

**Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Manusia memiliki berbagai macam kebiasaan yang dilakukannya dalam kehidupan sehari-hari. Diantara sekian banyak kebiasaan yang dilakukan manusia, ada salah satu kebiasaan yang sangat merugikan kesehatan mereka. Anehnya kebiasaan yang merugikan kesehatan ini sering dilakukan oleh masyarakat pada umumnya, yakni kebiasaan merokok. Merokok bukan saja orang dewasa dan remaja saja, bahkan anak-anak yang masih duduk dibangku sekolah sudah mulai merokok. Kebiasaan merokok adalah kebiasaan buruk nenek moyang yang tetap dilestarikan sampai sekarang ini. (Subagyo Partodiharjo, 2009:58)

Pada dasarnya asap rokok terdiri dari asap utama yang mengandung 25% kadar berbahaya dan asap sampingan yang mengandung 75% kadar berbahaya. Bahaya rokok tidak hanya berdampak pada orang yang merokok saja (perokok aktif) tetapi juga pada orang yang tidak merokok yang berada disekitar para perokok (perokok pasif) atau dikenal juga dengan istilah second-hand smoker. Dimana udara yang tercemar oleh perokok akan mencemari orang yang tidak merokok disekitarnya. Perokok pasif menghisap 75% bahan berbahaya ditambah separuh dari asap yang dihembuskan. Dari sebatang rokok mengandung 4000 bahan kimia beracun dan tidak kurang dari 69 diantaranya bersifat karsinogenik. Sehingga lingkungan yang tercemar asap rokok dapat membahayakan kesehatan. Kandungan bahan kimia tersebut



dapat menyebabkan berbagai penyakit tidak menular seperti jantung dan gangguan pembuluh darah, stroke, kanker paru-paru, dan kanker mulut. Selain itu, rokok juga dapat menyebabkan penurunan kesuburan, pertumbuhan janin baik fisik maupun IQ (*Intelegent Quotient*) yang melambat, gangguan imunitas bayi, dan peningkatan kematian. (dalam Aditama, 2006:34)

Dari tahun ke tahun jumlah perokok di dunia semakin meningkat. Begitu pula di Indonesia, yang merupakan negara dengan jumlah perokok terbesar ke-3 di dunia setelah china dan india. Menurut *World Health Organization* (WHO), setiap detik satu orang meninggal akibat merokok. Data di dunia menunjukkan tembakau membunuh lebih dari lima juta orang setiap tahun dan jika ini terus berlanjut, maka pada tahun 2020 diperkirakan terjadi 10 juta kematian dengan 70% kematian di Negara berkembang. Sedangkan konsumsi rokok di Indonesia mencapai 220 miliar batang per tahun. Dimana rokok mengandung berbagai macam zat adiktif yang dapat menimbulkan kecanduan dan menyebabkan turunnya tingkat kesehatan umum perokok karena menimbulkan gangguan pada organ-organ tubuh sehingga terjadi berbagai macam penyakit. (Soedarto, 2013:232)

Direktur WHO Kawasan Asia Pasifik menyatakan bahwa masalah rokok tampaknya tidak bisa diselesaikan lagi dengan hanya mengingatkan bahaya rokok bagi kesehatan, seminar, penyuluhan dan kampanye. Cara-cara seperti itu sudah dianggap tidak ampuh sehingga sudah waktunya diperlukan alat lain yang lebih ampuh yakni alat legalitas hukum atau



perundang-undangan. Untuk itu diperlukan komitmen yang kuat dari para pemimpin baik itu dari pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), tokoh masyarakat, LSM dan sebagainya, yang muaranya menghasilkan Undang-undang (UU) mengenai rokok. Salah satu cara untuk membatasi perilaku merokok, WHO mencanangkan program “Kawasan Tanpa Rokok” di tempat-tempat umum. Program seperti ini lazim diterapkan di berbagai negara, termasuk di ASEAN (Singapura, Malaysia bahkan Vietnam). Di Malaysia, orang merokok di tempat umum didenda 500 *ringgit* sedangkan di Bangkok didenda 2.000 *baht*. (M.N Bustan, 2000:123)

Begitu juga di Indonesia mengingat bahwa banyaknya efek buruk yang disebabkan oleh rokok, maka pemerintah Indonesia berupaya untuk mengendalikan dampak rokok tersebut melalui pengembangan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) yang dijabarkan dalam UU No 36 Tahun 2009 tentang kesehatan. Dimana terdapat pada pasal 10 “setiap orang berkewajiban menghormati hak orang lain dalam upaya memperoleh lingkungan yang sehat, baik fisik maupun biologi”. Pada pasal 13 ayat (1) “pengamanan penggunaan bahan yang mengandung zat adiktif diarahkan agar tidak mengganggu dan membahayakan kesehatan perseorangan, keluarga, masyarakat dan lingkungan”. Dalam ayat (2) “zat adiktif yang dimaksudkan meliputi tembakau, produk yang mengandung tembakau, padat, cair dan gas yang bersifat adiktif yang penggunaannya dapat menimbulkan kerugian diri atau masyarakat sekitar”. Kemudian dijelaskan dalam pasal 115 ayat (1)



“khusus bagi tempat kerja, tempat umum dan tempat lainnya dapat menyediakan tempat khusus untuk merokok”.

Keputusan Bersama Menteri Kesehatan dan Menteri Dalam Negeri Nomor 188/Menkes/PB/I/2011 tentang pedoman pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok. Terdapat pada pasal 1 ayat (1) “Kawasan Tanpa Rokok adalah ruangan atau area yang dinyatakan dilarang untuk kegiatan merokok atau kegiatan memproduksi, menjual, mengiklankan dan atau memproduksi produk tembakau”. Kemudian ayat (2) “tempat khusus untuk merokok adalah ruangan yang diperuntukkan khusus untuk kegiatan merokok yang berada didalam Kawasan Tanpa Rokok”. Selanjutnya PP Nomor 109 tahun 2012 tentang pengamanan bahan yang mengandung zat adiktif berupa produk tembakau bagi kesehatan. Dimana pada pasal 6 ayat (1) “pemerintah dan pemerintah daerah sesuai kewenangannya bertanggungjawab, mengatur, menyelenggarakan, membina dan mengawasi pengamanan bahan yang mengandung zat adiktif berupa produk tembakau bagi kesehatan”. Kemudian pada pasal 49 “menyatakan dengan tegas bahwa pemerintah dan pemerintah daerah wajib mewujudkan Kawasan Tanpa Rokok”.

Terkait dengan upaya pemerintah pusat tersebut, di Sumatera Barat juga merumuskan peraturan daerah No 8 Tahun 2012 tentang Kawasan Tanpa Rokok. Dimana pada pasal 21 menyatakan bahwa “peraturan daerah ini menjadi acuan bagi pemerintah Kabupaten atau Kota dalam pengaturan Kawasan Tanpa Rokok”. Dalam hal ini terdapat salah satu kota yang ada di Provinsi Sumatera Barat yang telah serius dalam menangani masalah

#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.



Kawasan Tanpa Rokok tersebut bahkan telah menerima reward dari pemerintah pusat. Daerah tersebut adalah pemerintah Kota Padang Panjang yang membuat komitmen untuk mengeluarkan perda tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kota Padang Panjang. Dimana sebelum munculnya perda Kawasan Tanpa Rokok tersebut, Walikota Padang Panjang membuat surat edaran 400/578.a/2005 tanggal 26 Mei 2005 tentang antisipasi terhadap bahaya rokok bagi kesehatan. Kemudian tahun 2007 Walikota Padang Panjang berinisiatif untuk membuat Ranperda bersama pemerintah lainnya untuk diajukan ke DPRD Padang Panjang. Pada 5 November 2008 Ranperda itu disetujui DPRD Padang Panjang untuk ditetapkan sebagai Peraturan Daerah No 8 Tahun 2009 Tentang Kawasan Tanpa Asap Rokok Dan Kawasan Tertib Rokok.

Papan-papan besar bertuliskan “Kawasan Tanpa Rokok” dan “Kawasan Tertib Rokok” terpampang besar di beberapa sudut Kota Padang Panjang, yang merupakan salah satu wilayah di Provinsi Sumatera Barat. Dimana pemerintah Kota Padang Panjang menetapkan Kawasan Tanpa Rokok dengan melarang kegiatan merokok di tempat yang telah dituangkan dalam perda Kawasan Tanpa Rokok dan menyediakan tempat khusus untuk merokok. Kawasan Tanpa Rokok adalah wilayah dimana tidak diperbolehkan merokok pada kawasan tersebut, sedangkan Kawasan tertib rokok adalah wilayah dimana hanya diperbolehkan merokok ditempat khusus yang telah disediakan.

#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

## Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

**Tabel 1.1**  
**Kawasan Tanpa Asap Rokok dan Kawasan Tertib Rokok**

Kawasan Tanpa Asap Rokok	Kawasan Tertib Rokok
a. Tempat pelayanan kesehatan. b. Tempat proses belajar mengajar. c. Tempat ibadah. d. Tempat kegiatan anak-anak. e. Angkutan umum dalam kota.	a. Tempat umum yaitu kawasan wisata, hotel, restoran, rumah makan, pasar dan terminal dimana disetiap tempat sudah disediakan tempat khusus untuk merokok. b. Tempat kerja yaitu kantor pemerintahan, kantor swasta, pabrik dan industri lainnya yang juga telah disediakan tempat khusus untuk merokok.

Sumber: Undang-Undang No 8 Tahun 2009

Berdasarkan tabel diatas cukup jelas dimana tempat yang tidak diperbolehkan untuk merokok dan tempat yang diperbolehkan untuk merokok bagi para perokok aktif. Bahkan, didalam Peraturan Walikota Padang Panjang No 10 Tahun 2009 tentang petunjuk peraturan daerah tentang Kawasan Tanpa Rokok menyebutkan bahwa “pemerintah daerah tidak lagi menerima iklan rokok pada media cetak luar ruangan di wilayah Kota Padang Panjang”.

Kemudian peraturan daerah No 8 Tahun 2009 tersebut direvisi menjadi peraturan Daerah No 2 Tahun 2014 Tentang Kawasan Tanpa Rokok. Dimana dalam pemberlakuan perda ini Pemkot Padang Panjang membuat komitmen bagi yang melanggar Perda No 2 Tahun 2014 Tentang Kawasan Tanpa Rokok akan didenda maksimal Rp 15 juta dan kurungan 3 bulan. Denda maksimal tersebut, diberlakukan bagi perusahaan yang membuat baliho atau reklame rokok di Padang Panjang. Sedangkan denda Rp 10 juta serta kurungan 3 bulan bagi pedagang yang berjualan rokok di Kawasan Tanpa Rokok dan denda minimal sebesar Rp 5 juta serta kurungan 3 bulan berlaku bagi warga



yang merokok di Kawasan Tanpa Rokok (Dalam Perda Kawasan Tanpa Rokok No 2 Tahun 2014)

Pelaksanaan perda Kawasan Tanpa Rokok ini tentu saja menimbulkan pro dan kontra ditengah masyarakat kota yang berpenduduk sekitar 48 ribu jiwa. Maklum, Padang Panjang adalah kota berhawa sejuk yang berada di kaki gunung merapi, singgalang, tandikek dan perbukitan. Kondisinya sangat mengundang selera para pecandu rokok untuk merokok, apalagi kebiasaan merokok sudah menjadi tradisi Adat Minang Kabau. Dimana rokok disuguhkan untuk kaum laki-laki dan siriah untuk perempuan pada prosesi adat saat mengundang para datuk, penghulu, dan kaum kerabat untuk datang menghadiri acara pernikahan. Rokok juga selalu disuguhkan pada saat acara pengajian serta acara lainnya. Dalam pelaksanaan perda Kawasan Tanpa Rokok di Kota Padang Panjang masih banyak ditemukan pelanggaran-pelanggaran, baik itu dari masyarakat, pegawai pemerintah bahkan para pelajar. Berikut data hasil razia Salpol PP Kota Padang Panjang pada tahun 2015 sampai 2016 terhadap pelaksanaan perda No 2 Tahun 2014 tentang Kawasan Tanpa Rokok:

1. Ditemukannya sekelompok pelajar STM Karya yang merokok di ruang belajar.
2. Ditemukannya puntung-puntung rokok di tong sampah Kantor BAPPEDA.
3. Ditemukannya asbak rokok, korek api, dan rokok (LA Light, Lucky Strike dan Class Mild) di Kantor KPU.

#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

4. Ditemukannya asbak rokok dan puntung-puntung rokok di bawah meja Kantor Balai Kota.
5. Ditemukannya asbak rokok dan puntung-puntung rokok di halaman Mesjid Nurul Hidayah.
6. Ditemukannya seorang pegawai yang merokok, asbak rokok, puntung-puntung rokok di Kantor SOSNAKER.
7. Ditemukannya puntung-puntung rokok di area perkantoran dan seorang pegawai negeri sipil sedang merokok dalam ruangan Dinas Perhubungan.
8. Ditemukannya orang yang sedang merokok di area Rumah Sakit diantaranya: cleaning service, pegawai negeri sipil Kab. Tanah Datar, wartawan dan pengunjung Rumah Sakit.
9. Ditemukannya gelas yang berisikan puntung rokok di Dinas Pertanian.
10. Ditemukannya puntung-puntung rokok berserakan di lantai atas dan di pot bunga Kantor DPRD.
11. Ditemukannya asbak rokok, bungkus rokok dan korek api di kantor Dinas Pasar.
12. Tidak berjalannya denda bagi yang melanggar perda Kawasan Tanpa Rokok.
13. Ditemukannya para pedagang yang menjual rokok ilegal yang tidak memiliki bea cukai di pasaran. (Dokumentasi dari Kantor Salpol PP Kota Padang Panjang pada tahun 2015 dan 2016)

Dari data diatas dapat disimpulkan bahwa masih banyak ditemukan oleh pihak pengawas pelaksana perda Kawasan Tanpa Rokok, yang melakukan pelanggaran terhadap perda tersebut dengan merokok di kawasan tanpa asap rokok. Dapat kita ketahui, betapapun baiknya kinerja lembaga pemerintahan tidak akan terlepas dari penilaian masyarakat. Dimana hal ini cukup beralasan karena masyarakat adalah subyek dari pembangunan itu sendiri sehingga kebijakan yang telah di formulasikan oleh lembaga pemerintahan dapat direalisasikan dengan baik melalui dukungan masyarakat. Namun dikalangan masyarakat masih terdapat perbedaan pandangan terhadap pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok, sehingga pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok tidak terealisasi dengan baik. Dimana keberadaan dan pelaksanaan perda Kawasan Tanpa Rokok masih sering disalah artikan atau tidak dapat dipahami dengan baik oleh masyarakat.

Berdasarkan uraian diatas maka peneliti tertarik untuk mengkaji permasalahan tersebut dengan mengangkat suatu judul penelitian yaitu: **“Analisis Pelaksanaan Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok Di Kota Padang Panjang Provinsi Sumatera Barat”**.

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka permasalahan dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana pelaksanaan kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di Kota Padang Panjang Provinsi Sumatera Barat.

### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

2. Apa saja faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di Kota Padang Panjang Provinsi Sumatera Barat.

### 1.3 Tujuan Penelitian

Dari rumusan masalah yang telah dikemukakan, maka penelitian ini bertujuan:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di Kota Padang Panjang Provinsi Sumatera Barat.
2. Untuk mengetahui faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di Kota Padang Panjang Provinsi Sumatera Barat.

### 1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan uraian latar belakang masalah dan rumusan masalah sehingga peneliti dapat menyimpulkan manfaat penelitian ini dilakukan adalah:

1. Manfaat Teoritis

Sebagai bahan referensi dan bahan pembandingan dalam pembahasan dan pengkajian ilmu pengetahuan khususnya mengenai persepsi masyarakat terhadap pelaksanaan kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di Kota Padang Panjang Provinsi Sumatera Barat. Serta untuk mengembangkan ilmu-ilmu yang telah didapatkan selama masa perkuliahan dan juga berguna bagi perkembangan khazanah Ilmu Administrasi Negara.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi masyarakat, lembaga pemerintah terkait, dan tentunya aparaturnya pelaksana perda Kawasan



Tanpa Rokok untuk dapat lebih meningkatkan pemahaman terhadap kebijakan pemerintah khususnya terkait pelaksanaan perda tentang Kawasan Tanpa Rokok agar dapat berjalan secara efektif dan maksimal.

### 1.5 Sistematika Penelitian

Secara umum peneliti membagi sistematika penelitian dalam enam bab, dimana masing-masing bab diuraikan sebagai berikut:

**BAB I** Pendahuluan: Pada bab ini peneliti menguraikan tentang Latar belakang masalah, Rumusan masalah, Tujuan penelitian, Manfaat penelitian, dan Sistematika penelitian.

**BAB II** Landasan Teori: Pada bab ini menjelaskan mengenai logika atau penalaran, atau seperangkat konsep, defenisi dan proporsi yang disusun secara sistematis yang berisikan teori-teori, referensi yang bersumber dari buku, review, jurnal, publikasi yang relevan. Masalah yang diteliti berisikan diantaranya: Landasan teori, Pandangan islam, Kajian terdahulu, Kerangka pemikiran, Defenisi konsep dan Indikator penelitian.

**BAB III** Metode Penelitian: Pada bab ini berisikan tentang Lokasi dan waktu penelitian, Jenis penelitian, Sumber data, Metode pengumpulan data, Populasi dan sampel, dan analisa data.

**BAB IV** Gambaran Umum Objek Penelitian: Pada bab ini mengemukakan tentang Sejarah singkat Kota Padang Panjang, Visi dan misi Kota Padang Panjang, Monografi Kota Padang Panjang, Letak dan batas administrasi wilayah, Demografi (kependudukan), Perekonomian

**Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Kota Padang Panjang.

**BAB V Hasil Penelitian Dan Pembahasan:** Pada bab ini membahas tentang hasil penelitian yang dilakukan peneliti di Kota Padang Panjang.

**BAB VI Penutup:** Pada bab ini mencoba mengambil beberapa kesimpulan dan dilanjutkan dengan memberikan saran-saran tentang skripsi.

**DAFTAR PUSTAKA**