

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Landasan Teori

2.1.1. Kebijakan Publik

Kebijakan adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang ataupun kelompok orang guna memecahkan suatu masalah tertentu (Anderson dalam Islamy, 2007: 7). Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) kebijakan publik didefinisikan sebagai serangkaian konsep dan prinsip yang menguraikan dan merencanakan pelaksanaan suatu pekerjaan serta bertindak. Dalam konteks KBBI ini maka pemerintah mempunyai tujuan serta pedoman untuk dapat mencapai tujuannya. Sedangkan menurut Raksasataya dalam Islamy (2007: 17) mengungkapkan bahwa kebijakan merupakan suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai sebuah tujuan tertentu. Sebagai suatu produk, kebijakan merupakan serangkaian kesimpulan atau rekomendasi. Sebagai suatu kerangka kerja, kebijakan merupakan sebuah cara dimana melalui cara tersebut suatu organisasi mampu mengetahui apa yang diharapkan darinya, yaitu program dan mekanisme dalam mencapai produknya. Sebagai suatu kerangka kerja, kebijakan merupakan proses tawar menawar dan negosiasi untuk merumuskan isu-isu dan metode implementasi.

Ada beberapa ciri khusus yang terdapat dalam kebijakan publik, seperti yang dikemukakan oleh David Easton yang mana menurutnya terdapat ciri-ciri khusus dalam kebijakan publik yang di dasarkan pada fakta bahwa kebijakan dirumuskan oleh orang-orang yang memiliki otoritas dalam sistem politik seperti para tetua adat, tetua suku, eksekutif, legislatif, hakim dan para monarki serta lain sebagainya. Orang-orang tersebut bertanggung jawab penuh atas politik dan mempunyai wewenang untuk bertindak sesuai dengan peran dan tanggung jawab mereka.

Adapun beberapa ciri-ciri kebijakan publik menurut Wahab (2004: 6) adalah sebagai berikut:

1. Kebijakan publik merupakan sebuah tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai pelaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan. Kebijakan publik dalam sistem politik modern pada umumnya bukanlah merupakan tindakan serba kebetulan, melainkan tindakan yang sudah direncanakan.
2. Kebijakan publik pada hakikatnya terdiri dari tindakan yang saling berkaitan dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pemangku pemerintahan dan bukan merupakan kebijakan yang berdiri sendiri.
3. Kebijakan publik bersangkutan paut dengan apa yang dilakukan oleh pemerintah dalam bidang tertentu.

4. Kebijakan publik bisa berbentuk positif maupun negatif. Dalam konteks kebijakan yang berbentuk positif bisa berupa cakupan bentuk tindakan yang dimaksudkan untuk mempengaruhi masalah tertentu. Sedangkan kebijakan yang berbentuk negatif bisa digambarkan seperti keputusan pemangku pemerintahan untuk tidak bertindak dalam masalah apapun, padahal dalam hal ini peran pemerintah atau pemangku pemerintahan sangat diperlukan.

Hoogerwerf dalam Miriam (2008: 21) mengemukakan pandangan bahwa kebijakan pemerintah merupakan objek ilmu politik dari proses terbentuknya sebab akibat. Menurutnya kebijakan adalah cara membangun masyarakat secara terarah melalui pemakaian kekuasaan. Ada beberapa tahapan yang bisa dilakukan untuk mencapai kebijakan yang dibuat, menurut William Dunn dalam Winarno (2016: 30) ada 5 tahapan yaitu:

1. Tahap penyusunan agenda, tahapan ini merupakan langkah awal untuk menentukan masalah yang akan diangkat pada agenda publik oleh perumus kebijakan. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetensi untuk dapat masuk kedalam agenda kebijakan. Dan pada akhirnya beberapa masalah dipilih oleh perumus kebijakan untuk diprioritaskan dan ada masalah lain yang ditetapkan sebagai fokus pembahasan atau ditunda dengan alasan tertentu dalam waktu yang lama.

2. Tahap formulasi kebijakan, masalah yang telah masuk kedalam agenda kebijakan kemudian akan dibahas oleh perumus kebijakan untuk mencari solusi alternatif untuk memecahkan masalah tersebut. Pada tahap ini para perumus kebijakan akan mengusulkan pemecahan terbaik untuk dipilih sebagai pemecahan masalah tersebut.
3. Tahap adopsi kebijakan, dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, salah satu dari alternatif tersebut dipilih dan akan diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antar direktur lembaga atau keputusan peradilan.
4. Tahap implementasi kebijakan, dalam tahapan ini keputusan program yang telah diambil harus di implementasikan oleh para lembaga birokrat atau pemerintahan ditingkat daerah. Karena jika tidak dijalankan maka kebijakan-kebijakan tersebut hanya akan menjadi catatan bagi para tokoh elit saja.
5. Tahap evaluasi kebijakan, setelah kebijakan dilaksanakan oleh para lembaga kebijakan, maka pada tahap akhir akan dinilai atau di evaluasi untuk dilihat sudah sejauh mana kebijakan tersebut mampu untuk memecahkan masalah yang telah dipilih sejak dari tahapan pertama. Oleh karenanya dipilihlah ukuran atau kriteria yang

menjadi dasar penilaian apakah kebijakan yang dibuat telah meraih dampak yang diinginkan atau tidak.

2.1.2. Kawasan Tanpa Asap Rokok

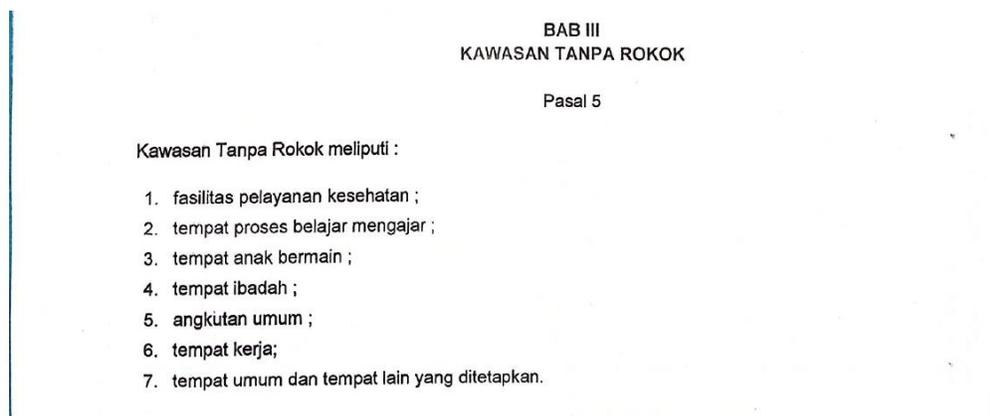
Kawasan Tanpa Asap Rokok merupakan area atau ruang yang dinyatakan dilarang untuk melakukan kegiatan merokok ataupun memproduksi, menjual, dan mempromosikan tembakau. Kawasan Tanpa Rokok ditetapkan dalam Undang-Undang No 36 tahun 2009 pasal 115 ayat 1 dan 2, sebagai upaya perlindungan untuk masyarakat terhadap resiko gangguan kesehatan karena lingkungan yang tercemar oleh asap rokok. Dimana hal tersebut bisa dicegah dengan mengubah perilaku masyarakat untuk hidup sehat dan juga bertujuan untuk meningkatkan produktivitas kerja yang optimal, mewujudkan kualitas udara yang sehat juga bersih. Seperti pada gambar berikut yang menerapkan KTR di wilayah kantor desa:



Gambar 2.1. Penerapan wilayah KTR

Kawasan Tanpa Rokok juga diatur dalam Peraturan Bersama Menteri Kesehatan No. 188/Menkes/PB/1/2011 dan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia No. 7 tahun 2011 tentang pedoman pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok. Yang mana dalam Permenkes Dagri ini mengemukakan bahwa yang dimaksud dengan Kawasan Tanpa Rokok adalah ruangan atau area yang dinyatakan dilarang untuk kegiatan merokok atau memproduksi, menjual, dan atau mempromosikan produk tembakau.

Adapun kawasan yang diberlakukan sebagai Kawasan Tanpa Asap Rokok di Desa Cintawangi secara umum adalah satu Desa Cintawangi tersebut. Namun untuk wilayah khususnya sesuai dengan yang tercantum dalam Peraturan Desa Cintawangi tentang KTR ini adalah sebagai berikut:



Gambar 2.2. Wilayah KTR

(Sumber Data: Dokumen KTR Desa Cintawangi, 16 Desember 2023)

Dalam Undang-Undang No 36 tahun 2009 tentang kesehatan merupakan kesejahteraan yang harus diwujudkan berdasarkan apa yang telah

diamanatkan dalam upaya menciptakan lingkungan yang sehat, maka setiap orang berkewajiban menghormati hak orang lain dalam memperoleh lingkungan yang sehat, baik fisik, biologi maupun sosial dan setiap orang berkewajiban untuk berperilaku hidup sehat dalam mewujudkan serta memajukan kebijakan Kawasan Tanpa Rokok yang setinggi tingginya. Dengan menerapkannya kebijakan tentang Kawasan Tanpa Rokok maka lingkungan yang sehat dapat terwujud. Berdasarkan Undang-Undang tersebut maka pemerintah daerah dapat menjadikannya sebagai bahan acuan untuk membuat peraturan tentang Kawasan Tanpa Rokok. Sehingga dari pengertian yang dikemukakan dalam Peraturan Menteri Kesehatan dan Menteri Dalam Negeri serta menurut Undang-Undang No 36 tahun 2009 ini dijadikan acuan oleh Pemerintah Desa Cintawangi sebagai kebijakan publik yang ingin diterapkan di daerahnya sebagai Peraturan Desa Cintawangi No 2 Tahun 2020 tentang Kawasan Tanpa Asap Rokok.

Dalam penerapan peraturan Kawasan Tanpa Asap Rokok di Desa Cintawangi tentunya mempunyai alasan dan tujuan tertentu yang mana tujuan dari penerapan peraturan ini selain untuk mengurangi angka perokok aktif di Desa Cintawangi yang mana berdasarkan data Riset Kesehatan Dasar (Riskesdas) perokok aktif setiap tahunnya terus mengalami peningkatan, namun juga untuk mengetahui seberapa berpengaruhnya sebuah kebijakan yang dibuat oleh pemerintah Desa Cintawangi terhadap warganya. Selain itu berdasarkan dalam Peraturan Desa Cintawangi no 2 tahun 2020 tentang

Kawasan Tanpa Asap Rokok ini mempunyai beberapa tujuan mengapa harus diterapkannya kebijakan ini, diantara tujuannya tersebut adalah sebagai berikut:

Pasal 2
Azas Peraturan Desa ini untuk melindungi hak asasi manusia untuk mencapai derajat kesehatan yang setinggi-tingginya melalui pengendalian terhadap bahaya asap rokok.

Pasal 3

Peraturan Desa ini bertujuan untuk :

1. Melindungi kesehatan masyarakat dari bahaya akibat merokok ;
2. Membudayakan hidup sehat ;
3. Menekan angka pertumbuhan perokok pemula;
4. Meningkatkan derajat kesehatan Masyarakat.

Gambar 2.3. Isi Perdes Cintawangi yang memuat Tujuan Diberlakukannya KTR

(Sumber Data: Dokumen KTR Desa Cintawangi, 16 Desember 2023)

Dalam arti mewujudkan kawasan bebas asap rokok adalah keniscayaan bagi masyarakat, terutama masyarakat di daerah Pedesaan. Oleh karenanya untuk mewujudkan kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah Desa Cintawangi, maka pemerintah itu sendiripun harus menjalin komunikasi yang baik dengan warganya. Dengan adanya pola komunikasi yang baik untuk mendagangkan kebijakan tersebut, meskipun perlahan tapi laun masyarakatnya bisa lebih mempercayai kebijakan tersebut untuk kebaikan desa dan juga warganya. Adanya istilah kebijakan Kawasan Tanpa Asap Rokok ini pun tidak harus menjadi bahan panik dan resisten. Karena konsep Kawasan Tanpa Asap Rokok ini bukan berarti untuk melarang secara langsung masyarakatnya untuk tidak merokok, namun konsep ini memberikan ruang yang seimbang, adil dan memberikan perlindungan bagi orang yang merokok dan tidak merokok.

2.1.3. Implementasi Kebijakan

Seperti yang telah dijelaskan di latar belakang pada penelitian ini bisa dilihat bahwa dalam pelaksanaannya implementasi kebijakan tidak selalu sejalan atau tidak sesuai dengan kenyataan dilapangan dengan apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Maka dari itu untuk membedah implementasi kebijakan Peraturan Desa Cintawangi no 2 tahun 2020 tentang Kawasan Tanpa Asap Rokok ini memerlukan analisis seperti yang dikemukakan oleh Merilee S Grindle. Dimana menurut Grindle dalam sebuah implementasi kebijakan akan selalu ada celah atau kelalaian yang disengaja maupun tidak disengaja yang berkaitan dengan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah setempat. Oleh karenanya untuk dapat membedah permasalahan tersebut, penulis menggunakan model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Grindle ini.

Pendekatan implementasi kebijakan publik yang dikemukakan oleh Grindle dikenal dengan "*Implementation as a Political and Administrative Process*". Menurut Merilee S. Grindle dalam Subarsono (2006: 93) keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhirnya (outcome) yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih dari sebuah kebijakan yang dibuat. Pengukuran keberhasilan tersebut dipengaruhi oleh dua variabel besar yakni isi/muatan kebijakan (*content of policy*) dan konteks kebijakan (*context of policy*). Dalam sebuah proses implementasi kebijakan yang dinilai adalah desain program aksi untuk

mempengaruhi aktivitas implementasi yang nantinya dapat menghasilkan dampak bagi masyarakat atau individu serta daya perubahan yang diinginkan sehingga dari desain dan aksi program yang dirumuskan untuk dilaksanakan hingga tercapainya suatu tujuan dari sebuah proses implementasi.

Selanjutnya penjelasan dari fokus penelitian ini akan berdasar kepada dua variabel dari model implementasi kebijakan sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Merilee S Grindle (1980: 11) akan dibahas dan dijelaskan sebagai berikut:

1. Ada 6 indikator yang terdapat dalam variabel pertama yakni Isi Kebijakan (*Content of Policy*) diantaranya:
 - a) Kepentingan yang mempengaruhi, menjelaskan bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan dan sejauh mana kepentingan tersebut membawa pengaruh kepada implementasinya.
 - b) Tipe manfaat yang diperoleh, dijelaskan dalam indikator ini bahwa suatu kebijakan harus memiliki jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif dari implementasinya.
 - c) Perubahan yang diinginkan, indikator ini menjelaskan bahwa seberapa besar perubahan yang ingin dicapai melalui suatu implementasi harus memiliki tujuan yang jelas.
 - d) Letak pengambilan keputusan, menjelaskan dimana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang hendak diimplementasikan.

- e) Pelaksana program. Dalam indikator ini dijelaskan mengenai suatu kebijakan ataupun program harus didukung oleh adanya pelaksana program yang kompeten dan juga kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan.
 - f) Sumber daya yang digunakan, dalam indikator ini dijelaskan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang mendukung agar pelaksanaannya berjalan dengan baik. Pada indikator ini sejatinya melihat peran dari Sumber Daya Manusia dari pelaksanaan kebijakan Peraturan Desa Cintawangi no 2 tahun 2020 tentang Kawasan Tanpa Asap Rokok.
2. Ada 3 indikator yang terdapat dalam variabel kedua yakni Lingkungan Kebijakan (*Context of Policy*), diantaranya:
- a) Kekuasaan, kepentingan dan juga strategi dari aktor yang terlibat. Menurut Grindle memaparkan bahwa dalam suatu kebijakan perlu diperhitungkan kekuatan ataupun kekuasaan, kepentingan dan juga strategi yang digunakan oleh para aktor guna memperlancar suatu pelaksanaan kebijakan implementasi kebijakan.
 - b) Karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa. Lingkungan dimana suatu kebijakan dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada indikator ini dijelaskan karakteristik dari lembaga yang akan mempengaruhi suatu kebijakan dari pemerintah Desa Cintawangi.

- c) Tingkat kepatuhan dan adanya responsibilitas dari pelaksana. Dalam indikator ini dijelaskan tentang pentingnya kepatuhan dan juga respon dari pelaksana kebijakan, maka pada indikator ini menilai sejauh mana kepatuhan dan juga respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan dari pemerintah.

Berdasarkan pada teori implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Merilee S Grindle di atas, akan menjadi dasar pemikiran yang akan digunakan dalam penelitian ini. Peneliti akan melihat bagaimana kebijakan program yang ada dalam penerapannya pada kegiatan sehari-hari, bagaimana keberadaan kebijakan peraturan tersebut dan manfaat yang didapatkan setelah kebijakan tersebut diimplementasikan oleh masyarakat sekitar.

Implementasi mengacu pada tindakan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan. Tindakan ini berusaha untuk mengubah keputusan-keputusan tersebut menjadi pola-pola operasional serta berusaha mencapai perubahan-perubahan besar atau kecil sebagaimana yang telah diputuskan sebelumnya. Implementasi pada hakikatnya adalah upaya pemahaman apa yang seharusnya terjadi setelah sebuah program dilaksanakan. Proses implementasi kebijakan tidak hanya melibatkan instansi yang bertanggung jawab untuk pelaksanaan kebijakan tersebut, namun juga menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi dan sosial. Dalam tataran praktis, implementasi kebijakan adalah proses pelaksanaan keputusan dasar.

Proses tersebut terdiri dari beberapa tahap, yaitu tahapan pengesahan peraturan perundangan, pelaksanaan keputusan oleh instansi pelaksana, ketersediaan kelompok sasaran untuk menjalankan keputusan, dampak nyata, keputusan baik yang dikehendaki atau tidak, dampak keputusan sebagaimana yang telah diharapkan instansi pelaksana, dan upaya perbaikan atas kebijakan atau peraturan perundangan. Proses persiapan implementasi setidaknya menyangkut beberapa hal penting yakni penyiapan sumber daya, metode, penerjemahan kebijakan menjadi rencana dan arahan yang dapat diterima serta dijalankan.

2.2. Kerangka Pemikiran

Kerangka pikir berangkat dari rumusan masalah penelitian yang dikembangkan sesuai dengan kerangka teori yang sudah dibangun. Kerangka pemikiran ini menjadi pijakan untuk menganalisis data dan juga fenomena yang terjadi pada saat penelitian serta dijadikan juga batasan penelitian agar tidak adanya pelebaran pokok pembahasan. Pemerintah Desa Cintawangi Kecamatan Karangnunggal Kabupaten Tasikmalaya dalam konteks penelitian telah mengeluarkan kebijakan untuk menangani permasalahan yang ada di Desa Cintawangi itu sendiri. Peraturan Desa Cintawangi no 2 tahun 2020 tentang Kawasan Tanpa Asap Rokok dibuat untuk mengatur tentang penanggulangan kesehatan dan sebagai pemenuhan hak Masyarakat untuk bisa mendapatkan udara bersih agar hidup menjadi lebih sehat.

Perilaku pola hidup tidak sehat seperti banyaknya pencemaran udara yang ditimbulkan dari pembakaran rokok menjadi pokok permasalahan dibuatnya kebijakan Peraturan Desa ini. Karena hal tersebut menjadi sebuah keresahan bagi sosok Kepala Desa Cintawangi yang menerapkan prinsip “Cintawangi Asri” yang artinya Desa yang mengutamakan kecintaan kepada kebersihan lingkungan Desa tersebut. Selain itu meningkatnya angka perokok aktif pemula yang terjadi pada kalangan anak-anak rentang usia 10 sampai 18 tahun menjadi acuan diberlakukannya kebijakan ini agar bisa menekan angka perokok aktif tersebut.

Implementasi kebijakan perlu direalisasikan dengan baik yang bertujuan agar terciptanya lingkungan yang bersih sehingga akan mempengaruhi kehidupan Masyarakat maupun aktifitas lainnya yang menunjang kepada pertumbuhan baik itu ekonomi maupun politiknya. Adapun analisis dan pendekatan yang akan dilakukan untuk dapat mengetahui implementasi kebijakan Perdes Cintawangi no 2 tahun 2020 tentang Kawasan Tanpa Asap Rokok adalah dengan menggunakan analisis teori keberhasilan implementasi dari Merilee S Grindle. Hal ini diambil peneliti untuk membedah permasalahan yang ada dengan memuat dua variable besar yakni materi muatan/isi kebijakan (*content of policy*) dan konteks kebijakan (*context of policy*).

Adapun uraian proses kerangka berpikir yang penulis ambil akan dipaparkan pada gambar dibawah ini:

Gambar 2.4. Kerangka Pemikiran

