

# BAB 1

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Implementasi merupakan proses penerapan atau pelaksanaan, suatu kegiatan yang direncanakan, dilaksanakan serta dipatuhi dengan serius juga mengacu pada norma-norma tertentu guna mencapai tujuan kegiatan (Pramono 2020). Kepatuhan ialah suatu sikap yang harus dimiliki seseorang atau masyarakat untuk menghindari diri dari suatu perbuatan yang melanggar yang dapat menimbulkan suatu sanksi apabila melakukan kesalahan (Apriandhini *et al*, 2021). Dalam hal ini diperlukan kepatuhan terhadap kebijakan dan aturan hukum yang dikeluarkan pemerintah terkait data mengenai perokok dan dampaknya untuk masyarakat.

Data *World Health Organization* tahun (2019), menyebutkan bahwa Negara pada *Association of South East Asian Nations* (ASEAN) merupakan kawasan dengan 10% dari seluruh perokok di dunia dan kawasan dengan 20% penyebab kematian global akibat tembakau. Data tersebut juga menyebutkan bahwa Indonesia merupakan negara dengan persentase perokok terbanyak di Negara ASEAN (lebih dari 50%) (WHO, 2019).

**Table 1.1 Persentase Perokok di Indonesia Berdasarkan Usia dan Jenis Kelamin**

<b>Pembagian Usia</b>	<b>Jenis Kelamin</b>	<b>Persentase</b>
Dewasa	Laki-Laki	59%
	Perempuan	3,7%
Remaja Aktif	Laki-Laki	38%
	Perempuan	5,3%

Remaja Pasif		133,6 Juta Orang.
--------------	--	-------------------

Sumber: *World Health Organization, 2018-2019*

Permasalahan merokok tidak hanya berdampak pada dewasa dan perokok aktif saja, melainkan juga pada perokok pasif (tidak merokok). Menurut data WHO (2019) ditemukan perokok dewasa berdasarkan jenis kelamin laki-laki 59% persen dan perempuan sebesar 3,7% persen. Kemudian pada usia remaja aktif berdasarkan jenis kelamin laki-laki mencetak angka 38% persen dan perempuan sebesar 5,3% persen. Sedangkan untuk remaja pasif sebanyak 133,6 juta orang yang terkena dampak bahaya merokok.

Dampak dari merokok menjadi salah satu masalah kesehatan terbesar di dunia. *World Health Organization* (WHO) menyatakan bahwa rokok menyebabkan masalah kesehatan yang fatal yang menjadi penyebab kematian kurang lebih 6 juta orang pertahun. Resiko kematian akibat rokok pada perokok aktif lebih tinggi dibandingkan dengan perokok pasif (*World Health Organization, 2018*)

Pemerintah terus berupaya mengurangi kebiasaan merokok pada masyarakat Indonesia dengan mengeluarkan peraturan pemerintah. Salah satunya adalah peraturan terkait rokok yang dikeluarkan oleh pemerintah pertama kali yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 81 tahun 1999 terkait perlindungan rokok untuk kesehatan. Peraturan ini mencakup aspek yang berkaitan dengan iklan mengenai rokok, peringatan mengenai dampak kesehatan, pembatasan kadar nikotin dan tar pada rokok, penyampaian mengenai komposisi produk tembakau pada masyarakat, sanksi dan hukuman, pengaturan kewenangan dan peran serta masyarakat dalam penerapan KTR (Kawasan tanpa rokok).

Peraturan tersebut yang kemudian direvisi dengan peraturan pemerintah nomor 38 tahun 2000. Tujuannya yaitu melindungi masyarakat dari bahaya akibat merokok, membudayakan hidup sehat, menekan perokok pemula dan melindungi kesehatan perokok pasif (bukan perokok).

Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang kesehatan nomor 36 tahun 2009, pada pasal 115 ayat (1) dan (2) berisi instruksi bagi pemerintah daerah untuk memberlakukan kawasan tanpa rokok di wilayah kerjanya. Kebijakan kawasan tanpa rokok dimaksudkan sebagai upaya melindungi warga masyarakat terhadap risiko paparan asap rokok.

Guna mendukung pengembangan kawasan tanpa rokok di daerah, pemerintah mengeluarkan peraturan bersama menteri kesehatan dan menteri dalam negeri nomor 188/menkes/pb/1/2011 nomor 7 tahun 2011 tentang pedoman pelaksanaan kawasan tanpa rokok, yang ditindaklanjuti dengan surat menteri dalam negeri nomor 440/885/sj. Pada pasal 3 ayat (1) dijelaskan bahwa kawasan tanpa rokok diterapkan pada tempat-tempat umum meliputi fasilitas pelayanan kesehatan, lokasi proses belajar mengajar, tempat bermain anak, tempat ibadah, angkutan umum, tempat kerja, tempat umum, dan tempat lainnya.

Provinsi Aceh menduduki peringkat 15 nasional (2020) dalam hal persentase jumlah perokok. Di kalangan remaja jenjang SMA atau mahasiswa, persentase jumlah siswa dan mahasiswa perokok juga cukup tinggi. Hasil survei yang dilakukan di kota Banda Aceh, lebih 50 persen remaja merupakan perokok. (dinas kesehatan Provinsi Aceh, 2020) dalam (Nassyah *et al*,2022).

Danil Akbar selaku peneliti the Aceh Institut menyebutkan, tingkat persentase perokok di Aceh selama lima tahun terakhir cenderung naik turun.

Titik tertinggi terjadi pada tahun 2018 yang mencapai 31,76 % dibandingkan dengan rata-rata nasional, persentase perokok di Aceh selama dua tahun berturut-turut (2019-2020) berada di urutan ke-15 dari 34 provinsi. (Aceh Institut) dalam (serambinews, 2021).

Berikut penulis lampirkan data berupa grafik persentasi perokok pada umur diatas 15 tahun di Provinsi Aceh. Diketahui angka yang tercatat merupakan persentase yang tinggi untuk angka perokok pada umur yang muda.

**Grafik 1.3 Persentase Merokok Umur >15 Tahun di Aceh**



Sumber: *Badan Pusat Statistik Provinsi Aceh (2023)*

Data Badan Pusat Statistik (2023) menyatakan bahwa presentase merokok pada penduduk diatas umur 15 tahun di Provinsi Aceh pada tahun 2020 mencapai 28,06%, pada tahun 2021 mencapai 28,30% dan pada tahun 2022 mengalami sedikit penurunan menjadi 27,58%. Terdapat data terbaru pada tahun 2023 angka perokok juga semakin naik Kembali mencapai 28,66%. Hal tersebut menunjukkan bahwa angka tertinggi perokok pada umur 15 ke atas terdapat pada tahun 2023.

Kepala Badan Pengelolaan Keuangan Aceh (BPKA), Azhari, mengatakan realisasi penerimaan pajak rokok Aceh pada tahun 2021 mencapai Rp. 365, 507

miliar atau sebesar 106 persen dari target yang direncanakan. Sedangkan pada tahun 2022 penerimaan pajak rokok mencapai sebesar Rp 3.870.600.000.000,00 (tiga triliun delapan ratus tujuh puluh miliar enam ratus juta rupiah). Artinya pengguna rokok di Aceh bisa dikatakan sangat tinggi. (serambinews, 2022).

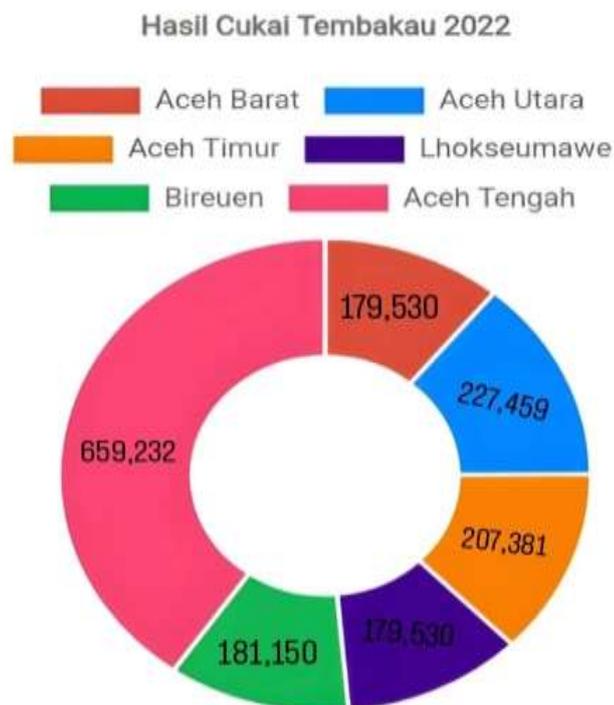
**Table 1.4 Dana Hasil Cukai Tembakau Provinsi Aceh Tahun Anggaran 2022**

No	Provinsi	Jumlah (rupiah)
1.	Provinsi Aceh	3.870.600.000.000

Sumber: *Badan Pusat Statistik Provinsi Aceh (2023)*

Dari data hasil cukai tembakau di Provinsi Aceh tersebut, dibagi lagi menjadi per kabupaten/kota yang bisa dilihat dibawah ini menurut hasil dari peraturan menteri keuangan republik indonesia.

**Grafik 1.5 Rincian Dana Bagi Hasil Cukai Tembakau Menurut Provinsi/Kabupaten /Kota Tahun Anggaran 2022**



Sumber: *(Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia 2022)*

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia, dana bagi hasil cukai tembakau di Aceh Utara mencatat angka hingga 227.459 dalam rupiah. Sedangkan untuk daerah lain seperti Aceh Barat mencatat angka 179.530 rupiah, untuk Lhokseumawe mencatat angka 179.530 rupiah, Aceh Timur mencatat angka 207.381 rupiah, daerah Bireun mencapai angka 181.150 rupiah dan yang paling tinggi paada daerah Aceh Tengah mencapai angka 659.232 rupiah.

Hal tersebut menunjukkan bahwa perokok di Aceh cukup tinggi dan perlu adanya penanganan dari pemerintah mengenai kesehatan masyarakat. Oleh karena itu, wujud kepedulian dan perlindungan kesehatan masyarakat pemerintah Aceh membuat sebuah peraturan berupa Qanun nomor 4 tahun 2020 yang mengatur tentang kawasan tanpa rokok. Qanun tersebut mulai diberlakukan mulai tanggal diundangkan yaitu 1 Februari 2021. Qanun ini sengaja dibuat oleh pemerintah dengan memiliki beberapa tujuan sebagaimana yang diatur dalam pasal 3 yaitu: Melindungi kesehatan masyarakat, Memberikan ruang dan lingkungan yang bersih bagi masyarakat; serta Meningkatkan kesadaran bahaya konsumsi rokok.

Manfaat kawasan tanpa rokok adalah menciptakan tempat-tempat umum sarana kesehatan, tempat-tempat kerja, tempat ibadah, dan sarana pendidikan yang sehat, nyaman dan aman, tidak terganggu asap rokok, dapat memberikan citra yang positif, menegakkan etika merokok, mewujudkan generasi muda yang sehat, meningkatkan produktivitas kerja yang optimal, menurunkan angka perokok dan mencegah perokok pemula, memberikan hak kepada orang yang tidak merokok untuk tidak terkena dampak racun rokok yang sangat banyak terkandung dalam asap rokok dan mencegah meningkatnya penyakit yang

disebabkan oleh rokok dan asap rokok baik kepada para perokok aktif maupun perokok pasif (Kemenkes, 2011).

Pada pasal 5 Qanun nomor 4 tahun 2020 ayat (1) diatur area-area atau kawasan-kawasan mana saja yang diharuskan kawasan tanpa rokok atau kawasan yang dilarang adanya semua kegiatan yang berkaitan dengan rokok. Area atau kawasan tersebut meliputi: 1) Fasilitas pelayanan kesehatan; 2) Institusi pendidikan formal dan informal; 3) Arena kegiatan anak-anak; 4) Tempat ibadah; 5) Angkutan umum; 6) Arena olahraga; 7) Tempat kerja; 8) Tempat umum; dan 9) Tempat lain yang ditetapkan.

Qanun nomor 4 tahun 2020 tentang kawasan tanpa rokok berlaku untuk 11 kabupaten di Aceh salah satunya kabupaten Aceh Utara. Oleh karena itu penulis tertarik melakukan penelitian di salah satu daerah tersebut yaitu Kabupaten Aceh Utara dengan alasan bahwa Aceh Utara merupakan Kabupaten dengan persentase jumlah perokok cukup tinggi di Aceh. Penulis tertarik mengkaji penelitian kawasan tanpa rokok ini ditempat umum seperti warung kopi anak muda dan tempat lain yang ditetapkan. Berdasarkan data pada badan pusat statistik pengguna rokok di Aceh Utara sebagai berikut.

**Table 1.6 Rata Rata Konsumsi Rokok Aceh Utara**

<b>Tahun</b>	Rokok Kretek Filter	Rokok Kretek No Filter	Rokok Putih	Tembakau
<b>2021</b>	7.379%	3.542%	0.337%	0.002%
<b>2022</b>	8.475%	3.270%	0.383%	0.003%
<b>2023</b>	8.273%	2.184%	0.625%	0.001%

Sumber: (Badan Pusat Statistik Provinsi Aceh 2023)

Dari data di atas menunjukkan bahwa penggunaan rokok terbanyak di Aceh Utara adalah rokok kretek filter di bandingkan dengan penggunaan tipe rokok lainnya. Pada tahun 2021 mencapai angka 7.379% dan mengalami peningkatan pada tahun 2022 dengan angka 8.475% kemudian pada tahun 2023 mencatat angka 8.273%.

Hal tersebut menunjukkan bahwa konsumsi rokok di Aceh Utara masih sangat tinggi sehingga pentingnya kepatuhan serta kesadaran masyarakat tentang Kesehatan, baik di lingkungan keluarga atau di tempat umum. Kepatuhan akan aturan yang diberikan oleh pemerintah merupakan suatu hal yang sangat penting sebagai upaya kita mencegah dampak dari rokok maupun asap rokok. Karena dengan perilaku patuh terhadap aturan kita sebagai masyarakat artinya turut serta berperan mendukung pemerintah menurunkan angka perokok yang lebih tinggi.

Lokasi awal yang diperoleh penulis tanggal 21 Maret 2023 terkait penelitian ini melalui observasi di Hero Kupa Geudong Aceh Utara, penulis melihat belum adanya area maupun kawasan untuk “*smoking area*” yang di sediakan. Banyak remaja maupun dewasa yang masih merokok sembarangan tanpa memperdulikan orang di sekitarnya yang terganggu oleh asap rokok atau biasa di sebut sebagai perokok pasif. Menurut data yang secara belum keseluruhan penulis dapatkan sebagai berikut.

**Table 1.7 Observasi Awal Penulis di Hero Kupa**

Jumlah Orang	Perokok	Hanya Minum Kopi
50 Orang	41	9

Sumber: *hasil olahan penulis 2023*

Kemudian lokasi observasi kedua yaitu di Ghathaf *Cafe* Teupi Puntir Aceh Utara, penulis memang melihat ada area yang bertulisan “*No Smoking*” tetapi

setelah dilihat lebih dalam di café tersebut terdapat cukup banyak orang berbagai kalangan masih merokok di ruangan tersebut. Belum bisa dikatakan bahwa masyarakat di tempat tersebut merasa tidak peduli atau memang penerapan kawasan tanpa rokok yang tidak diimplementasikan dengan baik.

**Table 1.8 Observasi Awal Penulis di Ghathaf Cafe**

Jumlah Orang	Perokok	Hanya Minum Kopi
40 Orang	33	7

Sumber: Hasil olahan penulis 2023

Kemudian, pada tanggal 22 maret 2023 penulis juga mengobservasi di tempat umum lain salah satunya di Spesialist KUPI Simpang Mulieng Aceh Utara. Penulis juga menemukan hal yang sama perokok merokok bukan ditempat yang terbuka dan mengganggu orang lain.



*Gambar 1.1 Suasana Tempat Penelitian (Maret 2023)*

Berdasarkan observasi penulis belum bisa mengatakan ada apa dengan pengimplementasian qanun Aceh tersebut. Seperti yang di ketahui, qanun tersebut

sudah di berlakukan tapi masih banyak daerah yang belum menerapkannya. Apakah karena sikap ketidakpedulian masyarakat, apakah komunikasi yang kurang efektif, apakah sumber daya yang tidak memadai, apakah struktur birokrasinya yang tidak (standar operasional prosedur), atau mungkin kepatuhan masyarakat atau pengusaha yang bermasalah terhadap peraturan tersebut.

Berdasarkan hal tersebut, maka dari itu penulis ingin melakukan penelitian yang lebih mendalam mengenai implementasi kepatuhan qanun Aceh tentang kawasan tanpa rokok ini agar dapat memberikan solusi atau pun saran di masa yang akan datang agar menjadi lebih baik.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan judul dan masalah yang penulis angkat maka yang akan menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini ialah sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi Qanun Aceh tentang kawasan tanpa rokok di Kabupaten Aceh Utara?
2. Bagaimana kepatuhan implementasi Qanun Aceh tentang kawasan tanpa rokok?

## **1.3 Fokus Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang di angkat diatas, maka fokus penelitiannya sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi qanun Aceh tentang Kawasan tanpa rokok di Kabupaten Aceh Utara, difokuskan:
  - a) Memberikan informasi dan edukasi yang benar mengenai bahaya asap rokok dan merokok bagi kesehatan banyak masyarakat.
  - b) Memberikan informasi mengenai KTR dan

- c) Menyediakan fasilitas konseling untuk berhenti merokok di instansi pelayanan kesehatan dalam upaya untuk meningkatkan kesadaran akan bahaya perilaku merokok.
2. Bagaimana kepatuhan implementasi Qanun Aceh tentang kawasan tanpa rokok, sub fokus kepatuhan, kelancaran kegiatan, pelaksanaan dan dampak terwujud.

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

Sesuai rumusan masalah yang telah dijabarkan diatas, maka tujuan penelitian ini ialah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui implementasi Qanun Aceh tentang kawasan tanpa rokok di Kabupaten Aceh Utara
2. Untuk mengetahui kepatuhan implementasi Qanun Aceh tentang kawasan tanpa rokok.

#### **1.5 Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian berdasarkan maksud dan tujuannya maka hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat baik secara teori maupun praktis sebagai berikut:

1. Bagi peneliti, diharapkan dapat memberikan manfaat dan wawasan tentang qanun Aceh tentang kawasan tanpa rokok di Kabupaten Aceh Utara.
2. Manfaat atau kegunaan teori, yaitu diharapkan hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan informasi untuk masyarakat tentang qanun Aceh tentang kawasan tanpa rokok di Kabupaten Aceh Utara.

3. Bagi kegunaan praktis, diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan kontribusi pemikiran dalam mematuhi peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah tersebut yaitu qanun Aceh tentang kawasan tanpa rokok