

**PENEGAKAN HUKUM DAN PERLINDUNGAN KESEHATAN PUBLIK  
DALAM PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA NO. 2 TAHUN 2019  
TENTANG KAWASAN TANPA ROKOK**

Oleh:

**Septia Dwi Tentri**

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya, Indonesia

Email : [septiadwitentrii@gmail.com](mailto:septiadwitentrii@gmail.com)

**ABSTRACT**

*Regulation Surabaya City Regulation Number 2 of 2019 is understood as a legal provision that regulates Smoke-Free Areas as a form of effort to protect public health from the dangers of exposure to cigarette smoke. The regulation specifies a number of areas that are prohibited from being used as places for smoking, including health facilities, educational institutions, places of worship, and various other public areas. In addition, the prohibition on the sale and promotion of tobacco products in designated areas is also clearly regulated. The enforcement mechanism in this regulation is regulated through supervision, the imposition of administrative sanctions, and the involvement of relevant authorities to ensure public compliance. The main objective of this regulation is to create a healthy and smoke-free environment, thereby improving the quality of public health in the city of Surabaya in a sustainable manner.*

**Keywords:** *Smoke-Free Areas, Law Enforcement, Public Health.*

**ABSTRAK**

Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2019 dipahami sebagai ketentuan hukum yang mengatur mengenai Kawasan Tanpa Rokok sebagai bentuk upaya perlindungan kesehatan masyarakat dari bahaya paparan asap rokok. Dalam peraturan tersebut ditetapkan sejumlah kawasan yang dilarang untuk digunakan sebagai tempat merokok, antara lain fasilitas kesehatan, tempat pendidikan, tempat ibadah, dan berbagai area publik lainnya. Selain itu, larangan terhadap penjualan dan promosi produk tembakau di kawasan yang telah ditetapkan juga diatur secara jelas. Mekanisme penegakan hukum dalam peraturan ini diatur melalui pengawasan, pemberlakuan sanksi administratif, serta pelibatan aparat terkait guna memastikan kepatuhan masyarakat. Tujuan utama dari peraturan ini diarahkan pada terwujudnya lingkungan yang sehat dan bebas asap rokok, sehingga kualitas kesehatan publik di Kota Surabaya dapat ditingkatkan secara berkelanjutan.

**Kata Kunci:** Peraturan Daerah, Kawasan Tanpa Rokok, Penegakan Hukum

## **I. PENDAHULUAN**

Penegakan hukum dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2019 tentang Kawasan Tanpa Rokok dipahami sebagai suatu upaya nyata yang diarahkan untuk memberikan perlindungan terhadap kesehatan publik dari dampak negatif asap rokok. Peraturan ini diposisikan sejalan dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan serta Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 mengenai pengamanan zat adiktif berupa produk tembakau bagi kesehatan. Berdasarkan aturan tersebut, perlindungan secara khusus diberikan kepada kelompok rentan, seperti anak-anak, remaja, dan ibu hamil, agar tidak mengalami paparan bahaya asap rokok. Melalui Peraturan Daerah ini, kawasan tanpa rokok ditetapkan sebagai area yang diwajibkan terbebas dari aktivitas merokok, penjualan, promosi, maupun iklan produk tembakau. Kawasan tersebut mencakup fasilitas pelayanan kesehatan, lembaga pendidikan, tempat ibadah, sarana olahraga, serta ruang publik lainnya yang berpotensi menjadi sumber paparan asap rokok. Dengan demikian, fungsi dari peraturan ini tidak hanya difokuskan pada pengendalian konsumsi rokok, tetapi juga ditujukan untuk memberikan perlindungan terhadap masyarakat secara menyeluruh. Penegakan hukum atas ketentuan tersebut dilaksanakan melalui mekanisme pengawasan yang dilakukan dengan melibatkan pemerintah daerah, Satuan Tugas Kawasan Tanpa Rokok, serta partisipasi masyarakat. Sanksi administratif yang tegas dijatuhkan kepada pihak yang terbukti melakukan pelanggaran sebagai bentuk pemberian efek jera, sehingga kepatuhan terhadap peraturan dapat dipastikan. Melalui pendekatan tersebut, peningkatan kesadaran hukum dan kesadaran kesehatan di kalangan masyarakat Kota Surabaya diharapkan dapat diwujudkan. Selain itu, keberlakuan Peraturan Daerah ini dipandang sebagai wujud komitmen pemerintah daerah dalam memberikan dukungan terhadap program nasional pengendalian tembakau yang ditujukan untuk menurunkan jumlah perokok aktif serta mengurangi beban penyakit yang ditimbulkan oleh rokok. Regulasi yang jelas, disertai dengan penegakan hukum yang konsisten, diharapkan mampu menciptakan lingkungan yang sehat dan kondusif bagi tumbuh kembang generasi muda, serta dapat meningkatkan kualitas hidup masyarakat secara menyeluruh. Secara keseluruhan, Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2019 dimaknai sebagai sarana penting dalam perwujudan hak atas kesehatan yang dijamin oleh pemerintah. Melalui kebijakan penetapan kawasan tanpa rokok dan penegakan hukum yang dilaksanakan secara sistematis, upaya pengurangan risiko kesehatan akibat paparan asap rokok dapat dioptimalkan. Implementasi yang dilaksanakan secara berkesinambungan dengan dukungan lintas sektor dipandang sebagai kunci keberhasilan peraturan ini dalam mewujudkan Kota Surabaya sebagai kota sehat dan ramah bagi seluruh warganya. Selain itu, pentingnya sinergi antara pemerintah daerah, lembaga kesehatan, institusi pendidikan, dan masyarakat dalam pelaksanaan fungsi pengawasan serta penyelenggaraan edukasi mengenai kawasan tanpa rokok juga ditegaskan melalui Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2019.

Aktivitas tersebut ditempatkan sebagai dasar pokok dalam membangun kesadaran kolektif mengenai bahaya rokok dan urgensi menjaga lingkungan bebas asap rokok. Dengan penyelenggaraan edukasi secara terus-menerus, perilaku masyarakat, terutama generasi muda, diharapkan dapat diarahkan untuk meninggalkan kebiasaan merokok serta mendukung terciptanya lingkungan yang sehat. Ditinjau dari aspek hukum, landasan normatif yang

bersumber dari Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan dan Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 ditegaskan kembali melalui peraturan ini. Peraturan Pemerintah tersebut telah mengatur secara rinci mengenai larangan iklan, promosi, dan sponsor produk tembakau, serta penetapan kawasan tanpa rokok di berbagai lokasi strategis. Oleh karena itu, keberlakuan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2019 dipandang sebagai implementasi lokal yang selaras dengan kebutuhan daerah, sehingga efektivitas penegakan hukumnya dapat lebih terjamin.

Efektivitas penegakan hukum dalam Peraturan Daerah ini dipengaruhi oleh kapasitas penegak hukum yang memadai, baik dari aspek pelatihan maupun ketersediaan sumber daya yang diperlukan dalam pelaksanaan pengawasan serta penindakan terhadap pelanggaran. Peran masyarakat sebagai pengawas sosial juga ditempatkan sebagai faktor penting yang turut mendukung keberhasilan implementasi peraturan tersebut. Melalui kesadaran hukum dan kepedulian terhadap kesehatan lingkungan, masyarakat dapat berperan dalam melaporkan pelanggaran sekaligus memberikan tekanan sosial agar aturan dipatuhi. Dari sisi perlindungan kesehatan publik, kawasan tanpa rokok yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah ini difungsikan sebagai zona aman untuk mengurangi risiko paparan asap rokok terhadap non-perokok, terutama kelompok rentan seperti anak-anak dan ibu hamil. Paparan asap rokok telah diketahui berpotensi menimbulkan berbagai penyakit serius, seperti gangguan pernapasan, penyakit jantung, hingga kanker. Oleh karena itu, pengaturan kawasan tanpa rokok dipandang sebagai upaya pencegahan timbulnya penyakit sekaligus peningkatan kualitas hidup masyarakat. Secara keseluruhan, Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2019 dipahami sebagai langkah strategis yang digunakan untuk mengintegrasikan aspek hukum dan kesehatan publik demi terwujudnya lingkungan yang lebih sehat serta aman dari bahaya rokok. Keberhasilan regulasi ini ditentukan oleh konsistensi penegakan hukum, keterlibatan masyarakat secara aktif, serta dukungan lintas sektor yang dilaksanakan secara berkesinambungan. Dengan demikian, peraturan tersebut tidak hanya difungsikan sebagai perangkat regulasi, tetapi juga dimaknai sebagai wujud komitmen kolektif dalam pembangunan Kota Surabaya yang peduli terhadap kesehatan warganya serta terbebas dari dampak negatif rokok. Selanjutnya, pada Pasal 115 ayat (2) ditegaskan bahwa pengendalian terhadap bahan yang mengandung zat adiktif yang berbahaya bagi kesehatan, termasuk produk tembakau, wajib dilaksanakan oleh pemerintah. Dengan demikian, dasar konstitusional bagi penetapan kawasan tanpa rokok sebagai bentuk upaya perlindungan kesehatan publik telah ditetapkan melalui Undang-Undang Kesehatan tersebut. Sebagai aturan pelaksana, Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau bagi Kesehatan ditetapkan untuk mengatur secara rinci mekanisme pengendalian terhadap produk tembakau. Dalam peraturan tersebut ditegaskan adanya larangan merokok di tempat-tempat tertentu yang berpotensi menimbulkan paparan asap rokok bagi non-perokok, seperti fasilitas pelayanan kesehatan, lembaga pendidikan, tempat ibadah, sarana olahraga, serta ruang publik lainnya. Selain itu, ketentuan mengenai larangan penjualan, iklan, promosi, dan sponsor produk tembakau di kawasan tanpa rokok juga telah ditetapkan.

## **II PEMBAHASAN**

### **1. Dasar Hukum Penetapan Kawasan Tanpa Rokok**

Penetapan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2

Tahun 2019 diposisikan tidak secara berdiri sendiri, melainkan dimaknai sebagai turunan sekaligus implementasi dari regulasi nasional yang telah mengatur mengenai pengendalian tembakau dan perlindungan kesehatan masyarakat secara menyeluruh. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan dipandang sebagai payung hukum utama yang dijadikan landasan dalam pengaturan hak atas kesehatan serta kewajiban pemerintah untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat dari berbagai faktor risiko kesehatan, termasuk paparan asap rokok. Pada Pasal 115 ayat (1) Undang-Undang Kesehatan ditegaskan bahwa setiap orang harus dijamin haknya atas lingkungan hidup yang sehat dan bebas dari asap rokok.

Pada Pasal 115 ayat (1) Undang-Undang Kesehatan ditegaskan bahwa setiap orang harus dijamin haknya atas lingkungan hidup yang sehat dan bebas dari asap rokok. Selanjutnya, pada Pasal 115 ayat (2) ditegaskan bahwa pengendalian terhadap bahan yang mengandung zat adiktif yang berbahaya bagi kesehatan, termasuk produk tembakau, wajib dilaksanakan oleh pemerintah. Dengan demikian, dasar konstitusional bagi penetapan kawasan tanpa rokok sebagai bentuk upaya perlindungan kesehatan publik telah ditetapkan melalui Undang-Undang Kesehatan tersebut. Sebagai aturan pelaksana, Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau bagi Kesehatan ditetapkan untuk mengatur secara rinci mekanisme pengendalian terhadap produk tembakau. Dalam peraturan tersebut ditegaskan adanya larangan merokok di tempat-tempat tertentu yang berpotensi menimbulkan paparan asap rokok bagi non-perokok, seperti fasilitas pelayanan kesehatan, lembaga pendidikan, tempat ibadah, sarana olahraga, serta ruang publik lainnya. Selain itu, ketentuan mengenai larangan penjualan, iklan, promosi, dan sponsor produk tembakau di kawasan tanpa rokok juga telah ditetapkan Dengan ketentuan tersebut, dasar hukum yang kuat bagi penetapan dan pengawasan kawasan tanpa rokok di tingkat daerah telah diberikan. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2019 kemudian ditetapkan sebagai implementasi lokal dari peraturan yang lebih tinggi dengan penyesuaian terhadap karakteristik serta kebutuhan masyarakat Ko ta Surabaya. Dalam Peraturan Daerah ini ditentukan secara spesifik jenis-jenis kawasan yang diwajibkan sebagai zona tanpa rokok, yang meliputi fasilitas kesehatan, sekolah, tempat ibadah, tempat kerja, serta area publik lainnya. Melalui adanya Peraturan Daerah tersebut, kewenangan untuk melaksanakan pengawasan, menjatuhkan sanksi administratif, dan menyelenggarakan edukasi kepada masyarakat terkait pentingnya kawasan tanpa rokok telah diberikan kepada pemerintah kota. Selanjutnya, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dijadikan sebagai dasar hukum tambahan, karena dalam Pasal 11 ayat (1) ditegaskan bahwa urusan kesehatan termasuk ke dalam kewenangan daerah. Dengan demikian, legitimasi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2019 dipertegas sebagai perangkat hukum yang sah serta mengikat di tingkat lokal. Dasar hukum lain yang turut dijadikan landasan adalah Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2013 tentang Kawasan Tanpa Rokok, yang menetapkan pedoman teknis bagi penetapan dan pengelolaan kawasan tanpa rokok di tingkat daerah. Dalam peraturan tersebut diatur mengenai kriteria kawasan tanpa rokok, mekanisme pengawasan, serta peran serta masyarakat dalam mendukung pelaksanaan kebijakan tersebut. Dengan adanya pedoman tersebut, konsistensi dan efektivitas implementasi Peraturan Daerah Kota Surabaya dapat lebih terjamin sesuai dengan standar nasional yang telah ditetapkan. Secara keseluruhan, dasar hukum penetapan Kawasan Tanpa Rokok dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2019 dibentuk melalui rangkaian regulasi yang saling melengkapi dan memperkuat satu sama lain. Mulai dari undang-undang tingkat nasional, peraturan

pemerintah, peraturan menteri, hingga peraturan daerah, seluruh regulasi tersebut diposisikan sebagai bagian integral dari kerangka hukum yang kokoh dalam memberikan perlindungan kepada masyarakat terhadap bahaya asap rokok. Dengan landasan hukum yang komprehensif tersebut, fungsi pengawasan serta penegakan hukum di tingkat daerah dapat dijalankan secara optimal demi terwujudnya lingkungan yang sehat dan bebas asap rokok bagi seluruh warga Kota Surabaya.

## **2. Substansi Pengaturan Dalam Perda Kawasan Tanpa Rokok Kota Surabaya**

Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2019 tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR) dipandang sebagai dasar hukum yang mengatur secara menyeluruh berbagai aspek perlindungan kesehatan masyarakat dari dampak negatif asap rokok serta mekanisme penegakan hukum yang diperlukan. Substansi pengaturan dalam peraturan daerah tersebut dapat dijelaskan melalui beberapa pokok utama sebagai berikut:

### **1) Penetapan Kawasan Tanpa Rokok**

Dalam peraturan daerah ini telah ditegaskan jenis-jenis kawasan yang diwajibkan sebagai zona tanpa rokok. Kawasan tersebut mencakup fasilitaspelayanan kesehatan, lembaga pendidikan, tempat ibadah, sarana olahraga, tempat kerja, serta ruang publik lainnya yang berpotensi menimbulkan paparan asap rokok bagi masyarakat. Penetapan kawasan ini diposisikan sebagai upaya untuk menciptakan lingkungan yang sehat dan aman dari bahaya asap rokok, khususnya bagi kelompok rentan seperti anak-anak, ibu hamil, dan perokok pasif.

### **2) Larangan Merokok dan Aktivitas yang Berkaitan dengan Rokok**

Dalam peraturan ini telah ditetapkan larangan merokok di kawasan yang telah ditentukan sebagai Kawasan Tanpa Rokok (KTR). Selain itu, aktivitas berupa penjualan, promosi, dan iklan produk tembakau di kawasan tersebut juga telah dilarang. Tujuan dari ketentuan ini diposisikan untuk membatasi akses serta mengurangi daya tarik terhadap produk tembakau, sekaligus menekan potensi munculnya perokok baru, khususnya di kalangan generasi muda. Dengan adanya pengaturan tersebut, perlindungan terhadap non perokok dari paparan asap rokok dapat diwujudkan, di samping pencegahan terhadap peningkatan konsumsi rokok di masyarakat.

### **3) Mekanisme Pengawasan dan Penegakan Hukum**

Substansi penting lain dalam peraturan ini ditunjukkan melalui pengaturan mengenai mekanisme pengawasan dan penegakan hukum. Aparat pengawas yang dibentuk oleh Pemerintah Kota Surabaya diberikan kewenangan untuk melaksanakan pemantauan terhadap kepatuhan masyarakat pada ketentuan kawasan tanpa rokok. Kegiatan pengawasan tersebut dilaksanakan secara berkala dengan melibatkan Satuan Polisi Pamong Praja, Dinas Kesehatan, serta partisipasi masyarakat dalam bentuk pengawasan sosial.

Penegakan hukum dalam peraturan ini diatur melalui penerapan sanksi administratif terhadap pelanggaran yang dilakukan, baik dalam bentuk teguran tertulis, denda, maupun pencabutan izin usaha bagi pelaku usaha yang terbukti melanggar. Penerapan sanksi tersebut dimaksudkan untuk menimbulkan efek jera sehingga kepatuhan masyarakat maupun pelaku usaha terhadap ketentuan kawasan tanpa rokok dapat terjamin. Selain itu, prosedur penanganan pelanggaran telah ditentukan agar dilaksanakan secara transparan serta akuntabel.

### **4) Edukasi dan Sosialisasi**

Kewajiban untuk menyelenggarakan edukasi serta sosialisasi mengenai bahaya rokok dan manfaat kawasan tanpa rokok telah ditetapkan dalam peraturan ini. Pelaksanaan kegiatan edukasi

diarahkan melalui penyuluhan, seminar, kampanye informasi, serta pemasangan tanda larangan merokok pada kawasan yang telah ditentukan. Melalui mekanisme tersebut, peningkatan kesadaran masyarakat diharapkan dapat diwujudkan sehingga keberhasilan implementasi kawasan tanpa rokok dapat didukung secara optimal.

#### 5) Peran Serta Masyarakat dan Lembaga Terkait

Partisipasi masyarakat dan lembaga terkait ditempatkan sebagai bagian penting dalam mendukung keberhasilan pelaksanaan kawasan tanpa rokok. Masyarakat diberikan ruang untuk berperan dalam pengawasan serta pelaporan pelanggaran, sekaligus diposisikan sebagai agen perubahan dalam penerapan perilaku hidup sehat. Lembaga pendidikan, organisasi kemasyarakatan, dan sektor swasta juga dilibatkan secara strategis melalui kegiatan advokasi maupun kolaborasi dengan pemerintah daerah.

#### 6) Perlindungan Kesehatan Publik\

Orientasi utama dari keseluruhan substansi peraturan ini diarahkan pada perlindungan kesehatan publik dengan menciptakan lingkungan yang bebas dari paparan asap rokok. Melalui penetapan kawasan tanpa rokok yang jelas dan penegakan hukum yang konsisten, upaya untuk menurunkan risiko penyakit akibat rokok, meningkatkan kualitas udara di ruang publik, serta mendorong terbentuknya masyarakat yang sehat dan produktif dapat diwujudkan.

Secara keseluruhan, substansi pengaturan dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 2 Tahun 2019 dipahami sebagai regulasi penting dalam pengendalian tembakau di tingkat lokal. Keberhasilan pelaksanaannya sangat ditentukan oleh sinergi antara pemerintah, aparat penegak hukum, masyarakat, serta berbagai pemangku kepentingan lainnya. Efektivitas Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2019 tentang Kawasan Tanpa Rokok dipahami tidak hanya dari sisi keberadaan norma hukum, melainkan juga dari sejauh mana ketentuan yang diatur dapat dijalankan secara konsisten dan menimbulkan perubahan perilaku masyarakat. Penilaian efektivitas biasanya dilakukan dengan memperhatikan tingkat kepatuhan masyarakat terhadap larangan merokok di kawasan tertentu, keberhasilan pemerintah daerah dalam melaksanakan pengawasan, serta sejauh mana sanksi dapat ditegakkan secara adil dan proporsional. Apabila kepatuhan masyarakat dapat diwujudkan secara nyata, maka peraturan daerah ini dapat dipandang efektif sebagai instrumen perlindungan kesehatan publik. Namun, berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan di Kota Surabaya, implementasi kawasan tanpa rokok belum sepenuhnya berjalan sesuai dengan ketentuan. Hal tersebut ditunjukkan melalui masih ditemukannya perilaku merokok di kawasan terlarang meskipun tanda larangan telah dipasang, karena pengawasan yang dilakukan belum konsisten dan sanksi belum diterapkan secara tegas.

Dari aspek keberlanjutan, kebijakan ini dipahami dapat berhasil apabila mampu dijalankan secara konsisten dalam jangka panjang, meskipun terjadi pergantian kepemimpinan atau perubahan kondisi sosial. Namun, data Riset Kesehatan Dasar Provinsi Jawa Timur menunjukkan bahwa pada periode 2013–2018 persentase perokok di provinsi tersebut tetap tinggi, bahkan di Kota Surabaya jumlah perokok berusia 10 tahun ke atas tercatat mencapai 30 persen. Angka tersebut menunjukkan bahwa keberlanjutan pelaksanaan kebijakan kawasan tanpa rokok masih menghadapi kendala karena perubahan perilaku masyarakat berlangsung sangat lambat. Hal ini mengindikasikan bahwa meskipun norma hukum telah tersedia, kebijakan tersebut belum sepenuhnya diterima sebagai bagian dari budaya hidup sehat oleh masyarakat. Aspek evaluasi juga menempati posisi penting dalam melihat keberhasilan kebijakan. Evaluasi diposisikan sebagai instrumen untuk menilai kesesuaian regulasi dengan kebutuhan masyarakat

serta kemampuannya dalam menjawab tantangan baru yang muncul. Melalui hasil penelitian yang dilakukan pada kalangan pelajar di Kota Surabaya, ditemukan bahwa sekitar sepertiga pelajar pernah merokok, dengan mayoritas berada pada usia 14 hingga 17 tahun. Fakta ini memperlihatkan bahwa meskipun larangan merokok di lingkungan pendidikan telah diatur, implementasinya belum mampu memberikan perlindungan yang maksimal bagi kelompok usia remaja. Hasil tersebut menunjukkan bahwa strategi sosialisasi dan pengawasan di sekolah masih perlu diperkuat dengan melibatkan pihak sekolah maupun orang tua. Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipahami bahwa efektivitas, keberlanjutan, dan evaluasi kebijakan kawasan tanpa rokok di Surabaya masih menghadapi sejumlah hambatan. Tanpa adanya pengawasan yang konsisten, sanksi yang ditegakkan, dan partisipasi masyarakat yang aktif, maka tujuan regulasi ini sulit tercapai. Oleh karena itu, evaluasi yang dilakukan secara berkala, peningkatan kapasitas petugas pengawas, serta keterlibatan masyarakat secara menyeluruh dipandang penting agar kebijakan kawasan tanpa rokok tidak hanya berhenti pada tataran normatif, melainkan benar-benar mampu mewujudkan lingkungan kota yang sehat, aman, dan terbebas dari paparan asap rokok.

Implementasi Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2019 tentang Kawasan Tanpa Rokok dipahami masih menghadapi berbagai kendala yang perlu mendapat perhatian serius. Pelaksanaan pengawasan yang telah direncanakan belum dapat berjalan secara optimal karena keterbatasan jumlah petugas di lapangan. Koordinasi yang diharapkan mampu memperkuat jalannya aturan juga belum dilaksanakan dengan baik, sehingga peraturan ini sering kali tidak dipatuhi. Tim khusus yang seharusnya dibentuk untuk mengawal jalannya kebijakan belum tersedia, sehingga fungsi pengawasan hanya dilakukan secara parsial dan tidak berkesinambungan. Akibat kondisi tersebut, sejumlah ruang publik yang ditetapkan sebagai kawasan tanpa rokok tetap ditemukan digunakan oleh masyarakat untuk merokok. Fakta ini menunjukkan bahwa substansi peraturan belum sepenuhnya dipatuhi, dan keberadaan norma hukum masih sebatas instrumen tertulis tanpa memberikan dampak nyata terhadap perilaku sosial. Kebijakan ini juga belum dapat dijalankan secara berkelanjutan karena perubahan budaya masyarakat terkait rokok tidak mudah diwujudkan dalam waktu singkat. Kebiasaan merokok yang telah mengakar kuat sering kali menimbulkan resistensi ketika pembatasan diberlakukan. Hak individu untuk merokok masih dipersepsikan lebih penting dibandingkan dengan kewajiban menjaga hak orang lain atas udara bersih. Pandangan tersebut menyebabkan kebijakan kawasan tanpa rokok lebih sering dipahami hanya sebagai instruksi pemerintah, bukan sebagai kebutuhan bersama untuk melindungi kesehatan publik. Apabila kondisi ini tidak segera diatasi, keberlanjutan regulasi dikhawatirkan akan berhenti pada tataran administratif semata dan tidak menimbulkan perubahan perilaku masyarakat secara menyeluruh. Upaya evaluasi dipandang sangat penting untuk menilai sejauh mana regulasi dapat dijalankan sesuai tujuan yang telah ditetapkan. Tanpa adanya evaluasi, maka kelemahan implementasi tidak akan diketahui dan penyempurnaan kebijakan tidak akan dapat dilakukan. Evaluasi dapat diarahkan pada penilaian tingkat kepatuhan masyarakat di setiap kawasan, efektivitas program sosialisasi yang telah dilakukan, serta ketersediaan fasilitas pendukung yang memadai. Melalui proses evaluasi tersebut, kelemahan implementasi dapat segera diperbaiki, dan langkah perbaikan dapat disusun secara terarah sesuai kebutuhan lapangan. Dengan cara demikian, regulasi yang berlaku tidak hanya dipandang sebagai aturan formal, tetapi juga dapat disesuaikan dengan dinamika sosial yang terjadi.

Kesadaran masyarakat turut dipandang sebagai faktor penentu keberhasilan kebijakan ini.

Tanpa adanya partisipasi aktif dari masyarakat, larangan yang diatur dalam peraturan daerah akan sulit diwujudkan secara konsisten. Oleh karena itu, pembentukan budaya sadar kesehatan menjadi aspek penting yang harus dikedepankan. Proses internalisasi kesadaran tersebut dapat dijalankan melalui jalur pendidikan di sekolah, kegiatan sosialisasi yang melibatkan komunitas lokal, serta penyebaran informasi melalui media publik. Dengan dilakukannya edukasi secara terus-menerus, masyarakat diharapkan dapat memahami bahwa kawasan tanpa rokok bukan sekadar aturan pemerintah, melainkan kebutuhan kolektif untuk menciptakan ruang hidup yang lebih sehat. Apabila efektivitas kebijakan dapat diperbaiki, keberlanjutan regulasi dijaga, dan evaluasi dilaksanakan secara berkala, maka Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2019 berpotensi menjadi instrumen hukum yang benar-benar hidup dalam masyarakat. Keberhasilan pelaksanaan kebijakan ini akan memberikan perlindungan bagi kelompok rentan, menekan jumlah perokok aktif maupun pasif, serta menciptakan kualitas udara yang lebih baik di ruang publik. Dengan demikian, perlindungan kesehatan masyarakat tidak hanya diwujudkan melalui aturan tertulis, tetapi juga melalui perubahan perilaku nyata yang didukung oleh kesadaran bersama.

Kesadaran bersama yang diharapkan dalam pelaksanaan kebijakan kawasan tanpa rokok perlu diwujudkan melalui penerapan di berbagai sektor kehidupan masyarakat. Di lingkungan pendidikan, penanaman kesadaran sejak dini perlu dilakukan dengan cara memasukkan materi mengenai bahaya rokok ke dalam kegiatan belajar, baik melalui kurikulum formal maupun program tambahan berbentuk penyuluhan kesehatan. Dengan langkah tersebut, peserta didik diarahkan untuk memahami bahwa rokok tidak hanya berdampak buruk bagi perokok itu sendiri, tetapi juga menimbulkan risiko bagi orang lain. Jika kesadaran tersebut dapat dibangun sejak dini, maka perilaku merokok di kalangan remaja dapat dicegah secara lebih efektif. Larangan merokok di dalam maupun di sekitar rumah ibadah perlu ditegaskan sebagai bentuk penghormatan terhadap kesucian tempat tersebut sekaligus sebagai upaya untuk menjaga kenyamanan jamaah. Dengan arahan yang diberikan oleh pemimpin keagamaan, masyarakat dapat lebih mudah diarahkan untuk mematuhi larangan merokok di kawasan ibadah sehingga ruang tersebut tetap steril dari paparan asap rokok. Dalam sektor transportasi umum, kesadaran bersama perlu diwujudkan melalui kepatuhan terhadap tanda larangan merokok yang telah dipasang di berbagai fasilitas seperti halte, terminal, bus, dan kereta api. Penumpang diingatkan bahwa ruang transportasi digunakan bersama-sama oleh berbagai kelompok, termasuk anak-anak, perempuan hamil, dan lansia, yang sangat rentan terhadap paparan asap rokok. Apabila aturan tersebut dipatuhi, maka kenyamanan dan kesehatan seluruh pengguna transportasi dapat terjaga dengan baik. Selain itu, pengemudi maupun petugas transportasi diharapkan untuk memberikan teladan dengan tidak merokok selama bertugas, sehingga contoh yang ditunjukkan dapat memperkuat kesadaran masyarakat dalam menjaga kualitas udara di ruang publik. Dengan penerapan kesadaran bersama melalui sekolah, rumah ibadah, dan transportasi umum, kebijakan kawasan tanpa rokok tidak hanya dipandang sebagai aturan hukum yang bersifat formal, melainkan juga dapat dijalankan sebagai praktik sosial yang hidup di tengah masyarakat. Apabila upaya tersebut dijalankan secara konsisten, maka perubahan perilaku menuju pola hidup sehat dapat lebih mudah diwujudkan, dan tujuan utama peraturan daerah, yaitu perlindungan kesehatan publik, dapat dicapai secara lebih menyeluruh.

### **3. Perlindungan Kesehatan Publik Melalui Perda Kawasan Tanpa Rokok**

Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2019 tentang Kawasan Tanpa Rokok

(KTR) diposisikan sebagai perangkat hukum strategis yang dimaksudkan untuk memberikan perlindungan terhadap kesehatan masyarakat dari dampak negatif asap rokok. Dalam peraturan tersebut telah ditetapkan secara tegas larangan merokok, penjualan, promosi, serta iklan produk tembakau di kawasan tertentu yang berpotensi menimbulkan paparan asap rokok terhadap masyarakat luas. Melalui ketentuan tersebut, peraturan ini dipahami memiliki kedudukan penting dalam mewujudkan lingkungan yang sehat dan aman, khususnya bagi kelompok rentan seperti anak-anak, ibu hamil, dan perokok pasif.

a) Perlindungan Kesehatan Publik

Perlindungan kesehatan masyarakat ditempatkan sebagai tujuan utama dalam penetapan kawasan tanpa rokok di Kota Surabaya. Asap rokok yang mengandung berbagai zat berbahaya telah diketahui sebagai penyebab timbulnya penyakit kronis, seperti kanker paru, penyakit jantung, serta gangguan pernapasan. Paparan asap rokok dipahami tidak hanya membahayakan perokok aktif, tetapi juga perokok

pasif yang berada di sekitarnya. Oleh karena itu, pengaturan mengenai kawasan tanpa rokok ditetapkan sebagai langkah preventif yang efektif untuk mengurangi risiko kesehatan tersebut. Dengan adanya penetapan kawasan tanpa rokok pada fasilitas kesehatan, lembaga pendidikan, tempat ibadah, dan ruang publik lainnya, paparan asap rokok telah diminimalisasi secara signifikan. Selain itu, larangan terhadap penjualan serta promosi produk tembakau di kawasan tersebut juga diposisikan untuk membatasi akses dan menurunkan daya tarik rokok, khususnya bagi generasi muda yang rentan menjadi perokok pemula. Dengan demikian, perlindungan kesehatan masyarakat dapat diwujudkan secara nyata, sekaligus upaya pencegahan jangka panjang terhadap konsumsi rokok dapat dicapai.

b) Tantangan Penegakan Perda Kawasan Tanpa Rokok

Meskipun substansi Perda Kawasan Tanpa Rokok telah disusun secara kuat, berbagai tantangan dalam pelaksanaan dan penegakannya tetap dihadapi :

- 1) Pertama, kesadaran masyarakat terhadap pentingnya kawasan tanpa rokok masih belum merata, sehingga pelanggaran larangan merokok di area publik masih sering dijumpai.
- 2) Kedua, keterbatasan sumber daya aparat penegak hukum dipahami sebagai kendala utama dalam pelaksanaan pengawasan. Jumlah petugas yang terbatas, minimnya pelatihan khusus, serta belum optimalnya koordinasi antarinstansi terkait telah menghambat efektivitas penegakan hukum di lapangan.

Ketiga, resistensi dari pelaku usaha dan kelompok perokok juga menjadi hambatan dalam pelaksanaan Perda. Sebagian pelaku usaha menilai bahwa larangan merokok dapat berpotensi menurunkan pendapatan, sehingga dukungan terhadap kebijakan masih belum optimal. Di sisi lain, perokok aktif yang belum siap untuk mengubah kebiasaan dipahami sebagai tantangan dalam upaya perubahan perilaku masyarakat.

c) Strategi Penguatan Penegakan Kawasan Tanpa Rokok

Beberapa langkah strategis telah direkomendasikan untuk mengatasi tantangan tersebut

- 1) Peningkatan edukasi dan sosialisasi kepada masyarakat mengenai bahaya rokok serta manfaat kawasan tanpa rokok perlu dilakukan secara intensif dan berkelanjutan dengan melibatkan media, tokoh masyarakat, dan lembaga pendidikan.

- 2) Kapasitas aparat penegak hukum perlu diperkuat melalui penambahan personel, pemberian pelatihan khusus, serta penyediaan sarana dan prasarana yang memadai. Pembentukan tim terpadu yang melibatkan berbagai instansi terkait juga perlu dilakukan agar koordinasi dan sinergi dapat ditingkatkan.
- 3) Pendekatan kolaboratif dengan pelaku usaha serta komunitas perokok perlu dikembangkan. Insentif atau penghargaan dapat diberikan kepada pelaku usaha yang mendukung kebijakan kawasan tanpa rokok, sementara program rehabilitasi serta konseling dapat disediakan bagi perokok yang berkeinginan berhenti.
- 4) Pemanfaatan teknologi informasi untuk pelaporan pelanggaran oleh masyarakat perlu ditingkatkan. Aplikasi daring serta media sosial dapat dijadikan sarana efektif dalam pemantauan dan penindakan pelanggaran secara cepat dan transparan.

Dengan perlindungan kesehatan publik sebagai fokus utama serta penguatan strategi penegakan hukum yang tepat, Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 2 Tahun 2019 tentang Kawasan Tanpa Rokok dipandang memiliki potensi besar untuk menciptakan lingkungan yang sehat dan bebas dari dampak negatif rokok. Keberhasilan implementasi peraturan ini sangat ditentukan oleh komitmen bersama antara pemerintah, aparat penegak hukum, masyarakat, dan pemangku kepentingan lainnya dalam mewujudkan Surabaya sebagai kota sehat yang ramah bagi seluruh warganya. Berbagai manfaat telah dihasilkan dari penerapan KTR. Kualitas udara di ruang publik dapat terjaga karena asap rokok berhasil dikurangi. Produktivitas kerja para pegawai dapat ditingkatkan karena lingkungan kerja terbebas dari gangguan asap rokok. Perlindungan juga dapat diberikan kepada generasi muda sehingga peluang untuk terjerumus menjadi perokok pemula dapat ditekan. Selain itu, beban biaya kesehatan masyarakat dapat berkurang karena pengeluaran untuk pengobatan penyakit yang berkaitan dengan rokok dapat diminimalisasi. Dengan demikian, penerapan KTR dapat dipandang sebagai upaya Bersama dalam menciptakan lingkungan yang lebih sehat, aman, dan produktif. Meskipun kebijakan telah diberlakukan, efektivitas penerapan KTR di Kota Surabaya masih belum tercapai secara optimal. Berbagai pelanggaran masih ditemukan di tempat kerja, fasilitas kesehatan, terminal, maupun area pendidikan. Hal tersebut menunjukkan bahwa sosialisasi belum dilakukan secara menyeluruh dan pengawasan belum dilakukan secara konsisten. Di sejumlah instansi, tanggung jawab pengawasan masih diserahkan kepada petugas keamanan internal tanpa adanya standar operasional prosedur yang jelas. Sanksi yang seharusnya diterapkan secara tegas juga belum dijalankan sehingga efek jera belum terbentuk. Kondisi ini memperlihatkan bahwa implementasi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2019 masih menghadapi kendala serius pada aspek pelaksanaan di lapangan. Partisipasi masyarakat dipandang sangat menentukan keberhasilan KTR. Pengawasan tidak dapat dibebankan hanya kepada aparat penegak hukum, melainkan harus melibatkan warga secara aktif.

Melalui partisipasi tersebut, kepatuhan terhadap aturan dapat ditingkatkan, sekaligus pengawasan terhadap pelanggaran dapat diperluas. Tokoh masyarakat, pemuka agama, dan tenaga pendidik dapat dijadikan agen perubahan yang memberikan teladan hidup sehat. Dengan dukungan sosial yang kuat, penerapan KTR dapat dipahami lebih mudah oleh masyarakat, sekaligus lebih mudah dijalankan secara berkesinambungan. Prospek keberhasilan KTR di Kota Surabaya dapat diwujudkan apabila sejumlah langkah penguatan dilakukan. Pembentukan tim khusus di tingkat kota perlu dipertimbangkan agar pengawasan dan evaluasi dapat dijalankan secara efektif. Penerapan sanksi administratif maupun denda perlu ditegakkan secara konsisten

agar pelanggar memperoleh efek jera. Program edukasi yang berorientasi pada kelompok usia muda perlu diperluas agar mereka tidak ter dorong untuk merokok. Sinergi antarinstansi pemerintah, lembaga swasta, organisasi masyarakat sipil, dan media juga perlu ditingkatkan untuk memperkuat dukungan terhadap kebijakan ini. Jika langkah-langkah tersebut dilaksanakan, Kota Surabaya dapat dijadikan contoh kota besar yang berhasil menerapkan kawasan tanpa rokok sebagai bagian dari perlindungan kesehatan publik yang berkelanjutan. Penerapan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) diposisikan bukan hanya sebagai kebijakan di bidang kesehatan, tetapi juga sebagai kebijakan sosial. Melalui keberadaan kawasan bebas asap rokok, ruang publik dapat dijadikan lebih ramah bagi setiap lapisan masyarakat. Norma baru dalam kehidupan sosial dapat dibentuk, di mana merokok tidak lagi dipandang wajar di area umum.

Dengan demikian, masyarakat diarahkan untuk lebih menghargai hak orang lain dalam memperoleh udara yang bersih. Secara tidak langsung, kepedulian terhadap kesehatan bersama telah ditanamkan melalui pembiasaan ini, sehingga solidaritas sosial dapat diperkuat. Dampak ekonomi dari kebijakan KTR kerap dinilai negatif oleh sebagian pelaku usaha, terutama di bidang kuliner dan hiburan. Namun, apabila ditinjau dari perspektif jangka panjang, manfaat ekonomi justru dapat dirasakan secara nyata. Biaya kesehatan masyarakat dapat ditekan karena kasus penyakit yang berkaitan dengan rokok dapat diminimalisasi. Produktivitas tenaga kerja juga dapat ditingkatkan karena gangguan kesehatan akibat asap rokok berhasil dikurangi. Kondisi tersebut berimplikasi pada peningkatan stabilitas ekonomi daerah. Oleh karena itu, penerapan KTR seharusnya dipahami bukan sebagai beban, melainkan sebagai bentuk investasi kesehatan yang memberikan dampak ekonomi berkelanjutan.

## II. SIMPULAN

Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2019 tentang Kawasan Tanpa Rokok telah diposisikan sebagai instrumen hukum penting dalam melindungi kesehatan masyarakat dari bahaya asap rokok. Penegakan peraturan ini didukung oleh pengawasan, sanksi administratif, serta pelibatan masyarakat, dan diperkuat dengan peraturan nasional. Walaupun masih terdapat tantangan berupa rendahnya tingkat kesadaran masyarakat serta keterbatasan petugas penegak hukum, upaya melalui edukasi, penguatan kapasitas, dan kerja sama lintas sektor dipandang sebagai langkah strategis untuk memperkuat efektivitas penerapan peraturan tersebut.

## DAFTAR PUSTAKA

- Akter, Shamima. "Association of Smoke-Free Legislation With Risk of Preterm Birth, Low Birth Weight, and Acute Coronary Events: A Systematic Review and Meta-Analysis." *JAMA Network Open* 6, no. 1 (2023): e2250532. <https://doi.org/10.1001/jamanetworkopen.2022.50532>.
- Fu, Hong. "Effects of Comprehensive Smoke-Free Legislation on Smoking Prevalence and Healthcare Costs: Evidence from 22 Countries." *The Lancet Public Health* 9, no. 2 (n.d.): e123–34. [https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(23\)00239-2](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(23)00239-2).
- Hadjon, Philipus M. "Penegakan Hukum Dalam Perlindungan Kesehatan Masyarakat Dari Bahaya Rokok." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 21, no. 2 (2014): 245–60.
- Notoatmodjo, Soekidjo. "Implementasi Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok Di Indonesia: Studi Kasus Beberapa Kota." *Jurnal Kesehatan Masyarakat Nasional* 9, no. 3 (2015): 123–34.
- Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok, Pub. L. Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2019 Nomor 2 (2019).
- Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2013 Tentang Pedoman

- Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok, Pub. L. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 1411 (2013).
- Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 Tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan, Pub. L. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 278 (2012).
- Philipus M. Hadjon. *Hukum Administrasi Negara Dan Perkembangannya Di Indonesia*. Ilmu Hukum. Surabaya: Gadjah Mada University Press, 2015.
- Pungguh Eko Susanto. "Efektivitas Implementasi Peraturan Daerah Kawasan Tanpa Rokok Serta Peran Kesadaran Dan Ketaatan Hukum Di Wilayah Surabaya." *Jurnal Reformasi Hukum: Cogito Ergo Sum* 7, no. 1 (May 2024). <https://doi.org/10.51804/jrhces.v7i1.16620>.
- Rachmawati, Luluk & Prasetyo, Adi. "Tantangan Penegakan Peraturan Daerah Kawasan Tanpa Rokok Di Surabaya." *Jurnal Hukum Dan Kesehatan* 7, no. 1 (2019): 55–72.
- Radó, Miklós K. "The Effect of Smoke-Free Legislation on Respiratory and Cardiovascular Hospital Admissions: A Systematic Review and Meta-Analysis." *The Lancet Public Health* 6, no. 9 (2021): e611–21. [https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(21\)00136-4](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(21)00136-4).
- Rifqi Addardiri, Muh Ali Masnun, Nurul Hikmah. "Penegakan Sanksi Administratif Kawasan Tanpa Rokok Di Tempat Belajar Mengajar Di Kota Surabaya." *Jurnal Hukum* 9, no. 4 (January 2022). <https://doi.org/10.2674/novum.v0i0.43808>.
- Semple, Sean. "Smoke-Free Spaces: A Decade of Progress, Challenges and Future Directions." *Tobacco Control* 31, no. 2 (n.d.): 147–53. <https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2021-056732>.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pub. L. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244 (2014).
- Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan, Pub. L. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144 (2009).