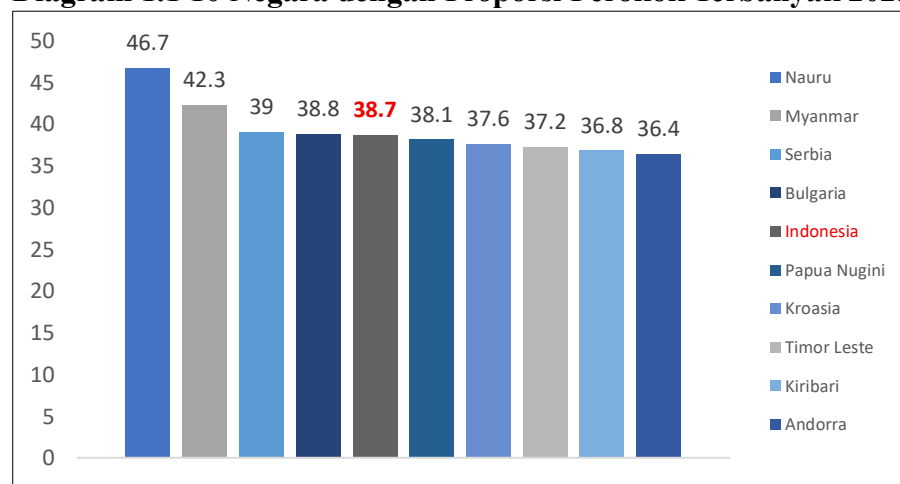
Berdasarkan pernyataan tersebut, setiap individu memiliki hak atas kondisi dan kualitas lingkungan hidup yang layak, karena lingkungan sangat berpengaruh terhadap derajat kesehatan seseorang. Oleh karena itu, pemerintah memiliki kewenangan untuk menetapkan kebijakan atau regulasi sebagai upaya pemenuhan hak-hak masyarakat sebagaimana dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Rokok mengandung bahan utama berupa tembakau. Setiap tahun, tembakau menyebabkan kematian lebih dari 8 juta orang di seluruh dunia (WHO, 2020). Dari jumlah tersebut, lebih dari 7 juta kematian terjadi akibat penggunaan tembakau secara langsung, sementara sekitar 1,2 juta kematian lainnya disebabkan oleh paparan asap rokok dari perokok aktif terhadap individu yang tidak merokok (Lutfiana & Ernawaty, 2019). Sejalan dengan pemaparaan tersebut, dapat dikemukakan bahwa merokok telah menjadi kebiasaan yang umum dalam kehidupan sehari-hari. Hampir di setiap tempat dapat dijumpai orang yang merokok baik laki-laki maupun perempuan, anak-anak hingga orang dewasa tanpa memandang usia atau status sosial. Meskipun sebagian besar masyarakat telah memahami bahaya merokok, kenyataannya aktivitas ini telah melekat dan menjadi bagian dari budaya..

Rokok mengandung lebih dari 4.000 jenis zat kimia beracun. Zat-zat tersebut terdiri atas sekitar 85% komponen gas dan sisanya berupa partikel padat. Beberapa di antaranya meliputi nikotin, karbon monoksida, nitrogen oksida, hidrogen sianida, amonia, akrolein, asetilen, benzaldehid, urethan, benzena, metanol, kumarin, 4-

etilcatekol, ortokresol, dan perylene, yang hanya merupakan sebagian kecil dari ribuan senyawa berbahaya yang terdapat dalam rokok (Murniasih et al., 2024). Saat ini, merokok merupakan pemandangan yang cukup umum. Terlepas dari kesadaran masyarakat akan bahaya merokok bagi kesehatan, penggunaan rokok di Indonesia terus meningkat setiap tahunnya. Selain perokok aktif, perokok pasif juga dikenal sebagai perokok sekunder yang berada di dekat perokok aktif dan menghirup berbagai senyawa beracun yang terkandung dalam asap rokok juga mengalami konsekuensi negatif dari merokok.

Diagram 1.1 10 Negara dengan Proporsi Perokok Terbanyak 2025



Sumber : World Health Organization (WHO)

Berdasarkan data dari World Health Organization (WHO) jumlah perokok di Indonesia diperkirakan akan mencapai 38,7% dari total populasi pada tahun 2025. Persentase ini hanya mencakup penduduk berusia 15 tahun ke atas yang mengonsumsi produk tembakau. Dengan angka tersebut, Indonesia menempati posisi kelima sebagai negara dengan jumlah perokok terbanyak di dunia. WHO menjelaskan bahwa data tersebut hanya menghitung pengguna produk yang mengandung tembakau, baik dalam bentuk rokok konvensional maupun produk

tembakau tanpa asap, dengan frekuensi penggunaan harian atau sesekali. Artinya, angka tersebut belum termasuk pengguna rokok elektrik atau produk sejenis yang tidak mengandung tembakau, sehingga jumlah aktual individu yang memiliki kebiasaan merokok di Indonesia kemungkinan lebih tinggi dari data resmi yang tercatat.

Tercatat sekitar 4,9 juta kasus penyakit yang disebabkan oleh penggunaan tembakau (Syavina et al., 2024). Berdasarkan uraian tersebut, peneliti berpendapat bahwa kerugian akibat penggunaan tembakau di Indonesia tergolong sangat besar dan berdampak luas, baik dari segi kesehatan masyarakat maupun beban ekonomi negara. Hasil penelitian Nizamie & Kautsar (2021) tembakau berkontribusi terhadap lebih dari 200.000 kasus kematian, menandakan tingginya dampak negatif konsumsi produk tembakau terhadap kesehatan masyarakat. Angka ini mencerminkan tingginya beban penyakit tidak menular seperti kanker paru-paru, stroke, penyakit jantung, ISPA dan penyakit paru obstruktif kronik (PPOK) yang berhubungan langsung dengan kebiasaan merokok. Dari perspektif penyelenggaraan pemerintahan kondisi ini menuntut adanya intervensi kebijakan publik yang komprehensif termasuk penguatan regulasi, pengawasan, dan implementasi kebijakan kawasan tanpa rokok (KTR).

Dasar hukum Kawasan Tanpa Rokok (KTR) di Indonesia berlandaskan pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan. Dalam undang-undang tersebut, pemerintah mengamanatkan perlunya upaya untuk mewujudkan lingkungan yang sehat, salah satunya dengan melindungi masyarakat dari paparan asap rokok, baik secara langsung maupun tidak langsung. Kebijakan

ini menjadi landasan bagi pemerintah pusat dan daerah dalam menetapkan peraturan mengenai kawasan tanpa rokok di berbagai sektor kehidupan masyarakat, termasuk di lingkungan pendidikan, tempat kerja, fasilitas umum, dan area pelayanan kesehatan.

Kawasan Tanpa Rokok (KTR) merupakan suatu wilayah atau area yang secara resmi ditetapkan sebagai zona larangan merokok. Di kawasan ini, tidak hanya kegiatan merokok yang dilarang, tetapi juga segala bentuk aktivitas yang berkaitan dengan produk tembakau, termasuk produksi, penjualan, periklanan, serta promosi produk tembakau. Tujuan utama penerapan kebijakan KTR adalah untuk menurunkan jumlah penyakit dan kematian yang disebabkan oleh penggunaan rokok (Dion & Astuti, 2021). Tujuan keseluruhan dari kebijakan Area Bebas Asap Rokok (KTR) adalah untuk menyediakan lingkungan yang aman, nyaman, sehat, dan bersih bagi semua lapisan masyarakat. Kebijakan ini melindungi dari paparan asap rokok, termasuk perokok pasif, guna mengurangi risiko masalah kesehatan akibat tembakau. Penerapannya diharapkan menekan prevalensi perokok aktif, mencegah kemunculan perokok baru, serta menjaga generasi muda dari penyalahgunaan zat adiktif seperti NAPZA.

Tabel 1.1 Persentase Merokok Pada Penduduk Umur ≥ 15 Tahun Per Provinsi di Indonesia

No	Provinsi	Prevalensi Merokok Menurut Provinsi di Indonesia di Kalangan Penduduk Usia ≥ 15 Tahun				
		2021	2022	2023	2024	2025
1	Aceh	28,3	27,58	28,66	28,61	28,19
2	Sumatera Utara	27,24	25,32	26,28	26,69	26,41
3	Sumatera Barat	30,5	30,27	30,42	31,45	30,48
4	Riau	28,34	26,86	27,76	28,02	28,88
5	Jambi	27,47	28,62	28,67	29,76	30,29
6	Sumatera Selatan	30,65	30,49	30,91	31,01	31,02

7	Bengkulu	33,17	32,16	31,86	32,96	32,03
8	Lampung	34,07	33,81	34,08	33,84	34,25
9	Kep. Bangka Belitung	28,16	26,84	27,33	27,97	27,71
10	Kep. Riau	26,17	23,08	25,49	25,46	24,67
11	Dki Jakarta	24,44	21,25	22,6	22,56	25,17
12	Jawa Barat	32,68	32,07	32,78	32,98	32,07
13	Jawa Tengah	28,24	28,72	28,55	29,13	28,48
14	Di Yogyakarta	24,54	23,97	24,82	25,18	23,29
15	Jawa Timur	28,53	28,51	28,83	28,72	28,11
16	Banten	31,76	31,21	29,34	31,31	31,19
17	Bali	19,58	17,91	18,9	19,22	19,02
18	Nusa Tenggara Barat	32,71	33,2	32,79	32,4	32,32
19	Nusa Tenggara Timur	27,22	26,76	26,64	27,51	28,55
20	Kalimantan Barat	27,93	26,64	26,96	28,06	27,8
21	Kalimantan Tengah	29,33	26,54	27,24	28,02	27,13
22	Kalimantan Selatan	24,51	21,89	22,24	23,07	23,21
23	Kalimantan Timur	23,37	22,21	22,97	23,99	22,42
24	Kalimantan Utara	27,46	24,23	25,36	25,93	25,83
25	Sulawesi Utara	27,87	25,29	26,96	26,93	25,81
26	Sulawesi Tengah	29,77	29,04	28,28	28,98	28,48
27	Sulawesi Selatan	24,91	23,76	24,24	24,66	24,05
28	Sulawesi Tenggara	25,85	23,35	24,66	24,8	25,42
29	Gorontalo	30,5	30,38	30,69	31,61	30,72
30	Sulawesi Barat	27,17	25,36	25,3	26,99	26,31
31	Maluku	27,9	26,8	28,04	29,43	27,59
32	Maluku Utara	29,84	28,82	28,82	29,72	29,08
33	Papua Barat	27,07	24,8	25,3	25,9	27,76
34	Papua Barat Daya	-	-	-	25	24,94
35	Papua	24,91	22,22	22,3	22,11	22,02
36	Papua Selatan	-	-	-	32,28	31,62
37	Papua Tengah	-	-	-	19,48	23,98
38	Papua Pegunungan	-	-	-	19,54	26,52
	Indonesia	28,96	28,26	28,62	28,99	28,68

Sumber : Badan Pusat Statistik (2025)

Badan Pusat Statistik (BPS) secara rutin setiap tahun merilis data mengenai persentase penduduk berusia 15 tahun ke atas yang memiliki kebiasaan merokok di setiap provinsi di Indonesia sebagai bahan informasi statistik nasional. Perokok di Indonesia selama periode 2021–2025 cenderung berfluktuasi namun relatif stabil. Pada tahun 2021 angka nasional tercatat sebesar 28,96%, kemudian menurun pada

2022 menjadi 28,26%, kembali meningkat pada 2023 dan 2024 masing-masing menjadi 28,62% dan 28,99%, lalu sedikit menurun pada 2025 menjadi 28,68%. Kondisi ini menunjukkan bahwa prevalensi merokok di Indonesia masih berada pada tingkat yang cukup tinggi dan belum mengalami penurunan signifikan.

Diagram 1.2 Presentase Merokok Pada Penduduk Umur ≥ 15 Tahun di Jawa timur



Sumber : Badan Pusat Statistik (2025)

Pada data tersebut diketahui Provinsi Jawa Timur tahun 2021 sebanyak 28,53%, tahun 2022 sebanyak 28,51%, tahun 2023 sebanyak 28,83%, tahun 2024 sebanyak 28,72%, tahun 2025 sebanyak 28,1%. Meskipun tidak menunjukkan lonjakan signifikan, angka ini tetap menggambarkan bahwa lebih dari seperempat penduduk usia dewasa di Jawa Timur merupakan perokok, sehingga perilaku merokok masih menjadi persoalan kesehatan masyarakat yang serius.

Provinsi Jawa Timur memiliki berbagai perguruan tinggi, baik negeri maupun swasta, yang menjadi ruang aktivitas bagi kelompok usia dewasa. Penelitian ini berlokasi pada universitas karena mayoritas sivitas akademika berada pada usia legal untuk merokok, yaitu 19 tahun ke atas sehingga termasuk dalam sasaran kebijakan pengendalian rokok. Ketentuan mengenai batas usia legal tersebut diatur

dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 yang menetapkan bahwa usia minimum untuk membeli dan mengonsumsi produk tembakau termasuk rokok adalah 21 tahun. Kota Surabaya dipilih karena merupakan pusat pendidikan dan pemerintahan di Jawa Timur serta memiliki jumlah universitas negeri yang relatif banyak dan berperan strategis sebagai institusi publik. Universitas Negeri dipilih karena berada langsung di bawah kewenangan pemerintah dan secara normatif diwajibkan menjadi teladan dalam penerapan kebijakan publik, termasuk kebijakan Kawasan Tanpa Rokok (KTR). Sesuai dengan Peraturan Menteri Pendidikan Tinggi, Sains, dan Teknologi Nomor 39 Tahun 2025 Penjaminan Mutu Pendidikan Tinggi menyediakan kerangka yang mendukung integrasi berbagai kebijakan internal yang dapat meningkatkan mutu kampus secara keseluruhan, termasuk kebijakan kawasan tanpa rokok.

Dengan memberlakukan peraturan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) Kota Surabaya salah satu kota terbesar di Indonesia, telah menunjukkan dedikasi yang tulus untuk meningkatkan kualitas dan kesehatan warganya. Komitmen tersebut diwujudkan dengan diterbitkannya Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2019 tentang Kawasan Tanpa Rokok.

Dalam BAB II Pasal 2 diatur mengenai tujuan penetapan Kawasan Tanpa Rokok yang meliputi upaya untuk mewujudkan ruang dan lingkungan hidup yang bersih serta sehat. Kedua, melindungi kesehatan individu, keluarga dan masyarakat dari dampak berbahaya rokok. Ketiga, memberikan perlindungan kepada masyarakat dari paparan asap rokok orang lain. Selain itu, kebijakan ini bertujuan melindungi penduduk usia produktif, remaja, dan perempuan hamil dari dorongan

pengaruh iklan dan promosi rokok yang dapat memicu inisiasi penggunaan maupun ketergantungan terhadap rokok. Sekaligus meningkatkan kesadaran dan kewaspadaan masyarakat terhadap bahaya rokok.

Sebagai tindak lanjut dari kebijakan tersebut, Pemerintah Kota Surabaya kemudian menetapkan Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 110 Tahun 2021 sebagai aturan pelaksana dari Perda Nomor 2 Tahun 2019. Peraturan Wali Kota ini berfungsi sebagai petunjuk teknis (juknis) dalam pelaksanaan KTR di lapangan. Di dalamnya dijelaskan secara rinci mengenai mekanisme penerapan, pembinaan, pengawasan, serta penegakan sanksi terhadap pelanggaran kebijakan KTR. Area yang ditetapkan sebagai kawasan tanpa rokok yaitu:

- a. sarana kesehatan
- b. tempat proses belajar mengajar
- c. arena kegiatan anak
- d. tempat ibadah
- e. angkutan umum
- f. tempat kerja
- g. tempat umum
- h. tempat lainnya.

Sebagaimana diatur dalam ketentuan mengenai Kawasan Tanpa Rokok (KTR), pada prinsipnya seluruh area yang termasuk dalam kategori tempat kerja, tempat umum, serta tempat lainnya merupakan wilayah yang dilarang untuk melakukan aktivitas merokok. Namun, pada jenis lokasi tersebut masih dimungkinkan untuk

menyediakan area khusus bagi perokok, sepanjang penyediaannya memenuhi syarat dan ketentuan yang telah ditetapkan dalam peraturan.

Tempat proses belajar mengajar berdasarkan BAB 1 Pasal 1 Perda Surabaya 2 tahun 2019 menjelaskan bahwa, Tempat tersebut adalah tempat yang dimanfaatkan untuk kegiatan belajar dan mengajar dan/atau pendidikan dan/atau pelatihan. Sedangkan berdasarkan BAB 3 Pasal 6 Peraturan Walikota Surabaya Nomor 110 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok, dijelaskan bahwa tempat proses belajar mengajar termasuk dalam kategori lingkungan pendidikan formal, yang mencakup antara lain:

1. Sekolah Dasar (SD) dan Madrasah Ibtidaiyah (MI) atau bentuk lain yang sederajat
2. Sekolah Menengah Pertama dan Madrasah Tsanawiyah atau bentuk lain yang sederajat
3. Sekolah Menengah Atas, Madrasah Aliyah, Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) dan Madrasah Aliyah Kejuruan atau bentuk lain yang sederajat
4. Akademi, Politeknik, Sekolah Tinggi, Institut atau Universitas; dan/atau
5. Tempat pendidikan formal lainnya.

Universitas sebagai salah satu lembaga pendidikan formal termasuk dalam kategori Kawasan Tanpa Rokok (KTR) sebagaimana diatur dalam ketentuan perundang-undangan. Oleh karena itu, peningkatan pemahaman dan kesadaran terhadap penerapan kebijakan KTR perlu dilakukan secara menyeluruh bagi seluruh civitas akademika, meliputi mahasiswa, dosen, tamu, penjual kantin serta pihak

pengelola universitas. Sosialisasi Perda Nomor 2 Tahun 2019 sudah dilaksanakan sejak tahun 2019.

Di kutip [suarasurabaya.net](https://www.suarasurabaya.net), Surabaya “Pemerintah Kota Surabaya telah memberlakukan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 2 Tahun 2019 tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR). Dalam pelaksanaannya, Tim KTR yang terdiri dari unsur Dinas Kesehatan (Dinkes) dan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kota Surabaya melakukan kegiatan sosialisasi serta inspeksi mendadak (sidak) secara bertahap pada berbagai lokasi yang termasuk kategori KTR. Salah satu sasaran kegiatan tersebut adalah lingkungan kampus di Surabaya, di antaranya Universitas 17 Agustus 1945 (Untag) Surabaya dan Universitas Dr. Soetomo (Unitomo) Surabaya. Terkait penerapan sanksi, Nur menjelaskan bahwa setelah proses sosialisasi dilakukan, pihaknya tidak akan segan menjatuhkan sanksi kepada masyarakat yang melanggar ketentuan dalam Perda KTR. Pengawasan akan dilaksanakan oleh Tim KTR dari Dinas Kesehatan yang bertugas memantau pelaksanaan serta menyusun laporan hasil pengawasan. Laporan tersebut kemudian diteruskan kepada unit yang berwenang dalam penegakan Perda, yaitu Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS). Pelanggaran yang dikenai sanksi dalam Perda KTR mencakup berbagai bentuk antara lain ditemukannya puntung rokok di kawasan tanpa rokok, adanya aktivitas merokok, serta kegiatan promosi maupun penjualan rokok di area KTR.

Sumber : <https://www.suarasurabaya.net/kelanakota/2019/Pemkot-Mulai-Sosialisasi-Perda-KTR-di-Kampus/> (diakses pada tanggal 19 Oktober 2025)

Berdasarkan berita tersebut, kegiatan sosialisasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya memiliki tujuan utama untuk memberikan pemahaman dan peningkatan kesadaran kepada pihak kampus serta seluruh sivitas akademika, termasuk dosen, tenaga kependidikan, mahasiswa bahwa lingkungan universitas merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Kawasan Tanpa Rokok (KTR).

Sebagai lembaga pendidikan tinggi, yang berkontribusi pada kemajuan ilmu pengetahuan dan pembentukan karakter generasi muda, universitas memiliki tanggung jawab moral dan sosial untuk menciptakan suasana yang sehat, bersih, dan bebas asap rokok. Lingkungan kampus yang sehat tidak hanya mendukung produktivitas akademik, tetapi juga menjadi contoh nyata penerapan pilihan gaya

hidup sehat dan higienis untuk masyarakat luas. Oleh karena itu, dukungan terhadap implementasi kebijakan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) menjadi bagian penting dari komitmen universitas dalam mewujudkan lingkungan akademik yang kondusif bagi kegiatan belajar, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat.

Sejalan dengan hal tersebut sejumlah Universitas Negeri di Surabaya juga menunjukkan dukungan terhadap kebijakan KTR. Universitas Airlangga (Unair), Universitas Negeri Surabaya (Unesa), Universitas Islam Negeri Sunan Ampel (UINSA), UPN “Veteran” Jawa Timur dan Universitas Terbuka Surabaya secara aktif mengimplementasikan kebijakan kawasan tanpa rokok melalui penerbitan surat edaran rektor maupun peraturan rektor serta pemasangan tanda larangan merokok di area universitas.



Gambar 1.1 Tanda Larangan Merokok di Unair Kampus B

Sumber : dokumen peneliti (Oktober, 2025)

Universitas Airlangga menerapkan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) di lingkungan perguruan tinggi melalui diterbitkannya Peraturan Rektor Universitas Airlangga Nomor 13 Tahun 2023 tentang Pedoman Kawasan Tanpa Rokok di Lingkungan Universitas Airlangga. Kebijakan ini merupakan bentuk komitmen universitas dalam mendukung terciptanya lingkungan akademik yang sehat, bersih,

dan bebas dari paparan asap rokok, sejalan dengan program UNAIR *Smoke Free* yang diinisiasi untuk mewujudkan kampus sehat. Ketua *Airlangga Health Promotion Center* (AHPC) Dr. Sri Widati S.Sos, M.Si mengatakan.

“Sebagai sebuah institusi perguruan tinggi, Universitas Airlangga (UNAIR) memiliki peran penting dalam mendidik mahasiswa untuk berperilaku sehat dan bertanggung jawab. Tidak ada tempat untuk merokok di UNAIR. Jika ingin merokok silakan keluar dari wilayah kampus. Jadi, peraturan rektor hanya mengatur di wilayahnya UNAIR. Tetapi kalau ada di wilayahnya UNAIR akan mendapatkan denda Rp250.000”

Sumber : <https://unair.ac.id/ahpc-tekanan-peran-kampus-dalam-mewujudkan-kawasan-tanpa-rokok/> (diakses pada tanggal 01 Januari 2026).

Pemasangan petunjuk larangan merokok di Kampus A (Dharmahusada), B (Dharmawangsa), dan C (MERR) Universitas Airlangga merupakan wujud implementasi kebijakan Kawasan Tanpa Rokok (KTR). Tanda dan papan informasi tersebut berfungsi sebagai media komunikasi visual sekaligus sarana edukasi untuk meningkatkan kesadaran dan kepatuhan sivitas akademika. Melalui upaya ini, universitas berkomitmen membangun budaya disiplin dan tanggung jawab bersama guna menciptakan lingkungan kampus yang bersih, sehat, dan bebas asap rokok.



Gambar 1.2 Tanda Larangan Merokok di Unesa

Sumber : dokumen peneliti (Oktober, 2025)

Universitas Negeri Surabaya merupakan salah satu perguruan tinggi di Surabaya yang telah memiliki dasar hukum kuat dalam penerapan kebijakan

Kawasan Tanpa Rokok (KTR). Hal ini tertuang dalam Peraturan Rektor Nomor 31 Tahun 2023 tentang Kawasan Tanpa Rokok di Lingkungan UNESA, yang menjadi pedoman utama dalam mewujudkan lingkungan kampus yang sehat, bersih, dan bebas asap rokok. Peraturan ini memperkuat langkah-langkah yang sebelumnya telah diambil melalui Peraturan Rektor Nomor 4 Tahun 2019 mengenai penetapan kawasan tanpa rokok di lingkungan universitas, yang menjadi dasar awal implementasi kebijakan tersebut. Kedua peraturan tersebut menunjukkan konsistensi dan kesinambungan komitmen UNESA dalam mendukung implementasi Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2019 tentang Kawasan Tanpa Rokok. Tanda larangan merokok di area terbuka dan kantin UNESA dipasang secara strategis untuk mendukung penerapan kebijakan KTR. Penempatan ini memastikan pesan larangan terlihat jelas di lokasi dengan aktivitas sosial tinggi.

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya menerima kegiatan sosialisasi Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 110 Tahun 2021 tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR) yang merupakan aturan turunan dari Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2019. Kegiatan sosialisasi ini diselenggarakan melalui kerja sama antara UINSA dan Dinas Kesehatan Kota Surabaya sebagai upaya untuk meningkatkan pemahaman serta kesadaran sivitas akademika terhadap kebijakan KTR. Kegiatan ini diikuti oleh perwakilan sivitas akademika termasuk mahasiswa, senat, organisasi kemahasiswaan serta koordinator dan subkoordinator di lingkungan UINSA.

Di kutip uinsa.ac.id, Surabaya “Wakil Rektor Bidang Kemahasiswaan dan Kerjasama UIN Sunan Ampel Surabaya, Dr. Muhid, M.Ag., dalam

sambutannya saat membuka kegiatan sosialisasi menegaskan bahwa kegiatan tersebut sangat penting untuk menumbuhkan kesadaran bersama dalam membatasi kebiasaan merokok di tempat umum. Ia menyatakan bahwa Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 110 Tahun 2021 merupakan upaya Pemerintah Kota Surabaya dalam mengatur secara jelas kawasan yang diperbolehkan dan tidak diperbolehkan untuk merokok, sehingga peraturan tersebut perlu dipahami secara bersama oleh seluruh sivitas akademika agar dapat diimplementasikan secara efektif”.

Sumber : <https://uinsa.ac.id/uinsa-terima-sosialisasi-perwali-terkait-ktr-di-kota-surabaya> (diakses pada tanggal 16 Desember 2025).

Dalam sosialisasi dijelaskan bahwa Perwali KTR melarang aktivitas merokok di delapan kawasan. Namun demikian, berdasarkan hasil observasi awal peneliti pada tanggal 3 November 2025 di Kampus UIN Sunan Ampel Surabaya 1 dan 2, belum ditemukan keberadaan tanda larangan merokok di luar area gedung. Kondisi ini menunjukkan perbedaan dengan beberapa kampus negeri lain di Kota Surabaya yang telah memasang penanda Kawasan Tanpa Rokok secara jelas dan mudah terlihat.



Gambar 1.3 Tanda Larangan Merokok di UPNV Jawa Timur

Sumber : dokumen peneliti (Oktober, 2025)

Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur turut melaksanakan Peraturan Daerah tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR) sebagai bentuk komitmen dalam menciptakan lingkungan kampus yang sehat dan bebas dari paparan asap

rokok. Implementasi kebijakan tersebut diwujudkan melalui penerbitan Keputusan Rektor Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur Nomor 189/UN63/U/2026 Tentang Penetapan Kawasan Tanpa Rokok Dan Kawasan Bebas Narkoba Lingkungan Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur serta pemasangan tanda larangan merokok di berbagai titik strategis, seperti di area fakultas, kawasan danau, lingkungan sekitarnya. UPN “Veteran” Jawa Timur memiliki kewajiban moral dan institusional untuk menerapkan nilai-nilai bela negara sebagai identitas utama kampus, sebagaimana ditegaskan dalam Peraturan Presiden Nomor 122 Tahun 2014. Sebagai Kampus Bela Negara, UPNV Jawa Timur diarahkan untuk mencetak lulusan berkarakter bela negara yang berlandaskan nilai cinta tanah air, sadar berbangsa dan bernegara, meyakini Pancasila sebagai ideologi negara, rela berkorban untuk bangsa dan negara, serta memiliki kemampuan awal bela negara.

Setiap nilai tersebut memiliki indikator yang dapat dijadikan pedoman dalam penerapannya. Sebagai contoh pada poin kedua yaitu sadar berbangsa dan bernegara, terdapat beberapa indikator yang mencerminkan perilaku warga negara yang baik. Indikator tersebut antara lain: (1) berperan aktif dalam kegiatan kemasyarakatan, profesi, maupun kegiatan politik; (2) melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku sesuai dengan hak dan kewajibannya; (3) berpartisipasi dalam kegiatan pemilu; (4) mampu berpikir, bersikap, dan berbuat yang terbaik bagi kepentingan bangsa dan negara; serta (5) ikut serta dalam menjaga dan mempertahankan kemerdekaan bangsa. Dengan demikian, ketaatan terhadap peraturan daerah merupakan bentuk nyata implementasi nilai bela negara dan

menunjukkan adanya hubungan erat antara semangat bela negara dengan perilaku patuh terhadap kebijakan pemerintah.



Gambar 1.4 Tanda Larangan Merokok di Universitas Terbuka Surabaya

Sumber : dokumen peneliti (Oktober, 2025)

Universitas Terbuka menjadi Perguruan Tinggi Negeri di Indonesia yang menerapkan sistem pendidikan terbuka dan pembelajaran jarak jauh (PJJ). Sehingga mahasiswa dapat belajar di mana saja dan kapan saja tanpa harus hadir di kelas setiap hari, menjadikannya solusi efektif untuk memperluas pemerataan kesempatan pendidikan tinggi di seluruh Indonesia. UT Surabaya juga menerapkan kebijakan *kawasan tanpa rokok* di lingkungan kampus sebagai bentuk dukungan terhadap Peraturan Daerah (Perda) Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2019 tentang Kawasan Tanpa Rokok, yang menetapkan tempat proses belajar mengajar sebagai area yang wajib bebas dari aktivitas merokok, iklan, dan promosi produk tembakau. Salah satu wujud nyata komitmen tersebut adalah pemasangan tanda larangan merokok di berbagai lokasi strategis baik di area outdoor maupun indoor kampus, yang berfungsi untuk mengingatkan seluruh civitas akademika dan pengunjung agar memastikan lingkungan kampus tetap bersih, sehat, dan kondusif untuk kegiatan akademik.

Tabel 1.2 Tabel Implementasi Kebijakan KTR pada Universitas Negeri di Surabaya

Universitas Airlangga	
Dasar Hukum/ Kebijakan :	Peraturan Rektor Universitas Airlangga Nomor 13 Tahun 2023 tentang Pedoman Kawasan Tanpa Rokok di Lingkungan Universitas Airlangga.
Bentuk Implementasi :	Program UNAIR Smoke Free, pemasangan tanda larangan merokok di Kampus A (Dharmahusada), B (Dharmawangsa), dan C (MERR).
Keterangan :	Menegaskan tidak ada area merokok di dalam wilayah kampus Unair, bentuk komitmen menciptakan lingkungan akademik sehat. Dalam Peraturan Rektor tersebut dijelaskan bahwa yang melanggar akan dikenakan sanksi berupa denda Rp. 250.000
Universitas Negeri Surabaya	
Dasar Hukum/ Kebijakan :	Peraturan Rektor Nomor 31 Tahun 2023 tentang Kawasan Tanpa Rokok di Lingkungan Universitas Surabaya
Bentuk Implementasi :	Pemasangan tanda larangan merokok di area terbuka dan kantin yang penempatannya strategis di lokasi aktivitas sosial tinggi
Keterangan :	Mendukung Perda Kota Surabaya No. 2 Tahun 2019 tentang KTR yang menunjukkan konsistensi kebijakan. Sanksi pelanggaran berupa teguran lisan yang tercatat oleh satgas. Tertulis pada Bab VI ada spot merokok berada diluar gedung yang berjarak sekurang-kurangnya 7 meter dari dinding bangunan.
Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya	
Dasar Hukum/ Kebijakan :	Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 110 Tahun 2021 turunan dari Perda Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2019
Bentuk Implementasi :	Sosialisasi kebijakan KTR bekerja sama dengan Dinas Kesehatan Kota Surabaya
Keterangan :	Berdasarkan observasi awal (3 November 2025), belum ditemukan tanda larangan merokok di Kampus 1 dan 2. Keputusan Rektor UIN Sunan Ampel Surabaya Nomor 378 Tahun 2017 hanya menjelaskan larangan berupa mengkonsumsi, membawa/memiliki, mengedarkan, memperdagangkan ganja, narkoba, zat akditif, psikotropika dan sejenisnya.
Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jawa Timur	
Dasar Hukum/ Kebijakan :	Keputusan Rektor Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur Nomor 189/UN63/U/2026 Tentang Penetapan Kawasan Tanpa Rokok Dan Kawasan Bebas Narkoba Lingkungan Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur
Bentuk Implementasi :	Pemasangan tanda larangan merokok di fakultas, area danau, dan lingkungan kampus
Keterangan :	Implementasi KTR dikaitkan dengan nilai bela negara khususnya indikator sadar berbangsa dan bernegara melalui kepatuhan terhadap peraturan. Dijelaskan pelanggaran terhadap ketentuan dalam keputusan rektor dikenakan sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan internal universitas.
Universitas Terbuka Surabaya	
Dasar Hukum/ Kebijakan :	Perda Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2019 tentang Kawasan Tanpa Rokok
Bentuk Implementasi :	Pemasangan tanda larangan merokok di area outdoor kampus
Keterangan :	Sebagai institusi pendidikan yang menyelenggarakan sistem pembelajaran jarak jauh, Universitas Terbuka Surabaya tetap memiliki pusat layanan belajar dan aktivitas administratif yang melibatkan interaksi langsung. Oleh karena itu, penerapan KTR di area fisik kampus menjadi bagian dari komitmen menciptakan lingkungan belajar yang sehat.

Sumber : Diolah penulis, Februari 2026

Keterlibatan berbagai elemen kampus ini menunjukkan komitmen institusi dalam mendukung penerapan kebijakan Kawasan Tanpa Rokok guna mewujudkan lingkungan kampus yang sehat, nyaman, dan bebas dari paparan asap rokok. Lima

Universitas Negeri yang berlokasi di Kota Surabaya secara yuridis memiliki keterikatan langsung dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2019 tentang Kawasan Tanpa Rokok. Oleh karena itu, perguruan tinggi tersebut memiliki kewajiban hukum untuk melaksanakan, mendukung dan menegakkan ketentuan yang diatur dalam peraturan daerah tersebut di lingkungan kampus sebagai bagian dari tanggung jawab institusional terhadap kebijakan pemerintah daerah.

Penelitian Annisa et al., (2025) juga menegaskan pentingnya perumusan dan penetapan kebijakan internal di tingkat universitas, khususnya dalam bentuk Peraturan Rektor sebagai turunan dari Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2019 tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR). Penetapan kebijakan tersebut dinilai sangat diperlukan untuk memperkuat dasar hukum pelaksanaan KTR di lingkungan Universitas Negeri di Surabaya. Sebagai lembaga penyelenggara Pendidikan Tinggi Negeri yang berlokasi di Kota Surabaya Uniar, Unesa, Uinsa, UPNVJT dan UT Surabaya diharapkan memiliki aturan internal yang jelas dan mengikat agar implementasi kawasan tanpa rokok dapat berjalan efektif, konsisten serta sejalan dengan komitmen Pemerintah Kota Surabaya dalam mewujudkan lingkungan pendidikan yang sehat, disiplin dan bebas dari asap rokok.

Peraturan daerah Nomor 2 Tahun 2019 pada BAB IV pasal 4 mengenai Larangan dalam ayat 1 menyebutkan “Setiap orang dilarang merokok di dalam Kawasan Tanpa Rokok” yang berarti bahwa siapa pun tanpa terkecuali baik mahasiswa, dosen, pegawai, tamu, maupun masyarakat umum tidak diperbolehkan melakukan aktivitas merokok di area yang telah ditetapkan sebagai Kawasan Tanpa Rokok (KTR). Pada ayat 2 menyebutkan “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". Kenyataannya pada lingkungan Unesa, Uinsa dan UPNVJT masih ditemukan adanya aktivitas penjualan produk tembakau, hal ini dibuktikan dengan.



Gambar 1.5 Penjualan Rokok Di lingkungan Unesa, Uinsa dan UPNVJT

Sumber : dokumen peneliti (Oktober, 2025)

Berdasarkan gambar diatas menunjukkan bahwa Unesa, Uinsa dan UPNVJT masih belum sepenuhnya mengimplementasikan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2019 tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR). Hal ini terlihat dari masih adanya aktivitas merokok dan penjualan produk tembakau di area kampus, yang seharusnya termasuk dalam kategori kawasan bebas rokok sesuai ketentuan peraturan tersebut. Berbeda dengan UNAIR dan UT yang telah memiliki kebijakan tegas dalam melarang segala bentuk aktivitas penjualan produk tembakau di lingkungan kampus.



Gambar 1.6 Mahasiswa Merokok Di Lingkungan Universitas

Sumber : Dokumen Peneliti (Oktober, 2025)

Hasil observasi lapangan juga menunjukkan bahwa masih terdapat mahasiswa yang melakukan aktivitas merokok. Di Unair, aktivitas merokok masih terjadi di area sekitar kantin meskipun telah dipasang tanda larangan. Di Unesa dan Uinsa, aktivitas serupa ditemukan di area kantin. Selain itu di UPN “Veteran” Jawa Timur, mahasiswa masih merokok di area lobi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) 1 serta Fakultas Ekonomi dan Bisnis (FEB) 3. Temuan ini mengindikasikan bahwa tingkat kepatuhan terhadap kebijakan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) di lingkungan 5 Universitas Negeri Di Surabaya masih rendah. Keberadaan aktivitas merokok di area yang seharusnya bebas asap rokok mengindikasikan rendahnya tingkat kepatuhan civitas akademik terhadap peraturan yang berlaku, serta lemahnya pengawasan dan penegakan disiplin dari pihak universitas.

Penelitian Putri (2020) yang berjudul “Implementasi Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di UPN “Veteran” Jawa Timur sebagai Kampus Bela Negara” berfokus pada analisis pelaksanaan kebijakan berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2019, dengan tujuan untuk mengidentifikasi sejauh mana kebijakan tersebut diterapkan dalam konteks kelembagaan kampus. Dari empat fokus utama penelitian, tidak satu pun yang terealisasi secara efektif. Hasilnya

menunjukkan bahwa kebijakan belum terlaksana secara efektif. Larangan merokok masih sering dilanggar, kewajiban pimpinan belum dijalankan optimal, peran masyarakat kampus rendah akibat minimnya sosialisasi, serta pembinaan dan pengawasan terbatas pada himbauan informal tanpa sistem pengawasan yang jelas.

Mengambil posisi berbeda penelitian sebelumnya dengan mengalihkan lokasi, penelitian ini memiliki cakupan lebih luas dan bersifat komparatif dengan membandingkan pelaksanaan kebijakan KTR di Lima Universitas Negeri di Kota Surabaya. Analisis implementasi kebijakan dalam penelitian ini dapat dipadukan dengan teori implementasi kebijakan Van Meter Van Horn yang menekankan enam faktor yaitu standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, karakteristik organisasi pelaksana, komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan, sikap para pelaksana serta lingkungan sosial ekonomi politik. Fokus kajian diarahkan pada bagaimana kebijakan KTR dikomunikasikan kepada sivitas akademika, ketersediaan sarana pendukung seperti tanda larangan merokok, sikap dan komitmen pelaksana kebijakan, serta mekanisme pengawasan dan penegakan aturan di masing-masing kampus. Dengan pendekatan tersebut bertujuan untuk mengidentifikasi persamaan dan perbedaan tingkat implementasi KTR antar Universitas Negeri Di Surabaya, tanpa menitikberatkan pada identitas atau nilai khusus yang melekat pada masing-masing institusi.

Permasalahan yang terjadi di lingkungan Universitas Negeri Di Surabaya merupakan hal yang perlu diteliti karena kebijakan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) yang menjadi turunan dari Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2019 belum sepenuhnya terlaksana dengan baik. Berdasarkan hasil observasi awal, masih

ditemukan aktivitas merokok dan penjualan produk tembakau di area kampus yang seharusnya termasuk dalam kategori kawasan bebas rokok. Kondisi tersebut menunjukkan rendahnya tingkat kepatuhan sivitas akademika terhadap kebijakan KTR dan lemahnya pengawasan dari pihak universitas. Situasi ini menimbulkan kesenjangan antara tujuan kebijakan untuk menciptakan lingkungan kampus yang sehat dengan realitas di lapangan. Oleh karena itu, penelitian ini mengambil judul “Implementasi Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok Pada Universitas Negeri Di Surabaya”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan permasalahan yang telah diuraikan pada bagian latar belakang tersebut, selanjutnya dapat dirumuskan perumusan masalah penelitian sebagai berikut “Bagaimana Implementasi Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok Pada Universitas Negeri Di Surabaya ?”

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah ditetapkan, penelitian ini bertujuan untuk mengkaji, menggambarkan, serta menganalisis pelaksanaan kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di Universitas Negeri di Surabaya.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis penelitian ini dapat bermanfaat sebagai:

1. Hasil penelitian ini dapat menjadi referensi pendukung dan pembanding bagi peneliti selanjutnya yang akan melakukan kajian mengenai implementasi kebijakan pada masa mendatang. Selain itu, temuan penelitian ini juga dapat

dijadikan rujukan akademik dalam upaya pengembangan dan penguatan ilmu pengetahuan di bidang administrasi publik.

2. Menambah wawasan mengenai peran civitas akademika dan pihak universitas dalam mendukung dan mengawasi pelaksanaan kebijakan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) di lingkungan Universitas Negeri Di Surabaya.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Bagi Peneliti

Penelitian ini diharapkan mampu memperluas pemahaman peneliti dalam bidang administrasi publik, khususnya terkait pelaksanaan kebijakan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) di lingkungan Universitas Negeri di Surabaya. Selain memberikan wawasan mengenai proses implementasi kebijakan, penelitian ini juga bertujuan untuk menawarkan pemahaman yang lebih mendalam serta solusi atas berbagai kendala yang muncul dalam penerapan KTR. Lebih jauh, penelitian ini disusun sebagai salah satu persyaratan akademik untuk meraih gelar Sarjana Administrasi Publik pada Fakultas Ilmu Sosial, Budaya, dan Politik Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.

2. Bagi UPN “Veteran” Jawa Timur

Penelitian ini memiliki manfaat sebagai bahan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) di UPN “Veteran” Jawa Timur, terutama terkait aspek sosialisasi, ketersediaan sarana pendukung, mekanisme pengawasan, dan penegakan peraturan. Selain itu, temuan dari penelitian ini dapat dijadikan acuan dalam pengembangan dan penguatan kebijakan internal kampus yang sejalan dengan visi UPN “Veteran” Jawa Timur sebagai Kampus Bela Negara, sehingga

kebijakan KTR tidak hanya diterapkan secara formal, tetapi juga mendukung pembentukan karakter dan budaya kampus yang sehat dan disiplin.

3. Bagi Institusi (UNAIR, UNESA, UINSA, UPNVJT dan UT Surabaya)

Bagi Universitas Negeri Di Surabaya, penelitian ini dapat menjadi bahan perbandingan dalam menilai tingkat implementasi kebijakan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) antar perguruan tinggi. Hasil kajian ini membantu mengidentifikasi praktik baik dan kendala yang dihadapi masing-masing kampus, sehingga dapat menjadi dasar perbaikan kebijakan serta memperkuat komitmen bersama dalam mewujudkan lingkungan kampus yang sehat dan bebas asap rokok sesuai Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2019.