BAB II

TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN PREPOSISI

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Kebijakan

Kebijakan pada dasarnya sebagai program pencapaian tujuan, nilai-nilai, tindakan yang terarah kebijakan mempunyai definisi yang kompleks dan beragam yang tidak hanya menitikberatkan pada satu disiplin ilmu saja, namun harus didasarkan pada disiplin ilmu lainya seperti ilmu politik, ilmu ekonomi, ilmu sosiologi, dan ilmu antropologi, Hal ini terkait dengan fokus perhatian kebijakan pada suatu proses tindakan dari seseorang dalam membuat suatu peraturan, oleh karena itu kebijakan tidak akan berjalan efektif, apabila kebijakan hanya bertumpu kepada satu aspek saja.

Kebijakan diciptakan untuk mewujudkan suatu keadaan dan kondisi yang lebih baik. Keadaan dan kondisi yang dimaksud adalah suatu keadaan kesejahteraan. Kesejahteraan disini menitikberatkan kepada suatu kebutuhan masyarakat yang harus dipenuhi. Kebutuhan masyarakat akan sarana dan prasarana, pelayanan publik yang efektif, efisien dan ekonomis, pembangunan dan lain sebagainya. Definisi lain mengenai kebijakan yang diungkapkan oleh Carl Friedrich dalam bukunya *Man His Government* yang mengemukakan kebijakan adalah:

> *"policy is a series of actions or The proposed activities by person, group , or Government of hearts A Specific Environments Where barriers are constraints (difficulty) and the possibility - likelihood (chance) Where the policy is proposed to be useful to review hearts overcome achieve The goal revoked*" (Friedrich, 1963:79)

Berdasarkan pengertian di atas bahwa kebijakan merupakan suatu tindakan yang dilakukan oleh seorang individu, kelompok atau pemerintah dalam menghadapi sebuah masalah dalam ruang lingkup suatu lingkungan. Kebijakan ini digunakan sebagai alat untuk menyelesaikan masalah-masalah sehingga dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Melihat kepada pengertian mengenai kebijakan di atas maka kebijakan itu berbeda dengan keputusan, kebijakan tidak sepenuhnya dapat dibedakan dari administrasi, tapi kebijakan mencakup perilaku dan harapan, serta ada tidaknya tindakan, kebijakan mempunyai hasil akhir, kebijakan mempunyai tujuan dan sasaran baik secara ekplisit maupun implisit, kebijakan muncul dari suatu proses, kebijakan meliputi hubungan antar organisasi maupun intra organisasi, kebijakan publik menyangkut lembaga-lembaga pemerintah serta kebijakan dirumuskan dan di definisikan secara subyektif. Hal tersebut sejalan dengan pendapat Solichin Abdul Wahab bahwa untuk memperluas cakrawala pandang dan memperdalam pemahaman kita mengenai konsep kebijakan, ada baiknya kita harus memperhatikan beberapa hal sebagai berikut:

a. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan
b. Kebijakan sebenarnya tidak secara serta merta dapat dibedakan dari administrasi
c. Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan
d. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan
e. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai
f. Kebanyakan para penulis buku kebijakan publik dalam mendefinisikan kebijakan (*policy*) tidak lupa memasukkan ke dalam definisinya itu akan perlunya setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit
g. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu
h. Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi (antar unit-unit dalam lingkungan organisasi tertentu)

i. Kebijakan publik, meski tidak eksekutif, menyangkut para kunci lembaga-lembaga pemerintah
j. Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif (Wahab, 2008:41-50)

Berdasarkan pendapat diatas Kebijakan tidak hanya menyangkut kebijakan yang dibuat oleh swasta saja namun kebijakan dibuat oleh instansi pemerintahan juga. Kebijakan yang dibuat oleh instansi pemrintahan disebut dengan kebijakan publik. Kajian mengenai kebijakan publik lebih khusus pemaparannya dibanding dengan kajian kebijakan saja yang dinilai masih umum. Definisi kebijakan dengan kebijakan publik pada dasarnya mempunyai arti yang sama yaitu berkaitan dengan suatu alat dalam mencapai tujuan baik oleh individu maupun kelompok. Hal ini dipertegas dengan pendapat Edi Suharto dalam bukunya *Kebijakan Sosial sebagai Kebijakan Publik* bahwa "kebijakan merupakan sebuah instrument pemerintahan, bukan saja dalam arti *government* yang hanya menyangkut aparatur negara, melainkan pula *government* yang menyentuh pengelolaan sumber daya publik"(Suharto, 2008:03)

Berdasarkan pengertian diatas yang membedakan antara kebijakan publik dengan kebijakan lainnya adalah dilihat dari sisi pembuat kebijakannya, apabila kebijakan publik seseorang yang berwenang dalam membuat kebijakannya berasal dari lembaga-lembaga pemerintah dan pejabat-pejabat pemerintah, sedangkan kebijakan lain yang berwenang dalam membuat kebijakannya adalah pihak swasta diluar lingkup pemerintahan, namun demikian hal tersebut belum cukup membedakan antara kebijakan publik dengan kebijakan lainnya. Ada beberapa hal yang harus ditekankan juga seperti isi dan muatan dari kebijakan itu sendiri,

sehingga bisa membedakan antara kebijakan publik dengan kebijakan lainnya. Hal ini sejalan dengan pendapat Budi Winarno bahwa :

> "Preposisi yang menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan kebijakan yang dikembangkan oleh lembaga-lembaga pemerintah dan pejabatpejabat pemerintah harus mendapat perhatian sebaik-baiknya agar kita bisa membedakan kebijakan publik dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain seperti misalnya kebijakan yang dikeluarkan oleh pihak swasta. Kebijakan tersebut akan dipengaruhi oleh aktor-aktor dan faktor-faktor bukan pemerintah, seperti misalnya kelompok-kelompok penekan (*pressure group*), maupun kelompok-kelompok kepentingan (*interest group*)"(Winarno, 2012:22-23)

Kebijakan publik tersebut diartikan sebagai tindakan yang dilakukan lembaga-lembaga pemerintah dalam membuat suatu kebijakan melalui suatu alur tahapan dan proses dalam kebijakan. Seiring dengan definisi-definisi kebijakan publik tersebut bahwa dari sekian banyaknya definisi mengenai kebijakan publik, kita tidak bisa menentukan satu dari definisi kebijakan publik yang dianggap paling benar atau sempurna, namun demikian definisi-definisi kebijakan publik tersebut sudah dapat memberikan penjelasan mengenai kebijakan publik itu sendiri. Riant Nugroho mengatakan bahwa kebijakan publik dalam arti luas meliputi dua kelompok yaitu :

> "Kebijakan dalam bentuk peraturan-peraturan pemerintah yang tertulis dalam bentuk peraturan perundangan dan peraturan-peraturan yang tidak tertulis, namun disepakati, yaitu yang disebut dengan konvensi-konvensi. Kebijakan publik yang kedua adalah yang dibuat dalam bentuk kerjasama antara legislatif dengan yudikatif. Kebijakan ketiga adalah kebijakan yang dibuat oleh eksekutif saja"(Nugroho, 2003:57-61)

Definisi di atas memberikan makna lain dari kebijakan publik yaitu dilihat dari jenis dan pembuat kebijakan publik. Jenis kebijakan publik tersebut meliputi kebijakan tertulis dan kebijakan tidak tertulis, sedangkan pembuat kebijakan publik tersebut meliputi badan legislatif dan eksekutif. Kebijakan tertulis merupakan suatu

kebijakan yang di kodifikasikan atau dibukukan, seperti perundang-undangan. Kebijakan tidak tertulis merupakan kebijakan yang tidak dikodifikasikan hanya sebatas perintah dari pihak yang berwenang (pemerintah). Badan legislatif maupun badan eksekutif mempunyai wewenang dalam membuat suatu kebijakan, namun badan legislatif tetap yang mempunyai wewenang lebih banyak dalam membuat suatu kebijakan karena melihat kepada fungsi dari badan legislatif yaitu sebagai pembuat kabijakan.

Kebijakan publik di Indonesia terbentuk dalam suatu Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Daerah dan lain sebagainya. Riant Nugroho mengatakan bahwa kebijakan publik yang terbaik adalah kebijakan yang mendorong setiap warga masyarakat untuk membangun daya saingnya masing-masing, dan bukan semakin menjerumuskan ke dalam pola ketergantungan (Nugroho, 2003:50), Masyarakat merupakan tolak ukur keberhasilan suatu kebijakan publik. Efektif atau tidaknya suatu kebijakan publik tergantung kepada tepat tidaknya tujuan dan sasaran kebijakan publik tersebut kepada masyarakat, sehingga masyarakat terpenuhi hak-haknya sebagai warga negara. Wiliiam N. Dunn menyebutkan istilah kebijakan publik dalam bukunya yang berjudul *Analisis Kebijakan* Publik, sebagai berikut:

> "Kebijakan Publik (*Public Policy*) adalah Pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah". (Dunn, 2003:132)

Dunn berpendapat bahwa kebijakan publik merupakan suatu pola ketergantungan antara masyarakat dengan aparatur pemerintah terhadap suatu

kebijakan. Ketergantungan masyarakat terhadap suatu kebijakan adalah harapan masyarakat yang menginginkan suatu kehidupan yang lebih baik. Adanya suatu kebijakan menimbulkan suatu harapan besar dari masyarakat yaitu dapat mengubah atau memperbaiki kehidupan masyarakat ke arah yang lebih baik. Kebijakan diharapkan menjadi kunci dalam membuka lembaran baru masyarakat ke arah yang lebih baik.

Berdasarkan beberapa pandangan tentang kebijakan negara tersebut, dengan mengikuti paham bahwa kebijakan publik itu adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah untuk mencapai suatu cita-cita atau tujuan demi kepentingan seluruh rakyat. Sejalan dengan pendapat Riant Nugroho yang menyimpulkan bahwa kebijakan publik meliputi:

1. Kebijakan publik mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional
2. Kebijakan publik mudah diukur karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh.

(Nugroho, 2003:52)

Bedasarkan pendapat diatas keberhasilan kebijakan publik dapat diukur dari tercapainya tujuan yang dirumuskan. Apabila tujuan yang telah ditetapkan belum tercapai maka kebijakan publik tersebut dikatakan belum berhasil. Hal ini terkait dengan proses dari kebijakan publik sendiri meliputi proses perumusan kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan.

Keterangan ini menunjukan perlunya analisis kebijakan agar dapat menghasilkan informasi yang relevan dengan kebijakan pada suatu, beberapa, atau seluruh tahap, dan proses pembuatan kebijakan, tergantung pada tipe masalah yang dihadapi. Tahap-tahap kebijakan tersebut harus dilaksanakan dengan benar-benar

dan melalui perencanaan yang matang agar maksud dan sasaran dari kebijakan dapat disampaikan dengan tepat. M. Irfan Islamy menguraikan beberapa elemen penting lain dalam kebijakan publik, yaitu:

1. Bahwa kebijakan publik itu dalam bentuk perdanya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah.
2. Bahwa kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata.
3. Bahwa kebijakan publik, baik untuk melakukan sesuatu ataupun tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi maksud dan tujuan tertentu.
4. Bahwa kebijakan publik itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

(Islamy 1997:20)

Berdasarkan pengertian tersebut elemen-elemen penting yang harus ada dalam sebuah kebijakan publik. Tindakan-tindakan pemerintah yang dilakukan secara obyektif tidak hanya sekedar wacana untuk mencapai suatu tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan secara bersama sesuai dengan keinginan masyarakat dan untuk kepentingan masyarakat.

2.1.2 Implementasi

Implementasi merupakan suatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarahpada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Proses tersebut berjalan secara dinamis mengikuti perkembangan kondisi dan situasi yang terjadi. Hal ini sejalan dengan pendapat Leo Agustino sebagai berikut:

> "Implementasi merupakan suatu proses pelaksanaan terhadap programprogram tertentu yang telah dirumuskan serta ditetapkan dalam suatu aturan untuk mencapai suatu hasil (*outcom*e) yang telah ditetapkan dalam aturan tersebut (Agustino, 2008:138)"

Berdasarkan pengertian tersebut, proses pelaksanaan kebijakan dilaksanakan oleh berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja secara bersam-sama sebagai upaya dalam mencapai tujuan yang ditetapkan. Aktor disini beragam, bisa diartikan sebagai Lembaga Negara maupun pemerintah yang berwenag membuat perundang-undangan seperti badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang meliputi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Presiden, Gubernur, Walikota dan lain sebagainya, ataupun badan non pemerintahan. Hal ini sejalan dengan pendapat Donald S. Van Meter dan Carl E Van Horn dalam bukunya yang berjudul *The Policy Implementation Process: A Conceptusl Framework* yaitu:

> *"Policy implementation encompasses those action by public and private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decision. This includes both one-time efforts to transform decisions into operational term, as well as continuing efforts to achieve the large and small changes mandates by policy decisions"(*Meter dan Van Horn, 1975:447).

Menurut pendapat Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn bahwa suatu proses implementasi merupakan sebuah abstraksi implementasi kebijakan yang pada dasarnya sengaja dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan melalui berbagai keputusan yang dilakukan aktor kebijakan dan akhirnya memberikan kontribusi yang besar terhadap perubahan kondisi masyarakat yang lebih baik. Definisi implementasi sangat kompleks. Berbagai pakar ilmu pengetahuan mempunyai pandangan masing-masing terhadap definisi implementasi, mulai dari pandangan yang sederhana sampai pandangan yang luas. Sejalan dengan pendapat tersebut Mazmanian, D.A dan Paul A. Sabatier dalam bukunya *Implementation and Public Policy* mengemukakan Implementasi sebagai

berikut :

> *"Implementation of the basic policy decision, usually in the form of laws, but can also form commandments or the decision important executive or judicial bodies or decision. Typically, this decision identifies the problem you want addressed, explicity mention the purpose or objectives to be achieved, and various ways to structure or organize the implementation process*".(Mazmanian 1983:61)

Menurut pernyataan tersebut bahwa keputusan yang dilakukan oleh aktor kebijakan dirumuskan dalam suatu undang-undang atau keputusan-keputusan yang dibuat oleh yang berwenang seperti oleh badan eksekutif, peradilan atau yudikatif untuk menemukan solusi atas permasalahan yang terjadi atua dapat diartikan sebagai kemampuan mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujunan formal pada keseluruhan proses implementasi. Implementasi sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur prosedur rutin lewat jalur birokrasi, melainkan lebih dari itu, implementasi menyangkut masal konflik, keputusan, dan apa yang dapat diperoleh dari suatu program atau kebijakan. Berdasarkan pada beberapa pengertian di atas, maka Implementasi berkaitan dengan proses, hasil, aktivitas dan tindakan untuk memberikan kontribusi yang besar terhadap kondisi dan situasi yang lebih baik. Proses merupakan suatu jenjang waktu dari pelaksanaan terhadap program-program yang telah dirumuskan dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Berjalan tidaknya suatu implementasi tergantung dari prosesnya. Hasil merupakan suatu yang didapatkan setelah suatu program dilaksanakan. Aktivitas berkaitan kegiatan yang dilakukan oleh aparatur dalam melaksanakan program-program.

Tindakan merupakan prilaku dari aktor yang melaksanakan implementasi dalam hal ini adalah aparatur pemerintahan untuk mencapai tujuan dan sasaran.

2.1.3 Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan suatu kunci paling penting dalam proses kebijakan publik. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan tidak kurang. Cara tersebut ditransformasikan melalui program-program kebijakan. Hal tersebut sejalan dengan pendapat Riant Nugroho mengatakan bahwa;

> ”Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.”(Nugroho, 2003:158)

Berdasarkan pengertian tersebut bahwa dalam proses mengimplementasikan kebijakan publik ada dua pilihan yaitu, langsung mengimplemntasikan dari bentuk program-program atau mengimplementasikan dari suatu kebijakan yang telah ditetapkan. Implementasi kebijakan sesungguhnya bukan hanya yang berkaitan dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat jalur birokrasi, melainkan lebih dari menyangkut masalah konflik, keputusan dan dampak yang akan timbul jika suatu kebijakan diimplementasikan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan tahap yang paling penting dari keseluruhan proses kebijakan. Kebijakan dapat berjalan dengan efektif apabila implementasi kebijakan dilaksanakan dengan maksimal. Tachjan mengatakan implementasi kebijakan dalam bukunya yang berjudul *Implementasi Kebijakan Publik* bahwa:

> "Implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan dan disetujui. Kegiatan ini terletak diantara perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan mengandung logika *top-down* maksudnya menurunkan atau menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat kongkrit atau makro" (Tachjan, 2006:25).

Menurut pernyataan tersebut, bahwa implementasi merupakan proses pelaksanaan yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan atau proses pelaksanaan kebijakan setelah kebijakan selesai dirumuskan. Implementasi merupakan tahap paling penting karena pada tahap ini kebijakan dapat dinilai berhasil atau tidak. Pengertian implementasi kebijakan menurut Dwiyanto Indiahono dalam bukunya *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy* Analisys sebagai berikut:

> "Implementasi kebijakan adalah tahap yang penting dalam kebijakan. Tahap ini menentukan apakah kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah benar-benar aplikabel dilapangan dan berhasil untuk menghasilkan *output* dan *outcomes* seperti yang telah direncanakan. *Output* adalah keluaran kebijakan yang diharapkan dapat muncul sebagai keluaran langsung dari kebijakan. *Output* biasanya dapat dilihat dalam waktu yang singkat pasca implementasi kebijakan. *Outcome* adalah dampak dari kebijakan, yang diharapkan dapat timbul setelah keluarnya output atau waktu yang lama pasca implementasi kebijakan". (Indiahono, 2009:143)

Implementasi merupakan kebijakan suatu tahapan paling penting dalam suatu kebijakan publik, karena keberhasilan suatu kebijakan terletak pada bagaimana aktor-aktor kebijakan publik melaksanakan atau menerapkan kebijakan, apakah aktor kebijakan publik mengimplementasikan suatu kebijakan dengan optimal atau tidak dapat dilihat dari hasilnya. Berdasarkan pada definisi-definisi diatas bahwa implementasi kebijakan merupakan proses pelaksanaan kebijakan-kebijakan untuk mencapai suatu tujuan dan sasaran yang telah di tetapkan. Pada tahap implementasi kebijakan kita dapat mengetahui berhasil tidaknya suatu kebijakan dilihat dari hasil yang diperoleh dalam jangka tertentu.

2.1.4 Model Implementasi Kebijakan

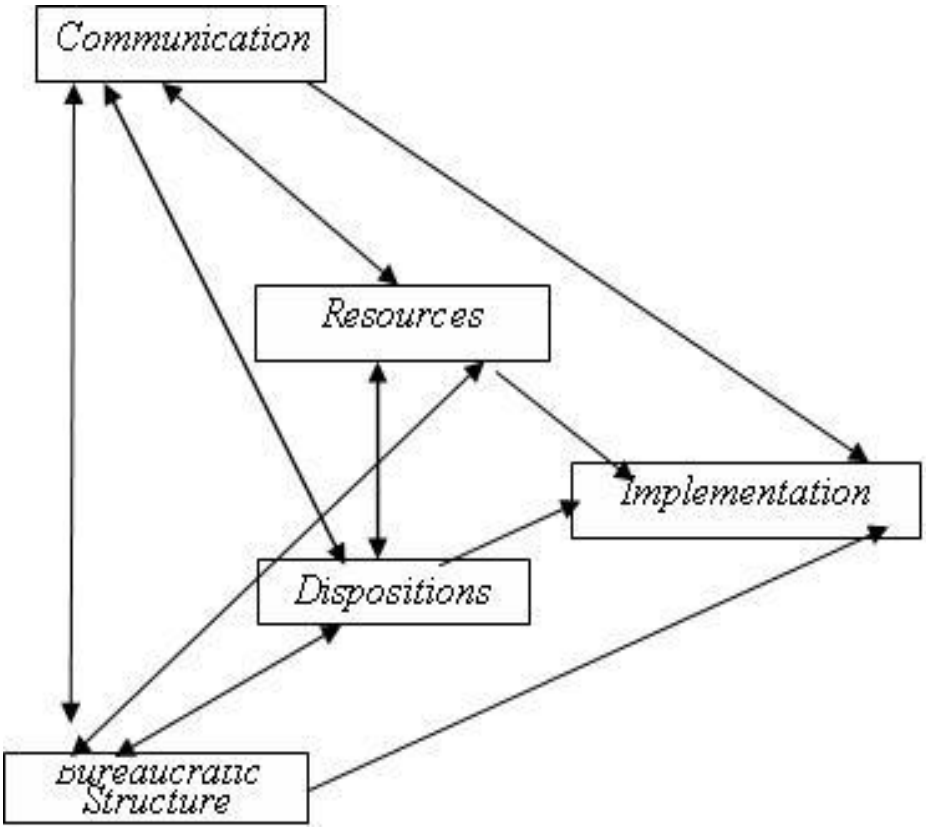
Model-model implementasi kebijakan dari berbagai para ahli pada dasarnya adalah untuk memberikan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan. George C. Edwards III mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu Implementasi kebijakan, yaitu:

1. *Communication*
2. *Resources*
3. *Dispositions*
4. *Bureaucratic Structure*

(Edwards III, 1980:10).

Model implementasi menurut Edwards III di atas jelas bahwa terdapat empat faktor yang mempengaruhi implementasi, yaitu *Communication, Resources, Dispositions,* dan *Bureacratic Structure*. Masing-masing faktor tersebut saling berhubungan satu sama lainnya, kemudian secara bersama-sama mempengaruhi terhadap implementasi, melainkan secara tidak langsung mempengaruhi masing-masing dari faktor lainnya. Berikut model gambar implementasi kebijakan oleh Edwards III :

Gambar 2.1
Gambar Model Implementasi Menurut Edward III



Sumber : Edwards III (1980:148)

Berdasarkan kepada gambar di atas bahwa proses ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi dari suatu kebijakan yang pada dasarnya dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi, yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengumpamakan implementasi kebijakan berjalan secara linier dari komunikasi, sumber daya yang tersedia, disposisi dan pelaksanaan implementasi kebijakan. Pertama, yang mempengaruhi keberhasilan implementasi dari suatu kebijakan, adalah *Communicaions* (komunikasi), menurut Edwards III *Communicaions.*

1. *Comunications*

Proses implementasi kebijakan dalam model *Direct and Indirect Impact of Implementation* yang pertama, *comunications* (komunikasi) menurut George C. Edwards III yaitu :

> *"The first requirement for effective policy implementation is that those who are implement a decision must know what they are supposed to do. Policy decisions and implementation orders must be followed. Naturally, these communications need to be accurate and they must be accurately perceived by implementers. Many obstacles lie in the path of transmission of implementation communication." (Edwards III, 1980:17).*

Komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari pelaksanaan. Pelaksanaan yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan dikerjakan. Komunikasi adalah proses penyampaian pesan informasi, ide, dan gagasan dari satu pihak kepada pihak lain. Terdapat tiga dimensi yang termasuk kedalam komunikasi Menurut pendapat George C. Edwards III dalam bukunya *Implementing Public Policy* bahwa komunikasi terdiri dari *transmision*, *clarity*, *and consistency*. (Edwards III, 1980:10).

Berdasarkan definisi diatas bahwa dalam komunikasi harus terdapat tiga hal yang sangat penting yaitu terdiri dari *transmision* (penyampaian informasi), adalah penyampaian informasi kebijakan publik yang disampaikan oleh para pelaksana kebijakan kepada kelompok sasaran atau disebut dengan masyarakat. *Clarity* (kejelasan) merupakan faktor kedua dari komunikasi yang merupakan tujuan yang telah ditentukan dan tidak menyimpang. *Consistency* (konsisten) merupakan faktor ketiga yaitu unsur kejelasan dimana perintah-perintah implementasi yang tidak

konsisten akan mendorong pelaksanaan mengambil tindakan dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah.

2. *Resources*

Proses implementasi kebijakan dalam *model Direct and Indirect Impact of Implementation* yang kedua adalah *Resources* (sumber daya) menurut George C. Edwards III yaitu:

> *"No matter how clear and consistent implementation orders are and no matter how accurately they are transmitted, if the personnel responsible for carrying out policies lack the resources to do an effective. Important resources include staff of the proper size and with the necessary expertise; relevant and adequate information on how to implement policies and on the compliance of the others involved in implementation; the outhority to ensure that policies are carried out as they are intended; and facilities (including buildings, equipment, land and supplies) in which or with which to provide services. Insufficient resources will mean that laws will mean that laws will not be enforced, services will not provided, and reasonable regulation in policy implementation".* (Edwards III, 1980:53).

Keberhasilan implementasi kebijakan bukan hanya ditentukan oleh hasil para pelaku kebijakan (implementors) mengetahui apa yang harus dilakukan dan mampu melakukannya, tetapi juga ditentukan oleh keinginan para pelaku kebijakan memiliki disposisi yang kuat terhadap kebijakan yang sedang diimplementasikan. Sumber daya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan, karena bagaimanapun jelas dan konsistensi ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan suatu kebijakan. Faktor-faktor dalam sumber daya menurut pendapat George C. Edwards III dalam bukunya *Implementing Public Policy* yaitu *staff , information , Authority, and Facilities*. (Edwards III, 1980:10-11).

Berdasarkan pendapat di atas dapat dijelaskan bahwa dalam sumber daya terdapat empat faktor yaitu staff (aparatur), adalah pelaku kebijakan dan memiliki

kewenangan yang diperlukan dalam suatu kebijakan agar dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang telah direncanakan. *Information* (informasi) adalah data yang diolah menjadi suatu bentuk lain yang lebih berguna yaitu pengetahuan atau keterangan yang ditujukan bagi penerima dalam pengambilan keputusan baik pada masa sekarang atau yang akan datang dalam melaksanakan dan mematuhi apa yang telah menjadi tugas dan kewajibannya. *Authority* (kewenangan) adalah kewenangan yang bersifat formal yang dikeluarkan dalam melaksanakan kebijakan. Sedangkan *facilities* (fasilitas) adalah sumber daya peralatan pendukung dalam melakukan tugas operasionalnya (sarana dan prasarana) hal terpenting yang harus dimiliki oleh pelaksana kebijakan.

3. *Dispotitions*

Proses implementasi kebijakan dalam *model Direct and Indirect Impact of Implementation* yang Ketiga, Dispotition (disposisi) menurut George C. Edwards III, yaitu:

> *"The dispositions or attitudes of implementation is the third critical factor in our approach to the study of public policy implementation. If implementation is to proceed effectively, not only must implementers know what to do and have the capability to do it, but they must also desire to carry out a policy. Most implementers can exercise considerable discretion in the implementation of policies. One of the reasons for this is their independence from their nominal superiors who formulate the policies. Another reasons is the complexity of the policies them selves. The way in which implementers exercise their direction, however, defend in large part upon their dispositions toward the policies, their attitudes, in turn, will be influenced by their view toward the policies per see and by how they see the policies effecting their organizational and personal interest.".* (Edwards III, 1980:89).

Berdasarkan penjelasan di atas bahwa disposisi adalah watak atau sikap yang dimiliki oleh pelaksana kebijakan seperti memiliki kejujuran, mempunyai

komitmen, dan sifat demokratik. Pelaksana kebijakan mempunyai karakteristik atau watak yang baik, maka dia akan melaksanakan kebijakan dengan baik sesuai dengan sasaran tujuan dan keinginan pembuat kebijakan.

Disposition (sikap pelaksana) adalah kecenderungan-kecenderungan, keinginan atau kesepakatan para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan secara sungguh-sungguh apa yang menjadi tujuan kebijakan untuk dapat diwujudkan. Menurut George C. Edwards III dalam bukunya *Implementing Public Policy* terdapat dua faktor dalam *Disposition* yaitu *Effects of Disposition and Incentives*. (Edwards III, 1980:11).

Berdasarkan pendapat di atas bahwa disposisi diartikan sebagai sikap para pelaksana untuk mengimplementasikan kebijakan, agar implementasi kebijakan dapat berjalan secara efektif dan efisien. Hal-hal yang terpenting dalam disposisi antara lain *Effect of Disposition* (tingkat kepatuhan pelaksana) dan *Incentives* (pemberian insentif). *Effect of Disposition* (tingkat kepatuhan pelaksana) adalah kecenderungan-kecenderungan pelaksana menimbulkan hambatan-hambatan yangnyata terhadap implementasi kebijakan. Sedangkan Incentives (pemberian insentif) adalah kecenderungan yang ada pelaksana melalui manipulasi incentives oleh pembuat kebijakan melalui keuntungan-keuntungan atau biaya-biaya akan membuat pelaksana melaksanakan perintahnya dengan baik.

4. *Bureacratic Structure*

Proses implementasi kebijakan dalam model *Direct and Indirect Impact of Implementation* yang Keempat, *Bureacratic Structure* (Struktur Birokrasi) menurut George C. Edwards III dalam bukunya *Implementing Public Policy,* yaitu:

> *"Policy implementers may know what to do and have sufficient desire and resources to do it, but they may still be hampered in implementation by the structures of the organizations in which they serve, two prominent characteristics of bureaucracies are standarf operating procedurs (SOPs) and fragmentation the former develop as internal respons to the limited time and resources of implementers and the desire for uniformity in the operation of complex and widely dispersed organizations; they often remain in force due to bureaucratic inertia.".(*Edwards III, 1980:125).

Bureaucratic structure merupakan suatu badan yang terlibat dalam implementasi kebijakan secara keseluruhan. Struktur organisasi bertugas melaksanakan kebijakan memiliki pengaruh besar terhadap pelaksanaan kebijakan, didalam sturktur birokrasi terdapat dua hal penting yang dapat mempengaruhinya salah satunya yaitu aspek struktur birokrasi yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi standar (*Standard operating procedurs*) atau SOP. SOP ini merupakan pedoman untuk para pelaksana kebijakan dalam bertindak atau menjalankan tugasnya. Selain SOP yang mempengaruhi struktur birokrasi adalah fragmentasi yang berasal dari luar organisasi. *fragmentation* (fragmentasi) adalah penyebaran tanggung jawab atas suatu kebijakan antara beberapa unit organisasi oleh pelaksana kebijakan.

Berdasarkan pendapat di atas dapat dijelaskan bahwa *Bureaucratic structure* (struktur birokrasi) merupakan sumber-sumber dalam mengimplementasikan suatu kebijakan yang sudah mencukupi dan para pelaksananya mengetahui apa dan bagaimana cara melakukannya serta mempunyai keinginan untuk melakukannya akan tetapi implementasi kebijakan masih belum dapat dikatakan efektif karena ketidakefisienan struktur birokrasi yang ada. Hal-hal yang penting dalam struktur birokrasi yaitu *Standard Operating procedure* (SOP) dan *Fragmentation* (penyebaran tanggung jawab). *Standard Operating Procedures*

(SOP) adalah mekanisme, sistem dan prosedur pelaksanaan kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi kewenangan dan tanggung jawab yang dilaksanakan oleh pelaksana kebijakan. Sedangkan *fragmentation* (fragmentasi) adalah penyebaran tanggung jawab atas suatu kebijakan antara beberapa unit organisasi oleh pelaksana kebijakan.

Berdasarkan pengertian-pengertian diatas bahwa implementasi kebijakan adalah rangkaian tindakan-tindakan yang nyata dalam mencapai tujuan yang telah ditentukan dalam keputusan kebijaksanaan yang dilakukan individu atau kelompok-kelompok tertentu, sehingga menciptakan suatu hasil dari implementasi kebijakan yang baik dalam hal pelayanan publik kepada masyarakat. Dengan demikian bahwa setiap unsur memiliki suatu peran yang sangat penting dalam membangun implementasi kebijakan. Bahkan unsur-unsur diatas memiliki ketergantungan satu sama lainnya. Hal ini menunjukan bahwa tanpa adanya keikutsertaan satu unsur akan dapat memberi pengaruh pada jalannya proses implementasi kebijakan.

Pendapat lain dikemukakan oleh Solichin Abdul Wahab, dalam buku *Evaluasi Kebijakan Publik* menjelaskan makna implementasi ini dengan menjelaskan bahwa:

> "memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan Negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian." (Wahab, 1997: 64-65)

Berdasarkan pengertian implementasi di atas apabila dikaitkan dengan kebijakan tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian didiamkan dan tidak dilaksanakan atau diimplementasikan, tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan pada prinsipnya merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Winarno, berpendapat bahwa implementasi kebijakan adalah :

> "Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai actor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan". (Winarno, 2012:101-102).

Definisi di atas menekankan bahwa implementasi kebijakan merupakan sesuatu yang dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat dapat berupa Undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan dan kebijakan yang dibuat lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan bernegara.

Model lain mengatakan bahwa faktor-faktor keberhasilan suatu implementasi menurut pendapat Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn dalam bukunya *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework* yaitu:

1. *Policy standards and objectives;*
2. *Policy resources;*
3. *Interorganizational communication and enforcement activites;*
4. *The characteristics of the implementing agencies;*
5. *Economic, social, and conditions;*
6. *The disposition of implementers*.

(Van Meter dan Van Horn, 1975:462-478)

Berdasarkan faktor-faktor keberhasilan dalam implementasi kebijakan di atas, dapat dijelaskan bahwa implementasi kebijakan, pertama standar dan sasaran

kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Apabila standar dan kebijakan hilang, maka akan terjadi konflik diantara para agen pelaksana implementasi. Kedua, implementasi kebijakan perlu dukungan sumber daya, baik sumber daya manusia maupunsumber daya lainnya. Ketiga, komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas dalam implementasi perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu diperlukan koordinasi dan kerjasama antara instansi bagi keberhasilan suatu kebijakan. Keempat, karakteristik agen pelaksana mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi yang semuanya akan mempengaruhi implementasi suatu kebijakan. Kelima, kondisi sosial, ekonomi dan politik variabel ini mencakup struktur sumber daya ekonomi, lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan dapat memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik para partisipan yaitu mendukung atau menolak. Keenam, disposisi implementor ini mencangkup tiga hal yaitu respon implementor terhadap kebijakan yang akan dipengaruhi keinginannya untuk melaksanakan kebijakan, kognisi yakni pemahaman terhadap kebijakan dan intensitas disposisi implementor yakni prefansi nilai yang dimiliki oleh implementor.

Variabel-variabel kebijakan bersangkutan dengan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dari sumber-sumber yang tersedia. Pusat perhatian pada badan-badan pelaksana baik organisasi formal maupun informal. Sedangkan komunikasi antara organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksanaan mencangkup hubungan didalam lingkungan sistem politik. Berkaitan dengan faktor-faktor yang

mempengaruhi implementasi kebijakan Subarsono dalam bukunya *Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Teori dan Aplikasi)* sebagai berikut:

1. Kondisi lingkungan Lingkungan sangat mempengaruhi implementasi kebijakan, yang dimaksud lingkungan ini mencangkup lingkungan sosio kultural serta keterlibatan penerima program
2. Hubungan antar organisasi Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain, untuk itu diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program
3. Sumber daya organisasi untuk implementasi program Implementasi kebijakan perlu didukung sumber daya baik sumber daya manusia (*human resources*) maupun sumber daya non-manusia (*non human* resources).
4. Karekteristik dan kemampuan agen pelaksana Yang dimaksud karakteristik dan kemampuan agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.

(Subarsono, 2006:101)

Berdasarkan kepada pengertian-pengertian di atas mengenai implementasi kebijakan beserta faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan bahwa suatu implementasi tidak dapat berjalan secara lancar, efektif dan efisien apabila variabel-variabel implementasi kebijakan tidak saling berkesinambungan, seperti dalam penelitian ini peneliti memilih faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan dari George Edwards III yaitu faktor-faktor yang mempengaruhi berjalan atau tidaknya suatu kebijakan dilihat dari 4 (empat) faktor yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Faktor-faktor tersebut saling berhubungan satu sama lain seperti komunikasi berhubungan erat dengan sumber daya, disposisi maupun struktur birokrasi dan seterusnya maka apabila ada salah satu faktor yang tidak berjalan maka akan mempengaruhi faktor

lainnya sehingga proses implementasi kebijakan tidak berjalan dengan efektif dan efisien.

Model implementasi kebijakan dari Edwards III diumpakan seperti sebuah sistem yang berkaitan satu dengan yang lainnya, sehingga apabila ada aspek yang tidak berjalan maka sistem tersebut tidak akan berjalan. Faktor komunikasi menurut Edwards III berkaitan dengan bagaimana proses penyampaian kebijakan dari aparatur kepada masyarakat. Edwards memberikan faktor lain untuk mendukung terlaksananya faktor komunikasi ini yaitu terdiri dari transmisi, kejelasan, dan konsistensi. Transmisi berkaitan dengan bagaimana alur penyampaian informasi yang diberikan oleh aparatur kepada masyarakat. Kejelasan berkaitan dengan apakah informasi yang diberikan kepada masyarakat sudah jelas dan dimengerti oleh masyarakat. Konsistensi bahwa informasi yang disampaikan sesuai dengan kaidah-kaidah yang berlaku.

Faktor selanjutnya adalah sumber daya. Sumber daya berkaitan dengan sumber-sumber yang mendukung jalannya kebijakan meliputi sumber daya aparatur, sumber daya finansial dan sumber daya lainya seperti sarana dan prasarana. Sumber daya aparatur berkaitan dengan kemampuan aparatur dilihat dari kualitas dan kuantitasnya dan sumber daya finansial berhubungan dengan bagaimana dana yang mendukung proses jalannya kebijakan. Faktor berikutnya adalah disposisi yang terdiri dari efek disposisi dan insentif. Terakhir berkaitan dengan struktur birokrasi struktur yang berkaitan dengan kewenangan masing masing aparatur dalam menjalankan kebijakan yang terdiri dari fragmentasi dan SOP.

2.1.5 Peraturan Daerah

Daerah dalam konteks otonomi daerah mempunyai wewenang dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Berdasarkan pada bunyi tersebut maka daerah mempunyai wewenang dalam membuat serta menetapkan suatu peraturan daerah. Hak untuk menetapkan Peraturan Daerah disebut hak legislatif (*legislatieve bevoegdheid*, *legislative power*). Sebagai badan hukum publik, Daerah dilengkapi dengan kewenangan-kewenangan khusus yaitu :

a. Kewenangan untuk membuat Peraturan Daerah yang berlaku umum dan dapat bersifat memaksa.
b. Hak budget
c. Dan sebagainya
(Soejito, 1983: 6)

Berdasarkan pendapat tersebut maka daerah mempunyai kewenangan terhadap pembuatan suatu peraturan daerah serta dalam pengaturan suatu keuangan daerah, dimana hal ini dilakukan untuk mewujudkan daerah ke arah yang lebih maju, aman, tertib, serta sejahtera, kebutuhan-kebutuhan masyarakat terpenuhi. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, pengertian peraturan daerah adalah peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Peraturan Daerah sebagai salah satu kewenangan Daerah menurut Soejito adalah :

> "Peraturan Daerah adalah keputusan yang merupakan norma yang ditetapkan oleh penguasa tertentu, yakni Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan, dan
> harus memenuhi syarat-syarat formal tertentu untuk dapat mempunyai kekuatan hukum dan mengikat". (Soejito, 1983 : 9)

Berdasarkan pengertian tersebut Peraturan Daerah merupakan suatu hasil keputusan yang ditetapkan secara bersama dalam ruang lingkup daerah untuk mencapai suatu cita-cita bersama. Aktor pembuat Peraturan Daerah adalah Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

2.1.6 Peraturan Daerah Kota Bandung Tentang Kawasan Tanpa Rokok

Saat ini pemerintah Kota Bandung telah menetapkan kawasan tanpa rokok sebagai upaya perlindungan terhadap masyarakat dari bahaya asap rokok, seperti yang dituangkan dalam Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005 Tentang Ketertiban, Kebersihan Dan Keindahan khususnya dalam pasal 23. Peraturan Daerah ini mengamanatkan kepada pemerintah daerah Kota Bandung wajib untuk menetapkan dan menerapkan kawasan tanpa rokok. Selain itu dengan diberlakukannya peraturan daerah tentang kawasan tanpa rokok hal ini merupakan bentuk usaha preventif guna memberikan perlindungan kesehatan bagi masyarakat perokok dan bukan perokok dan juga untuk menurunkan prevalensi perokok.

2.1.7 Rokok

2.1.7.1 Pengertian Rokok dan Kandungan Rokok

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), rokok adalah gulungan tembakau yang dibalut dengan daun nipah, sedangkan merokok adalah menghisap gulungan tembakau yang dibungkus dengan kertas. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 tahun 2003 Pasal 1 Ayat (3) tentang Pengamanan bahan yang mengandung zat adiktif berupa produk tembakau bagi

kesehatan, rokok adalah hasil olahan tembakau dibungkus termasuk cerutu ataupun bentuk lainnya yang dihasilkan dari tanaman *Nicotiana tabacum*, *Nicotiana rustica* dan spesies lainnya atau sintesisnya yang mengandung nikotin dan tar dengan atau tanpa bahan tambahan.

Rokok dibakar pada salah satu ujungnya dan dibiarkan membara agar asapnya dapat dihirup lewat mulut pada ujung lain. Temperatur pada sebatang rokok yang sedang dibakar adalah 900oC untuk ujung rokok yang dibakar dan 30oC untuk ujung rokok yang terselip diantara bibir perokok. Rokok mengandung lebih dari 4000 senyawa kimia dimana 40 diantaranya bersifat karsinogenik, sampai sekarang belum ada batas jumlah yang pasti dengan terpaparnya asap rokok untuk menimbulkan penyakit. Lebih dari 85% penderita kanker paru adalah perokok termasuk penyakit berbahaya lainnya. Banyak komponen yang terkandung didalam rokok yang bersifat *ciliotoxic* dimana sifatnya mengiritasi dinding dari sistem pernafasan yang menyebabkan meningkatnya *sekresi mucus* di bronkus.

Racun rokok terbesar dihasilkan oleh asap yang mengepul dari ujung rokok yang sedang tidak dihisap sebab asap yang dihasilkan berasal dari pembakaran tembakau yang tidak sempurna. Kandungan yang terdapat dalam rokok adalah tembakau sebagai faktor penyebab utama munculnya penyakit.

Menurut Jaya dalam bukunya *Pembunuh Berbahaya itu Bernama Rokok* menyatakan setiap jenis dan merek rokok memiliki kadar kandungan zat kimia yang berbeda-beda. Namun yang paling dominan adalah nikotin, tar dan karbon monoksida, hal ini yang menjadi dasar bahwa asap rokok merupakan sesuatu hal

yang dapat merugikan masyarakat kota bandung khususnya bagi perokok pasif yang menjadi korban dari perorok aktip.

2.1.7.2 Bahaya Rokok Bagi Perokok Pasif

Merokok merupakan penyebab berbagai penyakit yang mematikan. Merokok tidak hanya meningkatkan resiko penyakit paru-paru namun juga dapat meningkatkan penyakit *emphysema*, stroke, kanker mulut dan penyakit jantung. Merokok tidak hanya merugikan atau membahayakan bagi orang yang merokok namun berbahaya bagi orang yang berada di sekitarnya . orang yang bukan perokok namun berada di sekitar orang yang merokok. Orang seperti ini disebut perokok pasif atau perokok sekunder.

Resiko perokok pasif lebih tinggi terdapat pada perempuan, anak-anak dan bayi. Asap rokok yang terhisap oleh anak-anak dan bayi dapat menyebabkan penyakit asma, infeksi telinga, bahkan bayi yang menjadi perokok pasif dapat mengalami sindrom kematian bayi. Perokok pasif dapat mengalami gejala seperti pembentukan lender yang berlebihan pada saluran nafas, batuk, iritasi paru-paru, nyeri dada, bahkan ada rasa yang tidak nyaman pada dada., bahkan perokok pasif dapat dapat merasakn iritasi pada hidung, mata dan tenggorokan. Jika perokok pasif sudah mengalami nyeri dada, maka perokok tersebut dapat diindikatorkan terkena penyakit jantung, dan dapat lebih berbahaya jika perokok pasif tersebut sering menghirup asup dari perokok aktif.

2.1.7.3 Kawasan Tanpa Rokok

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan mengamanatkan 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, mempertahankan, serta memajukan kesehatan yang setinggi-tingginya. Lingkungan yang sehat dapat terwujud antara lain dengan menerapkan kawasan tanpa rokok. Peraturan Bersama Menteri Kesehatan dan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 188/Menkes/PB/I/2011 Nomor 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 atau kegiatan memproduksi, menjual, mengiklankan, atau mempromosikan produk tembakau.

Penetapan kawasan tanpa rokok merupakan upaya perlindungan yang efektif dari bahaya asap rokok, memberikan ruang dan lingkungan yang bersih dan sehat bagi masyarakat serta melindungi kesehatan masyarakat secara umum dari dampak buruk merokok baik langsung maupun tidak langsung. Terdapat empat alasan dalam mengembangkan kawasan tanpa rokok yaitu untuk melindungi anak-anak dan bukan perokok dari risiko terhadap kesehatan, mencegah rasa tidak nyaman, bau dan kotoran dari ruang rokok, untuk mengembangkan opini bahwa tidak merokok adalah perilaku yang lebih sehat, dan kawasan tanpa rokok dapat mengurangi konsumsi rokok dengan menciptakan lingkungan yang mendorong

perokok untuk berhenti atau yang terus merokok untuk mengurangi konsumsi rokoknya.

2.2 Kerangka Pemikiran

Implementasi pada dasarnya berkaitan dengan proses, hasil, aktivitas dan tindakan untuk mencapai suatu tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan agar dapat memberikan kontribusi yang besar terhadap kondisi dan situasi yang lebih baik. Proses merupakan suatu jenjang waktu dari pelaksanaan terhadap program program yang telah dirumuskan dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Implementasi dapat berjalan dilihat dari prosesnya. Hasil merupakan suatu yang didapatkan setelah suatu program dilaksanakan. Aktivitas berkaitan dengan kegiatan yang dilakukan oleh aparatur dalam melaksanakan program-program. Tindakan merupakan prilaku dari aktor yang melaksanakan implementasi dalam hal ini adalah aparatur pemerintahan untuk mencapai tujuan dan sasaran.

Suatu implementasi biasanya berkaitan dengan suatu peraturan atau kebijakan dalam suatu daerah. Kebijakan merupakan suatu program-program yang dibuat oleh aktor-aktor baik itu instansi pemerintahan maupun instansi swasta dalam rangka memberikan solusi terhadap permasalahan yang sedang terjadi. Definisi kebijakan tersebut masih bersifat luas karena pembuatnya dapat berasal dari swasta maupun pemerintah, namun dalam penelitian ini kebijakan yang dimaksud adalah kebijakan publik, karena peneliti mengkaji suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah untuk kepentingan masyarakat dan mampu untuk mengembangkan sumber daya masyarakat secara optimal.

Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005 tentang Ketertiban, Kebersihan, Keindahan, merupakan bentuk nyata dari kebijakan yang tergolong kepada kebijakan publik, karena berasal dari pemerintah atas dasar persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dalam hal ini DPRD merupakan cerminan dari masyarakat atau publik yang mengamanatkan untuk melaksanakannya kepada pemerintah Kota Bandung. Definisi Kebijakan adalah keputusan tetap yang didirikan oleh konstitusi dan pengulangan tingkah laku dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut. Kemudian definisi lain mengenai implementasi yaitu implementasi kebijakan sendiri merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana dan dalam urutan waktu tertentu.

Suatu kebijakan tidak akan berarti apabila kebijakan tersebut belum dilaksanakan dengan optimal. Proses pelaksanaan suatu kebijakan disebut dengan implementasi kebijakan, dalam tahapan ini kita dapat mengetahui barhasil atau tidaknya suatu kebijakan. Hal tersebut dapat dilihat dari hasil pelaksanaan kebijakan dalam penelitian ini adalah implementasi kebijakan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 11 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Kebersihan dan Keindahan khususnya pasal 23 tentang kawasan tanpa rokok. Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 11 Tahun 2005 tentang Ketertiban Ketertiban dan Keindahan merupakan suatu peraturan yang mengatur bagaimana upaya untuk mengatasi permasalahan masyarakat untuk tidak merokok di kawasan tanpa rokok. Adanya peraturan ini diharapkan tidak adanya aktivitas yang berkaitan dengan rokok di kawasan tanpa rokok khususnya di taman Kota Bandung umumnya dapat dikendalikan sehingga dapat mengembalikan kondisi

ketertiban, kebersihan dan keindahan Kota Bandung. Kajian peneliti dalam melihat berhasil tidaknya implementasi kebijakan perda tersebut peneliti menggunakan model Edward III. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan meliputi komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

Komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi antara lain, yaitu dimensi transformasi atau penyampaian informasi kebijakan publik, kejelasan, dan konsistensi. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, Terjadinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya. Komunikasi adalah proses penyampaian informasi, ide, dan gagasan dari satu pihak kepada pihak lain. komunikasi merupakan syarat utama dalam implementasi kebijakan untuk berjalan lebih efektif. Para pelaksana kebijakan harus dapat mengetahui apa yang seharusnya mereka lakukan. Keputusan-keputusan dan perintah-perintah harus dilanjutkan oleh para pelaksana dengan tepat sebelum keputusan-keputusan dan perintah-perintah itu dapat diikuti. Terdapat tiga dimensi yang termasuk kedalam komunikasi terdiri dari *transmision* (penyampaian informasi), *clarity* (kejelasan), dan *consistency* (konsistensi).

Berdasarkan pendapatnya bahwa dalam komunikasi harus terdapat tiga hal yang sangat penting yaitu terdiri dari transmision (penyampaian informasi), *clarity* (kejelasan), dan *consistency* (konsistensi). *Transmision* (penyampaian informasi) adalah penyampaian informasi kebijakan publik yang disampaikan oleh para pelaksana kebijakan kepada kelompok sasaran atau disebut dengan masyarakat. Pengabdian atau kesalahpahaman mengenai keputusan sering kali terjadi, salah satu

penyebab dalam menstransmisikan perintah-perintah dalam implementasi adalah penolakan implementor atau pelaksana kebijakan melakukan diskresi yang tidak bisa dihindarkan didalam aturan umum. *Clarity* (kejelasan) merupakan faktor kedua dari komunikasi yang merupakan tujuan yang telah ditentukan dan tidak menyimpang dari ketentuan dalam pelaksanaannya harus jelas dan konsisten dan sesuai dengan kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah dan harus jelas. *Consistency* (konsisten) merupakan faktor ketiga yaitu unsur kejelasan dimana perintah-perintah implementasi yang tidak konsisten akan mendorong pelaksanaan mengambil tindakan dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah.

Sumber daya merupakan suatu sarana dan prasarana maupun kemampuan aparatur yang mendukung berjalannya suatu kebijakan. Faktor-faktor dalam sumber daya yaitu staff (aparatur), information (informasi), *Authotity* (wewenang), dan *Facilities* (fasilitas). *Staff* (aparatur) adalah pelaku kebijakan dan memiliki kewenangan yang diperlukan dalam suatu kebijakan agar dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang telah direncanakan. *Information* (informasi) adalah data yang diolah menjadi suatu bentuk lain yang lebih berguna yaitu pengetahuan atau keterangan yang ditujukan bagi penerima dalam pengambilan keputusan baik pada masa sekarang atau yang akan datang dalam melaksanakan dan mematuhi apa yang telah menjadi tugas dan kewajibannya. *Authority* (kewenangan) adalah kewenangan yang bersifat formal yang dikeluarkan dalam melaksanakan kebijakan. Sedangkan *facilities* (fasilitas) adalah sumber daya peralatan pendukung dalam melakukan

tugas operasionalnya (sarana dan prasarana) hal terpenting yang harus dimiliki oleh pelaksana kebijakan.

Disposisi adalah sikap para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan secara sungguh-sungguh apa yang menjadi tujuan kebijakan untuk dapat diwujudkan. Terdapat dua faktor dalam sikap pelaksana yaitu *Effects Of Disposition* (tingkat kepatuhan pelaksana) dan *Incentives* (insentif). *Effect Of Disposition* (tingkat kepatuhan pelaksana) adalah kecenderungan-kecenderungan pelaksana menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan. Sedangkan Incentives (pemberian insentif) adalah kecenderungan yang ada pelaksana melalui manipulasi insentif oleh pembuat kebijakan melalui keuntungan-keuntungan atau biaya-biaya akan membuat pelaksana melaksanakan perintahnya dengan baik. Kualitas dari suatu kebijakan dipengaruhi oleh kualitas atau ciri-ciri dari para aktor, kualitas tersebut adalah tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja, dan integritas moralnya.

Struktur birokrasi merupakan sumber-sumber dalam melaksanakan implementasi suatu kebijakan yang sudah mencukupi dan para pelaksananya mengetahui apa dan bagaimana cara melakukannya serta mempunyai keinginan untuk melakukannya akan tetapi implementasi kebijakan masih belum dapat dikatakan efektif karena ketidak efisienan struktur birokrasi yang ada. Hal-hal yang penting dalam struktur birokrasi yaitu *Standard Operating procedure* (SOP) dan *Fragmentation* (penyebaran tanggung jawab). *Standard Operating Procedures* (SOP) adalah mekanisme, sistem dan prosedur pelaksanaan kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi kewenangan dan tanggung jawab yang dilaksanakan oleh

pelaksana kebijakan. *fragmentation* (fragmentasi) adalah penyebaran tanggung jawab atas suatu kebijakan antara beberapa unit organisasi oleh pelaksana kebijakan.

Berdasarkan kerangka pemikiran di atas, maka definisi operasional dalam penelitian ini adalah:

1. Implementasi merupakan suatu proses, tindakan, hasil dan aktivitas dalam pelaksanaan program-program yang telah ditetapkan pemerintah untuk mencapai tujuan bersama. Implementasi kebijakan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 11 Tahun 2005 tentang Penyelengaraan Ketertiban Kebersihan dan Keindahan khususnya pasal 23 tentang kawasan tanpa rokok bertujuan menciptakan Kota Bandung yang aman, bersih, dan tertib dan meningkatkan kesehatan masyarakat Kota Bandung.
2. Kebijakan merupakan serangkaian konsep atas pelaksanaan program untuk mencapai tujuan yang telah dirumuskan.
3. Kawasan tanpa rokok adalah tempat atau lokasi adanya larangan kegiatan merokok, menjual dan mengiklankan rokok guna untuk menjaga kesehatan masyarakat Kota Bandung dari paparan asap rokok.
4. Taman adalah ruang terbuka hijau yang dipergunakan sebagai sarana bermain dan rekreasi masyarakat umum.
5. Implementasi Kebijakan adalah pelaksanaan kebijakan Peraturan Daerah Kota Nomor 11 tentang Penyelenggaran Ketertiban Kebersihan dan Keindahan khususnya pasal 23 tentang kawasan tanpa rokok, untuk mengukur keberhasilan implementasi kebijakan dilihat dalam indiator berikut:

1) Komunikasi adalah proses penyampaian informasi dari Aparatur Pemerintahan Kota Bandung yang memiliki fungsi Penertiban selaku pelaksana kebijakan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005 tentang Ketertiban, Kebersihan dan Keindahan khususnya pasal 23 tentang kawasaan tanpa rokok kepada masyarakat Kota Bandung. Komunikasi dalam penelitian ini meliputi:
    a. Transmisi adalah alur penyampaian informasi tentang pelaksanaan kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah Kota Bandung selaku pelaksana kebijakan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Kebersihan dan Keindahan khusunya Pasal 23 tentang kawasan tanpa rokok di taman Kota Bandung
    b. Kejelasan adalah tujuan kebijakan yang telah ditetapkan jelas adanya dan sesuai dengan kebijakan yang buat oleh Pemerintah Kota Bandung selaku pelaksana kebijakan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Kebersihan dan Keindahan khususnya pasal 23 tentang kawasan tanpa rokok di taman Kota Bandung
    c. Konsistensi adalah ketetapan tujuan pelaksanaan yang sesuai dengan kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Kota Bandung selaku pelaksana kebijakan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Kebersihan dan

Keindahan khususnya pasal 23 tentang kawasan tanpa rokok di taman Kota Bandung

2) Sumber daya adalah sumber-sumber dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Kebersihan dan Keindahan khususnya pasal 23 tentang kawasan tanpa rokok yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kewenangan dalam fungsi pelaksana kawasan tanpa rokok. Sumber daya dalam penelitian ini meliputi:

    a. Staf adalah aparatur Pemerintah Kota Bandung selaku pelaksana kebijakan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Kebersihan dan Keindahan khususnya pasal 23 tentang kawasan tanpa rokok di taman Kota Bandung
    b. Informasi adalah data yang diperlukan aparatur guna ditunjukan kepada penerima dalam pengambilan keputusan dalam melaksanakan apa yang menjadi tugas dan kewajibannya sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Kebersihan dan Keindahan khususnya pasal 23 tentang kawasan tanpa rokok di taman Kota Bandung
    c. Kewenangan adalah kewenangan yang bersifat formal dalam mejalankan kebijakan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005

tentang Penyelenggaraan Ketertiban Kebersihan dan Keindahan khususnya pasal 23 tentang kawasan tanpa rokok.

d. Sarana dan Prasarana adalah fasilitas pendukung dalam melaksanakan kebijakan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Kebersihan dan Keindahan khususnya pasal 23 tentang kawasan tanpa rokok

3) Disposisi adalah sikap para pelaksana pembuat Daerah Nomor 11 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Kebersihan dan Keindahan khususnya pasal 23 tentang kawasan tanpa rokok untuk melaksanakan kebijakan secara sungguh-sungguh dalam fungsi penegakan kawasan tanpa rokok. Disposisi dalam penelitian ini meliputi :

a. Tingkat Kepatuhan adalah pengaruh yang ditimbulkan oleh pelaksana kebijakan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Kebersihan dan Keindahan khususnya pasal 23 tentang kawasan tanpa rokok

b. Insentif adalah upah lebih yang diberikan kepada pelaksana kebijakan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Kebersihan dan Keindahan khususnya pasal 23 tentang kawasan tanpa rokok, dalam hal ini pemerintah Kota Bandung

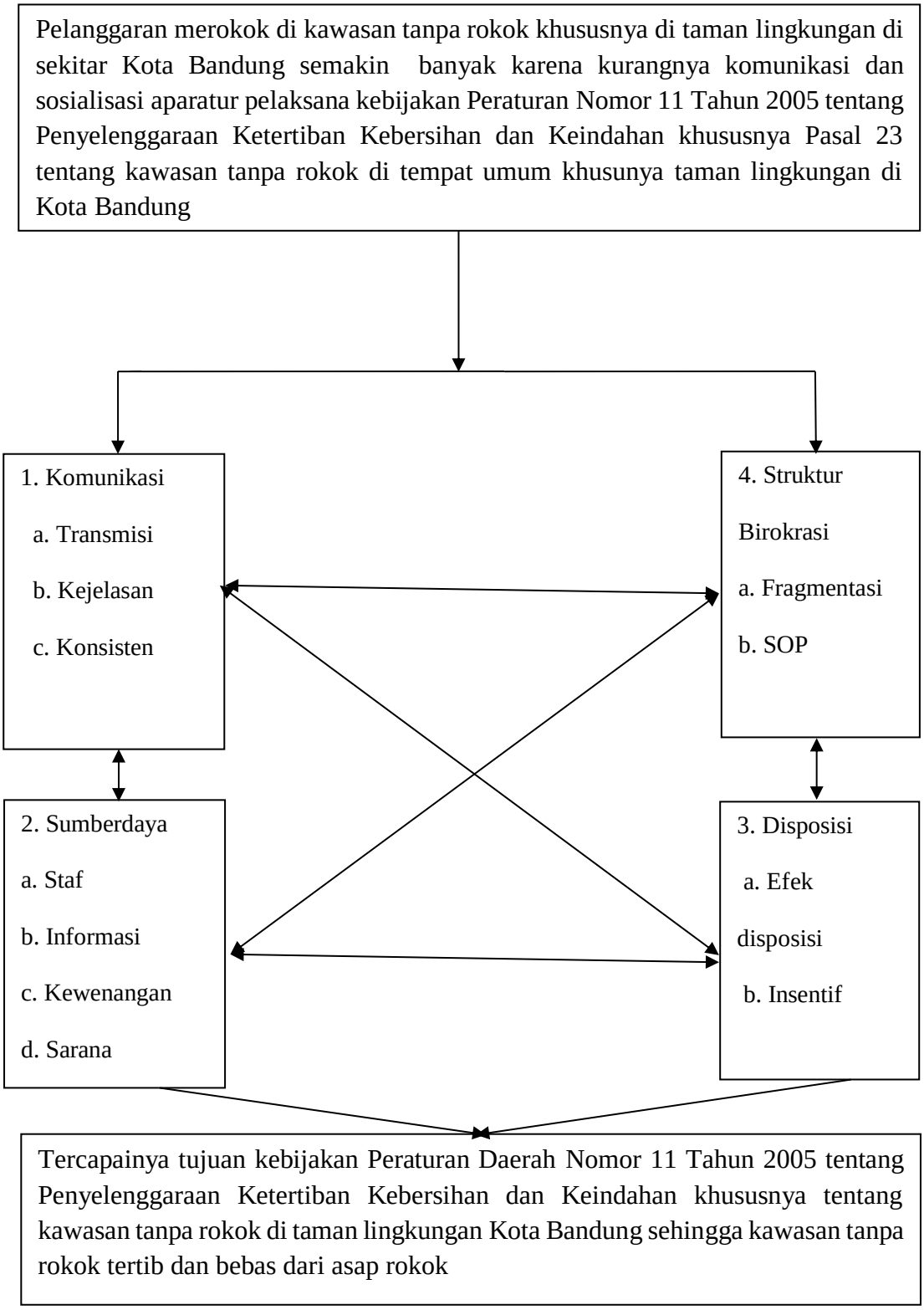
4) Struktur birokrasi adalah struktur atau hierarki atau pembagian kewenangan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan Daerah Nomor 11 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Kebersihan dan

Keindahan khususnya pasal 23 tentang kawasan tanpa rokok. Struktur birokrsi dalam penelitian ini meliputi:

a. Fragmentasi adalah pembagian tugas dari beberapa unit di dalam Pemerintah Kota Bandung dalam pelaksanaan kawasan tanpa rokok.
b. *Standard Operating Procedur* (SOP) adalah prosedur pelaksanaan kebijakan oleh Pemerintah Kota Bandung dalam pelaksanaan kawasan tanpa rokok.

Berikut ini merupakan model kerangka pemikiran yang dibuat oleh peneliti untuk memperjelas dan mempertajam sebagai tambahan dari kerangka teori yang telah diuraikan sebagai berikut:

Bagan 2.1
Model Kerangka Pemikiran



Sumber: Hasil olahan peneliti.

2.3 PREPOSISI

Berdasarkan uraian di atas maka preposisi penelitian implementasi kebijakan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Kebersihan dan Keindahan di Kota Bandung khususnya mengenai penyediaan kawasan tanpa rokok di taman lingkungan Kota Bandung di tentukan oleh ukuran tujuan kebijakan, komunikasi, sumberdaya, sikap atau watak pelaksana kebijakan dan struktur birokrasi pelaksana kebijakan.