

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Teori Kebijakan Publik

Kehidupan bermasyarakat yang terdiri atas berbagai perkumpulan dan gabungan elemen pembentuk organisasi tentunya tidak asing dengan kata kebijakan. Hal tersebut merupakan suatu yang sangat umum dan sering digunakan oleh suatu organisasi yang ada pada masyarakat bahkan juga di wilayah lingkungan masyarakat sendiri. Unsur pemerintahan tentunya menggunakan kebijakan yang digunakan untuk menjalankan roda pemerintahan untuk memberikan, memfasilitasi, serta melindungi terhadap masyarakat di wilayah pemerintahannya (Thoha, 2008). Kebijakan memiliki fungsi yang sangat penting bagi suatu organisasi yang memiliki sebuah tujuan yang ingin dicapai bersama, yakni sebagai penentu arah dalam proses mengatur semua elemen yang ada dalam lingkungan organisasi.

Menurut teori Van Meter dan Van Horn, kebijakan publik merupakan serangkaian keputusan yang bersifat otoritatif yang dibuat oleh lembaga pemerintah dan ditujukan untuk mencapai tujuan tertentu yang telah ditetapkan dalam perumusan kebijakan. Kebijakan publik tidak hanya dipahami sebagai suatu pernyataan atau instruksi formal dari otoritas, tetapi juga mencakup proses implementasi yang berlangsung dalam sistem administrasi publik yang kompleks. Dalam kerangka teoritis mereka, kebijakan publik menjadi bermakna ketika diterjemahkan ke dalam tindakan konkret oleh para pelaksana kebijakan di berbagai tingkat pemerintahan. Oleh karena itu, kebijakan publik dalam pandangan ini

adalah produk interaksi antara tujuan kebijakan dan pelaksanaannya dalam konteks sosial, ekonomi, dan politik yang spesifik. (Subarsono:2005)

Van Meter dan Van Horn mengembangkan suatu model implementasi kebijakan yang mencakup enam variabel utama yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik: (1) standar dan tujuan kebijakan, yang merujuk pada seberapa jelas dan dapat diukur tujuan yang ingin dicapai; (2) sumber daya yang tersedia, termasuk dana, tenaga, dan informasi; (3) karakteristik lembaga pelaksana, seperti struktur organisasi dan kompetensi birokrasi; (4) komunikasi antarorganisasi yang melibatkan kejelasan perintah dan koordinasi lintas sektor; (5) kondisi lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang dapat mendukung atau menghambat implementasi; dan (6) sikap atau disposisi pelaksana kebijakan, yaitu tingkat penerimaan, pemahaman, dan dukungan terhadap kebijakan tersebut. (Alwi: 2024)

Dengan demikian, kebijakan publik menurut teori Van Meter dan Van Horn bukan hanya suatu pernyataan normatif, melainkan proses yang melibatkan struktur administratif, interaksi antarlembaga, serta penyesuaian terhadap berbagai kondisi eksternal. Teori ini menekankan bahwa implementasi kebijakan yang berhasil sangat ditentukan oleh sejauh mana terdapat keselarasan dan sinergi antara komponen-komponen tersebut dalam menjalankan kebijakan sebagaimana yang telah dirancang.

Kebijakan publik merupakan sebuah proses yang terus menerus, karena itu yang paling penting adalah siklus kebijakan. Siklus kebijakan meliputi formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan (Parsons, 1997). Kebijakan yang telah

diformulasikan atau dirumuskan bermaksud untuk mencapai tujuan tertentu. Dalam konteks ini dapat dimengerti, bahwa kebijakan tidak akan sukses, jika dalam pelaksanaannya tidak ada kaitannya dengan tujuan yang telah ditetapkan. Seringkali ada anggapan setelah kebijakan disahkan oleh pihak yang berwenang dengan sendirinya kebijakan itu akan dilaksanakan, dan hasil-hasilnya pun akan mendekati seperti yang diharapkan oleh pembuat kebijakan tersebut. Dalam proses kebijakan publik yang akan diterapkan, melalui proses/tahapan yang cukup panjang.

Teori implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn menjadi relevan dalam penelitian Kawasan Tanpa Rokok karena teori ini secara komprehensif menganalisis hubungan antara kebijakan yang telah ditetapkan dengan realitas pelaksanaannya di lapangan. Peraturan daerah tentang Kawasan Tanpa Rokok merupakan produk kebijakan publik yang bertujuan untuk melindungi kesehatan masyarakat, namun dalam praktiknya sering kali belum terlaksana secara optimal. Ketidaksesuaian antara tujuan kebijakan dan kondisi faktual di lapangan menuntut adanya pendekatan teoritis yang mampu mengidentifikasi faktor-faktor penghambat implementasi.

Van Meter dan Van Horn menekankan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel penting, seperti standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, karakteristik organisasi pelaksana, komunikasi antarorganisasi, kondisi sosial, ekonomi, dan politik, serta disposisi atau sikap para pelaksana kebijakan. Variabel-variabel tersebut sangat relevan untuk menganalisis implementasi Kawasan Tanpa Rokok, mengingat pelaksanaannya melibatkan

berbagai aktor, seperti pemerintah daerah, dinas kesehatan, satuan polisi pamong praja, pengelola fasilitas umum, serta partisipasi masyarakat.

Dengan demikian, penggunaan teori implementasi kebijakan dalam penelitian Kawasan Tanpa Rokok dapat memberikan landasan analisis yang sistematis dan mendalam untuk menilai sejauh mana kebijakan tersebut telah dijalankan sesuai dengan tujuan yang ditetapkan.

2.2 Teori Implementasi Kebijakan

Implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement* yang berarti mengimplementasikan. Implementasi merupakan penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Sesuatu tersebut dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan.. Implementasi sebenarnya sudah tak asing lagi dalam keseharian bermasyarakat, namun secara luas masih dapat dijumpai yang belum memahami apa sebenarnya makna dari implementasi. Pengertian secara garis besarnya implementasi merupakan pelaksanaan atau penerapan atas suatu hal tertentu. Adanya pelaksanaan ataupun penerapan tersebut, tentu sebelumnya sudah terdapat suatu hasil yang telah disepakati untuk dilaksanakan guna tujuan tertentu. Implementasi tak dapat dihindarkan dari setiap elemen organisasi lapisan masyarakat, karena implementasi sendiri dalam pelaksanaannya melibatkan berbagai pengimplementasian baik aturan-aturan, undang-undang, ataupun kebijakan publik. sistem dan unsur dalam

Penggunaan kata implementasi, lebih sering didengar dan digunakan dalam kalangan badan atau instansi di pemerintahan. (Winengan ;2017)

Adapun pengertian implementasi menurut para ahli telah banyak memberikan penjelasan yang lebih mudah untuk dipahami. Implementasi menurut Van Meter dan Horn (Wahab, 2004:65) ialah suatu tindakan dari suatu individu, pejabat, kelompok, badan pemerintah atau swasta dengan mengarah pada pencapaian atas tujuan-tujuan tertentu dari keputusan yang telah disepakati. Membuat keputusan untuk diimplementasikan tersebut, tentunya melibatkan berbagai sistem yang ada pada pembuatan keputusan baik swasta maupun pemerintahan. Proses tersebut sangat dibutuhkan karena keputusan akan diimplementasikan atau dilaksanakan bukan hanya kepada pembuat 16 keputusan, akan tetapi hasil keputusan akan dilaksanakan terhadap penerima keputusan dalam hal ini adalah masyarakat. Pelaksanaan proses kebijakan yang telah mendapatkan putusan final dalam keputusan kebijakan, merupakan bentuk implementasi kebijakan baik dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, putusan pengadilan, perintah eksekutif, dan dekret presiden (Chazali H. Situmorang, 2016).

Implementasi kebijakan memiliki posisi terpenting dalam proses kebijakan, karena yang akan menentukan berhasil atau tidaknya suatu keputusan kebijakan yang telah dibuat. Pelaksanaan implementasi kebijakan tidak menutup kemungkinan justru akan memunculkan masalah atau ketimpangan baru bagi masyarakat. Menurut Hardhinawati (Wahab, 2012) bahwasannya secara teoritik dalam implementasi kebijakan terdapat kemungkinan terjadinya perbedaan yang diharapkan oleh pembuat kebijakan terhadap kenyataan atau hasil yang ingin

dicapai di lapangan ketika keputusan kebijakan tersebut dilaksanakan atau *implementation gap*. Dinamika tersebut tidak terlepas dari adanya faktor-faktor tertentu yang memengaruhi dari pelaksanaan atau implementasi kebijakan, walaupun keputusan kebijakan telah diproses dan disusun dengan sebaik-baiknya, pasti terdapat perbandingan antara sesuatu yang dihadapi di lapangan. Mazmanian dan Sabatier (Wahab, 2012) memberikan pendapat bahwa implementasi kebijakan ialah upaya memahami kejadian dan dampak yang timbul dengan apa yang sebenarnya terjadi ketika di lapangan dengan melaksanakan berbagai pedoman hasil dari keputusan kebijakan-kebijakan publik yang meliputi usaha pengadministrasian atau akibat dampak yang timbul pada masyarakat. Implementasi kebijakan tersebut disusun tentunya untuk mengupayakan, menyediakan, memfasilitasi, dan pemenuhan hak dan kewajiban negara terhadap seluruh masyarakat. Aktor kebijakan baik pejabat pemerintahan memiliki peranan yang utama serta membutuhkan peranan masyarakat untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan.

Implementasi kebijakan menghubungkan antara tujuan kebijakan dan realisasinya dengan hasil kegiatan pemerintah. Dalam penelitian ini penulis menggunakan Teori dari Van Meter dan van Horn (Grindle, 1980: 6) bahwa tugas implementasi adalah membangun jaringan yang memungkinkan tujuan kebijakan publik direalisasikan melalui aktivitas instansi pemerintah yang melibatkan berbagai pihak. Dalam penelitian ini Penulis memilih menggunakan teori implementasi kebijakan dari Van Meter dan Van Horn karena pendekatan mereka memberikan kerangka analisis yang lebih komprehensif dan sistematis dalam

memahami faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Teori ini menekankan pentingnya keselarasan antara berbagai variabel seperti standar dan tujuan kebijakan, sumber daya, karakteristik pelaksana, serta kondisi sosial-politik dan ekonomi. Pendekatan ini dinilai lebih sesuai dengan konteks penelitian karena mampu menggambarkan dinamika pelaksanaan kebijakan secara lebih holistik dan terstruktur. Sementara itu, meskipun model dari Edward III juga relevan, model tersebut cenderung lebih menitik beratkan pada aspek komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi tanpa menjelaskan secara rinci interaksi antara variabel-variabel eksternal dan internal dalam proses implementasi. Oleh karena itu, teori Van Meter dan Van Horn dipandang lebih tepat untuk dianalisis dalam penelitian ini karena memberikan fleksibilitas dalam menilai kompleksitas implementasi kebijakan yang berlangsung di lapangan.

Implementasi kebijakan adalah proses pelaksanaan atau penerapan keputusan yang telah dirumuskan dalam bentuk kebijakan publik oleh pemerintah atau otoritas terkait, dengan tujuan untuk mencapai tujuan tertentu yang telah ditetapkan dalam kebijakan tersebut. Teori implementasi kebijakan sangat relevan untuk menganalisis dan memahami bagaimana Peraturan Daerah (Perda) tentang Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) dijalankan di lapangan. Dalam konteks ini, implementasi kebijakan tidak hanya mencakup penerjemahan isi Perda ke dalam tindakan nyata, tetapi juga bagaimana berbagai aktor, sumber daya, dan kondisi lingkungan mempengaruhi proses tersebut. Sumber daya juga berperan krusial, baik itu anggaran, tenaga pelaksana, maupun sarana penunjang seperti

papan larangan merokok dan fasilitas pengawasan. Tanpa dukungan sumber daya yang memadai, implementasi Perda KTR tidak akan berjalan optimal.

Penggunaan kata implementasi, lebih sering didengar dan digunakan dalam kalangan badan atau instansi di pemerintahan. Adapun pengertian implementasi menurut para ahli telah banyak memberikan penjelasan yang lebih mudah untuk dipahami. Implementasi menurut Meter dan Horn (Wahab, 2004:65) ialah suatu tindakan dari suatu individu, pejabat, kelompok, badan pemerintah atau swasta dengan mengarah pada pencapaian atas tujuan-tujuan tertentu dari keputusan yang telah disepakati. Membuat keputusan untuk diimplementasikan tersebut, tentunya melibatkan berbagai sistem yang ada pada pembuatan keputusan baik swasta maupun pemerintahan. Proses tersebut sangat dibutuhkan karena keputusan akan diimplementasikan atau dilaksanakan bukan hanya kepada pembuat keputusan, akan tetapi hasil keputusan akan dilaksanakan terhadap penerima keputusan dalam hal ini adalah masyarakat. Pelaksanaan proses kebijakan yang telah mendapatkan putusan final dalam keputusan kebijakan, merupakan bentuk implementasi kebijakan baik dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, putusan pengadilan, perintah eksekutif, dan dekret presiden (Chazali H. Situmorang, 2016).

Pada dasarnya disposisi atau sikap para pelaksana kebijakan juga menentukan. Jika aparat pemerintah, petugas kesehatan, atau penegak hukum tidak memiliki komitmen kuat terhadap pentingnya kawasan tanpa rokok, maka pengawasan dan penegakan hukum akan menjadi lemah. Hal ini dapat mengurangi efektivitas kebijakan, walaupun secara aturan sudah cukup jelas. Struktur birokrasi yang mendukung juga dibutuhkan untuk menghindari tumpang tindih tugas dan

memastikan adanya koordinasi lintas sektor. Implementasi Perda Kawasan Tanpa Rokok (KTR) memerlukan keterlibatan banyak instansi, seperti dinas kesehatan, satuan polisi pamong praja, dan pihak sekolah atau pengelola tempat umum. Dengan demikian, teori implementasi kebijakan dapat memberikan kerangka analisis yang komprehensif untuk mengevaluasi bagaimana Perda tentang Kawasan Tanpa Rokok diterapkan, apa saja tantangan yang dihadapi, serta bagaimana meningkatkan efektivitas kebijakan tersebut di tingkat lokal.

Implementasi sebenarnya sudah tak asing lagi dalam keseharian bermasyarakat, namun secara luas masih dapat dijumpai yang belum memahami apa sebenarnya makna dari implementasi. Pengertian secara garis besarnya implementasi merupakan pelaksanaan atau penerapan atas suatu hal tertentu. Adanya pelaksanaan ataupun penerapan tersebut, tentu sebelumnya sudah terdapat suatu hasil yang telah disepakati untuk dilaksanakan guna tujuan tertentu. Implementasi tak dapat dihindarkan dari setiap elemen organisasi lapisan masyarakat, karena implementasi sendiri dalam pelaksanaannya melibatkan berbagai pengimplementasian baik aturan-aturan, undang-undang, ataupun kebijakan publik.

Fungsi konsep implementasi kebijakan adalah untuk menjembatani antara perumusan kebijakan dan pencapaian tujuan kebijakan melalui tindakan konkret di lapangan. Konsep ini membantu memahami bagaimana kebijakan yang telah disusun benar-benar dijalankan oleh aparat pelaksana, diterima oleh masyarakat, dan menghasilkan dampak yang diinginkan. Selain itu, konsep implementasi kebijakan juga berfungsi sebagai alat evaluasi untuk menilai apakah kebijakan

dilaksanakan sesuai dengan yang direncanakan dan sejauh mana efektivitasnya dalam menyelesaikan masalah publik.

2.3 Konsep Kawasan Tanpa Rokok

Kawasan Tanpa Rokok Kawasan Tanpa Rokok adalah ruangan atau area yang dinyatakan dilarang untuk kegiatan merokok atau kegiatan memproduksi, menjual, mengiklankan, dan/atau mempromosikan produk tembakau. Penetapan Kawasan Tanpa Rokok merupakan upaya perlindungan untuk masyarakat terhadap resiko ancaman gangguan kesehatan karena lingkungan tercemar asap rokok. Lingkungan yang sehat dapat terwujud antara lain dengan menerapkan Kawasan Tanpa Rokok.

Dalam Peraturan Bersama Menteri Kesehatan dan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia No. 188/Menkes/PB/I/2011 No. 7 Tahun 2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok, bahwa yang dimaksud dengan Kawasan Tanpa Rokok adalah ruangan atau area yang dinyatakan dilarang untuk kegiatan merokok.(Kemenkes: 2011)

Dalam Upaya membangun Masyarakat yang sadar akan bahayanya merokok bagi Kesehatan akan tercapai apabila seluruh lapisan Masyarakat memahami dan melaksanakan norma-norma aturan yang berlaku, baik norma sosial maupun norma agama. Dari lingkungan Masyarakat yang tertib akan senantiasa peduli terhadap keberadaan dan peredaran rokok tersebut sehingga akan timbul suasana tentram dan damai saling menghormati dan menghargai. Pada hakikatnya tugas yang mengawasi dan menjaga Kawasan tanpa rokok di Kota Banjar ini adalah tugas Masyarakat dan pemerintah daerah, maka guna menunjang terlaksananya hal

tersebut pemerintah Kota Banjar ikut andil dalam mengatur peraturan daerah tersebut.

Dalam peraturan daerah Kota Banjar Nomor 7 Tahun 2013 pada bab IV Pasal 7 dan 8 sudah di jelaskan secara terperinci bahwa tempat tempat yang menjadi pengawasan Peraturan Daerah tersebut antara lain tempat umum, tempat kerja, tempat beribadah, tempat berkumpul anak-anak, kendaraan umum, sarana Kesehatan, sarana olahraga, dan larangan untuk di kantor TNI/POLRI Pegawai Negeri, Pegawai swasta. Apabila dalam perkantoran dan tempat-tempat tersebut di langar maka akan dikenakan denda sesuai dengan peraturan yang sudah diatur dalam bab VIII bagian kedua pasal 29, Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Daerah ini dikenakan denda paling sedikit Rp.50.000,00 (Lima puluh ribu rupiah) dan dikenakan denda paling banyak Rp.100.000,00 (Seratus ribu rupiah) untuk setiap kali pelanggaran. (Perda Kota Banjar 2013)

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2003 tentang Pengamanan Rokok bagi Kesehatan dirumuskan bahwa rokok merupakan hasil olahan tembakau terbungkus, dalam hal ini termasuk cerutu dan bentuk lainnya yang dihasilkan dari tanaman *nicotiana tabacum*, *nicotiana rustica*, dan spesies lainnya atau sintetisnya yang mengandung nikotin dan tar dengan atau tanpa bahan tambahan. Nikotin merupakan zat atau bahan senyawa pirrolidin yang terdapat dalam *nicotiana tabacum*, *nicotiana rustica*, dan spesies lainnya yang bersifat aktif serta mengakibatkan ketergantungan. Sedangkan tar merupakan senyawa polinuklir hidrokarbon aromatika yang bersifat

kersinogenik yang mengandung racun sehingga dapat menyebabkan gangguan kesehatan. Kawasan tanpa asap rokok merupakan tempat atau ruang yang dinyatakan dilarang untuk merokok, menjual, mengiklankan, dan atau mempromosikan roko. Penetapan kawasan tanpa rokok merupakan upaya untuk memfasilitasi hak azasi manusia terhadap kebutuhan kesehatan. (Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2003)

2.4 Kerangka Berfikir

Sebagaimana yang telah dijabarkan peneliti melalui berbagai teori-teori dari para ahli. Kebijakan yang telah dibentuk oleh pembuat kebijakan memuat berbagai proses, langkah, strategi, serta tujuan yang hendak dicapai. Akan tetapi, dalam pelaksanaannya di lapangan tidak menutup kemungkinan akan terjadi suatu permasalahan terhadap pelaksanaan implementasi kebijakan. Peneliti menggunakan teori dari Kerangka berpikir dalam penelitian ini didasarkan pada teori implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn, yang menekankan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang kompleks dan dipengaruhi oleh berbagai variabel yang saling terkait. Dalam konteks implementasi Peraturan Daerah (Perda) tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR), kerangka berpikir ini digunakan untuk menganalisis bagaimana kebijakan tersebut dijalankan oleh pemerintah daerah dan aktor-aktor terkait, serta faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilannya di tingkat pelaksanaan.

Dengan mengacu pada teori Van Meter dan Van Horn, kerangka berpikir penelitian ini menempatkan implementasi Perda Kawasan Tanpa Rokok sebagai proses yang tidak hanya bersifat teknis-administratif, tetapi juga dipengaruhi oleh

dinamika sosial, kelembagaan, dan perilaku individu. Penggunaan teori ini bagi peneliti memberikan kemudahan dalam menentukan penyebab terkait implementasi

Gambar 2.1
Kerangka Berfikir

