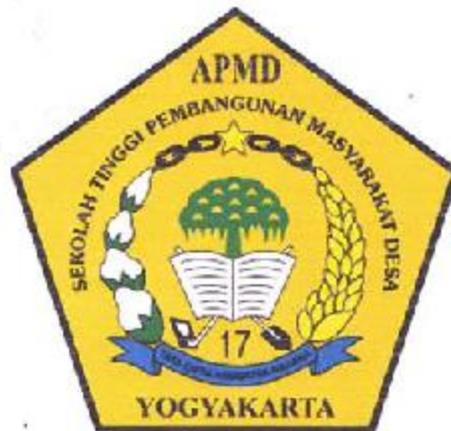


SKRIPSI

IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KOTA YOGYAKARTA  
NOMOR 2 TAHUN 2017 TENTANG KAWASAN TANPA ROKOK  
*(Studi Implementasi Kawasan Tanpa Rokok Di Pedestrian Malioboro)*



Disusun Oleh :

Muhammad Khoirurroziqin

NIM : 17520281

PROGRAM STUDI ILMU PEMERINTAHAN STRATA SATU (S1)  
SEKOLAH TINGGI PEMBANGUNAN MASYARAKAT DESA "APMD"  
YOGYAKARTA

2022



SKRIPSI

IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KOTA YOGYAKARTA  
NOMOR 2 TAHUN 2017 TENTANG KAWASAN TANPA ROKOK

*(Studi Implementasi Kawasan Tanpa Rokok Di Pedestrian Malioboro)*

Diajukan Untuk Memenuhi Syarat Guna Mencapai Gelar Sarjana Strata 1 (S1)  
Program Studi Ilmu Pemerintahan Di Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa  
"APMD" Yogyakarta



Disusun Oleh:  
Muhammad Khoirurroziqin  
17520281

PROGRAM STUDI ILMU PEMERINTAHAN STRATA SATU (S1)  
SEKOLAH TINGGI PEMBANGUNAN MASYARAKAT DESA "APMD"

YOGYAKARTA

2022

## HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini telah diuji dan dipertahankan di depan Tim Penguji untuk memenuhi persyaratan memperoleh gelar Sarjana (S1) Program Studi Ilmu Pemerintahan di Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa "APMD" Yogyakarta pada :

Hari : Jum'at  
Tanggal : 10 Juni 2022  
Waktu : 12.00 WIB  
Tempat : Ruang Ujian Skripsi STPMD "APMD" Yogyakarta

### TIM PENGUJI

Nama

Tanda Tangan

1. Ir. Nelly Tiurmida, MPA  
Ketua Penguji/Pembimbing

2. Rr. Leslie Retno Angeningsih, Ph.D  
Penguji Samping 1

3. Utami Sulistiana, S.P., M.P.  
Penguji Samping 2



*Nelly Tiurmida*

*Retno Angeningsih*

*Utami Sulistiana*

Mengetahui,  
Ketua Program Studi Ilmu Pemerintahan



*Dr. Guno Tri Tjahjoko*  
Dr. Guno Tri Tjahjoko, MA

## HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Muhammad Khoiruroziqin

NIM : 17520281

Program Studi : Ilmu Pemerintahan

Menyatakan bahwa Skripsi yang berjudul “Implementasi Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Kawasan Tanpa Rokok” (Studi Implementasi Kawasan Tanpa Rokok Di Pedestrian Malioboro) adalah benar benar merupakan hasil karya sendiri, dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik yang berlaku berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh.

Yogyakarta, 01 Juli 2022

Yang membuat pernyataan,



Muhammad Khoiruroziqin

NIM. 17520281

## MOTTO

إِنَّ مَعَ الْعُسْرِ يُسْرًا  
*Inna ma'al-'usri yusrā*

“Sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan”

## HALAMAN PERSEMBAHAN

Segala puji dan syukur saya panjatkan kehadirat Allah Subhanahu Wata'ala, karena atas berkat dan rahmat-Nya maka saya dapat menyelesaikan skripsi ini dalam keadaan sehat walafiat. Saya persembahkan skripsi ini kepada orang-orang yang berarti dalam hidup saya :

1. Kepada kedua orang tua tercinta Bapak Rumadi (Alm) dan Ibu Muthoharoh yang telah bersusah payah memberikan yang terbaik untuk saya tanpa pamrih baik itu do'a maupun dukungan dengan penuh kesabaran dan kasih sayang.
2. Untuk Kakak saya Muhammad Afif Murtadlo, Farly Rizqi Annur, Vyjrie Auliyanti Mafikasari dan Adik saya Izzatun Nisa Amalia yang selalu mendukung dan memberi perhatian kepada saya untuk terus meraih harapan-harapan dengan penuh semangat. Saya berharap Kakak maupun Adik Saya mendapatkan hal yang lebih dari pencapaian saya saat ini.
3. Untuk Mbah Kusnan (almarhum), Mbah Kaimah (almarhumah), Mbah Munadi (Almarhum), Mbah Surini (Almarhumah) yang selalu mendo'akan dan memberikan support kepada saya dalam menimba ilmu. Matur Suwun Mbah al-fatihah kagem simbah.
4. Untuk Sefti Novita yang selalu memberikan dukungan, dorongan, semangat, dan menemani saya ketika saya mengalami fase hidup berada dibawah. Bagi saya engkau adalah *support system* terbaik dalam sejarah perjalanan hidup saya.
5. Untuk saudaraku Faiz, Syahbana, Ochi, Bagus, Ivan, Leo, Purnomo, Riswan, Alam, Arda, Wildan, Chesario, Revino, Amruna, Nandar, Ryan dan masih banyak yang belum saya sebutkan.

6. Untuk teman kerja saya selama berada di Yogyakarta Arif, Dowan, Karina, Nabila, Echa, Azel, Wiya, Daffa, Dimas, April, Zulva, Yakin, Ajik, Dira, Tama
7. Untuk teman-teman *Driver Shoope Food* di Yogyakarta, terima kasih telah memberikan informasi terbaru tentang orderan yang melimpah.
8. Teruntuk almamater kampus terbaik Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa “APMD” Yogyakarta.

## KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur kehadirat Tuhan Yang Maha Kuasa atas limpahan Rahmat dan Karunia-Nya atas segala upaya yang telah diberikan sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini dengan judul **“Implementasi Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Kawasan Tanpa Rokok” (Studi Implementasi Kawasan Tanpa Rokok Di Pedestrian Malioboro)**.

Penulisan skripsi ini tentu tidak terlepas dari dukungan dan bantuan dari berbagai pihak secara langsung maupun tidak langsung. Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Kepada kedua orang tua tercinta Bapak Rumadi (Alm) dan Ibu Muthoharoh yang telah bersusah payah memberikan yang terbaik untuk saya tanpa pamrih baik itu do'a maupun dukungan dengan penuh kesabaran dan kasih sayang.
2. Kakak saya Afif, Kiki, Fika selaku kakak kandung saya dan Lia selaku adik kandung saya.
3. Bapak Dr. Sutoro Eko Yunanto, M.Si selaku Ketua Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa “APMD” Yogyakarta.
4. Bapak Dr. Guno Tri Tjahjoko, M.A. selaku Ketua Program Studi Ilmu Pemerintahan Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa “APMD” Yogyakarta.
5. Ibu Ir. Nelly Tiurmida, MPA selaku Dosen Pembimbing yang telah meluangkan waktunya untuk membimbing penulis sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini.
6. Bapak dan Ibu dosen serta segenap karyawan Program Studi Ilmu Pemerintahan Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa “APMD” Yogyakarta.

7. Teman-teman Kampus Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa “APMD” Yogyakarta.
8. Bapak Ibu jajaran Pengurus Forum Pemantau Independen (Forpi) serta para pedagang dan pengunjung wisatawan di Malioboro yang telah memberikan ruang dan waktu kepada saya untuk melakukan penelitian ini.

Dalam karya skripsi ini masih jauh dari kata sempurna, oleh karena itu penulis mengharapkan kritik dan saran yang bersifat membangun dari semua pihak sehingga akhirnya skripsi ini dapat memberikan manfaat. Akhir kata penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah terlibat membantu.

Yogyakarta, 01 Juli 2022

**Muhammad Khoirurroziqin**

NIM. 17520281

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN.....</b>	<b>ii</b>
<b>HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN.....</b>	<b>iii</b>
<b>MOTTO .....</b>	<b>iv</b>
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN .....</b>	<b>v</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>vii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>ix</b>
<b>INTISARI .....</b>	<b>xiv</b>
<b>BAB 1 PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah.....	5
C. Tujuan Penelitian .....	5
D. Manfaat Penelitian .....	6
E. Literature Review .....	6
F. Kerangka Konseptual.....	10
1. Kebijakan .....	10
2. Implementasi Kebijakan .....	16
3. Implementasi Gap .....	24
4. <i>Governing</i> .....	32
G. Ruang Lingkup .....	33

H. Metode Penelitian .....	34
1. Jenis Penelitian.....	34
2. Unit Analisis .....	34
3. Teknik Pengumpulan Data.....	36
4. Teknik Analisis Data.....	38
<b>BAB II DESKRIPSI KEADAAN UMUM MALIOBORO .....</b>	<b>41</b>
A. Gambaran Umum Malioboro .....	41
B. Sarana Dan Prasarana Di Malioboro.....	45
C. Keadaan Geografis Malioboro .....	51
<b>BAB III ANALISIS PERATURAN DAERAH NOMOR 2 TAHUN 2017 TENTANG</b>	
<b>KAWASAN TANPA ROKOK DI MALIOBORO .....</b>	<b>53</b>
A. Kawasan Tanpa Rokok Di Malioboro .....	53
B. Komunikasi Dalam Penerapan Kawasan Tanpa Rokok Di Malioboro Kota Yogyakarta.....	54
C. Sumber Daya Manusia Serta Sarana Dan Prasarana Sebagai Penunjang Dalam Pelaksanaan Implementasi Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Kawasan Tanpa Rokok .....	58
D. Disposisi Yang Ada Pada Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Kawasan Tanpa Rokok Di Pedestrian Malioboro.....	61

<b>BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN .....</b>	<b>65</b>
A. Kesimpulan .....	65
B. Saran .....	67
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>69</b>
<b>LAMPIRAN.....</b>	<b>71</b>

## DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 : Daftar Informan .....	36
Tabel 2.1 : Pertumbuhan Kunjungan Wisatawan Ke DIY.....	44

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 : Lokasi Tempat Khusus Merokok Di Taman Parkir Abu Bakar Ali .....	49
Gambar 2.2 : Lokasi Tempat Khusus Merokok Di Pasar Beringharjo Lantai 3 (tiga) .....	49
Gambar 2.3 : Lokasi Khusus Merokok Di Utara Malioboro Mall.....	50
Gambar 2.4 : Lokasi Khusus Merokok Di Utara Ramayana Mall.....	50
Gambar 2.5 : Peta Jalan Malioboro.....	52
Gambar 2.6 : Peta Malioboro Menurut <i>Google Maps</i> .....	52

## INTISARI

Malioboro merupakan salah satu *icon* dan destinasi wisata yang banyak dikunjungi oleh wisatawan. Hal ini yang membuat Pemerintah Kota Yogyakarta membuat Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2017 Mengenai Kawasan Tanpa Rokok di pedestrian Malioboro. tujuannya adalah untuk membangun komitmen agar memberikan perlindungan hukum bagi warga kota dari paparan asap rokok, memberikan ruang dan lingkungan yang bersih dan sehat bagi masyarakat dan melindungi kesehatan masyarakat perokok maupun bukan perokok. Hal ini merupakan visi dari Kota Yogyakarta yaitu Meneguhkan Kota Yogyakarta sebagai Kota Nyaman Huni.

Penelitian ini bertujuan untuk mengeksplorasi implementasi Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kawasan Tanpa Rokok yang diterapkan pada Kawasan wisata Malioboro. Dalam penelitian ini teknik yang digunakan untuk pengumpulan data antara lain : observasi, wawancara, dan dokumentasi di lokasi penelitian. selanjutnya peneliti akan mengeksplorasi hasil penelitian dengan menggunakan teknik analisis data kualitatif melalui beberapa tahap yaitu: reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

Dari hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti, bahwa Implementasi Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No. 2 Tahun 2017 tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR) di pedestrian Malioboro mengalami *implementation gap*, yaitu suatu keadaan dimana dalam penerapan kebijakan terjadi perbedaan antara apa yang diharapkan dengan apa yang seharusnya tercapai. Pemerintah Kota Yogyakarta masih mendapatkan banyak kendala mengenai penerapan KTR di Malioboro. Banyaknya pengunjung maupun wisatawan yang datang silih berganti setiap hari menjadi hambatan utama bagi Pemerintah Kota Yogyakarta, melalui Petugas Jogoboro (Petugas Jaga Malioboro) untuk merealisasikan Perda tersebut, agar perda tersebut berhasil diharapkan para pengunjung maupun wisatawan di Malioboro untuk mentaati aturan yang sudah diberlakukan.

**Kata Kunci : Implementasi, Kawasan Tanpa Rokok**

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Ketentuan Pasal 52 Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan, mewajibkan Pemerintah Daerah menetapkan Kawasan Tanpa Rokok di wilayahnya. Kawasan Tanpa Rokok (KTR) atau yang selanjutnya disingkat (KTR) merupakan ruangan atau area yang dinyatakan dilarang untuk kegiatan merokok atau kegiatan memproduksi, menjual, mengiklankan dan/ atau mempromosikan produk tembakau.

Salah satu Pemerintah Daerah yang merespon hal tersebut ialah Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta. Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta membuat kebijakan tentang Kawasan Tanpa Rokok karena komitmen untuk memberikan perlindungan hukum bagi warga kotanya dari paparan asap rokok orang lain, memberikan ruang dan lingkungan yang bersih dan sehat bagi masyarakat dan melindungi kesehatan masyarakat perokok maupun bukan perokok dari dampak buruk asap rokok baik langsung maupun tidak langsung.

Melalui Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kawasan Tanpa Rokok, peraturan ini dimaksudkan untuk mengatur para perokok aktif agar tidak merokok di sembarang tempat, sehingga tidak mengganggu orang lain yang tidak merokok atau perokok pasif. Mengingat dampak asap rokok mengandung sekitar 7.000 bahan kimia berbahaya, seperti karbon *monoksida*, *hidrogen sianida*, dan *benzena*. Jika terpapar secara terus-

menerus, asap rokok dapat menyebabkan kerusakan sel dan jaringan tubuh serta menimbulkan masalah kesehatan bagi siapa pun yang menghirupnya. Badan kesehatan dunia (WHO) memperkirakan setidaknya ada 8 juta kematian yang disebabkan oleh asap rokok dan 1,2 juta kasus di antaranya terjadi pada perokok pasif (<http://ners.unair.ac.id/site/index.php/news-fkp-unair/30-lihat/770-bahaya-menjadi-perokok-pasif-dan-langkah-pencegahannya>).

Untuk melaksanakan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kawasan Tanpa Rokok, Walikota Yogyakarta mengeluarkan Peraturan Walikota Nomor 22 Tahun 2017 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Kawasan Tanpa Rokok. Dalam Peraturan Daerah No 2 Tahun 2017 Tentang Kawasan Tanpa Rokok disebutkan bahwa ada beberapa tempat dalam kawasan tanpa rokok diantaranya fasilitas tempat kesehatan, tempat proses belajar-mengajar, tempat anak bermain, tempat ibadah, angkutan umum, tempat kerja, dan tempat umum dan tempat lain yang ditetapkan. Diberlakukannya kawasan tanpa rokok menunjukkan keseriusan Pemerintah Daerah dalam memperkuat tata Kota Yogyakarta dan kelestarian lingkungan yang bebas asap rokok serta meneguhkan Kota Yogyakarta sebagai kota nyaman huni.

Malioboro sebagai salah satu tempat umum tepatnya ialah tempat wisata yang menjadi *icon* Kota Yogyakarta sekaligus menjadi tempat rekreasi dan hiburan bertujuan untuk pariwisata yang bersifat komersial telah ditetapkan sebagai KTR. Meskipun sudah dibuatkan tempat khusus merokok di sepanjang jalan Malioboro, namun masih terjadi pro-kontra terkait penetapan Malioboro

sebagai KTR. Khususnya bagi para pedagang rokok di wilayah Malioboro, karena penjualan rokok merupakan salah satu sumber pendapatan bagi para pedagang (Widodo, 2021).

Senada dengan penelitian yang dilakukan oleh Rin Agustina Ayuni dan Nasrullah tentang Implementasi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2017 tentang KTR di Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta (2020), mereka menemukan penerapan KTR di Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta mengalami berbagai kendala. Salah satunya adalah masih banyak pegawai kantor maupun pengunjung/ wisatawan yang belum mengetahui Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2017 tentang KTR dan masih pengunjung yang masih banyak merokok tidak pada tempat khusus merokok yang disediakan (Ayuni dan Nasrullah, 2020).

Forum Pemantau Independen (Forpi) Kota Yogyakarta sebuah lembaga yang dibentuk sebagai pemantau pelaksanaan pakta integritas berdasarkan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 87 Tahun 2014 tentang Forum Pemantau Independen, telah melakukan pemantauan kebijakan KTR di kawasan Malioboro. Dalam pemantauan Forpi, masih banyak pengunjung di kawasan Malioboro yang belum menaati Perda Nomor 2 Tahun 2017 tentang KTR. Ditemukan masih banyak pengunjung yang merokok dengan santai di tempat teduh atau tidak pada tempat yang sudah disediakan. Ada juga pengunjung terlihat khawatir menghisap rokok sambil berjalan (Dinanta, 2020).

Setelah melakukan pemantauan, Forpi merekomendasikan agar Pemerintah Kota Yogyakarta lebih masif lagi untuk melakukan sosialisasi.

Ditambah lagi supaya petugas harus lebih berani untuk menegur dan mengarahkan para pelanggar agar merokok di tempat yang telah disediakan. Sejatinya, Pemerintah Kota Yogyakarta telah berulang kali melakukan sosialisasi terhadap KTR Malioboro. Melalui Dinas Kesehatan dan Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana turut menggandeng generasi milenial untuk mensosialisasikan Perda KTR (Dinanta, 2020).

Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) dan Petugas jaga Malioboro (Jogoboro) yang digandeng oleh Pemerintah Kota Yogyakarta untuk sosialisasi dan melakukan tindakan ringan sudah banyak melakukan tugasnya. Selama ini, sanksi yang diberikan belum sesuai dengan yang ada dalam Perda Nomor 2 Tahun 2017 tentang KTR, yakni sanksi denda maksimal sebesar Rp7,5 juta atau kurungan paling lama satu bulan. Sanksi yang diberikan masih sebatas sanksi sosial, tegur lisan, tertulis, dan atau dipublikasikan secara massal. Foto merokok itu bisa dipublikasikan (CNN Indonesia, 2021).

Guna memaksimalkan KTR Malioboro, Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta yang pada sepanjang tahun 2020 mensosialisasikan mengenai KTR di Kota Yogyakarta dengan keterbatasan waktu dan tempat karena adanya situasi pandemi Covid-19 memaksimalkan melalui media elektronik seperti, *Instagram*, *Twitter*, dan *Facebook*. Kali ini mempunyai cara baru, Dinas Kesehatan akan melakukan survey kepatuhan KTR di Malioboro pada Februari - Maret 2021 dengan harapan masyarakat Kota Yogyakarta ikut membantu pemerintah dalam menerapkan protokol kesehatan 4M (memakai masker, mencuci tangan pakai

sabun, menjaga jarak, menghindari kerumunan) + 1 TM (tidak merokok) (Portal Berita Pemerintah Kota Yogyakarta, 2020).

Berdasarkan uraian diatas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Implementasi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Kawasan Tanpa Rokok Di Kawasan Malioboro”. Hal ini penting karena akan memberikan gambaran nyata terkait implementasi kebijakan di tempat wisata yaitu Malioboro Kota Yogyakarta.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan pada latar belakang masalah yang dijelaskan di atas, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut: **Bagaimana Implementasi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kawasan Malioboro Kota Yogyakarta?**

## **C. Tujuan Penelitian**

Berangkat dari rumusan masalah yang telah diuraikan diatas, maka penelitian ini bertujuan untuk :

1. Untuk memperoleh gambaran dari implementasi Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kawasan Tanpa Rokok yang diterapkan pada kawasan Malioboro.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mendukung dan menghambat dalam implementasi Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kawasan Tanpa Rokok yang diterapkan pada kawasan Malioboro.

3. Untuk mengetahui respon masyarakat terkait Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 tahun 2017 tentang Kawasan Tanpa Rokok yang diterapkan pada kawasan wisata Malioboro.

#### **D. Manfaat Penelitian**

##### **1. Manfaat Akademik**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2017 tentang KTR di Kota Yogyakarta serta dapat menunjang perkembangan disiplin ilmu pengetahuan khususnya pada ilmu pemerintahan serta untuk menjadi bahan masukan yang dapat mendukung bagi penelitian maupun pihak lain yang tertarik dalam bidang penelitian yang sama

##### **2. Manfaat Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi landasan pegangan penulis dalam menerapkan ilmu-ilmu yang penulis peroleh dibangku perkuliahan, serta penelitian ini agar dapat dijadikan literatur terhadap masyarakat secara umum maupun pengunjung ataupun wisatawan khususnya dalam mendukung atau merespon Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2017 tentang KTR Kota Yogyakarta di kawasan Malioboro.

#### **E. Literature Review**

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh peneliti sebelumnya, seperti penelitian Ayuni dan Nasrullah, (2020) tentang Implementasi Peraturan Daerah tentang Kawasan Tanpa Rokok di Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta, hasil dari penelitiannya mengatakan bahwa implementasi tentang KTR cukup berhasil

dilakukan di Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta. Hal ini dilihat dari pola perilaku pegawai terhadap peraturan tersebut. Namun, masih ada pula beberapa pegawai yang tidak mematuhi. Melalui pengalaman empiris dan metode wawancara yang dilakukan, peneliti menemukan beberapa faktor yang dapat mendukung jalannya kebijakan, yakni komunikasi, sumber daya, sikap, dan struktur birokrasi. Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta melakukan 2 (dua) cara untuk menerapkan Peraturan Daerah Kawasan Tanpa Rokok, yakni sosialisasi dan penetapan aturan.

Penelitian Gunawan, (2019) tentang Implementasi Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 2017 tentang Kawasan Tanpa Rokok di Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Kota Yogyakarta sudah dapat dikatakan berjalan. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan melakukan wawancara terhadap 12 (dua belas) informan, peneliti menemukan kunci implementasi kebijakan tersebut dilakukan dengan strategi komunikasi. Maksudnya adalah dengan melakukan komunikasi melalui poster dan pamflet larangan merokok. Dari sisi struktur Birokrasi di Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Kota Yogyakarta dibentuk perwakilan TIM KTR untuk melakukan penyebaran informasi, melakukan pengawasan, dan evaluasi KTR.

Penelitian Muharawati, (2020) tentang penerapan KTR di lingkungan rumah sakit di Kabupaten Wajo menunjukkan Penerapan KTR kurang maksimal, berdasarkan regulasi di Kabupaten Wajo namun belum sepenuhnya terlaksana dengan baik. Sosialisasi telah dilakukan sejak diberlakukannya kebijakan KTR. Namun, Pemerintah Daerah Kabupaten Wajo belum ada tim

khusus untuk mendukung dan mengontrol aktivitas merokok di lingkungan rumah sakit, dalam penganggaran pada peralatan pihak rumah sakit sudah memasang tanda larangan merokok, tapi belum membuat tempat khusus untuk merokok. Kesiapan pelaksana belum sepenuhnya menunjukkan sikap yang mendukung kebijakan KTR di rumah sakit Umum Daerah Lamadukelleng Sengkang, masih ada beberapa pegawai atau staf yang acuh tak acuh terhadap pengunjung yang merokok di lingkungan rumah sakit, namun sebagian juga sudah ada pegawai yang mengerti terhadap kawasan tanpa rokok.

Diluar lingkungan Dinas, sejatinya juga telah diterapkan peraturan kawasan tanpa rokok di berbagai daerah. Prasetya dkk. (2014) mendeskripsikan bagaimana penerapan program kawasan tanpa rokok di wilayah Stasiun Tawang Kota Semarang dan faktor-faktor yang menghambat kebijakan kawasan tanpa rokok di fasilitas umum khususnya di Stasiun Tawang. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan KTR belum sepenuhnya berhasil karena, kendala dalam hal komunikasi, tanggapan dan koordinasi antar instansi, kurangnya pengaruh pemerintah, penyediaan sarana dan prasarana.

Berbeda dengan Gituangi, (2021) yang melihat Implementasi kebijakan KTR yang tertuang dalam Peraturan Daerah Kota Manado Nomor 5 Tahun 2017 tentang Kawasan Tanpa Rokok secara menyeluruh, menemukan respon yang kurang positif dari masyarakat. Penyebab sehingga tidak terlaksananya aturan ini diantaranya adalah kurangnya sosialisasi dari pemerintah, sehingga tempat-tempat yang telah di tentukan oleh pemerintah kota Manado untuk tidak bisa merokok, tapi banyak masyarakat yang merokok di tempat-tempat yang telah

ditentukan. Permasalahan yang juga muncul ketika masih banyak masyarakat yang melanggar aturan ini, ketika sanksi dari aturan ini belum bisa dieksekusi oleh pihak pemerintah yang ada, karena sejauh ini belum ada masyarakat melanggar aturan ini yang didapat sanksi yang ada, dan juga pemerintah yang ada belum bisa menganggap serius aturan tersebut, sehingga dalam penerapan yang ada masih terdapat berbagai kendala untuk bisa menerapkan peraturan ini dengan baik, dan tentunya sesuai dengan tujuan yang diinginkan.

Berdasarkan beberapa uraian studi di atas dan proses pencarian peneliti dari berbagai penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti terdahulu, tidak ditemukan satu judul pun yang sama persis dengan judul peneliti yang akan dilakukan oleh peneliti yaitu terkait Implementasi Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kawasan Tanpa Rokok di pedestrian Malioboro Kota Yogyakarta, hanya terdapat sedikit persamaan yang terletak pada konteks kawasan tanpa rokok. Penelitian ini mencoba melihat implementasi kebijakan KTR yang berada di tempat umum. Namun, tempat umum disini adalah kawasan pedestrian sekaligus *icon* Kota Yogyakarta yang juga menjadi tempat wisata bagi para wisatawan yang ingin berlibur di Kota Yogyakarta serta lokasi penelitian yang berbeda. Dari sini, dapat dilihat akan posisi pemerintah dalam mengatur dan mengurus (*Governing*) Kota Yogyakarta melalui kebijakan kawasan tanpa rokok yang telah ditetapkan di tempat wisata dan pusat ekonomi.

## **F. Kerangka Konseptual**

### **1. Kebijakan**

Peraturan daerah merupakan salah satu ciri daerah yang mempunyai hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonom). Urusan rumah tangga daerah berasal dari dua sumber, yakni otonomi dan tugas pembantuan (*Medebewind*). Karena itu peraturan daerah akan terdiri dari peraturan di bidang otonomi dan peraturan daerah di tugas pembantuan. Sehingga dapat dikatakan bahwa peraturan daerah bidang otonomi adalah peraturan daerah yang bersumber dari atribusi, sementara peraturan daerah bidang tugas pembantuan adalah peraturan daerah dibidang tugas pembantuan adalah peraturan daerah yang bersumber dari kewenangan delegasi (Sirajuddin, 2016:187).

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 109 Tahun 2012 Tentang Pengaman Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan Pasal 52 berbunyi, “Pemerintah Daerah wajib menetapkan Kawasan Tanpa Rokok di wilayahnya dengan Peraturan Daerah”. Peraturan ini mengisyaratkan Pemda untuk menetapkan kawasan tanpa rokok di wilayahnya. Melalui Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kawasan Tanpa Rokok Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta menetapkan beberapa kawasan tanpa rokok di wilayahnya.

Dikemukakan bahwa dalam peraturan daerah ini di maksudkan bukan melarang orang untuk merokok, melainkan hanya mengatur bahwa di Kota Yogyakarta terdapat beberapa tempat yang dinyatakan kawasan tanpa sebagai kawasan tanpa rokok. Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Kawasan Tanpa Rokok BAB II, Pasal 4, berbunyi, “Penerapan KTR meliputi: a) fasilitas tempat kesehatan; b) tempat proses belajar-mengajar; c) tempat anak bermain; d) tempat ibadah; e) angkutan umum; f) tempat kerja; g) tempat umum dan tempat lain yang ditetapkan”.

Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Kawasan Tanpa Rokok BAB II, Pasal 14, berbunyi, “Tempat umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf g antara lain: a) tempat wisata; b) tempat rekreasi dan hiburan; c) hotel; d) restoran; e) kantin; f) halte; g) terminal angkutan penumpang; h) stasiun kereta api; i) fasilitas olahraga dalam ruangan/gedung tertutup; dan j) pusat perbelanjaan”.

Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Kawasan Tanpa Rokok BAB II, Pasal 15, berbunyi, “Tempat rekreasi dan hiburan sebagaimana dalam Pasal 14 huruf b terdiri dari: a) arena permainan; b) bioskop; c) tempat seni pertunjukan; dan e) tempat kegiatan hiburan dan rekreasi lainnya yang bertujuan untuk pariwisata yang bersifat komersial”. Diberlakukannya kawasan tanpa rokok menunjukkan keseriusan Pemerintah Kota Yogyakarta dalam memperkuat

tata Kota Yogyakarta dan kelestarian lingkungan yang bebas asap rokok serta meneguhkan Kota Yogyakarta sebagai kota nyaman huni.

Kebijakan menurut Hoogerwerf seperti yang dikutip Abdoellah, dkk. (2016:19) *Policy* itu merupakan usaha mencapai tujuan tertentu dan dalam urutan waktu serta sarana tertentu. *Policy* adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah, oleh karena itu ia adalah upaya untuk memecahkan, mengurangi, mencegah suatu masalah tertentu dengan cara tertentu, yaitu dengan tindakan terarah. Menurutny untuk mengetahui isi kebijakan sebaiknya menentukan terlebih dahulu antara masalah dengan kebijakan, dan sebaliknya. Masalah dapat dirumuskan sebagai ketidaksesuaian antar satu ukuran (asas, norma, tujuan) dengan gambaran suatu keadaan sedang berlangsung atau diperkirakan akan terjadi; dengan demikian maka masalah adalah perbandingan ukuran yang dipakai dengan gambaran keadaan yang sedang berlangsung. Oleh karena ukuran dan gambaran keadaan yang sedang berlangsung itu dapat berbeda dan tergantung dari orang yang memandangnya, maka masalah kemasyarakatan atau masalah public itu perlu dirumuskan tidak saja oleh yang menjalankan kebijakan, tetapi juga oleh obyek-obyek kebijakan, yaitu oleh orang-orang terhadap siapa kebijakan itu dijalankan.

Kebijakan publik dilihat dari perspektif instrumental adalah alat untuk mencapai suatu tujuan yang berkaitan dengan upaya pemerintah mewujudkan nilai-nilai kepublikan (*public values*). Nilai-nilai kepublikan sebagai tujuan kebijakan tersebut dapat memiliki wujud

bermacam-macam. Namun demikian, secara umum kebijakan publik adalah alat untuk: (i) Mewujudkan nilai-nilai yang diidealkan masyarakat seperti keadilan, persamaan, dan keterbukaan; (ii) Memecahkan masalah yang dihadapi oleh masyarakat misalnya: masalah kemiskinan, pengangguran, kriminalitas, dan pelayanan publik yang buruk; (iii) Memanfaatkan peluang baru bagi kehidupan yang lebih baik bagi masyarakat seperti mendorong investasi, inovasi pelayanan, dan peningkatan ekspor; (iv) Melindungi masyarakat dari praktek swasta yang merugikan misalnya pembuatan undang-undang perlindungan konsumen, izin trayek, ijin gangguan (Purwanto, 2015: 64).

Lebih lanjut kebijakan publik adalah keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Sebagai keputusan yang mengikat publik, kebijakan publik harus dibuat oleh otoritas politik, yaitu mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak, umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak. Selanjutnya, kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi negara yang dijalankan oleh birokrasi pemerintah (Anggara, 2014:33).

Berdasarkan uraian diatas, Easton berpendapat bahwa ciri-ciri khusus yang melekat pada kebijakan pemerintah/publik bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan itu dirumuskan oleh orang-orang yang memiliki wewenang dalam sistem politik, misalnya pada para ketua adat, para ketua suku, para eksekutif, para legislator, para hakim, para

administrator, para raja dan sebagainya. Orang-orang/kelompok itulah yang bertanggung jawab atas urusan-urusan politik tersebut dan berhak untuk mengambil tindakan-tindakan tertentu, sepanjang tindakan-tindakan tersebut masih berada dalam batas-batas peran dan kewenangan mereka (Abdoellah, dkk.,2016:20).

Proses kebijakan pemerintah realitanya merupakan tahapan-tahapan, mulai dari perumusan, implementasi dan evaluasi/penilaian kebijakan publik (Abdoellah, dkk., 2016:37). Variabel-variabel dalam menyusun kebijakan pada dasarnya dapat dikatakan sebagai elemen-elemen dasar kebijakan yang menyangkut hal-hal yang mencerminkan keperluan terhadap adanya suatu pemahaman logis, keterlibatan institusional, dan formalisasi dari suatu proses atau mekanisme yang harus ditempuh dalam rangka penyusunan kebijakan.

Merujuk pada pendapat Jones dalam (Anggara, 2014:49-50) bahwa dalam perspektif konseptual variabel-variabel yang perlu diperhatikan dalam penyusunan suatu kebijakan adalah sebagai berikut:

a) Agregasi

Identifikasi ruang lingkup dan kuantitas berbagai pihak yang akan terkena dampak sebuah kebijakan. Materi kebijakan harus mampu mengakomodasikan berbagai kepentingan *stakeholders* dan *shareholders* secara proporsional dan berkeadilan, *urgen*, serta prioritas.

b) Organisasi/ lembaga

Dalam hal ini perlu dicermati tentang *record* (data) para pelaku pembuat kebijakan (*policy maker*) yang terlibat dalam pengusulan sebuah kebijakan. Usulan kebijakan hendaknya sesuai dengan wewenang dan otoritas instansi/organisasi pengusul.

c) Agenda Setting

Tata cara atau prosedur yang ditempuh dalam mencapai status agenda (dari gagasan hingga mencapai status agenda). Sosialisasi dan internalisasi kepada para stakeholders dan shareholders hendaknya dilakukan sejak proses perumusan, pembahasan, sampai dengan ditetapkannya suatu kebijakan. Hal ini penting untuk meminimalisir ketidakpuasan dan pemahaman yang berbeda.

d) Formulasi

Dalam hal ini beberapa hal yang perlu diperhatikan adalah lembaga yang mengusulkan sebuah kebijakan, sumber data/informasi termasuk ketersediaan anggaran, dasar hukum yang dijadikan acuan, dan prosedur penetapan kebijakan. Dalam formulasi kebijakan, kepentingan dan ego sektoral harus diminimalisir. Lembaga pengusul pembuat kebijakan (*policy makers*) harus mengartikulasikan dan

mengagregasikan kepentingan dalam rangka tugas pelayanannya.

Jika perumusan kebijakan (*policy formulation*) sudah dilakukan, maka adopsi kebijakan (*policy adoption*) merupakan tahapan untuk menentukan pilihan kebijakan melalui dukungan para *stakeholder* (pelaku yang terlibat pihak-pihak yang berkepentingan). Tahapan dilakukan Melalui proses rekomendasi dengan langkah-langkah: Mengidentifikasi alternatif kebijakan (*policy alternative*) yang dilakukan pemerintah untuk merealisasikan masa depan yang diharapkan dan merupakan langkah terbaik dalam upaya mencapai tujuan tertentu, untuk kemajuan masyarakat luas. Pengidentifikasi kriteria-kriteria tertentu dan terpilih untuk menilai alternatif yang akan direkomendasikan, mengevaluasi alternatif-alternatif tersebut dengan menggunakan kriteria-kriteria yang relevan agar efek positif alternatif kebijakan lebih besar ketimbang efek negatif yang akan terjadi Duun, dalam (Abdoellah, dkk., 2016:40). Sebagai diketahui adopsi kebijakan akan direkomendasikan dalam implementasi kebijakan (*policy implementation*).

## **2. Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan (*to deliver policy output*) yang dilakukan oleh para implementor kepada kelompok sasaran (*target group*) sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan (Purwanto, 2015: 21). Proses Implementasi sendiri bermula sejak kebijakan ditetapkan atau memiliki

payung hukum yang syah (Purwanto, 2015: 64). Oleh sebab itu, tahapan implementasi sebagai proses untuk mewujudkan tujuan kebijakan menjadi sangat penting. Kebijakan diImplementasikan supaya tujuan yang berkaitan dengan upaya pemerintah dalam mewujudkan nilai-nilai kepublikan.

Implementasi kebijakan menjadi “jembatan” antara kondisi ideal yang tercermin dalam dokumen kebijakan dengan realitas konkrit di lapangan. *“it involves, therefore, the creation of “policy delivery system”, in which specific means are designed and pursued in the expectation of arriving at particular”*, Grindle, (1980:6) dalam (Purwanto, 2016: 66). Dapat kita artikan bahwa implementasi kebijakan dirancang sedemikian rupa untuk mencapai tujuan yang tertuang dalam sebuah dokumen kebijakan. Implementasi kebijakan dilaksanakan berdasarkan dokumen kebijakan publik.

*“Public policy implementation is usually a complex process. It often takes years, and it involves several different groups of actors at different groups of actors at its different stages. The real situation of implementation structures varies dynamically, with changing group of implementers, opponents, and outsiders, and these groups cross the institutional boundaries of public agencies and of the public and private spheres”*, Kivienemi, (1986: 253) dalam (Purwanto, 2016: 63).

Dari pernyataan Kiviniemi yang dikutip oleh Purwanto, mencoba menjelaskan bahwa proses implementasi kebijakan publik itu sangat

kompleks. Melibatkan beberapa kelompok aktor yang mempunyai pandangan yang berbeda-beda. Oleh karena itu, proses implementasi kebijakan menghasilkan realisasi kegiatan yang berdampak pada tercapainya tujuan-tujuan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya. Mengikuti gagasan politik-administrasi, lembaga yang paling otoritatif mengimplementasi kebijakan adalah pemerintah. Namun, sektor swasta juga diakui makin memiliki peran penting dalam membantu pemerintah mengimplementasikan berbagai kebijakan yang telah dibuat bersama parlemen. Sektor swasta dengan membantu pemerintah mencapai berbagai tujuan untuk mewujudkan *common good* (kebaikan bersama) untuk seluruh anggota masyarakat.

Sektor swasta dapat berbentuk *civil society organization (CSOs)* formal maupun informal, seperti LSM, Paguyuban, Perkumpulan keagamaan, dll (Purwanto, 2016: 127). Hal ini menjadi penting karena seringkali berdekatan langsung dengan kelompok sasaran. Dalam studi implementasi telah banyak mengalami perkembangan dari masa ke masa. Setidaknya ada generasi I (1970- 1975) menggunakan case study, Kemunculan studi implementasi Generasi I tidak dapat dilepaskan dari kegelisahan dan kegundahan para ahli tentang realitas yang mereka hadapi dan temukan dalam kehidupan praksis kebijakan publik. Sebagai insan yang paham tentang hakikat kebijakan publik, para ilmuwan administrasi publik tersebut, percaya bahwa kebijakan publik, sebagai aksi kolektif (*collective action*), merupakan instrumen yang dianggap paling

efektif untuk memecahkan berbagai masalah yang dihadapi oleh masyarakat (masalah publik) ketika mekanisme pasar gagal memecahkan masalah bersama.

Generasi II (1975-1980) menggunakan building model Kontribusi penting para peneliti generasi I adalah menyediakan begitu banyak bahan bagi para peneliti generasi II sehingga mereka dapat membangun teori serta model implementasi untuk diuji di lapangan. Karena telah memiliki teori atau model maka studi implementasi yang dilakukan oleh para peneliti generasi II ini lebih kompleks dan telah menggunakan metode lebih *rigorous* (ketat) dengan memenuhi berbagai kaidah yang disyaratkan bagi suatu penelitian ilmiah. Oleh karena itu, para peneliti Generasi II ini biasanya juga telah menggunakan hipotesis tentang model implementasi yang ideal dan membuktikan model yang mereka rancang tersebut dengan data empiris yang mereka kumpulkan di lapangan.

Generasi III (1980) menggunakan *more scientific approach*. Pencapaian-pencapaian yang dilakukan oleh para peneliti Generasi II makin memberikan arah yang lebih jelas bagi pengembangan studi implementasi. Berbagai upaya untuk membangun model dan mengujinya di lapangan semakin membuat *body of knowledge* studi implementasi terus mengalami perkembangan. Hal ini yang memberi peluang bagi para peneliti untuk melakukan verifikasi (uji teori) terhadap berbagai model yang berhasil digagas oleh para ahli tersebut, dan generasi IV menggunakan beberapa kandidat teori.

Penelitian ini mengikuti perkembangan studi implementasi generasi IV, melihat dinamika yang terjadi pada konstelasi sosial, ekonomi dan politik global, secara langsung maupun tidak langsung membawa dampak terhadap perkembangan studi implementasi (Purwanto, 2016: 53). Penelitian ini menggunakan teori “*Trust and Involvement*”, (Schieberle, Denise L, 2004 dalam Purwanto, 2016: 56). Kepercayaan dan keterlibatan masyarakat sebagai kelompok sasaran yang menjadi kata kunci pada teori ini. Keberhasilan implementasi akan sangat dipengaruhi oleh tingkat kepercayaan dan keterlibatan para aktor yang terlibat dalam implementasi. Kepercayaan dan keterlibatan akan membedakan keberhasilan implementasi (Purwanto, 2016: 56).

Implementasi kebijakan menunjuk aktivitas menjalankan kebijakan dalam ranah senyatanya, baik yang dilakukan oleh organ pemerintah maupun para pihak yang telah ditentukan dalam kebijakan. Implementasi kebijakan sendiri biasanya ada yang disebut sebagai pihak implementor, dan kelompok sasaran. Implementor kebijakan adalah mereka yang secara resmi diakui sebagai individu/lembaga yang bertanggung jawab atas pelaksanaan program di lapangan. Kelompok sasaran adalah menunjuk para pihak yang dijadikan sebagai objek kebijakan.

Implementasi kebijakan adalah tahap yang penting dalam kebijakan. Tahap ini menentukan apakah kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah benar-benar aplikabel di lapangan dan berhasil untuk

menghasilkan *output* dan *outcomes* seperti yang telah direncanakan. *Output* adalah keluaran kebijakan yang diharapkan dapat muncul sebagai keluaran langsung dari kebijakan. *Output* biasanya dapat dilihat dalam waktu yang singkat pasca implementasi kebijakan. *Outcomes* adalah dampak dari kebijakan, yang diharapkan dapat timbul setelah keluarnya *output* kebijakan. *Outcomes* biasanya diukur setelah keluarnya *output* atau dalam waktu yang lama pasca implementasi kebijakan Implementasi (Dwiyanto, 2016:143).

Edward III seperti yang dikutip (Indiahono, 2016:31) Model implementasi Kebijakan publik yang dikemukakan oleh Edward menunjuk empat variabel yang berperan penting dalam pencapaian keberhasilan implementasi. Empat variabel tersebut adalah komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi.

- a. Komunikasi, yaitu menunjuk bahwa setiap kebijakan akan dapat dilaksanakan dengan baik jika terjadi komunikasi efektif antara pelaksana program (kebijakan) dengan para kelompok sasaran (target group). Tujuan dan sasaran dari program/kebijakan dapat disosialisasikan secara baik sehingga dapat menghindari adanya distorsi atas kebijakan dan program. Ini menjadi penting karena semakin tinggi pengetahuan kelompok sasaran atas program maka akan mengurangi tingkat penolakan dan kekeliruan dalam mengaplikasikan program dan kebijakan dalam ranah yang sesungguhnya.

- b. Sumber daya, yaitu menunjuk setiap kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang memadai, baik sumber daya manusia maupun sumberdaya finansial. Sumber daya manusia adalah kecukupan baik kualitas maupun kuantitas implementor yang dapat melingkupi seluruh kelompok sasaran. Sumber daya finansial adalah kecukupan modal investasi atas sebuah program/kebijakan. Keduanya harus diperhatikan dalam implementasi program/kebijakan pemerintah. Sebab tanpa kehandalan implementor, kebijakan menjadi kurang energik dan berjalan lambat dan seadanya. Sedangkan sumber daya finansial menjamin keberlangsungan program/kebijakan. Tanpa ada dukungan finansial yang memadai, program tak dapat berjalan efektif dan cepat dalam mencapai tujuan dan sasaran.
- c. Disposisi, yaitu menunjuk karakteristik yang menempel erat kepada implementor kebijakan/program. Karakter yang penting dimiliki oleh implementor adalah kejujuran, komitmen dan demokratis. Implementor yang memiliki komitmen tinggi dan jujur akan senantiasa bertahan diantara hambatan yang ditemui dalam program/kebijakan. Kejujuran mengarahkan implementor untuk tetap berada dalam aras program yang telah digariskan dalam guideline program. Komitmen dan kejujurannya membawanya semakin antusias dalam melaksanakan tahap-tahap program secara konsisten. Sikap yang demokratis akan

meningkatkan kesan baik implementor dan kebijakan di hadapan anggota kelompok sasaran. Sikap ini akan menurunkan resistensi dari masyarakat dan menumbuhkan rasa percaya dan kepedulian kelompok sasaran terhadap implementor dan program/kebijakan.

- d. Struktur Birokrasi, menunjuk bahwa struktur birokrasi menjadi penting dalam implementasi kebijakan. Aspek struktur birokrasi ini mencakup dua hal penting pertama adalah mekanisme, dan struktur organisasi pelaksana sendiri. Mekanisme implementasi program biasanya sudah ditetapkan melalui standard operating procedure (SOP) yang dicantumkan dalam guideline program/kebijakan. SOP yang baik mencantumkan kerangka kerja yang jelas, sistematis, tidak berbelit dan mudah dipahami oleh siapapun karena akan menjadi acuan dalam bekerjanya implementor. Sedangkan struktur organisasi pelaksana pun sejauh mungkin menghindari hal yang berbelit, panjang dan kompleks. Struktur organisasi pelaksana harus dapat menjamin adanya pengambilan keputusan atas kejadian luar biasa dalam program secara cepat. Dan hal ini hanya dapat lahir jika struktur didesain secara ringkas dan fleksibel menghindari "virus weberian" yang kaku, terlalu hirarkis dan birokratis.

Keempat variabel di atas dalam model yang dibangun oleh Edward memiliki keterkaitan satu dengan yang lain dalam mencapai tujuan dan sasaran program/kebijakan. Semuanya saling bersinergi dalam

mencapai tujuan dan satu variabel akan sangat mempengaruhi variabel yang lain. Misalnya saja, implementor yang tidak jujur akan mudah sekali melakukan *mark up* dan korupsi atas dana program/kebijakan dan program tidak dapat optimal dalam mencapai tujuannya. Begitu pun ketika watak dari implementor kurang demokratis akan sangat mempengaruhi proses komunikasi dengan kelompok sasaran.

### **3. *Implementation Gap***

Kebijakan dalam sebuah negara memegang peranan penting karena hal tersebut merupakan kunci bagi demokrasi dan pertumbuhan ekonomi. Pembuatan kebijakan merupakan sebuah langkah awal, selanjutnya adalah bagaimana hukum tersebut dilaksanakan. Ketika aturan tersebut tidak dijalankan secara baik, maka akan timbul kesenjangan implementasi yang diartikan sebagai “perbedaan antara hukum yang tertulis dengan prakteknya di lapangan”. Jika aturan ini tidak diterapkan secara baik, maka akan mengurangi kredibilitas pegawai pemerintah. Biasanya *implementation gap* ini terlihat dan sering dirasakan pada level bawah (Nakagaki, 2013:1). Menurut (Wahab 2015:127-128) disebutkan bahwa Andrew Dunsire adalah ahli yang pertama kali menyebutkan istilah *implementation gap*. Hal ini muncul karena adanya beberapa gejala, antara lain, adanya ketidakefektifitasan kebijakan dalam membuat perubahan besar dalam masyarakat atau menimbulkan reformasi sosial. Hal ini memperlihatkan ketidak-efektifitasan pemerintah dalam mengimplementasikan kebijakan. Banyak negara

berada di level baru mampu membuat dan mengesahkan kebijakan namun belum mampu menjamin bahwa kebijakan tersebut akan memberikan dampak yang diharapkan.

Untuk itu Dunsire mengartikan implementation gap sebagai “menjelaskan suatu keadaan dimana setiap proses kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan dengan apa yang nyatanya dicapai, sebagai hasil atau kinerja dari pelaksanaan kebijakan.” Perbedaan itu bergantung kepada implementation capacity dari organisasi sektor dalam pelaksanaan kebijakan. Kebijakan hanya akan terimplementasi dengan baik selama ada kemauan politik, kebutuhan dari akar rumput, dan kapasitas lokal. Jika hal ini tidak ada, maka pemecahan masalah yang diharapkan tidak akan terwujud dan malah akan timbul implementation gap. Pembuatan kebijakan dengan model top-down dimana administrator diminta melaksanakan kebijakan yang diformulasikan oleh politikus dapat membuat adanya implementation gap ini.

Beberapa penyebabnya antara lain kurangnya kontrol dan monitoring, tujuan kebijakan yang terlalu ambigu dan mementingkan pihak tertentu saja, serta para aktor dalam proses implementasi seperti masyarakat dan pihak berkepentingan memiliki kebutuhan dan kemampuan yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan. Sementara itu Nagakaki 2013: 2-4 lebih rinci bahwa penyebab adanya implementation gap berasal dari faktor politik, ekonomi, dan sosial

budaya. 1. Faktor Politik a. Birokrasi: Adanya ketidakjelasan atau tanggung jawab yang tumpang tindih pada struktur birokrasi dan administrasi publik terkadang menjadi penyebab *implementation gap*. b. Legitimasi aturan hukum: Jika sebuah aturan dibuat untuk kepentingan kelompok kecil tertentu tanpa transparansi dan konsultasi dengan beberapa *stakeholder*, maka mayoritas masyarakat akan menganggap aturan tersebut tidak sah dan tidak perlu dijalankan. c. Kualitas aturan: *Implementation gap* dapat terjadi karena aturan yang dibuat terlalu rumit, berlawanan atau tidak jelas. Hal ini dapat disebabkan karena rendahnya kapasitas pembuat kebijakan, atau aturan tersebut ditujukan hanya bagi kelompok yang berkepentingan saja. d. Agenda politik yang berbeda: setelah adanya kebijakan, respon masyarakat merupakan kunci utama bagaimana kebijakan ini akan berjalan.

Di tingkat lokal, kemungkinan ada beberapa kelompok berpengaruh yang memiliki kepentingan yang berbeda dengan kebijakan yang ada. Jika mereka tidak melihat adanya keuntungan yang didapat dari adanya kebijakan tersebut, maka kebijakan yang ada tidak akan berjalan. Jika pun berjalan, mungkin akan dilaksanakan dengan cara yang menguntungkan pihak tertentu saja dan menimbulkan korupsi. 2. Faktor ekonomi a. Sumber daya untuk proses implementasi: Biaya untuk mengimplementasikan suatu aturan memang mahal, namun yang lebih penting bukan jumlahnya namun bagaimana sumber daya tersebut dialokasikan. b. Hambatan untuk aktivitas ekonomi: Terkadang hukum

atau kebijakan yang ada membatasi kegiatan ekonomi dengan menganaktirikan sebagian besar populasi masyarakat dari ekonomi formal. Sangat sulit bagi mereka untuk memenuhi persyaratan yang ditetapkan secara resmi, sehingga banyak dari masyarakat yang menempuh jalan informal yang lebih mudah, misalnya menyuap pejabat pemerintah

c. Kepentingan tetap: Perlawanan terhadap kebijakan merupakan salah satu penyebab implementation gap. Jika sebuah kebijakan dianggap menantang kepentingan tetap sebuah kelompok ekonomi, kelompok tersebut tidak akan menolak kebijakan tersebut

3. Faktor sosial dan budaya

a. Pengaruh dari kelompok elit lokal: Implementasi yang buruk di level lokal biasanya disebabkan kurangnya kemauan politik dari kaum elit yang mendapat manfaat dari status quo. Dibutuhkan pengawasan dan tekanan dari akar rumput untuk membuat reformasi yang bermanfaat bagi kepentingan masyarakat luas.

b. Struktur sosial: Terdapat struktur informal dalam masyarakat yang terkadang memiliki kuasa yang lebih daripada struktur formal.

Suatu kebijakan dapat berubah tujuan atau desain awalnya sehingga masyarakat lebih berpegang pada aturan yang didapat dari jaringan informal dari pada pemerintah lokal.

c. Warisan budaya: stereotip budaya atau praktek yang sudah ada selama beberapa generasi dapat menimbulkan implementation gap. Untuk mengatasi implementation gap dibutuhkan pendekatan yang berfokus pada kualitas kebijakan dan memastikan bahwa kebijakan tersebut benar-benar sesuai

dengan kebutuhan sasaran masyarakat. Pemerintah, sektor swasta dan masyarakat harus bekerja sama untuk mengatasi implementation gap ini (Nakagaki, 2013: 4-7). 1. Pemerintah Terdapat beberapa faktor untuk dapat mengatasi atau mengurangi implementation gap yang dapat dilakukan oleh pemerintah, antara lain keinginan politik, SDM berkualitas, sarana, pemberantasan korupsi, penerimaan publik, dan komunikasi internal di badan pemerintah. Elemen penting untuk menyukseskan implementasi kebijakan adalah adanya keinginan politik. Hal ini dapat terwujud dengan komunikasi yang bagus, termasuk informasi pemahaman tentang manfaat kebijakan oleh kelompok sasaran. Implementasi kurang berhasil jika pemerintah bekerja sendiri. Untuk itu masyarakat harus terlibat, melaksanakan dan memantau prosesnya. Selain itu PNS yang berkualitas merupakan kunci bagi suksesnya implementasi kebijakan. Seringkali kurangnya sumber daya menjadi hambatan untuk implementasi program sehingga penting untuk bersikap rasional. Untuk itu dibutuhkan sebuah perencanaan dan penganggaran yang realistis. Disamping itu pemberantasan korupsi juga dibutuhkan. Hal ini dapat dilakukan dengan pemerintahan yang lebih baik, panduan pelaksanaan kebijakan yang jelas, pelatihan etika yang ekstensif, perlindungan kepada whistleblower, dan sanksi tegas terhadap pelaku korupsi.

Selain itu, pemerintah juga harus sadar akan kemampuan masyarakat dalam beradaptasi terhadap kebijakan baru, sehingga

pemerintah harus mempertimbangkan sejarah, budaya yang ada dalam masyarakat dalam membuat kebijakan baru. Komunikasi intra-pemerintah dari level nasional sampai lokal dan sebaliknya dibutuhkan untuk kesuksesan implementasi kebijakan. Jalur komunikasi dipastikan terbuka dan dapat mudah diakses oleh pegawai yang berkepentingan. Ditambahkan oleh (Deusen, 2007) bahwa pedoman untuk melaksanakan kebijakan diperlukan untuk membantu pelaksana kebijakan di lapangan dan mereka mengetahui apa yang diharapkan dari kebijakan tersebut. Pedoman tersebut haruslah konsisten namun cukup fleksibel dan adaptif terhadap beberapa situasi. Selain itu pengukuran hasil atau dampak kebijakan juga diperlukan untuk perbaikan kebijakan. Umpan balik dapat didapatkan dari sektor swasta atau masyarakat sipil, nantinya reformulasi kebijakan akan dilakukan oleh pemerintah. Sektor swasta Peran dalam membangun masyarakat yang sejahtera dan bebas serta stakeholder utama dalam mengatasi implementation gap disematkan kepada sektor swasta. Lingkungan bisnis yang baik di mana hak milik pribadi dilindungi, sistem hukum menciptakan ekonomi pasar yang kompetitif, administrasi pemerintah yang efisien, dan infrastruktur pendukung yang memadai bergantung pada minimnya implementation gap.

Memeriksa kebijakan dan prosedur internal merupakan salah satu cara dalam membantu menutup implementasi gap. Hukum dilakukan dengan tata kelola perusahaan yang baik, yang terdiri dari aturan dan mekanisme yang transparan dan pengambilan keputusan yang akuntabel.

Selain itu advokasi kebijakan oleh sektor ini juga dapat mengurangi implementation gap. Hal ini dapat dilakukan melalui asosiasi bisnis, kamar dagang dan organisasi lainnya yang mewakili suara dari sektor swasta di forum-forum publik. Suara dari sektor ini membantu penentuan prioritas dan merekomendasikan solusi bagi kebijakan. Tindakan kolektif dari berbagai stakeholder dapat memecahkan masalah kompleks, misalnya korupsi. Hal ini dapat diwujudkan dengan kampanye anti-korupsi, adopsi sukarela dari praktik terbaik dan standar bisnis, atau kode etik bisnis. Dengan ini komunitas bisnis dapat secara aktif dan pasif berkontribusi dalam mengurangi implementation gap.

Masyarakat sipil diperlukan peran aktif masyarakat untuk mengatasi implementation gap. Hal ini dapat dilakukan dengan terlibat dalam kampanye advokasi untuk membuka debat publik di sekitar isu-isu tertentu, memulai dialog dengan pemerintah, dan bermitra dengan para pemangku kepentingan sosial dan organisasi domestik dan internasional tertarik. Sehingga masyarakat dapat menyalurkan aspirasinya dan berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan. Untuk itu masyarakat dapat bekerjasama dengan sektor swasta, organisasi masyarakat lainnya serta media. Walaupun terkadang sektor swasta dan masyarakat menentang isu-isu kebijakan tertentu, namun mereka bermanfaat untuk menutup implementation gap. Kerjasama antara keduanya dapat berupa membangun koalisi yang berfokus pada isu-isu kepentingan bersama; menerima sumber informasi yang penting dari

sektor swasta - dan sumber utama data untuk yang berorientasi penelitian; serta sumber pendanaan untuk organisasi masyarakat sipil. Organisasi masyarakat juga dapat bekerjasama dengan organisasi lain.

Kemajuan internet dan media sosial semakin memudahkan adanya kerjasama ini. Bekerjasama dengan organisasi yang lebih besar dan berpengalaman dapat meningkatkan pengakuan dan kemampuan advokasi sebuah organisasi. Publikasi agenda dan tujuan kepada publik sangat penting bagi masyarakat. Hal ini paling bagus dilakukan melalui media yang tidak mempunyai aliansi tertentu alias merdeka. Dengan ini masyarakat dapat menyalurkan ide mereka apakah sebuah kebijakan sudah efektif dilaksanakan dan berdampak pada masyarakat. Penelitian oleh Coleman, (2014: 716-720) menyebutkan bahwa salah satu cara untuk mengatasi implementation gap adalah menggunakan pendekatan negosiasi pembuatan kebijakan. Biasanya pembuat kebijakan mengeluarkan aturan dimana nantinya pihak berkepentingan memberi masukan secara mandiri untuk perbaikannya. Sementara dalam pendekatan ini, pembuat kebijakan membuat kolaborasi dan konsensus untuk bernegosiasi dari pihak berkepentingan dan pihak terdampak demi perbaikan rancangan kebijakan tersebut. Hal ini dapat mengurangi keengganan pelaksana kebijakan untuk melaksanakan program serta membuat kebijakan lebih efektif diimplementasikan.

#### **4. *Governing***

Konsep *governing* yang dipahami sebagai upaya untuk mengatur dan mengurus harus memiliki proses, fungsi dan hasil. *Governing* mengandung proses politik, hukum, dan administrasi. Pembentukan hukum dan kebijakan adalah perbuatan penting pemerintah dalam *governing*. Gagasan ideal dalam konteks ini adalah fungsi ekstraksi, distribusi, proteksi, dan koersi yang dijalankan oleh pemerintah atas negara, warga dan masyarakat. Perbuatan memerintah oleh pemerintah mengandung nilai dan tujuan. Ilmu politik banyak bicara tentang legitimasi. Hukum bicara tentang legalitas. Ekonomi bicara efisiensi. Administrasi publik bicara tentang efektivitas (Eko S, 2021:13). Dalam hal ini, Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 2017 tentang KTR yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta merupakan sebuah perilaku pemerintah untuk mengatur dan mengurus kawasan pedestrian malioboro sebagai icon Kota Yogyakarta yang bebas dari asap rokok. Penelitian ini menempatkan *governing* sebagai objek studi. Penelitian ini mengkaji akan bagaimana fungsi distribusi yang dijalankan pemerintah Kota Yogyakarta.

## **G. Ruang Lingkup**

Ruang lingkup penelitian merupakan batasan penelitian yang digunakan untuk memfokuskan penelitian agar berjalan sesuai dengan apa yang menjadi fokus dalam pelaksanaan penelitian, agar data dan informasi yang diambil sesuai dengan apa yang menjadi kebutuhannya.

Oleh karenanya yang menjadi ruang lingkup penelitian dalam penelitian tentang “Implementasi Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kawasan Tanpa Rokok Di Pedestrian Malioboro” meliputi :

1. Komunikasi dalam penerapan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) di Malioboro Kota Yogyakarta.
2. Sumber daya manusia serta sarana prasarana sebagai pendukung dalam pelaksanaan implementasi Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 tahun 2017 tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR).
3. Disposisi yang ada pada pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 2017 tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR) di pedestrian Malioboro.

## **H. Metode Penelitian**

Penelitian merupakan suatu cara untuk menjawab dan menggambarkan suatu fenomena yang sedang terjadi secara ilmiah. Dalam suatu penelitian selalu menggunakan metode yang teruji dan dipakai secara keseluruhan untuk mendapatkan hasil penelitian yang tepat dan akurat, sehingga hasil penelitian tidak pernah dimaksudkan sebagai suatu pemecahan (solusi) langsung bagi permasalahan yang dihadapi, karena penelitian merupakan bagian saja dari usaha pemecahan masalah yang lebih besar.

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis Penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif kualitatif. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang dimaksudkan untuk menyelidiki keadaan, kondisi atau hal lain-lain yang sudah disebutkan, yang hasilnya dipaparkan dalam bentuk laporan penelitian (Arikunto, 2020: 3). Yang dimaksud kualitatif dalam penelitian ini adalah datanya. Data kualitatif adalah data yang diwujudkan dalam kata keadaan atau kata sifat (Arikunto, 2020:21). Kekhususan penelitian deskriptif adalah bertujuan memecahkan masalah- masalah aktual yang dihadapi sekarang dan bertujuan mengumpulkan data atau informasi untuk disusun, dijelaskan, dan dianalisis. Penelitian ini biasanya tidak disertai hipotesis, jika terdapat hipotesis biasanya tidak diuji menurut analisis statistik (Pujileksono, 2016:21).

## **2. Unit Analisis**

### **a) Objek Penelitian**

Adapun yang menjadi objek dalam penelitian ini adalah implementasi kebijakan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) di pedestrian Malioboro.

### **b) Subjek Penelitian**

Subjek penelitian merupakan segala hal yang terkait dengan orang-orang yang dapat memberikan informasi. Teknik yang digunakan untuk menentukan informan dengan cara teknik purposive yaitu, mengambil narasumber data berdasarkan kriteria yang dimiliki oleh peneliti dalam penentuan informan yang dianggap relevan untuk dapat memberikan informasi mengenai implementasi kebijakan kawasan tanpa rokok (KTR) di pedestrian Malioboro Kota Yogyakarta. Dalam penelitian ini perincian narasumber dapat dilihat pada tabel 1.1 :

**Tabel 1.1**  
**Daftar Informan**

No	Nama	Jabatan/ pekerjaan	Umur	Asal Daerah
1.	Ahmad Hartanto	Kepala Jogoboro	33	Yogyakarta
2.	Ridwan	Satpol PP	29	Yogyakarta
3.	Hartono	Pedagang	44	Yogyakarta
4.	Kinan	Wisatawan	32	Bogor
5.	Yusuf	Wisatawan	21	Magelang
6.	Rizal	Wisatawan	22	Magelang
7.	Faisal	Penduduk lokal	21	Yogyakarta
8.	Rendi	Wisatawan	23	Subang
9.	Rahman	Pedagang	49	Yogyakarta
10	Rudi	Pedagang	34	Yogyakarta
11.	Ivan	Wisatawan	25	Klaten
12.	Mulyono	Pedagang	36	Yogyakarta

*Sumber : Diolah dari data primer 2022*

### 3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam pengumpulan data agar informasi yang diperlukan bervariasi sekaligus nilai validitas yang tinggi harus menggunakan beberapa teknik penelitian. Dalam penelitian ini teknik yang digunakan untuk pengumpulan data antara lain:

a) Observasi

Observasi atau yang disebut pula dengan pengamatan, meliputi kegiatan pemusatan perhatian terhadap suatu objek dengan menggunakan seluruh alat indra. Jadi, mengobservasi dapat dilakukan melalui penglihatan, penciuman, pendengaran, peraba, dan pengecap. Apa yang dikatakan ini sebenarnya adalah pengamatan langsung di dalam artian penelitian observasi dapat dilakukan dengan tes, kuesioner, rekaman gambar, rekaman suara (Arikunto, 2020:199). Berikut adalah beberapa yang diobservasi yaitu: 1) Penyampaian informasi kepada masyarakat mengenai adanya Peraturan Daerah Kota Yogyakarta tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR) di wilayah Malioboro; 2) Fasilitas penunjang tempat khusus merokok; 3) Wisatawan mengenai adanya aturan Kawasan Tanpa Rokok.

b) Wawancara

Wawancara atau kuesioner lisan, adalah sebuah dialog yang dilakukan oleh pewawancara (*Interviewer*) untuk memperoleh informasi dari pewawancara (*Interviewee*). Wawancara digunakan oleh peneliti untuk menilai keadaan seseorang, misalnya untuk mencari data

tentang variabel latar belakang murid, orang tua, pendidikan, perhatian, sikap terhadap sesuatu (Arikunto, 2020:198). Berikut adalah data hasil wawancara yaitu: Penyerahan informasi Pemerintah Daerah sebagai komunikator (Pembuat kebijakan) kepada komunikan (Pelaksana kebijakan).

c) Dokumentasi

Dokumentasi bertujuan untuk memperoleh data-data yang pasti tentang penelitian. Data diperoleh dengan cara pengumpulan, pengolahan, pemilihan, dan juga penyimpanan informasi dalam bidang pengetahuan, yang memberikan atau mengumpulkan bukti terkait keterangan, seperti kutipan, gambar, sobekan koran, dan bahan referensi lainnya.

#### **4. Teknik Analisis Data**

Analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh menggunakan berbagai teknik pengumpulan data seperti, wawancara, kuesioner, observasi, dan dokumentasi seperti rekaman video/audio dengan cara mengorganisasikan data dan memilih yang penting dan dipelajari, serta membuat kesimpulan. Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu teknik analisis deskriptif. Data yang diperoleh dari penelitian yang dilaporkan apa adanya, selanjutnya

dianalisis dan dipaparkan secara eksploratif untuk mendapatkan gambaran faktual yang ada dan untuk menjawab pertanyaan pada rumusan masalah.

Tahapan dari teknik analisis data ini, menurut Miles dan Huberman, (Pujileksono, 2016: 152) adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya dalam suatu pola, kategori, dalam uraian dasar. Analisis data dalam penelitian kualitatif didalamnya mencakup proses identifikasi, klasifikasi, reduksi, komparasi, dan interpretasi. Kesemuanya ini di dalam kerangka triangulasi. Triangulasi yang digunakan adalah triangulasi data (triangulasi sumber), peneliti mengumpulkan data dan menggunakan berbagai sumber data yang tersedia. Data atau informasi yang terkumpul selanjutnya dituangkan dalam bentuk laporan dan setelah itu dianalisa. Analisa data ini dilakukan dengan memperhatikan langkah-langkah sebagai berikut :

1. Reduksi data, yaitu memilih data-data pokok yang sesuai dengan peneliti atau penulisan.
2. Penyajian data, yang bersifat naratif agar mempermudah untuk memahami apa yang terjadi, merencanakan kerja berdasarkan apa yang dipahami sebelumnya.
3. Pengambilan keputusan dan verifikasi, yaitu penulis berusaha mencari makna dari data yang diperolehnya. Keabsahan data yang dianalisis dilakukan dengan cara triangulasi yaitu

dengan teknik pemeriksaan keabsahan data sebagai pembanding terhadap data.

## **BAB II**

### **DESKRIPSI KEADAAN UMUM MALIOBORO**

#### **A. Gambaran Umum Malioboro**

Malioboro merupakan nama sebuah jalan yang ada di Jogja yang terkenal sebagai wisata belanja legendaris di Indonesia. Asal nama jalan Malioboro sendiri berasal dari bahasa Sansekerta “malya bhara” yang berarti karangan bunga. Adapula beberapa ahli yang berpendapat asal kata nama Malioboro berasal dari nama seorang kolonial Inggris yang bernama “Marlborough” yang pernah tinggal di Jogja pada tahun 1811- 1816 M. Banyak wisatawan yang mengidentikkan jalan malioboro sebagai Jogja, jadi tidak lengkap rasanya berkunjung ke Jogja tanpa berkunjung ke Jalan Malioboro Jogja.

Kawasan wisata Malioboro adalah yang beberapa tempat di sekitarnya dijadikan sebagai daerah tujuan wisata oleh para wisatawan. Kawasan ini terletak di sepanjang jalan Malioboro, Yogyakarta. Daerah di kawasan Malioboro yang banyak dikunjungi oleh wisatawan diantaranya adalah Stasiun Tugu, Pasar Beringharjo, Gedung Agung, Benteng Vredeburg, dan tentunya daerah pertokoan di sepanjang jalan Malioboro.

Daerah Malioboro termasuk dalam garis sumbu imajiner yang menghubungkan Keraton Yogyakarta, Tugu, dan Gunung Merapi. Menurut sejarahnya, daerah ini telah menjadi daerah perdagangan dari masa Sri Sultan Hamengkubuwono ke-I dan bertahan hingga saat ini. Jalan Malioboro secara keseluruhan terdiri dari Jalan Margo Utomo, Jalan Malioboro, dan Jalan Margo

Mulyo. Letak Jalan Malioboro berada di pusat Kota Yogyakarta sehingga sangat mudah di akses baik oleh wisatawan dalam negeri maupun mancanegara. Wisatawan bisa menggunakan bus kota jalur 4 ataupun bus Trans Jogja dengan trayek 3A dan 3B, selain itu wisatawan juga bisa menggunakan moda transportasi Kereta Api lalu turun di Stasiun Tugu Jogja. Tersedia juga Taksi, Grab, dan Gojek yang selalu ada setiap saat. Wisatawan juga bisa menggunakan jasa transportasi tradisional seperti becak dan andong.

Untuk memasuki kawasan Malioboro Jogja, wisatawan tidak dikenakan tiket masuk kecuali jika wisatawan menggunakan kendaraan pribadi maka dikenakan biaya parkir kendaraan. Sebagai salah satu wisata belanja legendaris di Jogja, Malioboro juga menyediakan berbagai fasilitas seperti pusat informasi, ATM (anjungan tunai mandiri), warnet, tempat ibadah, pos polisi, tempat parkir, dan sebagainya. Tersedia pula akomodasi hotel yang dekat dengan Malioboro Jogja diantaranya Hotel Ibis Styles Yogyakarta, Hotel Grage Ramayana, Hotel Ibis Malioboro, Hotel Puri Pangeran Yogyakarta, dan Hotel Purosani Yogyakarta.

Kawasan wisata Malioboro menawarkan suasana wisata yang multifungsi, yaitu sebagai wisata sejarah utamanya, kemudian wisata belanja, dan wisata kuliner. Keragaman konsep wisata yang ditawarkan oleh Malioboro kepada wisatawan menjadikan kawasan wisata Malioboro ini menjadi salah satu daerah wisata yang wajib dikunjungi oleh wisatawan yang berkunjung ke Yogyakarta. Kawasan Malioboro tentu menjadi wisata sejarah, dimana di kawasan ini terdapat lokasi-lokasi yang sudah terbangun dari zaman penjajahan

Belanda terdahulu dan menjadi peninggalan bersejarah hingga saat ini. Lokasi-lokasi yang sudah dibangun dari zaman Belanda dan menjadi sejarah sekarang adalah Pasar Beringharjo, Gedung Agung dan Benteng Vredeburg. Pasar Beringharjo masih aktif dan digunakan oleh masyarakat Yogyakarta untuk kepentingan jual beli hingga sekarang ini. Benteng Vredeburg saat ini dijadikan museum peninggalan Belanda terdahulu. Bangunan-bangunan tersebut menjadi daya tarik Malioboro terhadap wisatawan untuk berwisata sejarah. Kawasan Malioboro juga dijadikan wisata belanja, dimana di sepanjang jalan Malioboro berdiri banyak pertokoan, mulai dari *mall*, toko-toko besar, toko-toko kecil, hingga pedagang kaki lima yang sekarang di awal tahun 2022 di relokasikan menjadi satu tempat bernama Teras Malioboro 1, Teras Malioboro 2, dan Teras Malioboro 3, semuanya berdiri berdampingan satu sama lain. Barang-barang yang diperjual beli pun bermacam-macam, mulai dari harga kaki lima yang murah hingga barang-barang *branded* yang harganya jutaan rupiah dapat ditemukan di kawasan pertokoan Malioboro. Beraneka ragam oleh-oleh dari Yogyakarta juga dapat ditemukan di kawasan Malioboro, seperti batik, kaos Jogja, sandal Jogja, pernak-pernik, dan lain-lain. Keanekaragaman belanjaan yang dapat ditemukan di Malioboro inilah yang menjadi daya tarik Malioboro kepada wisatawan sebagai wisata belanja.

Sebelum di Relokasi ke Teras Malioboro 1, Teras Malioboro 2, dan Teras Malioboro 3 awal pada tahun 2022, Kawasan Malioboro juga dijadikan wisata kuliner oleh para wisatawan, dimana di sepanjang jalan Malioboro dapat ditemukan berbagai macam keanekaragaman kuliner. Kebanyakan kuliner yang

ditawarkan oleh penjual di kawasan jalan Malioboro adalah makanan khas Yogyakarta, seperti gudeg, pecel, penyetan, ronde, dan bakpia, geplak, dodol, dan lain-lain. Hampir semua jenis makanan khas Yogyakarta dapat ditemukan di Malioboro. Harga yang ditawarkan juga terjangkau oleh hampir semua lapisan masyarakat dan wisatawan. Keanekaragaman kuliner yang banyak ditemukan di kawasan Malioboro menjadi daya tarik Malioboro kepada wisatawan untuk dijadikan sebagai lokasi wisata kuliner. Adapun pertumbuhan wisatawan yang datang ke Daerah Istimewa Yogyakarta dapat dilihat pada tabel 1.2 sebagai berikut :

**Tabel 1.2**  
**Pertumbuhan Kunjungan Wisatawan ke DIY**  
**Tahun 2016-2020**

Tahun	Wisatawan Mancanegara	Pertumbuhan (%)	Wisatawan Nusantara	Pertumbuhan (%)	Wisatawan Mancanegara dan Nusantara	Pertumbuhan (%)
2016	355.313	15,18	4.194.261	9,98	4.549.574	10,37
2017	397.951	12,00	4.831.347	15,19	5.229.298	14,94
2018	416.373	4,63	5.272.718	9,14	5.689.091	8,79
2019	433.027	4,00	6.116.354	16,00	6.549.381	15,12
2020	69.968	-83,84	.1778.580	-70,92	1.848.548	-71,78

*Sumber: Dinas Pariwisata DIY 2020*

Berdasarkan pertumbuhan kunjungan wisatawan di atas pada tabel 1.2 mellihatkan bahwa jumlah pengunjung terbesar pada kunjungan wisatawan nusantara atau wisatawan domestik, sedangkan posisi kedua berada pada jumlah mancanegara. Namun, pada skala pertumbuhan dari tahun 2016 sampai 2020 cukup mengalami penurunan kunjungan wisatawan, dari wisatawan domestik

maupun mancanegara pada tahun 2020. Hal ini tidak dapat dilepaskan karena dampak pandemi yang berlangsung di seluruh belahan dunia termasuk Daerah Istimewa Yogyakarta.

## **B. Sarana dan Prasarana di Malioboro**

Berbagai sarana dan prasarana disediakan dan dibangun di kawasan Malioboro untuk menunjang kepentingan dan kenyamanan pengunjung yang datang. Sarana dan prasarana yang ada di kawasan Malioboro adalah sebagai berikut:

### **1. Penginapan**

Di kawasan Malioboro terdapat banyak sekali tempat penginapan yang disediakan untuk para wisatawan yang berkunjung. Penginapan yang ditawarkan pun bermacam-macam, mulai dari hotel berbintang hingga homestay.

### **2. Money changer**

Malioboro adalah kawasan wisata di Yogyakarta yang menjadi jantung dari Yogyakarta sendiri, banyak wisatawan yang berkunjung ke Malioboro baik domestik maupun mancanegara. Keberadaan money changer di kawasan Malioboro sangat membantu para wisatawan mancanegara untuk memenuhi kebutuhannya.

### 3. Mesin Anjungan Tunai Mandiri (ATM)

Keberadaan mesin ATM di kawasan Malioboro juga sangat membantu para wisatawan, terutama wisatawan domestik yang berasal dari luar Yogyakarta.

### 4. Sarana transportasi

Untuk menunjang dan memenuhi kebutuhan para wisatawan yang berkunjung ke Malioboro, pemerintah dan masyarakat menyediakan beberapa sarana transportasi yang dapat menjadi pilihan wisatawan. Mulai dari transportasi umum modern seperti taxi, dan bus trans jogja tersedia di kawasan Malioboro. Terdapat dua halte bus Trans Jogja di kawasan Malioboro yang beroperasi dari pukul 06.30 – 21.30 WIB setiap harinya. Tarif Bus Trans Jogja yang terjangkau yaitu Rp. 3.500,00 per orangnya sangat diminati oleh para wisatawan. Selain transportasi umum modern, di kawasan Malioboro juga menyediakan andong dan becak untuk para wisatawan. Banyak sekali becak dan andong dijumpai di sepanjang jalan Malioboro, dengan tarif yang beraneka ragam. Keberadaan andong dan becak sangat dinikmati oleh para wisatawan, terutama wisatawan domestik dan mancanegara yang berasal dari luar daerah Yogyakarta. Wisatawan yang menaiki andong dan becak akan dibawa keliling daerah sekitar Malioboro. Wisatawan akan merasakan suasana yang berbeda jika berkeliling Malioboro dengan andong atau becak dibandingkan berkeliling dengan sepeda motor atau mobil. Wisatawan akan merasakan suasana Malioboro seperti zaman dahulu dengan menaiki andong atau becak.

#### 5. Toilet umum

Untuk memenuhi kebutuhan wisatawan, di Malioboro juga terdapat beberapa toilet umum. Toilet umum tersebut terdapat di beberapa titik, seperti di kawasan Titik Nol KM, Pasar Sore, dan Gedung DPRD Kota Yogyakarta, dan disediakan pula toilet umum portable pada waktu-waktu tertentu.

#### 6. Tempat peribadatan

Di kawasan Malioboro terdapat masjid yaitu Masjid Malioboro yang dapat digunakan sebagai tempat ibadah umat Islam, alamatnya ada di jl Malioboro no.139, Sosromenduran, Gedong Tengen, Yogyakarta. Selain masjid di kawasan Malioboro juga terdapat gereja sebagai tempat peribadatan umat Kristen yaitu Saint Anthony of Padua Catholic Church yang beralamat di jl Abu Bakar Ali No.1, Kotabaru. Selain itu terdapat GBI Miracle Service Malioboro yang beralamat di Hotel Whiz Yogyakarta lantai 1. Terdapat pula mushola-mushola kecil di Mall Malioboro, Ramai Mall, Matahari, Ramayana dan beberapa toko di kawasan pertokoan jl Malioboro.

#### 7. Akses jalan kaum difabel

Kawasan wisata Malioboro juga menyediakan akses jalan untuk kaum disabilitas. Jalan ini tersedia mulai dari ujung utara Malioboro sampai km 0 Malioboro.

#### 8. Dekorasi jalan Malioboro

Kawasan Malioboro adalah wisata yang wajib dikunjungi jika berkunjung ke Malioboro. Berbagai macam konsep wisata dapat didapatkan di Malioboro. Kawasan Malioboro selalu ramai setiap harinya oleh para wisatawan baik lokal, mancanegara, maupun domestik. Banyak wisatawan selalu mengabadikan moment-moment yang dirasakannya di Malioboro. Oleh karena itu pemerintah Yogyakarta terutama pengelola daerah wisata Malioboro menyediakan dekorasi yang menarik di area Malioboro. Diantaranya adalah terdapat kursi-kursi taman, lampu-lampu hias sebagai penerang sepanjang jalan Malioboro, plang-plang yang bertuliskan Malioboro, dan lain-lain.

#### 9. Tempat khusus rokok

Di kawasan Malioboro adanya tempat khusus merokok, merupakan fasilitas sebagai penunjang penerapan peraturan daerah mengenai kawasan tanpa rokok. Perda KTR diatur dalam Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2017 tentang KTR. Perda KTR mencakup lingkungan perkotaan, tempat pelayanan kesehatan, tempat pendidikan, tempat bermain anak, tempat ibadah, angkutan umum, termasuk di destinasi wisata. Malioboro salah satu tempat desa wisata yang berada di kawasan Malioboro. Diantara tempat khusus merokok berada di taman parkir Abu Bakar Ali, halaman Malioboro Mall sisi Utara, Halaman Ramayana Mall sisi utara, dan di Pasar Beringharjo lantai 3 (tiga). Adapun gambar lokasi tempat khusus merokok dapat dilihat pada gambar di bawah ini :

**Gambar 2.1**  
**Lokasi Tempat Khusus Merokok**  
**Di Taman Parkir Abu Bakar Ali**



*Sumber : Diolah dari data primer 2022*

**Gambar 2.2**  
**Lokasi Tempat Khusus Merokok**  
**Di Pasar Beringharjo Lantai 3**



*Sumber : Diolah dari data primer 2022*

**Gambar 2.3**  
**Lokasi Tempat Khusus Merokok**  
**Di Utara Malioboro Mall**



*Sumber : Diolah dari data primer 2022*

**Gambar 2.4**  
**Lokasi Tempat Khusus Merokok**  
**Di Utara Ramayana Mall**



*Sumber : Diolah dari data primer 2022*

### **C. Keadaan Geografis Malioboro**

Kawasan Malioboro terletak sangat strategis, yaitu diantara Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat dan Tugu Pal Putih. Keberadaan Jalan Malioboro tidak terlepas dari konsep kota Yogyakarta yang ditata membujur dengan arah utara - selatan, dengan jalan-jalan yang mengarah ke penjuru mata angin serta berpotongan tegak lurus. Pola itu diperkuat dengan adanya "poros imajiner" yang membentang dari arah utara menuju ke selatan, dengan kraton sebagai titik tengahnya. "Poros" tersebut diwujudkan dalam bentuk bangunan, yaitu Tugu (Pal Putih) di utara, ke selatan berupa jalan Margatama (Mangkubumi) dan Margamulya (Malioboro), Kraton Yogyakarta, Jl. DI. Panjaitan, berakhir di panggung Krapyak. Jika titik awal (Tugu) diteruskan ke utara akan sampai ke Gunung Merapi, sedang jika titik akhir (Panggung Krapyak) diteruskan akan sampai ke Samudera Hindia. Letak geografis:  $110^{\circ}24'19''$  -  $110^{\circ}28'53''$  Bujur Timur dan  $07^{\circ}15'24''$  -  $07^{\circ}49'26''$  Lintang Selatan.

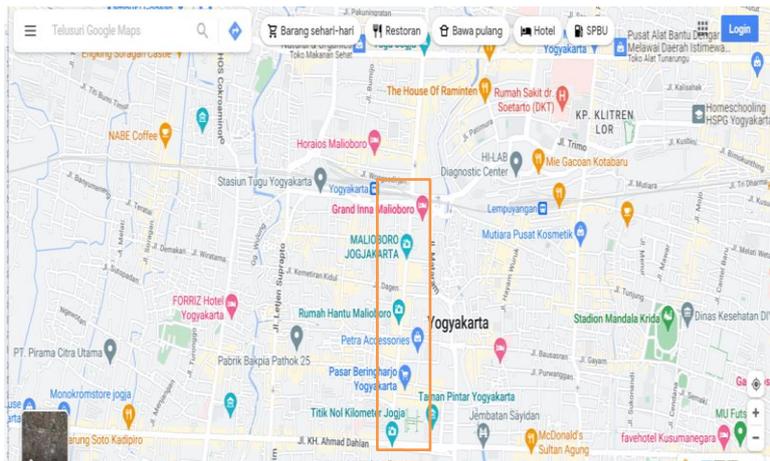
Untuk denah ke lokasi Jalan Malioboro dari Stasiun Tugu, berjalan sekitar 200 meter ke arah selatan akan langsung menemukan jalan dengan deretan pertokoan sepanjang 1 km dan itulah Jalan Malioboro, sedangkan dari Monumen Tugu Yogyakarta, ambil perjalanan ke arah selatan (jalan satu arah) melewati Jl. Margo Utomo (Jl. Mangkubumi). Ikuti jalur tersebut sampai melewati traffic light Jembatan Kewek dan Hotel Inna Garuda. Setelah melewati jalan tersebut memasuki Jalan Malioboro. Adapun peta lokasi Jalan Malioboro dapat dilihat pada gambar 2.5 dan 2.6 berikut :

**Gambar 2.5**  
**Peta Jalan Malioboro**



*Sumber : Humas Pemda Daerah Istimewa Yogyakarta 2020*

**Gambar 2.6**  
**Peta Malioboro Menurut Google Maps**



*Sumber : Data diolah dari Google Maps 2022*

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdoellah dan Rustiana. (2016). *Teori Dan Analisis Kebijakan Public*. Bandung: Alfabeta
- Annisah et al., (2018). Studi Tentang Penetapan Dan Penerapan Kawasan Tanpa Rokok Di Kota Samarinda. *eJournal Ilmu Pemerintahan*, 6(2), 657-668.
- Anggara, S. (2014). *Kebijakan Publik*. Bandung: Pustaka Setia
- Arikunto, S. (2020). *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktik*. Jakarta: Rineka Cipta
- Ayuni, R.A dan Nasrullah. (2020). Implementasi Peraturan Daerah Tentang Kawasan Tanpa Rokok Di Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta. *Media Of Law And Sharia*. 2, (1). 172-189.
- CNN Indonesia. (2021). Sanksi Merokok Sembarangan di Jogja: Foto Perokok Disebar. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210324140655-20-621490/sanksimerokok-sembarangan-di-jogja-foto-perokok-disebar>. 03 April 2021.
- Dinanta, W. (2020). Sudah Sepekan, Sosialisasi KTR Malioboro Tetap Tak Maksimal. <https://yogya.ayoindonesia.com/ngayogyakarta/pr-39467259/Sudah-Sepekan-Sosialisasi-KTR-Malioboro-Tetap-Tak-Maksimal?page=all>. 03 April 2021.
- Eko, S. (2021). Government Making: Membuat Ulang Ilmu Pemerintahan. *Governabilitas*, 2(1), 1-20.
- Gunawan, G. (2019). Implementasi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Kawasan Tanpa Rokok (Suatu Penelitian Deskriptif Di Dinas Penanaman Modal Dan Perizinan Kota Yogyakarta). *Skripsi*. Program Studi Ilmu Pemerintahan Strata I Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa "APMD". Yogyakarta.
- Gintulangi, M. S. (2021). Implementasi Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok Di Kota Manado. *Jurnal Politico*, 10(4).
- Indiahono, D. (2009). *Kebijakan publik berbasis dynamic policy analisis [sic]*. Nanang Martono.
- Muharawati, M. (2020). Penerapan Kawasan Tanpa Rokok Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2015 Di Kabupaten Wajo. *PLENO JURE*, 9(2), 91-106.
- Nakagaki, M. (2013). Closing the Implementation Gap. *CIPE Economic Reform*, June (15):1-8
- Prasetya, H. E., Marom, A., & Subowo, A. (2014). Implementasi Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di Stasiun Tawang Kota Semarang. *Journal of Public Policy and Management Review*, 3(4), 290-308.

- Pujileksono, S. (2016). *Metode Penelitian Komunikasi Kualitatif*. Malang: Intrans Publishing.
- Purwanto, E. A. (2015). *Implementasi Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*. Yogyakarta: GAVA MEDIA
- Sirajuddin, A. I. (2016). *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*. Malang: Setara Press
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 109 Tahun 2012 Pengamanan Bahan Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan. 24 Desember 2012. Lembaga Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 278. Jakarta.
- Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2017 Kawasan Tanpa Rokok. 20 Maret 2017. Lembaran Daerah Kota Yogyakarta Tahun 2017 Nomor 2. Yogyakarta
- Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 87 Tahun 2014 Forum Pemantau Independen. 30 Desember 2014. Berita Daerah Kota Yogyakarta Tahun 2014 Nomor 88. Yogyakarta
- Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 22 Tahun 2017 Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Kawasan Tanpa Rokok. 3 April 2017. Berita Daerah Kota Yogyakarta Tahun 2017 Nomor 22.
- Portal Berita Pemerintah Kota Yogyakarta. (2020). Kawasan Malioboro Jadi Kawasan Tanpa Rokok. <https://warta.jogjakota.go.id/detail/index/12686>. 03 April 2021.
- Portal Berita Pemerintah Kota Yogyakarta. (2020). Puluhan Milenial Terjun ke Malioboro Sosialisasikan PERDA KTR. <https://warta.jogjakota.go.id/detail/index/9452>. 03 April 2021.
- Portal Berita Pemerintah Kota Yogyakarta. (2020). Pemkot Yogya Rencanakan Survei Kepatuhan KTR. <https://warta.jogjakota.go.id/detail/index/13285>. 03 April 2021.
- Widodo, Y. (2021). Pedagang Keluhkan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) di Malioboro. <https://rri.co.id/yogyakarta/565-sosial/1006733/pedagang-keluhkan-kawasan-tanpa-rokok-ktr-di-malioboro>. 03 April 2021.
- Yin, R. K. (2012). *Studi Kasus Desain & Metode* (11th ed.). PT RajaGrafindo Persada.