

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Rokok merupakan salah satu produk tembakau yang dimaksudkan untuk dibakar, dihisap, dan/atau dihirup termasuk rokok kretek, rokok putih, cerutu atau bentuk lainnya yang dihasilkan dari tanaman *Nicotiana tabacum*, *Nicotiana rustica*, dan spesies lainnya atau sintetisnya yang asapnya mengandung nikotin dan tar, dengan atau tanpa bahan tambahan (Pemerintah RI, 2012). Rokok pada umumnya berbentuk silinder berukuran panjang 70 mm hingga 120 mm dengan diameter sekitar 10 mm. Rokok dibedakan menjadi beberapa jenis didasarkan pada bahan baku/isi rokok dan ada atau tidaknya filter pembungkus rokok (Fajar, 2011).

*World Health Organization* (2016) menyatakan tahun 2016 rata-rata global prevalensi merokok pada usia 15 tahun keatas yaitu 21,9%. Sedangkan rata-rata regional di Asia Tenggara prevalensi merokok pada usia 15 tahun keatas yaitu 24,8%. Mackay & Eriksen (2002) menyatakan pada tahun 1998 Indonesia termasuk ke dalam 5 negara dengan konsumsi rokok terbanyak. Selain itu, menurut Badan Penelitian dan Pengembangan Kementerian Kesehatan RI (2018) prevalensi merokok pada penduduk umur 10-18 tahun di negara Indonesia meningkat dari tahun 2013 sebesar 7,2% menjadi 9,1% pada tahun 2018. Data yang dikeluarkan oleh *World Health Organization* tahun 2016 menyatakan bahwa prevalensi merokok pada usia 15 tahun keatas di Indonesia yaitu sebesar 39,5% (*World Health Organization*, 2016). Begitupula Badan Pusat Statistik (2018) menyatakan bahwa persentase merokok pada penduduk umur  $\geq 15$  tahun mengalami peningkatan dari tahun 2017 sebesar 29,25% menjadi 32,2% pada tahun 2018.

Mackays & Eriksen (2002) menyatakan bahwa di dalam asap rokok mengandung 4000 kandungan kimia berbahaya dan beberapa diantaranya bersifat karsinogenik. Dari sisi ilmu kedokteran, rokok mengandung lebih kurang 4000 bahan kimia, diantaranya nikotin, tar, karbon monoksida, dan hidrogen sianida (Sukendro, 2007). Merokok menimbulkan beban kesehatan, sosial, ekonomi, dan lingkungan tidak saja bagi perokok tetapi juga bagi

orang lain (Kemenkes RI, 2013). Beban yang timbul dapat meliputi risiko orang lain yang terkena asap rokok di lingkungan sekitarnya dan biaya yang dibebankan pada masyarakat untuk pelayanan kesehatan (Kemenkes RI, 2011).

Pakar kesehatan mengklaim dari 100% bahaya asap rokok hanya 25% saja yang dirasakan oleh perokok aktif dan 75% sisa bahaya dari asap rokok didapatkan oleh perokok pasif. Hal ini karena pada ujung batang rokok yang dihisap oleh perokok aktif terdapat filter, sedangkan pada perokok pasif akan terpapar asap rokok secara langsung. Perokok pasif juga berpotensi mendapatkan penyakit-penyakit mengerikan seperti asma, serangan jantung, dan kanker paru-paru. Agar kondisi tersebut di atas dapat dikendalikan, pemerintah telah mengatur aturan mengenai bebas asap rokok untuk area publik melalui penetapan Kawasan Tanpa Rokok dan juga membatasi ruang gerak para perokok (Kemenkes RI, 2018).

Kawasan Larangan merokok sudah disusun di dalam Peraturan Gubernur DKI Jakarta nomor 75 tahun 2005 dan diperbaharui menjadi Peraturan Gubernur DKI Jakarta nomor 88 tahun 2010. Peraturan Gubernur ini dibuat dengan mengacu kepada UU 36 tahun 2009 tentang kesehatan. Kemudian, Kementerian Kesehatan dan Kementerian Dalam Negeri berkerjasama dan mengeluarkan peraturan bersama nomor 7 tahun 2011 mengenai pedoman pelaksanaan Kawasan tanpa rokok (Gubernur DKI Jakarta, 2005), (Gubernur DKI Jakarta, 2010), (Pemerintah RI, 2009), (Kemenkes & Kemendagri, 2011).

Kawasan Tanpa Rokok/KTR merupakan ruangan atau area yang dinyatakan dilarang untuk kegiatan merokok atau kegiatan memproduksi, menjual, mengiklankan, dan/atau mempromosikan produk tembakau. Sasaran Kawasan tanpa rokok terdiri dari fasilitas kesehatan, tempat proses belajar mengajar, tempat anak bermain, tempat ibadah, angkutan umum, tempat kerja, dan tempat umum. Penetapan Kawasan tanpa rokok merupakan upaya perlindungan untuk masyarakat terhadap risiko ancaman gangguan kesehatan karena lingkungan tercemar asap rokok. Penetapan Kawasan tanpa rokok selama ini sebenarnya telah banyak diupayakan oleh berbagai pihak baik

lembaga/institusi pemerintah maupun swasta dan masyarakat. Namun, pada kenyataannya upaya yang telah dilakukan tersebut jauh tertinggal dibandingkan dengan penjualan, periklanan/promosi dan atau penggunaan rokok (Kemenkes RI, 2011).

Penelitian yang sudah dilakukan oleh Rifqi (2017) dengan judul Implementasi Peraturan Daerah Kota Makassar No 4 Tahun 2013 terhadap Kawasan Tanpa Rokok di Universitas Hasanuddin mendapatkan hasil bahwa Komunikasi dalam bentuk sosialisasi dari pemerintah kota Makassar belum pernah dilakukan, namun ada beberapa fakultas yang melakukan komunikasi internal di Universitas Hasanuddin dilakukan secara tidak formal. Sikap informan mayoritas menyatakan sikap sepakat dan mendukung adanya perda tentang KTR. Selain itu, dari sumber daya manusia yang ada sudah cukup, namun untuk sumber daya non manusia masih kurang dan membutuhkan tambahan seperti, CCTV, SK rektor, pedoman pelaksanaan KTR. Sedangkan, dari struktur birokrasinya belum memiliki struktur birokrasi, SOP.

Sedangkan dari hasil penelitian yang dilakukan oleh Sandi (2019) mengenai implementasi kawasan tanpa rokok di SMA Kecamatan Mariso Kota Makassar didapati bahwa struktur birokrasi dalam bentuk SOP dan wewenang belum efektif. Komunikasi dalam bentuk sosialisasi diperoleh dari dinas kesehatan dan puskesmas, selanjutnya pihak sekolah menginformasikan dalam lingkungan sekolah, dan tidak dilakukan secara langsung dari Bidang Hukum dan HAM Kota Makassar. Sumber daya yang dimiliki yakni sumber daya manusia mulai dari pimpinan sekolah hingga siswa menjadi pelaksana pengawasan KTR, untuk dana belum ada pengalokasian secara khusus di sekolah. Sarana dan prasarana yang menunjang KTR seperti spanduk, stiker dan poster yang terpasang belum efektif, serta organisasi seperti OSIS ikut serta mengawasi KTR. Sedangkan, dari disposisi sudah ada dukungan dari pimpinan sekolah terkait penerapan KTR, terdapat kemauan dan keinginan terbebas dari asap rokok, dan sudah terdapat sanksi yang berlaku.

Beberapa penelitian mengenai implementasi kebijakan KTR yang dilakukan oleh peneliti juga didapatkan hasil bahwa implementasi kebijakan

Kawasan tanpa rokok masih belum berjalan dengan baik karena dilihat dari sumber daya manusia yang masih kurang dan tidak terdapat tim khusus, sarana prasarana untuk mendukung kebijakan masih kurang, dan kewenangan dalam menjalani sarana prasarana juga masih belum bisa untuk memaksimalkan pelaksanaan kebijakan. Komunikasi yang ada juga masih belum maksimal dan berjalan dengan baik. Sedangkan segi disposisi masih terdapat sikap yang kurang mendukung dari pelaksana kebijakan. Selain itu, tidak terdapat juga SOP/pedoman dan aturan sanksi yang berlaku untuk mendukung penerapan KTR ((Permatasari, 2016); (Fernando & Marom, 2016); (Winengan, 2017); (David, 2018); (Taruna, 2016)). Hal ini sesuai dengan teori yang dikeluarkan oleh George C. Edwards dalam Indiahono (2017) dan Winarno (2012) didalamnya menyatakan bahwa terdapat faktor-faktor/variabel yang krusial dalam implementasi kebijakan yakni faktor komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

Universitas X merupakan salah satu kampus yang berada di daerah Jakarta Barat. Berdasarkan hasil kegiatan observasi yang dilakukan, Universitas X merupakan salah satu sasaran penerapan KTR karena merupakan tempat proses belajar mengajar. Kampus ini sudah melakukan upaya untuk menciptakan kampus bebas dari asap rokok dan mencegah perokok untuk merokok di Kawasan tanpa rokok dari tahun 2015.

Beberapa upaya yang sudah dilakukan yakni dikeluarkannya kebijakan melalui Surat Keputusan Rektor yang menyatakan bahwa X sebagai Kawasan Tanpa Rokok. SK rektor ini dikeluarkan untuk memperkuat dan meneruskan Pergub DKI yang ada mengenai Kawasan Tanpa Rokok. Sampai saat ini, kampus X telah memasuki tahap implementasi. Hal ini dapat diketahui dari kampus X yang berupaya dengan menempel stiker-stiker tanda dilarang merokok di dalam Gedung dan memasang papan himbuan dilarang merokok di lingkungan kampus seperti di daerah depan kampus, tengah dan belakang kampus.

Implementasi Kawasan tanpa rokok di tempat berlangsungnya proses belajar mengajar kampus X belum diterapkan dengan baik. Hal ini dapat diketahui karena X masih menyediakan Kawasan merokok di area kantin

Universitas. Kawasan merokok terletak di sisi kanan dan kiri Kawasan dilarang merokok. Kawasan merokok yang ada juga memiliki atap dan menyajikan makanan dan minuman karena berada di daerah kantin Universitas. Hal ini tidak sejalan dengan pedoman yang dikeluarkan oleh Ikatan Ahli Kesehatan Masyarakat Indonesia & *Southeast Asia Tobacco Control* (2017) yang menyatakan bahwa Tempat khusus merokok di luar gedung harus ditempatkan di ruang terbuka tanpa atap/atau dinding dan makanan dan minuman tidak boleh disajikan di tempat khusus merokok.

Selain itu, masih ada ditemukannya kegiatan merokok yang dilakukan di Kawasan dilarang merokok, terutama di kantin Universitas X. Setiap harinya selalu ditemukan perokok yang melakukan aktivitas merokok di Kawasan dilarang merokok kantin. Berdasarkan observasi selama 3 hari pada jam makan siang sekitar pukul 12.00 - 13.00 di Kawasan dilarang merokok kantin yaitu pada hari pertama ditemukan 4 orang yang melakukan aktivitas merokok dari 150 orang yang berada di Kawasan dilarang merokok kantin. Kemudian, pada hari kedua ditemukan 3 orang yang melakukan aktivitas merokok dari 128 orang yang berada di Kawasan dilarang merokok kantin. Selanjutnya, pada hari ketiga ditemukan 3 orang yang melakukan aktivitas merokok dari 132 orang yang berada di Kawasan dilarang merokok kantin. Kesimpulan dari observasi selama 3 hari yaitu ditemukannya sebanyak 10 orang yang merokok di Kawasan dilarang merokok kantin sehingga ditemukan presentase sebesar 2,43% dan jarang sekali ditemukannya peneguran terkait pelanggaran yang dilakukan. Berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa mahasiswa yang tidak merokok dan berada di kantin, mereka merasa terganggu, tidak nyaman, bahkan memilih untuk berpindah tempat makan dari kantin kampus karena bau asap rokok.

Berdasarkan wawancara dengan pihak sarana prasarana yang merupakan pelaksana penerapan KTR di universitas x, diketahui bahwa komunikasi dalam bentuk penyampaian informasi mengenai peraturan yang ada masih kurang sehingga banyak yang belum paham juga mengabaikan peraturan yang ada. Sisi sumber daya manusia, sudah terdapat tim satgas KTR, namun belum bekerja secara efektif. Sumber daya informasi dan

kewenangan juga masih kurang karena dalam proses implementasi KTR pimpinan memberikan kewenangan kepada bagian sarana prasarana sebagai pelaksana kebijakan hanya secara lisan. Sumber daya peralatan juga masih menyediakan Kawasan merokok terutama di area kantin kampus.

Variabel disposisi yang dilihat dari pimpinan dan pelaksana yang dimana sudah memberikan dukungan mengenai penerapan KTR, namun menerapkannya secara sungguh-sungguh, karena dimana peraturan dalam bentuk SK sudah ada dan menyatakan Universitas X sebagai kampus bebas rokok, tetapi masih terdapat Kawasan merokok didalamnya. Selain itu, pihak kampus juga belum pernah melakukan evaluasi serta pembahasan lebih lanjut terhadap penerapan yang sudah dilakukan. Sedangkan, dari struktur birokrasinya sudah terdapat SK Rektor yang menyatakan X sebagai Kawasan Tanpa Rokok, tetapi tidak terdapat pasal turunan yang mengatur ketentuan-ketentuan serta sanksi terhadap pelanggaran SK tersebut. Berdasarkan semua uraian masalah yang ada, maka dari itu peneliti tertarik untuk mengangkat judul penelitian yakni “Analisis Implementasi Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di Universitas x Jakarta Barat tahun 2019”.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Universitas X merupakan salah satu kampus yang berada di daerah Jakarta Barat. Kampus ini merupakan salah satu sasaran penerapan KTR karena merupakan tempat proses belajar mengajar menurut Undang-undang dan Pergub DKI Jakarta. Pihak kampus ini sudah melakukan upaya untuk menciptakan kampus bebas dari asap rokok dan mencegah perokok untuk merokok di Kawasan tanpa rokok dari tahun 2015. Upaya yang dilakukan dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Rektor tahun 2015 yang menyatakan X sebagai Kawasan Tanpa Rokok dan dibuat papan-papan himbauan dilarang merokok, namun masih menyediakan Kawasan merokok di area kantin Universitas yang terletak di sisi kanan dan kiri Kawasan dilarang merokok. Kawasan merokok yang ada juga belum memenuhi syarat yang ada.

Selain itu, masih ada ditemukannya kegiatan merokok yang dilakukan di Kawasan dilarang merokok, terutama di kantin Universitas. Setiap harinya selalu ditemukan perokok yang melakukan aktivitas merokok di Kawasan

dilarang merokok kantin. Berdasarkan observasi selama 3 hari, pada jam makan siang di Kawasan dilarang merokok kantin didapati sebesar 2,43% orang yang merokok di Kawasan dilarang merokok kantin dan jarang sekali ditemukannya peneguran terkait pelanggaran yang dilakukan berdasarkan hasil observasi pada istirahat jam makan siang. Berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa mahasiswa yang tidak merokok dan berada di kantin, mereka merasa terganggu, tidak nyaman, bahkan memilih untuk berpindah tempat makan dari kantin kampus karena bau asap rokok. Maka dari itu, berdasarkan uraian yang ada, peneliti tertarik untuk mengangkat judul penelitian yakni “Analisis Implementasi Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di Universitas x Jakarta Barat tahun 2019”.

### **1.3 Pertanyaan Penelitian**

1. Bagaimana gambaran implementasi kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di Universitas x Jakarta Barat tahun 2019?
2. Bagaimana gambaran komunikasi terhadap implementasi kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di Universitas x Jakarta Barat tahun 2019?
3. Bagaimana gambaran sumber daya terhadap implementasi kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di Universitas x Jakarta Barat tahun 2019?
4. Bagaimana gambaran disposisi terhadap implementasi kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di Universitas x Jakarta Barat tahun 2019?
5. Bagaimana gambaran struktur birokrasi terhadap implementasi kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di Universitas x Jakarta Barat tahun 2019?

### **1.4 Tujuan Penelitian**

#### **1.4.1 Tujuan Umum**

Mengetahui gambaran implementasi kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di Universitas x Jakarta Barat tahun 2019.

#### **1.4.2 Tujuan Khusus**

1.4.2.1 Mengetahui gambaran komunikasi terhadap implementasi kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di Universitas x Jakarta Barat tahun 2019.

1.4.2.2 Mengetahui gambaran sumber daya terhadap implementasi kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di Universitas x Jakarta Barat tahun 2019.

1.4.2.3 Mengetahui gambaran disposisi terhadap implementasi kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di Universitas x Jakarta Barat tahun 2019.

1.4.2.4 Mengetahui gambaran struktur birokrasi terhadap implementasi kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di Universitas x Jakarta Barat tahun 2019.

## **1.5 Manfaat penelitian**

### **1.5.1 Bagi Peneliti**

Untuk menambahkan wawasan dan masukan dalam memahami dan menganalisa suatu masalah yang berkaitan dengan Kawasan tanpa rokok.

### **1.5.2 Bagi Universitas X**

Dapat dijadikan pengembangan ilmu pengetahuan dan referensi terkait Analisis Implementasi Kawasan Tanpa Rokok di Lingkungan Universitas x Jakarta Barat tahun 2019.

## **1.6 Ruang lingkup penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui gambaran implementasi kebijakan Kawasan tanpa rokok di Universitas x Jakarta Barat tahun 2019". Penelitian dilakukan selama 5 bulan dari bulan Agustus 2019 sampai dengan Januari 2020. Penelitian ini dilakukan karena Universitas merupakan salah satu tempat berlangsungnya proses belajar mengajar yang merupakan sasaran/ruang lingkup penerapan Kawasan tanpa rokok menurut Pergub DKI Jakarta dan Undang-undang. Berdasarkan hasil observasi pihak kampus sudah melakukan upaya untuk menciptakan kampus bebas dari asap rokok dan mencegah perokok untuk merokok di Kawasan tanpa rokok dari tahun 2015 salah satunya dengan mengeluarkan SK Rektor mengenai Kawasan Tanpa Rokok dan dibuat papan-papan himbauan dilarang merokok, namun masih menyediakan Kawasan merokok di area kantin Universitas yang terletak di sisi kanan dan kiri Kawasan dilarang merokok. Kawasan merokok

yang ada juga belum memenuhi syarat. Selain itu, setiap harinya selalu ditemukan kegiatan merokok yang dilakukan di Kawasan dilarang merokok salah satunya di kantin Universitas. Berdasarkan observasi selama 3 hari, pada jam makan siang di Kawasan dilarang merokok kantin didapati sebesar 2,43% orang yang merokok di Kawasan dilarang merokok kantin dan jarang sekali ditemukannya peneguran terkait pelanggaran yang dilakukan berdasarkan hasil observasi pada istirahat jam makan siang. Terdapat juga mahasiswa yang tidak merokok di kantin dan merasa terganggu dengan asap rokok. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan melakukan wawancara mendalam, observasi dan juga telaah dokumen dengan beberapa informan kunci, utama, dan pendukung.