

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Otonomi daerah yang termaktub dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bertujuan agar pemerintah daerah dapat mengatur dan mengurus sendiri urusannya. Otonomi daerah dipahami sebagai sebuah proses devolusi dalam sektor publik dimana terjadi pengalihan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota.¹

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur secara rinci tentang pembagian urusan pemerintahan yang terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.²

Selanjutnya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 dirubah menjadi Undang Undang No. 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah. Pada intinya, Undang Undang ini berisi dua hal, yaitu pertama, menghapus tugas dan wewenang DPRD Provinsi untuk mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur dan/atau

1M. Mas'ud Said, *Arah Baru Otonomi Daerah Di Indonesia*, Penerbitan Universitas Muhammadiyah, Malang, 2005, hlm. 6.

2 Lihat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang *Pemerintahan Daerah*, Bab IV Urusan Pemerintahan, Pasal 9.

wakil gubernur kepada presiden melalui menteri dalam negeri. Kedua, menghapus tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota untuk mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wali kota dan/atau wakil bupati/wakil wali kota kepada menteri dalam negeri melalui gubernur.

Pentingnya otonomi daerah pada hakikatnya adalah otonomi daerah diyakini dapat membantu meningkatkan kualitas dan efisiensi pemerintahan, membantu memajukan stabilitas dan persatuan nasional dan memajukan pembangunan daerah.³ Pemerintah daerah diberi kewenangan untuk mengurus urusan yang menyangkut dengan wilayah pemerintahannya masing-masing. Pemerintah daerah juga berhak untuk menerbitkan peraturan daerah, baik itu Peraturan Daerah Kota ataupun Peraturan Walikota, sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan daerah berupa Peraturan Walikota merupakan instrumen hukum dan politik yang dapat menjadi alat untuk mengatur masyarakat dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan. Agar tidak terjadi gesekan antar individu atau kelompok yang bisa merugikan satu sama lain, sehingga dapat menjaga keharmonisan serta kestabilan dalam masyarakat. Implementasi dari peraturan itu sendiri dipandang dalam pengertian yang luas merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja bersama sama untuk menjalankan kebijakan atau peraturan, guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.⁴

Salah satu permasalahan yang muncul biasanya adalah ketika suatu kelompok publik merasa dirugikan karena aktifitas yang dilakukan oleh kelompok

3 *Op.cit.*, hlm. 55.

4 James P. Lester dan Joseph Stewart dikutip dalam Budi Winarno. *Kebijakan Publik : Teori & Proses (Edisi Revisi)*, Yogyakarta, Media Presindo, 2002, hlm 101.

publik lain, rokok merupakan salah satu contohnya. Dalam situasi seperti ini kebijakan pemerintah menjadi andalan bagi publik yang merasa sangat dirugikan. Permasalahan ini diharapkan menjadi perhatian serius dari berbagai kalangan seperti, dinas kesehatan, lembaga pendidikan, LSM, peran masyarakat dan berbagai kalangan lainnya yang dianggap mampu memberikan jalan keluar untuk masalah ini.

Rokok merupakan salah satu zat adiktif⁵ yang bila digunakan mengakibatkan bahaya bagi kesehatan individu dan masyarakat. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa merokok sangat membahayakan diri perokok (perokok aktif) dan orang di sekitarnya (perokok pasif). Rokok yang dihisap manusia mengandung lebih dari 4.000 jenis bahan racun dan nikotin yang terkandung dalam rokok sesungguhnya mempunyai kekuatan adiksi (kecanduan) 2-3 kali lebih tinggi dari candu. Meskipun banyak orang merasa tidak enak atau tidak bisa berfikir sebelum merokok, masyarakat masih tidak menyadari bahwa keadaan itu sesungguhnya merupakan keadaan kecanduan atau mabuk rokok.⁶

Perokok pasif merupakan salah satu permasalahan penting bagi sebagian besar masyarakat Indonesia, terutama pada kelompok rentan seperti usia balita, anak sekolah dan populasi perempuan. Meskipun terjadi penurunan prevalensi terpapar asap rokok di dalam rumah pada tahun 2010 dibandingkan survei tahun sebelumnya, jumlah yang terpapar cukup tinggi mencapai 92 juta penduduk Indonesia, sementara jumlah total perokok aktif adalah lebih dari 58 juta orang.⁷

5 Zat adiktif adalah zat yang dapat menyebabkan efek ketagihan bagi pemakainya sehingga dapat mempengaruhi pengguna untuk terus mengkonsumsinya.

<http://www.bukupedia.net/2015/12/pengertian-dan-macam-macam-jenis-contoh-zat-adiktif-bahaya-serta-pencegahannya.html>. diakses April 2016.

6 TCSC (*Tobacco Control Support Centre*) Indonesia. <http://tcsc-indonesia.org/wp-content/uploads/2012/11/buku-Rokok-Mengapa-Haram-.pdf>.

7 *Ibid.*

Besaran permasalahan rokok yang sudah ada dapat menjadi dasar bagi para pemerhati masalah rokok dan pelaksana program kesehatan di tingkat pemerintahan maupun non-pemerintah serta lembaga terkait lainnya untuk lebih meningkatkan efektifitas program dan pengembangan program yang lebih terarah sesuai dengan kebutuhan di masyarakat, terutama untuk kelompok-kelompok rentan (anak usia sekolah, lansia, perempuan, pendidikan rendah dan ekonomi kurang,serta di perdesaan) disamping juga untuk populasi secara keseluruhan.

Oleh karena itu perlu dilakukan berbagai upaya pengamanan. Indonesia telah memiliki peraturan larangan merokok di tempat-tempat yang ditetapkan seperti yang dituangkan dalam Undang Undang Nomor 36 tahun 2009 tentang Kesehatan pada bagian ketujuhbelas Pengamanan Zat Adiktif, pasal 115.⁸

(1) "Fasilitas pelayanan kesehatan, tempat proses belajar mengajar, tempat anak bermain, tempat ibadah, angkutan umum, tempat kerja dan tempat umum dan tempat lain yang ditetapkan."

(2) "Pemerintah Daerah wajib menetapkan Kawasan Tanpa Rokok di wilayahnya."

Kawasan yang bebas dari asap rokok merupakan satu-satunya cara efektif dan mudah untuk melindungi masyarakat dari bahaya asap rokok orang lain. Kebiasaan merokok merupakan salah satu perubahan gaya hidup yang disebabkan oleh efek globalisasi yang dapat mempengaruhi kesehatan manusia dan pencemaran lingkungan hidup.

Pemerintah telah membuat kebijakan perlindungan terhadap bahaya rokok sebagai kebijakan terkait perlindungan lingkungan hidup. Perlindungan terhadap bahaya rokok dilakukan karena pada saat sekarang ini dapat kita lihat banyak

⁸ Lihat Undang Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan, Bagian Ketujuhbelas, Pasal 115 ayat (1) dan (2).

perokok yang tidak memperhatikan lingkungan hidup demi mendapat kepuasan tersendiri dengan merokok.

Pemerintah melakukan upaya penurunan angka penyakit tidak menular yang disebabkan oleh kebiasaan merokok, dengan mengeluarkan kebijakan yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan dan Peraturan Bersama Menteri Kesehatan dan Menteri Dalam Negeri Nomor 188/MENKES/PB/I/2011 Nomor 7 Tahun 2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok (KTR). Kawasan Tanpa Rokok adalah ruangan atau area yang dinyatakan dilarang untuk kegiatan merokok atau kegiatan memproduksi, menjual, mengiklankan, dan/atau mempromosikan produk tembakau.

Saat ini kebijakan larangan merokok di tempat umum di Indonesia menjadi kebijakan daerah, meskipun belum semua daerah sudah membuat kebijakan ini. Adapula kabupaten kota yang membuat semacam peraturan dari Walikota atau bupati, namun dalam pelaksanaannya masih banyak kekurangan.

Pada tahun 2011 sudah ada 23 wilayah yang sudah membuat peraturan tentang KTR. Dapat dilihat dalam tabel di bawah ini :

Tabel 1.1 Wilayah yang sudah membuat aturan Kawasan Tanpa Rokok⁹

Jakarta	Sragen	Bukit Tinggi
Palembang	Bali	Cirebon
Bogor	Makasar	Karanganyar
Bandung	Enrekang	Pekalongan
Yogyakarta	Lombok Timur	Lampung
Pontianak	padang	Denpasar
Surabaya	Padang Panjang	Bali

⁹ *Op.cit Tobacco Control Support Centre (TCSC) Indonesia (2011).*

Sumber : *Tobacco Control Support Centre (TCSC) Indonesia (2011).*

Dengan diwajibkannya pemerintah daerah untuk menetapkan kawasan tanpa rokok di daerahnya, Kota Padang sebagai Ibukota Provinsi Sumatera Barat yang mempunyai visi pembangunan kesehatan yakni “Mewujudkan Masyarakat Kota Padang Peduli Sehat, Mandiri, Berkualitas dan Berkeadilan Tahun 2019” juga telah menetapkan daerahnya sebagai kawasan tanpa rokok agar mampu melindungi dan meningkatkan kesehatan masyarakat.

Oleh karena itu Pemerintah Kota Padang telah memberlakukan Peraturan Walikota (Perwako) Padang Nomor 14 Tahun 2011 Tentang Kawasan Tanpa Rokok. Peraturan Walikota ini mulai diundangkan pada tanggal 31 Mei 2011. Sebelumnya mengenai kegiatan merokok yang dilakukan di tempat yang terdapat larangannya juga pernah disinggung di dalam Peraturan Daerah (Perda) Kota Padang Nomor 11 Tahun 2005 Tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat.¹⁰

Adapun Kawasan Tanpa Rokok yang diatur dalam Peraturan Walikota Padang Nomor 14 Tahun 2011, pasal 3 ayat (1) Setiap orang dilarang merokok di tempat umum. (2) Tempat umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi

¹¹ :

1. Pasar Modern
2. Pasar Tradisional
3. Tempat wisata

¹⁰ Lihat Perda Kota Padang No.11 Tahun 2005, Bab III Tertib Jalur Hijau Taman dan Tempat Umum, pasal 4 ayat (11).

¹¹ Peraturan Walikota Padang Nomor 14 Tahun 2011 Tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR) BAB III Pasal 3 ayat (1) dan (2).

4. Tempat hiburan
5. Hotel dan restoran
6. Taman kota
7. Tempat rekreasi
8. Halte
9. Terminal angkutan umum
10. Stasiun kereta api
11. Bandar udara.

Pada kawasan tanpa rokok (KTR) setiap kegiatan juga diatur sebagai berikut : setiap orang dan/ atau badan dilarang merokok, menjual dan/atau membeli produk rokok. Tujuan dari Peraturan Walikota Padang Nomor 14 Tahun

2011 Tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR) adalah untuk :

- a. Memberikan perlindungan dari bahaya asap rokok bagi perokok aktif¹² dan/atau perokok pasif.¹³
- b. Memberikan ruang dan lingkungan yang bersih dan sehat bagi masyarakat.
- c. Melindungi kesehatan masyarakat secara umum dari dampak buruk merokok baik langsung maupun tidak langsung.
- d. Menciptakan lingkungan yang bersih dan sehat bebas dari asap rokok.
- e. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
- f. Mencegah perokok pemula.

Adapun yang termasuk ke dalam kawasan tanpa rokok seperti yang tersurat pada pasal 3 adalah Pasar Modern, pasar tradisional, tempat wisata, tempat hiburan, hotel dan restoran, taman kota, tempat rekreasi, halte, Terminal angkutan umum, Stasiun kereta api dan Bandar udara, dan sesuai dengan penelitian, peneliti akan membahas salah satu kawasan tanpa rokok yaitu Pasar Tradisional yang merupakan tempat umum yang diartikan dalam pasal 1 poin (17), bahwa tempat umum adalah semua tempat tertutup yang dapat diakses oleh masyarakat umum dan/atau tempat yang dapat dimanfaatkan bersama-sama untuk

12 Perokok Aktif adalah setiap orang yang secara langsung menghisap asap rokok dari rokoknya yang sedang dibakar. Perwako No. 14 Tahun 2011 Bab I Ketentuan Umum, pasal 1 poin (7).

13 Perokok Pasif adalah setiap orang yang secara tidak langsung atau terpaksa menghisap asap rokok dari perokok aktif. Perwako No. 14 Tahun 2011 Bab I Ketentuan Umum, pasal 1 poin (8).

kegiatan masyarakat, terlepas dari kepemilikan atau hak untuk menggunakan yang dikelola oleh negara, swasta dan/atau masyarakat.¹⁴

Pasar tradisional merupakan salah satu wujud budaya lokal dan ekonomi rakyat yang dapat menjadi wahana efektif untuk melestarikan kebudayaan.

Interaksi sosial di dalam pasar tradisional sangat terlihat, hal ini dapat dibuktikan dari tata cara penjualan (sistem tawar-menawar) sampai dengan ragam latar belakang suku dan ras didalam kehidupan pasar tradisional.

Pasar tradisional sebagai pasar rakyat merupakan salah satu indikator paling nyata kegiatan ekonomi masyarakat di suatu wilayah, termasuk di Kota Padang. Kota Padang khususnya merupakan kota yang memiliki perkembangan pasar yang cukup pesat. Kota Padang merupakan kota yang memiliki banyak pasar, hal ini dikarenakan kebiasaan orang Minang adalah berdagang. Keberadaan pasar di Kota Padang sangat penting artinya bagi perkembangan perekonomian masyarakat, karena pasar mampu menampung hasil produksi petani dan mampu memenuhi segala kebutuhan sehari-hari masyarakat.

Peneliti memilih pasar sebagai kawasan penelitian karena pasar bersifat heterogen. Penjual dan pembeli mempunyai latar belakang dan terdiri dari kalangan yang berbeda-beda. Peneliti menemukan bahwa implementasi Peraturan Walikota Nomor 14 Tahun 2011 Tentang Kawasan Tanpa Rokok ini sulit untuk diterapkan karena tidak ada hierarki yang jelas didalam pasar. Pasar merupakan tempat umum yang disediakan oleh pemerintah untuk melakukan transaksi jual beli dan kelangsungan aktifitas masyarakat oleh karena itu pasar menjadi tempat bertemunya banyak orang (masyarakat) dengan segala macam aktifitas termasuk merokok.

¹⁴ Lihat Peraturan Walikota Padang Nomor 14 Tahun 2011 Tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR) BAB I pasal 1 poin 17.

Dalam penerapan Peraturan Walikota Nomor 14 Tahun 2011 tentang Kawasan Tanpa Rokok ini, Walikota melalui Dinas Kesehatan Kota Padang bertugas untuk (1) Memberikan penyuluhan dan pengetahuan mengenai bahaya merokok bagi perokok dan perokok pasif (2) Menyediakan konseling berhenti merokok (3) Memberikan informasi dan edukasi dan pengembangan kemampuan masyarakat untuk berperilaku hidup sehat. Selanjutnya Dinas Kesehatan Kota Padang melalui puskesmas puskesmas bertugas untuk melaksanakan poin poin tersebut agar sampai ke masyarakat.¹⁵

Pasar Alai sebagai salah satu pasar tradisional dan satu satunya pasar di Kota Padang yang letaknya sangat berdekatan dengan Puskesmas Alai dimana Puskesmas Alai merupakan Puskesmas induk di Kecamatan Padang Utara dan berada dibawah naungan Dinas Kesehatan Kota Padang¹⁶ yang ikut dilibatkan dalam sosialisasi Peraturan Walikota Padang Nomor 14 Tahun 2011 Tentang Kawasan Tanpa Rokok secara intensif agar sampai ke masyarakat khususnya lingkungan pasar.

Pasar Alai juga digunakan oleh masyarakat di Kota Padang untuk melakukan interaksi jual beli barang-barang atau hal lain yang diperlukan, merupakan tempat para pedagang dan pembeli dalam mencari nafkah, memenuhi kebutuhan hidupnya, sudah pasti pasar merupakan kawasan di mana proses jual beli dilakukan.

Pasar Alai merupakan tempat umum dan sudah pasti terikat oleh ketentuan Peraturan Walikota Padang Nomor 14 Tahun 2011 dan telah dijelaskan di dalam Perwako tersebut bahwa tempat umum adalah semua tempat tertutup yang dapat diakses oleh masyarakat umum dan atau tempat yang dimanfaatkan bersama sama

15 Wawancara dengan Dewi Sartika, Kasi Promosi Kesehatan dan Peran Serta Masyarakat (Promkes) Dinas Kesehatan Kota Padang tanggal 8 April 2016, pukul 10:03 WIB.

16 Wawancara dengan Liswarni, KESLING Puskesmas Alai Kota Padang tanggal 31 Maret 2016 Pukul 10.00 WIB.

untuk kegiatan masyarakat, terlepas dari hak kepemilikan atau hak untuk menggunakan yang dikelola oleh negara, swasta, dan atau masyarakat. Tempat umum sebagaimana dimaksud adalah tempat sampai batas kucuran air dari atap paling luar.

Kawasan yang menjadi bebas tanpa asap rokok di pasar Alai adalah kios kios yang tertutup atap dan bangunan yang berada di dalam pasar tersebut. Kawasan ini dinyatakan sebagai KTR karena tidak mempunyai sirkulasi langsung dengan udara luar. Sebagai sebuah sarana umum untuk melakukan kegiatan ekonomi yang merupakan hal penting untuk kelangsungan hidup dan memenuhi kebutuhan anggota keluarga baik pedagang maupun pembeli, tentunya sudah menjadi sebuah kewajiban moral bagi semua *stake holder* untuk memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat dalam hal penyediaan fasilitas pelayanan dan kontribusi juga nantinya untuk pemerintah daerah Kota Padang.

Meskipun sudah berjalan sekitar 5 tahun namun peneliti masih saja menemukan tindakan pelanggaran oleh beberapa oknum pedagang yang bebas merokok pada kawasan tanpa rokok. Hal ini terbukti dengan masih ditemukannya kegiatan jual beli rokok antara pedagang penjual rokok dan pembeli.¹⁷ Masih kurangnya sosialisasi yang dilakukan oleh pemerintah Kota Padang menyebabkan keberadaan Perwako ini tidak diketahui oleh sebagian besar masyarakat. Seperti yang diutarakan oleh salah seorang pengunjung di pasar Alai :

*“Awak ndak tau menau kalau dipasa ko ado larangan marokok atau indak doh buk, salamoko awak marokok dimapun alun ado kanai hukuman atau teguran, kok iyo dilarang marokok seharusnya dipasang papan gadang dilarang marokok buliah tau urang kan?”*¹⁸

(Terjemahan : “Saya tidak tahu menahu kalau di pasar ini ada larangan merokok atau tidak, buk. Selama ini saya merokok dimanapun belum ada

17 Observasi Peneliti pada kawasan pasar Alai kota Padang tanggal 31 Maret 2016, Pukul 12.30 WIB.

18 Wawancara dengan Martin pengunjung pasar Alai kota Padang tanggal 31 Maret 2016 Pukul 14.00 WIB.

mendapatkan hukuman ataupun teguran. Kalau iya dilarang merokok seharusnya dipasang papan besar dilarang merokok supaya orang tahu”)

Selain itu tempat-tempat makan dan warung yang ada di dalam pasar masih dengan bebas menjual produk rokok dari berbagai merek. Hal ini tentunya menimbulkan pertanyaan, mengapa dengan begitu gampangya terjadi pelanggaran terhadap sebuah aturan. Latar belakang sosial maupun pendidikan yang mayoritas masih rendah juga menjadi indikator kebiasaan merokok sehingga menjadi tantangan tersendiri bagi pemerintah daerah. Dengan adanya Perwako ini tidak hanya perokok pasif yang diuntungkan tetapi para perokok aktif dapat mengurangi intensitas merokok mereka sehingga juga akan berdampak positif untuk kesehatan mereka.

Selain berupa pelanggaran di atas peneliti juga menemukan adanya pelanggaran berupa penjualan produk rokok masih bisa dengan mudah ditemukan di warung-warung atau toko-toko di dalam pasar. Selain itu iklan atau reklame rokok juga masih terpampang pada sejumlah tempat strategis di jantung Kota Padang, seperti di Jalan Bagindo Aziz Chan beberapa baliho dan spanduk elektronik ukuran medium milik salah satu dari sekian perusahaan rokok di Indonesia. Nampaknya pihak Pemko Padang masih mengizinkan para sponsor rokok untuk memajang iklan rokok.

Setiap kebijakan tentu tidak sepenuhnya sempurna di dalam penerapannya, banyak hal-hal yang dihadapi oleh implementator. Dalam implementasi kebijakan perlu dilihat bagaimana komitmen implementator dan sesuai dengan kondisi dari masyarakatnya. Seperti yang dirumuskan oleh Mazmanian dan Sabatier¹⁹ mengenai implementasi kebijakan, yaitu pertama karakteristik masalah, yaitu mudah atau tidak sebuah masalah dikendalikan. Kedua, karakteristik kebijakan,

¹⁹Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm.94

adalah bagaimana kemampuan sebuah kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi. Ketiga, lingkungan kebijakan, adanya variabel diluar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi.

Permasalahan yang terjadi di Kota Padang terkait dengan Peraturan Walikota Padang tentang Kawasan Tanpa Rokok adalah masih terjadinya pelanggaran merokok dan jual beli rokok pada kawasan yang telah dilarang. Namun perlu dilakukan kajian lebih mendalam tentang fenomena ini, sehingga peneliti melakukan penelitian dengan judul **“Implementasi Peraturan Walikota Padang Nomor 14 Tahun 2011 tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR) (Studi Tentang Kawasan Tanpa Rokok di Pasar Alai Kota Padang)”**.

1.1 Rumusan Masalah

Pasar tradisional sebagai pasar rakyat merupakan salah satu indikator paling nyata kegiatan ekonomi masyarakat di suatu wilayah, termasuk di Kota Padang. Pasar Alai merupakan pasar tradisional dan tempat umum dan sudah pasti terikat oleh ketentuan Peraturan Walikota Padang Nomor 14 Tahun 2011 dan telah dijelaskan di dalam Perwako tersebut bahwa tempat umum adalah semua tempat tertutup yang dapat diakses oleh masyarakat umum dan atau tempat yang dimanfaatkan bersama sama untuk kegiatan masyarakat, terlepas dari hak kepemilikan atau hak untuk menggunakan yang dikelola oleh negara, swasta, dan atau masyarakat. Tempat umum sebagaimana dimaksud adalah tempat sampai batas kucuran air dari atap paling luar.

Kawasan yang menjadi bebas tanpa asap rokok di pasar Alai adalah kios kios yang tertutup atap dan bangunan yang berada di dalam pasar tersebut. Kawasan ini dinyatakan sebagai KTR karena tidak mempunyai sirkulasi langsung

dengan udara luar. Sebagai sebuah sarana umum untuk melakukan kegiatan ekonomi yang merupakan hal penting untuk kelangsungan hidup dan memenuhi kebutuhan anggota keluarga baik pedagang maupun pembeli, tentunya sudah menjadi sebuah kewajiban moral bagi semua *stake holder* untuk memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat dalam hal penyediaan fasilitas pelayanan dan kontribusi juga nantinya untuk pemerintah daerah Kota Padang.

Meskipun sudah berjalan sekitar 5 tahun namun peneliti masih saja menemukan tindakan pelanggaran oleh beberapa oknum pedagang yang bebas merokok pada kawasan tanpa rokok. Hal ini terbukti dengan masih ditemukannya kegiatan jual beli rokok antara pedagang penjual rokok dan pembeli.²⁰ Masih kurangnya sosialisasi yang dilakukan oleh pemerintah Kota Padang menyebabkan keberadaan Perwako ini tidak diketahui oleh sebagian besar masyarakat.

Selain itu tempat-tempat makan dan warung yang ada di dalam pasar masih dengan bebas menjual produk rokok dari berbagai merek. Hal ini tentunya menimbulkan pertanyaan, mengapa dengan begitu gampang terjadi pelanggaran terhadap sebuah aturan. Latar belakang sosial maupun pendidikan yang mayoritas masih rendah juga menjadi indikator kebiasaan merokok sehingga menjadi tantangan tersendiri bagi pemerintah daerah. Dengan adanya Perwako ini tidak hanya perokok pasif yang diuntungkan tetapi para perokok aktif dapat mengurangi intensitas merokok serta mencegah perokok pemula, sehingga juga akan berdampak positif untuk kesehatan mereka.

Selain berupa pelanggaran di atas peneliti juga menemukan adanya pelanggaran berupa penjualan produk rokok masih bisa dengan mudah ditemukan di warung-warung atau toko-toko di dalam pasar. Selain itu iklan atau reklame rokok juga masih terpampang pada sejumlah tempat strategis di jantung Kota

²⁰ Observasi Peneliti pada kawasan pasar Alai kota Padang tanggal 31 Maret 2016, Pukul 12.30 WIB.

Padang, seperti di Jalan Bagindo Aziz Chan beberapa baliho dan spanduk elektronik ukuran medium milik salah satu dari sekian perusahaan rokok di Indonesia. Nampaknya pihak Pemko Padang masih mengizinkan para sponsor rokok untuk memajang iklan rokok.

Setiap kebijakan tentu tidak sepenuhnya sempurna di dalam penerapannya, banyak hal-hal yang dihadapi oleh implementator. Dalam implementasi kebijakan perlu dilihat bagaimana komitmen implementator dan sesuai dengan kondisi dari masyarakatnya. Seperti yang dirumuskan oleh Mazmanian dan Sabatier²¹ mengenai implementasi kebijakan, pertama karakteristik masalah, yaitu mudah atau tidak sebuah masalah dikendalikan. Kedua, karakteristik kebijakan, adalah bagaimana kemampuan sebuah kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi. Ketiga, lingkungan kebijakan, adanya variabel diluar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi.

Dari latar belakang masalah yang telah diuraikan sebelumnya, peneliti merumuskan masalah sebagai berikut :

“Bagaimanakah Implementasi dan faktor faktor yang menghambat Peraturan Walikota Padang Nomor 14 Tahun 2011 Tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR), khususnya tentang kawasan tanpa rokok dan larangan pada kawasan tanpa rokok di Pasar Alai Kota Padang ?”

1.2 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk menjelaskan implementasi Peraturan Walikota Padang Nomor 14 Tahun 2011 tentang kawasan tanpa Rokok (Studi tentang Kawasan tanpa rokok di Pasar Alai Kota Padang).

²¹Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm.94

2. Untuk menjelaskan faktor-faktor yang menghambat implementasi Peraturan Walikota Padang Nomor 14 Tahun 2011 tentang kawasan tanpa Rokok (Studi tentang Kawasan tanpa rokok di Pasar Alai Kota Padang).

1.4 Manfaat Penelitian

1. Secara akademis
 - Memberikan sumbangan pemikiran dan perluasan wacana pemahaman teoritis bagi dunia akademis tentang kebijakan publik terutama pada tahap implementasi kebijakan, khususnya tentang peraturan daerah.
2. Secara Praktis
 - Memperluas dan memperdalam pemahaman peneliti sendiri tentang kebijakan publik, khususnya pada tahap implementasi kebijakan.
 - Memberi gambaran permasalahan dan kajian bagi pihak-pihak terkait dengan kebijakan Peraturan Walikota Padang Nomor 14 Tahun 2011 tentang Kawasan Tanpa Rokok, agar diperoleh pemahaman yang objektif dan dapat dijadikan rujukan dalam meningkatkan kualitas hidup masyarakat Kota Padang.

