

BAB II

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BERPIKIR, PROPOSISI

Kajian pustaka mengkaji mengenai teori kepustakaan yang menjelaskan penelitian agar mendukung beberapa rumusan masalah sebagai landasan yang dipakai selanjutnya dengan analisis yang berkaitan dengan fokus penelitian. Materi yang disajikan dalam rumusan masalah ini yaitu tentang Kebijakan Publik, Implementasi, Faktor yang Mempengaruhi Implementasi dan penelitian terdahulu yang akan digunakan sebagai landasan teori untuk menyimpulkan kerangka berpikir dan proposisi.

2.1 Kajian Penelitian Terdahulu

Sebagai bahan pertimbangan dalam penelitian ini hasil penelitian ini dicantumkan penelitian terdahulu yang pernah diteliti dan dibaca sebelumnya Penelitian terdahulu yang selaras bermanfaat untuk mengelola atau menemukan pemecahan masalah yang timbul dalam Implementasi Kebijakan Publik Kota Bandung Tentang Kawasan Tanpa Rokok di Universitas Pasundan (Studi Kasus di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik). Pada penelitian terdahulu yang sebelumnya telah dibaca oleh peneliti lokus dan fokus permasalahan tidak sama persis namun dapat sangat membantu peneliti dalam menemukan sumber-sumber pemecahan masalah penelitian ini.

Peneliti memilih lima penelitian terdahulu yang berkaitan dengan Implementasi Kebijakan Publik Kota Bandung Tentang Kawasan Tanpa Rokok di

Universitas Pasundan (Studi Kasus di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik), yaitu penelitian dari:

1. Ikram Rifqi pada tahun 2017 melakukan sebuah penelitian yang berjudul “Implementasi Peraturan Daerah Kota Makassar No. 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok di Universitas Hasanuddin”. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui peluang Implementasi Peraturan Daerah Kota Makassar No.4 Tahun 2013 tentang Kawasan Tanpa Rokok di Universitas Hasanuddin. Metode Penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Metode pengumpulan data dengan wawancara mendalam dan observasi. Uji keabsahan data dilakukan dengan triangulasi data, triangulasi sumber dan triangulasi waktu. Hasil penelitian menunjukkan bahwa masih tidak maksimalnya sosialisasi dan komunikasi dari pemerintah kota Makassar terkait peraturan daerah kota Makassar tentang Kawasan Tanpa Rokok. Hal tersebut dibuktikan dengan komunikasi pemerintah kota Makassar dengan pihak Universitas Hasanuddin selama diterbitkannya peraturan daerah tentang Kawasan Tanpa Rokok tidak berjalan dengan baik, sesuai dengan keterangan informan yang mengaku tidak pernah melakukan komunikasi secara langsung dan tidak menerima sosialisasi peraturan daerah kota Makassar tersebut di Universitas Hasanuddin.
2. Penelitian yang dilakukan oleh Angga Nuary Daulay pada tahun 2016 yang berjudul “Implementasi Peraturan Daerah Kota Medan No.3 Tahun 2014 Tentang Kawasan Tanpa Rokok Studi di Pascasarjana Universitas Medan Area”. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan implementasi

PERDA tersebut di Universitas Medan Area serta untuk mengetahui hambatan-hambatan dalam yang terjadi dalam pengimplementasiannya. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, yaitu suatu metode yang berusaha mencari dan memperoleh informasi mendalam daripada luas atau banyaknya informasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi Peraturan Daerah Kota Medan No.3 Tahun 2014 tentang Kawasan Tanpa Rokok Studi di Pascasarjana Universitas Medan Area belum berjalan dengan baik. Hal ini dibuktikan dengan tidak ada sosialisasi dan komunikasi sama sekali terkait informasi mengenai perda itu sendiri. Hanya stiker dilarang merokok saja serta stiker ruangan ber-AC yang menjadi himbuan untuk tidak merokok. Berikut faktor-faktor yang menghambat implementasi Peraturan Daerah Kota Medan No.3 Tahun 2014 tentang Kawasan Tanpa Rokok Studi di Pascasarjana Universitas Medan Area adalah: mayoritas perokok cukup besar, keterlibatan wewenang yang terlibat juga perokok, kurangnya sosialisasi, kecenderungan sikap yang seakan acuh tak acuh bahkan tidak peduli terhadap proses implementasi Peraturan Daerah Kota Medan No.3 Tahun 2014 tentang Kawasan Tanpa Rokok Studi di Pascasarjana Universitas Medan Area.

3. Penelitian Khumairah pada tahun 2020 yang berjudul “Implementasi Peraturan Daerah No. 10 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok di SMA Kabupaten Pangkep”. Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif melalui wawancara, observasi, dan FGD. Informan dalam penelitian ini untuk menganalisis Implementasi Perda No. 13 Tentang Kawasan Tanpa Rokok dilakukan dengan menggunakan *content analysis*.

Adapun tujuan penelitian ini, yaitu untuk menganalisis Implementasi Peraturan Daerah No. 10 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok di SMA Kabupaten Pangkep. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Implementasi Peraturan Daerah No. 10 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok di SMA Kabupaten Pangkep belum berjalan secara maksimal. Hal tersebut dibuktikan dengan Implementasi Peraturan Daerah No. 10 Tahun 2013 tentang KTR di SMA Kabupaten Pangkep, yaitu (1) pola komunikasi sosialisasi Perda KTR masih diperoleh dari Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, dan Puskesmas, tidak secara langsung dari DPRD selaku pembuat kebijakan (2) belum ada sumber daya khusus yang mengawasi pelaksanaan serta belum tersedianya pengalokasian anggaran KTR di sekolah sedangkan sarana dan prasarana yang menunjang KTR seperti spanduk, stiker, dan poster telah terpasang namun belum efektif (3) terkait disposisi berupa dukungan dari pimpinan sekolah terhadap aturan KTR diimplementasikan melalui penindakan pelanggaran aturan berupa sanksi teguran dan pemanggilan orang tua siswa (4) struktur birokrasi, pembagian wewenang, dan SOP terkait KTR belum terlaksana secara efektif.

4. Penelitian terdahulu Yayi Suryo P, Nawi Ng, dan Retna Siwi Padmati pada tahun 2009 dengan judul “Kawasan Tanpa Rokok Sebagai Alternatif Pengendalian Tembakau Studi Efektivitas Penerapan Kebijakan Kampus Bebas Rokok Terhadap Perilaku Dan Status Merokok Mahasiswa Di Fakultas Kedokteran UGM Yogyakarta”. Penelitian ini bertujuan untuk mengukur efektivitas kebijakan kawasan tanpa rokok di FK UGM, Yogyakarta. Metode

penelitian yang digunakan adalah dua survei potong lintang telah dilakukan di FK UGM, survei pertama dilaksanakan pada tahun 2003 dengan partisipan 734 dan survei kedua pada tahun 2007 dengan partisipan 463. Prevalensi perokok dan usaha untuk berhenti merokok diukur di kedua survey tersebut. Studi tentang opini mahasiswa terhadap kebijakan kampus bebas rokok dilakukan pada survei ke dua di tahun 2007. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan kebijakan kampus bebas rokok mempunyai dampak positif pada pengurangan kebiasaan merokok dan mempromosikan perilaku berhenti merokok pada mahasiswa FK UGM. Mayoritas mahasiswa dan mahasiswi FK UGM sangat mendukung kebijakan kampus bebas rokok. Hal ini dibuktikan dengan di lingkungan Fakultas Kedokteran Universitas Gadjah Mada bahwa diantara mahasiswa laki-laki FK UGM, proporsi mahasiswa FK UGM yang merokok turun dari 10.9% pada tahun 2003 menjadi 8,5% pada tahun 2007 dan jumlah perokok eksperimen (tidak selalu merokok setiap hari) turun dari 36% pada tahun 2003 menjadi 21% pada tahun 2007. Jumlah mahasiswa FK UGM yang merokok juga turun dari 0.7% pada tahun 2003 menjadi 0.4% pada tahun 2007 dan jumlah mahasiswa perokok eksperimen turun dari 9.2% menjadi 7.3%.

5. Pada penelitian Sulistianto Purbo dan Sugi Rahayu pada tahun 2015 yang berjudul “Implementasi Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di Universitas Negeri Yogyakarta”. Penelitian menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Teknik analisis data menggunakan model penelitian interaktif Miles dan Huberman. Tujuan penelitian untuk mengetahui

implementasi Kawasan Tanpa Rokok di Universitas Negeri Yogyakarta, dan mengetahui faktor penghambat dalam pelaksanaan implementasi tersebut. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi Kawasan Tanpa Rokok di Universitas Negeri Yogyakarta masih belum berjalan dengan baik. Hal ini dibuktikan dengan dalam pelaksanaan terdapat beberapa faktor yang menghambat yaitu: (1) komunikasi yang kurang, baik antar pelaksana maupun ke kelompok sasaran, (2) sumber daya manusia maupun anggaran yang masih kurang memadai. (3) kurangnya komitmen dan dedikasi dari para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan, (4) Stuktur birokrasi dan tidak adanya SOP dalam proses pelaksanaan kebijakan.

Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti	Judul	Persamaan dan Perbedaan	
			Pendekatan	Hasil Penelitian
1.	Ikram Rifqi (2017)	Implementasi Peraturan Daerah Kota Makassar No. 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok di Universitas Hasanuddin	Kualitatif	Tidak maksimalnya sosialisasi dan komunikasi dari pemerintah kota Makassar terkait peraturan daerah kota Makassar tentang Kawasan Tanpa Rokok.
2.	Angga Nuary Daulay (2016)	Implementasi Peraturan Daerah Kota Medan No.3 Tahun 2014 Tentang Kawasan Tanpa Rokok Studi di Pascasarjana Universitas Medan Area	Kualitatif	Implementasi Peraturan Daerah Kota Medan No. 3 Tahun 2014 Tentang Kawasan Tanpa Rokok di Universitas Medan Area belum berjalan dengan baik.

3.	Khumairah (2020)	Implementasi Peraturan Daerah No. 10 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok di SMA Kabupaten Pangkep	Kualitatif	Implementasi Peraturan Daerah No. 10 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok di SMA Kabupaten Pangkep belum berjalan secara maksimal.
4.	Yayi Suryo Prabandari. Nawi Ng, dan Retna Siwi Padmawati (2009)	Kawasan Tanpa Rokok Sebagai Alternatif Pengendalian Tembakau Studi Efektivitas Penerapan Kebijakan Kampus Bebas Rokok Terhadap Perilaku Dan Status Merokok Mahasiswa Di Fakultas Kedokteran UGM Yogyakarta.	Dua survei potong lintang yang dilakukan di FK UGM.	Penerapan Kawasan Tanpa Rokok sebagai alternatif pengendalian tembakau di fakultas kedokteran UGM Yogyakarta sudah berjalan secara efektif.
5.	Sulistianto Purbo dan Sugi Rahayu (2015)	Implementasi Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di Universitas Negeri Yogyakarta	Kualitatif	Proses implementasi kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di Universitas Negeri Yogyakarta tidak berjalan dengan efektif.

Sumber: Diolah Peneliti, 2024

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa peneliti dan penelitian terdahulu memiliki persamaan dan perbedaan. Dari kelima penelitian diatas memiliki persamaan, yaitu sama-sama menganalisa mengenai kawasan tanpa

rokok, serta dari keempat penelitian terdahulu sama-sama menggunakan metode penelitian kualitatif sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Yayi Suryo P, Nawi, dan Retna Siwi menggunakan metode penelitian dua survei potong lintang. Kemudian perbedaan penelitian peneliti dan penelitian terdahulu terletak pada lokus penelitian. Peneliti melakukan penelitian di Universitas Pasundan Bandung sedangkan penelitian terdahulu melakukan penelitian di Universitas Hasanuddin Makassar, Universitas Medan Area, SMA Kabupaten Pangkep, Fakultas Kedokteran UGM Yogyakarta, dan di Universitas Negeri Yogyakarta. Perbedaan selanjutnya adalah teori yang digunakan berbeda, peneliti menggunakan teori implementasi menurut Riant Nugroho (2012:707), sedangkan ke-empat penelitian terdahulu menggunakan teori implementasi kebijakan publik menurut George C. Edward (1980) sedangkan penelitian Yayi Suryo P, Nawi, dan Retna Siwi tidak menggunakan teori.

2.2 Konsep dan Teori

2.2.1 Konsep Administrasi Publik

Menurut Nigro dan Nigro dalam Maksudi & Irawan, (2017: 223-224)

administrasi publik adalah:

1. Administrasi publik merupakan usaha kerjasama kelompok dalam suatu susunan atau lingkungan pemerintahan.
2. Administrasi publik mencakup ketiga cabang pemerintah berupa eksekutif, legislatif, dan yudikatif serta hubungan dari ketiga badan tersebut.
3. Administrasi publik mempunyai peranan penting di dalam perumusan kebijakan umum/negara dan oleh karena itu merupakan bagian dari proses politik.
4. Administrasi publik dalam beberapa hal berbeda dengan administrasi privat (swasta).

5. Administrasi public mempunyai hubungan erat dengan berbagai elemen masyarakat baik perorangan maupun kelompo yang dimana diberikannya pelayanan kepada rakyat.

Sedangkan menurut Chalik & Surya (2016:51) mendefinisikan administrasi publik:

“Ilmu yang mempelajari tentang bagaimana negara dikelola untuk melangsungkan kehidupan bernegara yang pengelola negara seperti yudikatif, legislatif dan juga eksekutif serta yang berurusan dengan publik yang meliputi manajemen publik dan kebijakan publik beserta dalam administrasi pembangunan serta juga etika bagaimana mengatur penyelenggaraan negara”.

Sementara itu, Henry dalam Pasolong (2016: 17), mengemukakan bahwa:

“Administrasi Publik menjelaskan sebagai suatu perpaduan antara teori dan praktik, yang menjadi perpaduan kompleks dalam rangka memahami hubungan pemerintah dengan rakyat yang diperintah, dan untuk mendorong berbagai kebijakan supaya bisa merespon berbagai kebutuhan sosial yang dibutuhkan”.

Menurut Chandler dan Plano dalam Keban (2014:3) administrasi publik:

“Proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk diformulasikan, mengimplementasikan dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan publik dengan menggunakan seni dan ilmu yang ditujukan untuk mengatur public affairs”.

Syafi’ie (2016:24) mendefinisikan administrasi publik:

“Administrasi publik adalah administrasi dari negara sebagai organisasi, dan administrasi yang mengejar tercapainya tujuan-tujuan yang bersifat kenegaraan”.

Kesimpulan yang dapat ditarik dari beberapa pengertian tentang administrasi publik adalah kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintah untuk mencapai tujuan pemerintah secara lebih efektif dan efisien guna memenuhi kebutuhan publik.

2.2.2 Konsep Kebijakan

Kebijakan atau policy berkaitan dengan perencanaan, pengambilan dan perumusan keputusan, pelaksanaan keputusan, dan evaluasi terhadap dampak dari pelaksanaan keputusan tersebut terhadap orang-orang banyak yang menjadi sasaran kebijakan (kelompok target). Kebijakan merupakan sebuah alat atau instrumen untuk mengatur penduduk dari atas kebawah.

Menurut Amri Marzali (2012:20) Kebijakan adalah keputusan tetap yang dicirikan konsistensi dan pengulangan tingkah laku dari mereka yang mematuhi keputusan-keputusan Dengan cara memberi reward dan sanctions. Secara sentralistik, kebijakan adalah instrumen teknis, rasional, dan actionoriented untuk menyelesaikan masalah. Kebijakan adalah cetak biru bagi tindakan yang mengarah dan mempengaruhi perilaku orang banyak yang terkena dampak keputusan tersebut.

Thomas R. Dye (2015:113) mendefinisikan kebijakan negara *sebagai is whatever government choose to do or not to do*. Selanjutnya Dye mengatakan bahwa "apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, maka harus ada tujuan (objektivitas) dan kebijakan negara harus meliputi semua tindakan pemerintah". Dengan demikian bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah. Di samping itu sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh yang sama besarnya dengan sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah.

Dari beberapa pengertian tentang kebijakan yang telah dikemukakan oleh para ilmuwan tersebut. Dapat ditarik kesimpulan bahwa pada hakikatnya

kebijakan mencakup pertanyaan: what, why, who, where, dan how. Semua pertanyaan itu menyangkut tentang masalah yang dihadapi lembaga-lembaga yang mengambil keputusan yang menyangkut isi, prosedur yang ditentukan, strategi, waktu keputusan itu diambil, dan dilaksanakan.

Di samping kesimpulan tentang pengertian kebijakan dengan yang dimaksud. Istilah kebijakan lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan pemerintah, serta perilaku negara pada umumnya (Charles O. Jones 2011: 166).

2.2.3 Konsep Kebijakan Publik

Sebagai suatu konsep, secara sederhana bisa menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan tindakan yang dilakukan ataupun tidak dilakukan oleh pemerintah baik itu lembaga atau badan pemerintahan yang ditujukan untuk kepentingan masyarakat atau publik dengan menggunakan program-program atau bentuk upaya-upaya lainnya. Bila melihat konsep dari kebijakan publik tersebut, kebijakan memiliki makna atau arti yang luas tergantung bagaimana melihat atau mendeskripsikannya, beberapa ahli mendefinisikan bahwa kebijakan publik berupa serangkaian tindakan atau kegiatan, maupun keputusan yang dilakukan pemerintah atau mendeskripsikannya dengan cara yang berbeda-beda.

Perbedaan deskripsi dari kebijakan publik ini dapat dilihat dari bagaimana para ahli mendefinisikan kebijakan publik itu sendiri, seperti halnya Richard Rose yang menyatakan kebijakan publik merupakan serangkaian tindakan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka

yang bersangkutan dari pada sebagai suatu keputusan tersendiri, hingga Thomas R dye yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai “is whatever government choose to do or not to do” (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan). (Ismail Nawawi 2014:8).

Kebijakan publik meliputi segala sesuatu yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Di samping itu kebijakan publik juga kebijakan yang dikembangkan atau dibuat oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah.

Nugroho dalam Handoyono (2012:6) mendefinisikan Kebijakan Publik:

“Kebijakan publik merupakan salah satu komponen negara yang tidak boleh diabaikan. Negara tanpa komponen kebijakan publik dipandang gagal, karena kehidupan bersama hanya diatur oleh seseorang atau sekelompok orang saja, yang bekerja seperti tiran, dengan tujuan untuk memuaskan kepentingan diri atau kelompok saja”.

Menurut James E. Anderson (2010) implikasi pengertian dari kebijakan publik, yakni:

- a. Lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan dari pada sebagai perilaku atau tindakan yang kebetulan.
- b. Pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling terkait.
- c. Bersangkutan dengan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah dalam bidang tertentu atau bahkan merupakan apa yang pemerintahmaksud atau melakukan sesuatu atau menyatakan melakukan sesuatu.
- d. Bisa bersifat positif yang berarti merupakan beberapa bentuk tindakanpemerintah mengenai masalah tertentu dan bersifat negatif yang berartimerupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.
- e. Kebijakan setidak-tidaknya dalam arti positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan/undang-undang yang bersifat memaksa.

Kebijakan publik sebagai pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat. Dalam pengertian ini hanya pemerintah yang dapat melakukan sesuatu tindakan kepada masyarakat dan tindakan tersebut merupakan bentuk dari sesuatu yang dipilih oleh pemerintah yang merupakan bentuk dari pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat.

Muhlis Madani (2011:36) menjelaskan bahwa aktor mempunyai posisi yang amat strategis bersama-sama dengan faktor kelembagaan (institusi) kebijakan itu sendiri. Interaksi aktor dan lembaga inilah yang kemudian menentukan proses perjalanan dan strategi yang dilakukan oleh komunitas kebijakan dalam makna yang lebih luas.

Menurut Miftah Thoha (2014: 130) apabila terjadi suatu perubahan kebijakan publik, perubahan tersebut dilakukan lebih bersifat tambal sulam dibandingkan dari pada bersifat revolusioner. Dalam bentuknya yang realistis kebijakan publik sering kali hanya disempurnakan dan jarang dilakukan pergantian.

2.2.4 Bentuk dan Analisis Kebijakan Publik

Kebijakan publik dibuat oleh lembaga publik atau seseorang yang memiliki otoritas dalam hal ini secara umum adalah pemerintah. Kebijakan publik tersebut adalah keputusan yang dibuat setelah adanya isu atau permasalahan pada masyarakat dengan isu-isu atau problem tertentu. Menurut Riant Nugroho (2016:136) dalam public policy secara generik terdapat empat bentuk kebijakan publik yakni:

a. Kebijakan Formal

Kebijakan formal ialah keputusan-keputusan yang dikodifikasikan atau disusun secara tertulis dan disahkan atau diformalkan agar dapat berlaku. Seperti yang pernah dijelaskan sebelumnya tidak semua kebijakan publik yang sudah diformalkan identik dengan hukum, meskipun suatu kebijakan masih bersifat hierrarkis. Kebijakan formal seperti gambar yang di atas dikelompokkan menjadi tiga bagian yakni perundang-undangan, hukum, dan regulasi.

b. Kebiasaan umum lembaga-lembaga publik yang sudah diterima bersama (konvensi)

Kebijakan ini biasanya ditumbuhkan dari proses manajemen organisasi publik yakni upacara rutin, SOP-SOP tidak tertulis, maupun tertulis tetapi tidak diformalkan. Ada beberapa konvensi yang ditumbuhkan dari aktor organisasi publik, sebagai contoh pidato presiden tanggal 16 agustus, selain itu ada konvensi yang ditumbuhkan dari publik sendiri yakni selamatan pada 17 Agustus, selamatan atas kejadian yang berkenaan dengan kelembagaan publik.

c. Pernyataan pejabat publik dalam forum publik dalam forum publik

Bentuk yang ketiga adalah pernyataan pejabat publik dalam forum publik. Pernyataan pejabat publik harus dan selalu mewakili lembaga publik yang diwakili atau dipimnnya, jadi dalam hal ini, pejabat publik memang dituntut bijaksana dalam mengemukakan pernyataan-pernyataannya.

d. Perilaku pejabat publik

Bentuk yang terakhir yakni perilaku pejabat publik dan memang yang menjadi paling jarang diangkat sebagai isu kebijakan publik, tapi perlu diketahui dalam praktek setiap perilaku dari pejabat publik akan ditiru oleh rakyatnya. Sebagai contoh perilaku korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah akan mengembangkan perilaku korup di daerahnya karena korupsi dianggap sebagai kebijakan publik secara konvensi.

Dalam pembuatan kebijakan hendaknya didasarkan pada analisis kebijakan yang baik, sehingga dapat menghasilkan kebijakan yang baik pula. Menurut Winarno (2017:31) ada tiga hal pokok yang perlu diperhatikan dalam analisis kebijakan, yakni:

- a. Fokus utamanya adalah mengenai penjelasan kebijakan bukan mengenai anjuran kebijakan yang pantas.
- b. Sebab-sebab dan konsekuensi dari kebijakan-kebijakan publik diselidiki dengan teliti dan dengan menggunakan metodologi ilmiah.
- c. Analisis dilakukan dalam rangka mengembangkan teori-teori umum yang dapat diandalkan tentang kebijakan-kebijakan publik dan pembentuknya. Sehingga dapat diterapkannya terhadap lembaga-lembaga dan bidang-bidang kebijakan yang berbeda. Dengan demikian analisis kebijakan dapat bersifat ilmiah dan relevan bagi masalah-masalah politik dan sosial.

2.2.5 Konsep Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik sekaligus studi yang krusial. Implementasi kebijakan menjadi krusial karena bagaimanapun baiknya suatu kebijakan, jika tidak disiapkan dan direncanakan secara baik dalam implementasinya maka tujuan kebijakan tidak akan bisa diwujudkan. Kebijakan publik yang telah di formulasikan secara matang akan menjadi tidak berguna jika tidak diimplementasikan karena tidak ada tindakan nyata untuk mewujudkan tujuan dan sasaran dari kebijakan publik tersebut.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dan kebijakan publik tersebut.

Meter dan Horn dalam Winarno (2012:149) membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keutusan-keputusan kebijakan sebelumnya.

Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan- keputusan menjadi tindakan operasional dalam kurus waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan besar dan kecil yang diterapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan. Yang perlu

ditekankan disini adalah bahwa tahap implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuann dan saran-saran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan- keputusan kebijakan. Dengan demikian, tahap implementasi terhadi hanya setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiyai implementasi kebijakan tersebut.

Lester dan Stewart dalam Winarno (2012:147) memandang implementasi kebijakan dalam pengertian yang luas, merupakan tahapan dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang dimana berbagai aktor. organisasi, prosedur dan teknik berkerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program. Serta implementasi pada sisi lain, merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (*output*) maupun sebagai suatu dampak (*outcome*).

Mazmanian dan Sabatier menjelaskan dalam Wahab (1990:123) tentang masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan, yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan publik baik itu menyangkut usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun peristiwa-peristiwa.

Mazmanian dan Sabatier dalam Wahab (2004:68-69) menjelaskan tentang implementasi kebijakan adalah melaksanakan keputusan kebijakan dasar,

biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk peraturan-peraturan atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan/sasaran yang hendak dicapai, dan berbagai cara untuk menstruktur/mengatur proses implementasinya. Proses ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu, biasanya diawali dengan tahapan pengesahan undang-undang, kemudian output kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan oleh badan (instansi) pelaksanaan, kesediaan dilaksanakannya keputusan-keputusan tersebut oleh kelompok-kelompok sasaran, dampak nyata baik yang dikehendaki atau tidak dari *output* tersebut yang menagambil keputusan dan akhirnya perbaikan-perbaikan penting (atau upaya untuk melakukan perbaikan-perbaikan) terhadap undang-undang/peraturan yang bersangkutan.

Agustino (2012:8) mendefinisikan implementasi kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasikan masalah yang ingin diatasi, menyebut secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai dan berbagai cara untuk menstruktur atau mengatur proses implementasi.

Tajchan (2006:25) mengemukakan bahwa implementasi kebijakan merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan atau disetujui. Kegiatan ini terletak diantara perumusan kebijakan dan

evaluasi kebijakan dan mengandung logika-logika yang *top down*, merupakan penurunan atau penafsiran alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat konkrit atau mikro. Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam proses kebijakan. Artinya implementasi kebijakan menentukan keberhasilan suatu proses kebijakan dimana tujuan serta dampak kebijakan dapat dihasilkan.

Secara garis besar kita dapat mengatakan bahwa fungsi implementasi itu ialah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun sasaran-sasaran kebijakan publik diwujudkan sebagai "*outcome*" kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah.

2.2.6 Model Implementasi Kebijakan

Para ahli kebijakan berpendapat bahwa terkait dengan implementasi kebijakan, ada faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi suatu kebijakan. Dalam implementasi suatu kebijakan ada faktor pendorong dan faktor penghambat yang mempengaruhi, sehingga dimungkinkan tujuan kebijakan menjadi mudah atau sulit dicapai. Banyak teori implementasi kebijakan yang dapat dijadikan model, namun dalam tulisan ini hanya membahas lima teori.

Pada model implementasi kebijakan publik menurut George C Edward III dalam Subarsono (2005:90) , terdapat empat variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap-sikap, dan struktur birokrasi. Empat variabel tersebut penting dalam mengkaji implementasi kebijakan.

Selanjutnya menurut Van Meter dan Van Horn dalam Subarsono (2005:99) menjelaskan bahwa ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas, karakteristik agen pelaksana, kondisi sosial, ekonomi dan politik, disposisi implementor.

Model berikutnya yang dapat digunakan dalam implementasi kebijakan adalah model implementasi kebijakan dari Mazmanian dan Sabatier dalam Subarsono (2010) yang menjelaskan bahwa ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi yaitu karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*), karakteristik kebijakan atau undang-undang (*ability of statute to structure implementation*), variabel lingkungan (*nonstactutory variabels affecting implementation*).

Kemudian model implementasi kebijakan menurut Smith dalam Tachjan (2006:38), ada empat kriteria yang mempengaruhi implementasi kebijakan yaitu: *idealized policy*, *target groups*, *implementing organization*, dan *environmental factors*.

Untuk mengkaji implementasi kebijakan, menurut Riant Nugroho (2012:707) terdapat “lima tepat” indikator yang perlu dipenuhi dalam keefektifan implementasi kebijakan, yaitu :

1. Tepat Kebijakan

Ketepatan kebijakan ini dinilai dari sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal dapat memecahkan masalah yang hendak dipecahkan. Sisi kedua kebijakan adalah apakah kebijakan

tersebut sudah dirumuskan sesuai dengan karakter masalah yang hendak dipecahkan. Sisi ketiga adalah kebijakan tersebut dibuat oleh lembaga yang mempunyai kewenangan (misi kelembagaan) yang sesuai dengan karakter kebijakannya.

2. Tepat Pelaksana

Aktor pelaksana kebijakan tidaklah hanya pemerintah saja. Ada tiga lembaga yang dapat menjadi pelaksana, yaitu pemerintah, kerjasama antara pemerintah-pemerintah, masyarakat/swasta, atau implementasi kebijakan yang diswastakan. Kebijakan-kebijakan yang bersifat monopoli sebaiknya diselenggarakan oleh pemerintah. Kebijakan yang bersifat memberdayakan masyarakat sebaiknya diselenggarakan pemerintah bersama masyarakat. Kebijakan yang bertujuan mengarahkan kegiatan masyarakat sebaiknya diselenggarakan oleh masyarakat.

3. Tepat Target

Ketepatan disini berkenaan dengan tiga hal. Pertama, target yang diintervensi sesuai dengan apa yang telah direncanakan, tidak ada tumpang tindih dengan intervensi lain, dan tidak bertentangan dengan dengan intervensi kebijakan lain. Kedua, target tersebut dalam kondisi siap untuk diintervensi atau tidak. Ketiga, intervensi implementasi kebijakan tersebut bersifat baru atau memperbaharui implementasi kebijakan sebelumnya.

4. Tepat Lingkungan

Ada dua lingkungan yang paling menentukan, yaitu lingkungan kebijakan dan lingkungan eksternal kebijakan. Lingkungan kebijakan yaitu interaksi di antara lembaga perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dengan lembaga lain yang terkait. Kemudian lingkungan eksternal kebijakan yang terdiri atas public opinion, yaitu persepsi publik akan kebijakan dan implementasi kebijakan; *interpretive institution* yang berkenaan dengan interpretasi lembaga-lembaga strategis dalam masyarakat, seperti media massa, kelompok penekan, kelompok kepentingan, dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan; individuals, yakni individu-individu tertentu yang mampu memainkan peran penting dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan.

5. Tepat Proses

Secara umum, implementasi kebijakan publik terdiri atas tiga proses, yaitu

- 1) *Policy acceptance*. Di sini publik memahami kebijakan sebagai sebuah "aturan main" yang diperlukan untuk masa depan, di sisi lain pemerintah memahami kebijakan sebagai tugas yang harus dilaksanakan.
- 2) *Policy adoption*. Di sini publik menerima kebijakan sebagai sebuah "aturan main" yang diperlukan untuk masa depan,

di sisilain pemerintah menerima kebijakan sebagai tugas yang harus dilaksanakan.

3) *Strategic readiness*. Di sini publik siap melaksanakan atau menjadi bagian dari kebijakan, di sisi lain birokrat pelaksana siap menjadi pelaksana kebijakan.

2.2.7 Faktor-faktor Pendukung Dalam Implementasi Kebijakan

Menurut James Anderson yang dikutip oleh Joko Widodo (2018:13), masyarakat mengetahui dan melaksanakan suatu kebijakan publik dikarenakan:

- a. Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan-badan pemerintah;
- b. Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan;
- c. Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh para pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan;
- d. Sikap menerima dan melaksanakan kebijakan publik karena kebijakan itu lebih sesuai dengan kepentingan pribadi;
- e. Adanya sanksi-sanksi tertentu yang akan dikenakan apabila tidak melaksanakan suatu kebijakan.

2.2.8 Faktor-faktor Penghambat Dalam Implementasi Kebijakan

Menurut Joko Widodo (2018:13) implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat yaitu:

1. Isu Kebijakan.

Pertama, implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. Kedua, karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan. Ketiga, kebijakan yang akan diimplementasikan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti. Keempat, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik dapat terjadi karena kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumber daya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga manusia.

2. Informasi

Implementasi kebijakan mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik. Informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi.

3. Dukungan

Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimplementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut.

4. Pembagian Potensi

Sebab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik, juga ditemukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi. Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana. Struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasan- pembatasan yang kurang jelas.

Semua kebijakan publik akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai manfaat positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat harus sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara. Sehingga apabila perilaku atau perbuatan mereka tidak sesuai dengan keinginan pemerintah atau negara maka suatu kebijakan publik tidaklah efektif.

2.2.9 Konsep Peraturan Daerah

Menurut Undang- Undang No.32 Tahun 2004, Pemerintah daerah merupakan penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah), menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi-otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah Daerah, pemerintah daerah

berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut tugas pembantuan. Pemerintah daerah meliputi gubernur, bupati, walikota dan perangkat daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah. Peran pemerintah daerah adalah segala sesuatu yang dilakukan dalam bentuk pelaksanaan otonomi daerah sebagai suatu hak, wewenang dan kewajiban pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat menurut undang-undang.

Pemerintah daerah lebih difungsikan sebagai pelaksana teknis kebijakan desentralisasi. Konstelasi ini, tidak mengherankan bila keberadaan desentralisasi lebih dipahami pemerintah daerah sebagai kewajiban daripada sebagai hak. Prinsip-prinsip yang terkait pemerintah daerah merupakan tujuan serta cita-cita yang terkandung dalam undang-undang yang terkait penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.

Pemerintah daerah yang merupakan sub-sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga ini mengandung tiga hal utama didalamnya, yaitu: pertama, Pemberian tugas dan wewenang untuk menyelesaikan suatu kewenangan yang sudah diserahkan kepada Pemerintah Daerah; kedua, Pemberian kepercayaan dan wewenang untuk memikirkan, mengambil inisiatif dan menetapkan sendiri cara- cara penyelesaian tugas tersebut dan ketiga, dalam

upaya memikirkan, mengambil inisiatif dan mengambil keputusan tersebut mengikutsertakan masyarakat baik secara langsung maupun DPRD.

Pengertian Pemerintah Daerah menurut pasal 1 angka 3 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah Kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Secara historis eksistensi pemerintahan daerah telah dikenal sejak masa pemerintahan kerajaan-kerajaan nenek moyang dahulu sampai pada sistem pemerintahan yang diberlakukan oleh pemerintah jajahan.

Demikian pula mengenai sistem kemasyarakatan dan susunan pemerintahannya mulai dari tingkat desa, kampung, nagari, atau dengan istilah lainnya sampai pada puncak pimpinan pemerintahan. Disamping itu upaya membuat perbandingan sistem pemerintahan yang berlaku di beberapa negara lain, juga amat penting untuk dijadikan pertimbangan bagi pembentukan pemerintahan daerah.

2.2.10 Konsep Rokok

Rokok merupakan salah satu dari zat adiktif apabila digunakan dapat mengakibatkan bahaya pada kesehatan individu dan masyarakat. Berdasarkan Peraturan Daerah (PERDA) Kota Bandung No.4 Tahun 2021, dijelaskan bahwa Rokok adalah salah satu Produk Tembakau yang dimaksudkan untuk dibakar dan dihisap dan/atau dihirup asapnya, termasuk rokok kretek, rokok putih, cerutu atau bentuk lainnya yang dihasilkan dari tanaman *nicotiana tobacum*, *nicotiana rustica* dan spesies lainnya atau sintetisnya yang asapnya mengandung nikotin

dan tar, dengan atau tanpa bahan tambahan. (Peraturan Daerah Kota Bandung, 2021)

Merokok adalah kegiatan membakar rokok dan/atau menghisap asap rokok (Kemenkes, 2011) dan merupakan salah satu kebiasaan yang lazim di temui dalam kehidupan sehari-hari, sangat mudah untuk menemui orang yang merokok, lelaki-wanita, anak kecil, tua renta, kaya miskin tanpa terkecuali (Bustan, 2007).

Menurut Harissons (1987) dalam (Sitepoe, 2000), Asap rokok yang dihisap ataupun asap rokok yang dihirup melalui dua komponen yaitu komponen yang lekas menguap berupa gas serta komponen yang bersama gas terkondensi menjadi komponen partikulat. Asap rokok yang dihisap berupa gas sejumlah 85% dan sisanya berbentuk partikel. Asap rokok yang dihisap melalui mulut tersebut *mainstream smoke*, sedangkan asap rokok yang terbentuk pada ujung rokok yang terbakar serta asap rokok yang dihembuskan ke udara oleh perokok disebut *sidestream smoke*. *Sidestream smoke* mengakibatkan seseorang jadi perokok pasif.

Perokok pasif merupakan orang yang yang menghirup asap rokok yang berasal dari orang lain (Kemenkes, 2011). Canrad dan Miller (1996) dalam (Sitepoe, 2000) menyatakan bahwa menjadi seseorang perokok dapat dipengaruhi oleh faktor psikologi dan faktor fisiologis. Faktor psikologis seperti merokok rasanya seperti rangsangan seksual sebagai suatu ritual, menunjukkan kejantanan, bangga diri, mengalihkan kecemasan dan menunjukkan

kedewasaan. Dorongan fisiologis seperti adanya nikotin, yang mengakibatkan ketagihan (adiksi) sehingga seseorang ingin terus merokok.

Dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2009 menggolongkan zat adiktif ialah terdiri dari tembakau, produk yang mengandung tembakau, padat, cairan yang bersifat adiktif yang dikonsumsi bisa dan gas, menimbulkan kerugian pada dirinya dan juga masyarakat disekitarnya (Rochka et al, 2019).

2.2.11 Kandungan Rokok

Dalam tiap rokok terkadang memiliki lebih dari 4.000 jenis bahan kimia serta 400 dan bahan-bahan tersebut dapat bersifat racun dalam tubuh manusia, sedangkan 40 dari bahan tersebut dapat mengakibatkan timbulnya penyakit kanker dalam tubuh. Secara universal dalam rokok ada kandungan yang dikelompokkan atas dua komponen yaitu gas sebanyak 92% serta padat sebanyak 8%. Pada asap rokok yang dihisap ataupun dihirup melalui dua tahapan komponen ialah yang menguap berupa gas serta yang bersama gas berubah bentuk menjadi komponen partikel (Rochka et al, 2019).

Kandungan zat kimia di dalam rokok memiliki kadar yang berbeda-beda. Kadarnya tergantung dari jenis dan merek suatu produk rokok. Nikotin, tar dan karbon monoksida (CO₂) merupakan kandungan yang banyak terdapat dalam rokok yang sangat berbahaya bagi kesehatan khususnya dapat memicu kanker (Rochka et al, 2019).

a. Nikotin

Nikotin adalah zat yang dapat mengakibatkan ketergantungan kepada seseorang dan dapat memicu penyakit jantung koroner dan kanker pada pembuluh darah (Husain, 2007).

Nikotin menstimulus otak untuk terus menambah jumlah nikotin yang dibutuhkan. Semakin lama, nikotin dapat melumpuhkan dan meningkatkan adrenalin. Akibatnya membuat jantung mengalami peningkatan hormonal yang membuat jantung berdebar lebih cepat dan bekerja lebih keras dari biasanya. Perlahan-lahan nikotin membuat sel-sel otak perokok selalu ingin dan perlu untuk merokok lebih banyak untuk mengatasi gejala ketagihan yang dialaminya. Secara cepat, nikotin masuk ke dalam sel otak ketika seseorang merokok. Kadar nikotin akan menyebabkan kematian pada seseorang jika mengonsumsi nikotin melebihi 30 mg, dalam setiap batang rokok rata-rata memiliki nikotin 0.1 0.2 mg nikotin. Kadar nikotin yang masuk dalam peredaran darah tinggal 25% jumlah yang kecil itu mampu mencapai otak dalam waktu 15 detik (Rochka et al, 20:19).

b. Karbon Monoksida

Gas berbahaya yang terdapat dalam rokok yaitu Karbon monoksida, gas berbahaya pada asap rokok ini sama dengan asap pembuangan pada mobil. Sekitar 15% jumlah oksigen yang dibawah dalam darah di gantikan oleh Karbon monoksida, sehingga

menyebabkan suplay oksigen ke jantung seorang perokok berkurang. Karbon monoksida dapat menyebabkan penyempitan pada pembuluh darah dan juga merusak lapisan pembuluh darah dan menyebabkan kenaikan kadar lemak dalam darah (Rochka et al., 2019).

c. Tar

Tar ialah zat yang terdapat pada rokok dan biasa digunakan dalam melapisi jalan atau aspal. Tar merupakan partikel yang menyebabkan tumbuhnya sel kanker juga dapat menumpukkan zat kapur, nitrosamine dan B-naphthyl- amineserta cadmium dan nikel. Tar mengandung bahan kimia yang beracun yang dapat merusak sel paru-paru dan menyebabkan kanker. Tar bukan zat tunggal, namun terdiri atas ratusan bahan kimia gelap dan lengket dan tergolong sebagai racun yang memicu timbulnya kanker. Banyak parik rokok yang tidak mencantumkan kadar tar dan nikotin dalam kemasan rokoknya (Rochka et al, 2019).

2.2.12 Konsep Kawasan Tanpa Rokok

Kawasan Tanpa Rokok, yang selanjutnya disingkat KTR adalah ruangan atau area yang dinyatakan dilarang untuk kegiatan merokok, memproduksi, menjual, mengiklankan dan/atau mempromosikan produk tembakau. Kawasan Tanpa Rokok yang dimaksud meliputi fasilitas pelayanan kesehatan, tempat proses belajar mengajar, tempat anak bermain, tempat ibadah, transportasi umum, tempat kerja, tempat umum, dan tempat lain yang ditetapkan dengan

Keputusan Wali Kota (Peraturan Daerah Kota Bandung, 2021). KTR bertujuan untuk memberikan perlindungan untuk masyarakat terhadap resiko ancaman gangguan kesehatan karena lingkungan yang tercemar asap rokok.

2.2.13 Ruang Lingkup Kawasan Tanpa Rokok

Adapun ruang lingkup kawasan tanpa rokok menurut (Kemenkes, 2011), yaitu:

a. Fasilitas Pelayanan Kesehatan

Fasilitas pelayanan kesehatan adalah tempat yang digunakan untuk memberikan pelayanan kesehatan, baik digunakan untuk menyelenggarakan upaya pelayanan kesehatan, promotif, preventif, kuratif maupun rehabilitatif yang dilakukan oleh pemerintah daerah dan masyarakat.

b. Tempat Proses Belajar Mengajar

Tempat proses belajar mengajar adalah gedung yang digunakan untuk kegiatan belajar, mengajar, pendidikan dan pelatihan.

c. Tempat Anak Bermain

Tempat anak bermain adalah area tertutup maupun terbuka yang digunakan untuk kegiatan bermain anak-anak.

d. Tempat Ibadah

Tempat ibadah adalah bangunan atau ruangan tertutup yang memiliki ciri-ciri tertentu yang khusus dipergunakan untuk beribadah bagi para pemeluk masing-masing agama secara permanen, tidak termasuk tempat ibadah keluarga.

e. Angakutan Umum

Angkutan Umum adalah alat angkutan bagi masyarakat yang dapat berupa kendaraan darat, air dan udara.

f. Tempat Kerja

Tempat kerja adalah tiap ruangan atau lapangan tertutup atau terbuka, bergerak atau tetap terbuka, dimana tenaga kerja yang bekerja untuk keperluan sesuatu.

g. Tempat Umum

Tempat umum adalah semua tempat tertutup yang dapat diakses oleh masyarakat umum dan/atau tempat yang dapat dimanfaatkan bersama-sama untuk kegiatan masyarakat yang dikeloloah oleh pemerintah, swasta dan masyarakat.

h. Tempat Lainnya yang Ditetapkan

Tempat lainnya yang ditetapkan adalah tempat terbuka yang dapat dimanfaatkan bersama-sama untuk kegiatan masyarakat.

Pemimpin atau penanggung jawab tempat yang telah ditetapkan wajib menetapkan dan menerapkan KTR, fasilitas pelayanan kesehatan, tempat proses belajar mengajar, tempat anak bermain, tempat ibadah, dan angkutan umum merupakan ruang lingkup KTR yang dilarang yediakan tempat khusus untuk merokok dan merupakan kawasan tanpa rokok yang bebas dari asap rokok hingga batas terluar. Sedangkan tempat kerja, tempat umum, dan tempat lainnya yang ditetapkan dapat menyediakan tempat khusus untuk merokok.

2.2.14 Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok

a. Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok International

Framework Convention Tobacco Control (FCTC) merupakan hukum internasional dalam pengendalian masalah tembakau yang akan mengikat negara- negara yang telah meratifikasinya. Konvensi ini dan protokol yang bertujuan untuk melindungi generasi saat ini dan generasi yang akan datang terkait gangguan kesehatan, konsekuensi sosial, lingkungan dan ekonomi akibat dari paparan asap tembakau sehingga dibuat pengendalian di tingkat, regional, nasional maupun internasional guna mengurangi secara berkelanjutan prevalensi penggunaan tembakau dan paparan asap rokok (WHO, 2019).

Naskah dalam FCTC terbagi menjadi dua bagian yang pertama adalah upaya untuk menurunkan penggunaan rokok melalui penurunan permintaan. Upaya yang dilakukan sebagai berikut:

1. Penggunaan mekanisme pengendalian harga dan pajak.
2. Pengendalian iklan, sponsorship dan promosi.
3. Pemberian label dalam kemasan rokok yang mencantumkan peringatan kesehatan dan tidak menggunakan istilah yang menyesatkan.
4. Pengaturan udara bersih (proteksi terhadap paparan asap rokok).
5. Pengaturan isi produk tembakau.
6. Edukasi, komunikasi, pelatihan dan penyadaran publik.

7. Upaya mengurangi ketergantungan dan menghentikan kebiasaan merokok.
8. Edukasi, komunikasi, pelatihan dan penyadaran publik dan, Upaya mengurangi ketergantungan dan menghentikan kebiasaan merokok.

Sedangkan yang kedua yaitu upaya dalam mereduksi pengadaan yang berhubungan kegiatan berikut:

1. Perdagangan gelap atau penyelundupan produk tembakau.
2. Penjualan kepada maupun oleh anak yang masih di bawah umur.
3. Pengembangan kegiatan ekonomis alternative.

b. Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok Nasional

Mengenai aturan pengendalian tembakau, Indonesia mempunyai beberapa peraturan yang telah ditetapkan mengenai kebijakan kawasan tanpa rokok bahkan selalu mengalami perubahan seiring dengan perkembangan dan hal-hal perlu diatur diantaranya:

- a. Undang-Undang Republik Indonesia No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan. pada bagian ke tujuh belas yang membahas terkait pengamanan zat adiktif, di pasal 115 pada ayat 1 juga dipaparkan terkait tempat-tempat yang menjadi Kawasan Tanpa Rokok (KTR), dan ayat kedua mewajibkan kepada seluruh pemerintah daerah untuk

menerapkan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) di masing-masing daerah.

1) Pasal 113:

a) Pengamanan penggunaan bahan yang mengandung zat adiktif diarahkan agar tidak mengganggu dan membahayakan kesehatan perorangan, keluarga, masyarakat, dan lingkungan.

b) Zat adiktif sebagaimana dimaksud pada ayat (a) meliputi tembakau, produk yang mengandung tembakau, padat, cairan, dan gas yang bersifat adiktif yang penggunaannya dapat menimbulkan kerugian bagi dirinya dan/atau masyarakat sekelilingnya.

c) Produksi, peredaran, dan penggunaan bahan yang mengandung zat adiktif harus memenuhi standar dan/atau persyaratan yang ditetapkan.

2) Pasal 115

a) Kawasan tanpa rokok antara lain: fasilitas pelayanan kesehatan, tempat proses belajar mengajar, tempat untuk bermain, tempat ibadah, angkutan umum, tempat kerja, tempat umum dan tempat lain yang ditetapkan.

b) Pemerintah daerah wajib menetapkan kawasan tanpa rokok di wilayahnya.

b. Penjelasan Peraturan Bersama Menteri Kesehatan dan Menteri Dalam Negeri No. 188/MENKES/PB/1/2011 Nomor 7 Tahun 2011 tentang Pedoman Kawasan Tanpa Rokok. Peraturan Pemerintah No.109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan. Peraturan penetapan kawasan tanpa rokok mempunyai tujuan yang tercantum pada pasal 2 sebagai berikut:

- 1) Memberikan acuan bagi pemerintah daerah dalam menetapkan kawasan tanpa rokok
- 2) Memberikan perlindungan yang efektif dari bahaya asap rokok
- 3) Memberikan ruang dan lingkungan yang bersih dan sehat bagi masyarakat
- 4) Melindungi kesehatan masyarakat secara umum dari dampak buruk merokok baik secara langsung maupun tidak langsung

Sebagaimana diatur didalam Undang Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan Pasal 199 ayat 2 yang berbunyi :

1. Setiap orang yang dengan sengaja melanggar kawasan tanpa rokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 115 dipidana denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
2. Dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 7 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok juga memuat sanksi yang diterapkan kepada pelanggar kawasan tanpa rokok, yaitu: Sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf e dikenakan sanksi kepada:
 - a. Orang perorangan berupa sanksi tindak pidana ringan dan
 - b. Badan hukum atau badan usaha dikenakan sanksi administratif dan/atau denda.

Maka dari itu Pemerintah harus menyiapkan tempat khusus merokok sebagaimana dimaksud pada pasal 5 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok, yaitu :

1. KTR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) huruf f dan g dapat menyediakan tempat khusus untuk merokok.
2. Tempat khusus untuk merokok sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi persyaratan:

- (1) Merupakan ruang terbuka atau ruang yang berhubungan langsung dengan udara luar sehingga udara dapat bersirkulasi dengan baik
- (2) Terpisah dari gedung/tempat/ruang utama dan ruang lain yang digunakan untuk beraktivitas;
- (3) Jauh dari pintu masuk dan keluar, dan
- (4) Jauh dari tempat orang berlalu-lalang.

c. Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok Tingkat Provinsi

Peraturan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) di Provinsi Jawa Barat telah disepakati oleh DPRD Provinsi Jawa Barat dan Gubernur Jawa Barat pada 4 April 2019 dalam bentuk Peraturan Daerah (PERDA). Peraturan daerah yang ditetapkan ialah Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat No.11 Tahun 2019 tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR). Peraturan daerah yang ditetapkan menimbang dari ketentuan Pasal 52 Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau.

d. Peraturan Kawasan Tanpa Rokok Tingkat Kabupaten/Kota

Berlakunya Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, maka dari itu daerah dituntut untuk menyelenggarakan pemerintahnya sendiri dan mengelolah daerahhnya dengan harapan dapat mempercepat terciptanya kesejahteraan bagi masyarakat. Pemerintah daerah berhak mengeluarkan berbagai kebijakan publik untuk tujuan tersebut dengan

catatan sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan yang berlaku yang telah di putuskan oleh pemerintah pusat (Murni, 2019).

Peraturan Daerah (Perda) adalah peraturan yang dibuat oleh kepala daerah provinsi maupun Kabupaten/Kota bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi maupun Kabupaten/Kota, dalam ranah pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah yang menjadi legalitas perjalanan eksekusi pemerintah daerah (Indrati, 2007). Peraturan daerah merupakan wujud nyata dari pelaksanaan otonomi daerah yang dimiliki oleh pemerintah daerah dan pada dasarnya peraturan daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dengan melihat ciri khas dari masing-masing daerah.

Peraturan daerah atau yang disingkat dengan Perda adalah produk hukum dari pemerintahan daerah itu sendiri dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang dibuat dan berlaku dalam wilayah daerah otonom yang bersangkutan. Peraturan daerah memiliki hak yurisdiksi setelah diundangkan dalam lembaran daerah, dan pembentukan peraturan daerah berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan, yang secara garis besar mengatur tentang:

- a. Kejelasan tujuan
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat

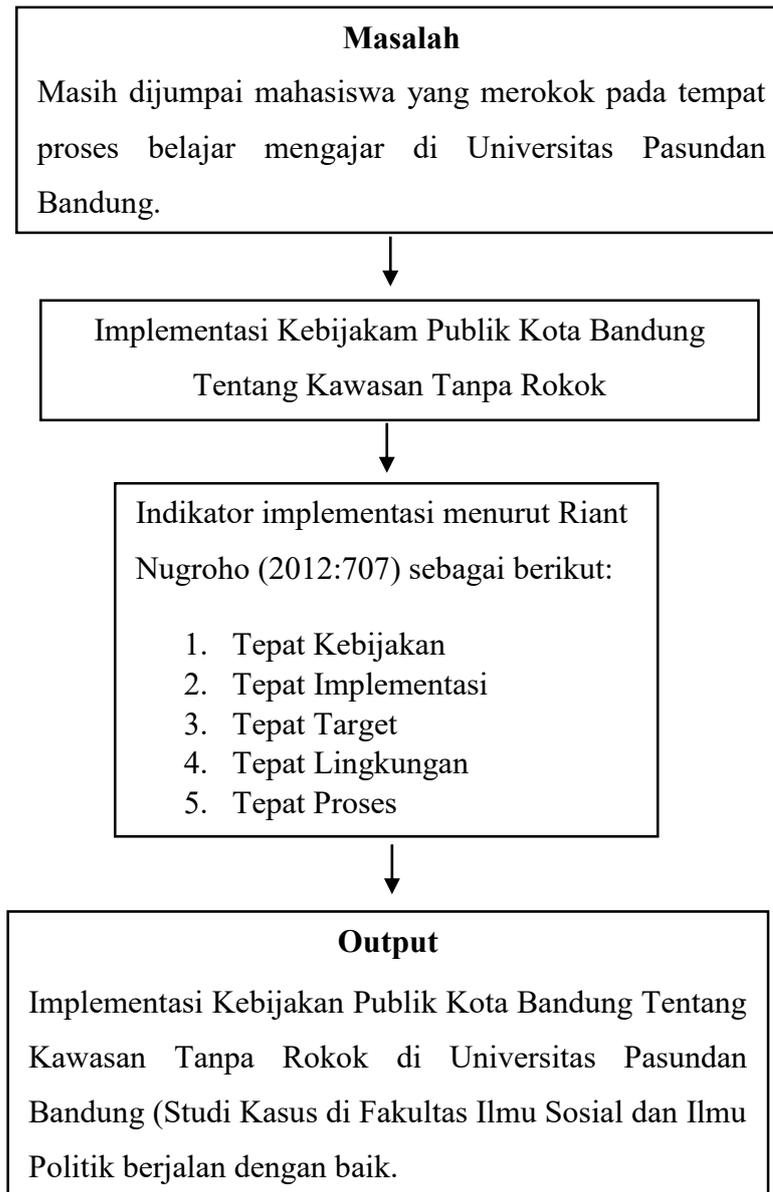
- c. Kesesuaian jenis dan materimuatan dapat dilaksanakan
- d. Keberdayagunaan dan keberhasilgunaan
- e. Kejelasan rumusan
- f. transparan.

Kota Bandung pada tahun 2021 telah menetapkan Peraturan Kawasan Tanpa Rokok (KTR). Peraturan tersebut ditetapkan bersama DPRD Kota Bandung dan Wali Kota Bandung pada tanggal 17 Mei 2021 tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR). Peraturan daerah yang ditetapkan menimbang dari ketentuan Pasal 115 ayat (2) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan dan Pasal 52 Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan.

2.3 Kerangka Pemikiran

Kerangka konsep disusun di dalam kerangka pemikiran. Kerangka pemikiran ini didasarkan kepada pendapat para ahli mengenai teori-teori yang berhubungan dengan fokus dan lokus penelitian sebagai pedoman untuk mengukur sejauh mana pedoman teori yang digunakan sesuai dengan kenyataan di lapangan, sehingga akan menghasilkan kesimpulan yang objektif. Dalam kerangka pemikiran ini peneliti akan menjelaskan objek penelitian dan objek permasalahan mengenai Implementasi Kebijakan Publik Kota Bandung Tentang Kawasan Tanpa Rokok di Universitas Pasundan Bandung (Studi Kasus di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik), adapun gambar pada kerangka penelitian ini adalah sebagai berikut:

Gambar 2.1: Kerangka pemikiran mengenai Implementasi Kebijakan Publik Kota Bandung Tentang Kawasan Tanpa Rokok di Universitas Pasundan (Studi Kasus di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik).



Sumber: Diolah peneliti 2024, sesuai dengan teori Riant Nugroho (2012:707)

2.4 Proposisi

Proposisi merupakan dugaan sementara dari sebuah penelitian terhadap fenomena yang terjadi. Dan suatu tutur atau bisa juga disebut sebuah pernyataan yang digunakan untuk melukiskan keadaan yang belum tentu benar atau pun salah di dalam bentuk sebuah kalimat berita. Proposisi sendiri merupakan istilah yang digunakan di dalam analisa logika.

Sejalan dengan rumusan masalah yang telah diuraikan, maka dari itu peneliti mengajukan proposisi sebagai berikut:

1. Implementasi Kebijakan Publik Kota Bandung Tentang Kawasan Tanpa Rokok di Universitas Pasundan Bandung (Studi Kasus di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik) akan berjalan dengan baik, apabila tepat kebijakan, tepat pelaksana, tepat target, tepat lingkungan, tepat proses.
2. Terdapat faktor penghambat dan pendukung dalam menjalankan Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di Universitas Pasundan Bandung (Studi Kasus di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik).