

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Konsep Kebijakan Publik**

##### **1. Pengertian Kebijakan Publik**

Kebijakan pada dasarnya adalah suatu keputusan yang dimaksud untuk mengatasi permasalahan tertentu, untuk melakukan kegiatan tertentu, yang melakukan kegiatan tertentu, atau untuk mencapai tujuan tertentu, yang dilakukan oleh lembaga pemerintah yang berwenang dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan negara dan pembangunan bangsa. Berbagai definisi tentang kebijakan publik banyak diungkapkan oleh para pakar dan ahli kebijakan. Bahwa kebijakan publik itu adalah suatu keputusan yang dilakukan oleh pihak yang berwenang untuk kepentingan bersama. Setiap kebijakan publik tentunya mempunyai proses formulasi dan evaluasi yang mengikutinya. Eskusinya berada pada level implementasi kebijakan. Semua proses kebijakan publik saling mempengaruhi satu sama lainnya, tidak bisa saling melemahkan, tetapi sebaliknya harus saling menguatkan, sehingga kebijakan berjalan secara baik dan optimal. (Hayat,2018:13)

Hugwood & Gunn dalam Hayat (2018:14) berpendapat bahwa kebijakan publik itu terdiri dari 10 definisi, yaitu:

- a. Kebijakan sebagai merek bagi suatu bidang kegiatan tertentu (*as a label for a field activity*); Merk atau label dari kebijakan akan menjadi sebuah kebersinambungan dan menjadi program rutin yang diselenggarakan serta melekat dalam diri kebijakan tersebut. Seperti kebijakan Bantuan Langsung Tunai ketika Presiden Susilo Bambang Yudoyono menjadi Presiden. Label atau merk kebijakan akan menjadi program bagi pemerintah yang bisa ditandai sebagai bagian dari bentuk kebijakan publik. Label atau merek itulah yang akan dikenal dan mengena bagi masyarakat tentang kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah, sehingga memberikan kesan dan pesan yang memberikan dorongan partisipatoris aktif bagi masyarakat.
- b. Kebijakan sebagai suatu pernyataan mengenai tujuan umum atau keadaan tertentu yang dikehendaki (*as an expression of general purpose or desired state of affairs*) Pernyataan pemerintah tentang sebuah keputusan yang berkaitan dengan kebutuhan dan kepentingan umum dan/atau kepentingan masyarakat, baik untuk menyelesaikan persoalan yang dihadapi atau hal lain yang bermanfaat bagi masyarakat. Pemerintah melakukan kebijakan secara umum untuk kebaikan dan kepentingan bagi masyarakat, sehingga perlu dilakukan kebijakan tersebut.
- c. Kebijakan sebagai usulan-usulan khusus (*as specific proposals*); Usulan-usulan khusus yang muncul secara *bottom up* atau *top down* yang berhubungan secara langsung dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Misalnya yang menyangkut masalah kehidupan masyarakat

yang dipandang perlu untuk diambil langkah konkret pengambilan keputusan yang melahirkan kebijakan dari pemerintah. Hal urgent yang datang dari masyarakat langsung atau dari pemerintah langsung dan bersifat penting, bisa dijadikan sebagai kebijakan publik.

- d. Kebijakan sebagai keputusan pemerintah (*as decision of government*); Apapun langkah yang dilakukan oleh pemerintah dalam pengambilan keputusannya, itu adalah kebijakan publik. Sekaligus keputusan pemerintah terhadap sesuatu itu adalah diam, maka diamnya pemerintah adalah kebijakan publik sebagai keputusan pemerintah.
- e. Kebijakan sebagai bentuk pengesahan formal (*as formal authorization*); Kebijakan sebagai bentuk pengesahan formal adalah seperti kebijakan yang berbentuk regulasi dari pemerintah yang berupa peraturan perundang-undangan sebagai legitimasi untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab serta menjalankan tugas, pokok dan fungsinya yang dilakukan melalui pengesahan secara formal. Kebijakan-kebijakan yang bersifat formal biasanya mengikat bagi stakeholder dalam kebijakan serta konsekuensi yang mengikutinya. Misalnya keberadaan UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Gubernur, dan peraturan-peraturan lainnya yang mengikat secara formal.
- f. Kebijakan sebagai program (*as programme*); Program-program pemerintah adalah bagian dari kebijakan publik. Setiap program yang dilakukan oleh pemerintah, baik program yang bersifat formal ataupun nonformal, dapat dikatakan sebagai kebijakan. Program kerja yang dihasilkan dari rencana

kerja adalah bentuk kinerja untuk pembangunan pemerintah dalam jangka waktu yang sudah ditentukan untuk kepentingan masyarakat dan membangun sinerga dalam tata kelola pemerintahan yang baik.

- g. Kebijakan sebagai keluaran (*as output*); Kebijakan sebagai keluaran adalah setiap kebijakan publik pasti mempunyai keluaran yang diharapkan. Keluaran yang dihasilkan dari program kerja menjadi bagian dari kebijakan publik. Misalnya pembuatan peraturan pemerintah yang berkaitan dengan penanganan sampah, maka output peraturan yang dihasilkan menjadi keputusan dalam penanganan sampah. Keputusan peraturan tersebut masuk dalam katagori kebijakan publik.
- h. Kebijakan sebagai hasil akhir (*as outcome*); Begitu juga dengan *outcome* sebagai bagian dari kebijakan yang merupakan hasil akhir dari program-program kerja yang sudah dilakukan. Hasil akhir dari program atau pekerjaan dari pemerintah itu adalah bagian dari kebijakan.
- i. Kebijakan sebagai suatu teori atau model (*as a theory or model*); Dalam suatu pemerintahan, berbagai kajian dan analisis terhadap berbagai persoalan yang dihadapi oleh pemerintahan yang menghasilkan berbagai output atau outcome untuk dijadikan sebagai suatu kebijakan bagi pemerintah. Di samping itu, dalam penelitian, pengakajian, maupun analisis yang menghasilkan teori baru atau model baru atau temuan baru dapat dijadikan sebagai kebijakan untuk diterapkan dan dilaksanakan.

- j. Kebijakan sebagai proses (*as process*); Sebagai proses, kebijakan akan mempunyai keterkaitan antara kebijakan yang satu dengan kebijakan yang lainnya. Setiap keputusan atau peraturan mempunyai sifat hirarki antara satu peraturan dengan peraturan yang lainnya, sehingga membentuk sebuah kolaborasi kolektif yang dapat dijadikan sebagai dasar dalam pengambilan keputusan. Pemerintah secara berkelanjutan melakukan upaya untuk meningkatkan kesejahteraan, keadilan, dan kebaikan bagi masyarakat. Proses yang terus berkesinambungan yang membentuk sebuah keputusan atau kebijakan adalah termasuk juga kebijakan publik.

Menurut Fredrich dalam Agustino (2017: 166) kebijakan adalah serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan (kesempatan-kesempatan) dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud. Sementara itu, Anderson dalam Agustino (2017: 17) mendefinisikan kebijakan publik sebagai serangkaian kegiatan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan permasalahan atau sesuatu hal yang diperhatikan.

## **2. Proses Kebijakan**

Proses kebijakan adalah proses yang meliputi kegiatan perencanaan, penyusunan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan. Dalam hal ini kita khususnya

membahas kebijakan publik, yaitu kebijakan yang diambil oleh pemerintah untuk kepentingan public. Proses kebijakan melibatkan berbagai pihak terkait, antara lain: para politisi, berbagai institusi pemerintah, para pengambil keputusan, kelompok kepentingan dan pihak-pihak lain. (Dewi Trisnantoro, 2019)

Nugroho dalam Hayat (2018:24) mengemukakan bahwa Kebijakan publik merupakan bagian terpenting dari kajian ilmu administrasi publik. Dewasa ini, kajian-kajian kebijakan publik terus berkembang seiring dengan kebutuhan masyarakat yang semakin kompleks akan pentingnya kebijakan publik yang baik. Tiga pilar utama dalam kebijakan publik yang menghiasi perkembangan ilmu administrasi publik, yaitu *policy formulation*, *policy implementation*, and *policy evaluation*.

Tiga pilar tersebut merupakan satu kesatuan dalam kajian kebijakan publik yang tidak dapat dipisahkan antara satu dengan yang lainnya, karena mempunyai proses hirarki yang saling berhubungan dan berkaitan, yang membentuk sebuah sistem dalam pemerintahan untuk kepentingan publik dan menjadi solusi terhadap persoalan-persoalan yang dihadapi. Namun disisi lain, selain tiga pilar yang disebutkan di atas, ada *policy reform* yang menyertai ketiganya. Yaitu pasca evaluasi kebijakan dilakukan, maka reformasi kebijakan menyertai di dalamnya. Hasil evaluasi dikelola oleh reformasi kebijakan untuk membentuk sebuah formula baru dalam kebijakan publik. Hasi reformasi kebijakan menjadi acuan dan pedoman untuk membuat formulasi kebijakan

publik. Oleh karena itu, perkembangan ilmu administrasi publik terus mengalami dinamikanya, terutama kebijakan publik yang sangat kompleks dinamika keilmuannya, sehingga dengan cepat mengalami perubahan dan membentuk suatu kesatuan dalam kebutuhan implementatifnya.

Kebijakan publik menjadi pilar penting dalam penyelenggaraan negara. Menjadi tonggak keberhasilan dalam program-program pemerintahan untuk pembangunan dan pengembangan dalam suatu negara. Kebijakan publik merupakan penentu dari kesuksesan negara dalam rangka menciptakan ketentraman, kesejahteraan dan keadilan dalam kehidupan masyarakat.

Persoalan kebijakan publik seringkali mengabaikan prinsip-prinsip karakteristik yang melekat di masing-masing negara. Setiap negara mempunyai karakter yang berbeda satu sama lainnya. Negara-negara berkembang tentunya mempunyai karakter yang berbeda dengan negara-negara maju dalam segala aspeknya. Namun demikian, di Negara-negara berkembang, kebijakan publik dikembangkan seperti di negara-negara maju.

Bauer dan Gergen; Dunn dalam Hayat (2018:25) mengemukakan bahwa Seyogyanya dalam kebijakan publik, karakteristik itu harus menjadi pedoman bagi negara-negara untuk mengambil langkah kebijakan publiknya. Seperti Indonesia, ketika krisis moneter menerjang seluruh lapisan negara, pemerintah dituntut untuk mengambil langkah konkret agar keluar dari jerat krisis moneter yang terjadi. Indonesia terjebak dalam kubangan *International Monetary Fund* (IMF) yang terjerumus ke dalam lembah hutang yang semakin curam.

Sementara negara-negara lainnya menggunakan pola yang berbeda dalam pengambilan kebijakan publiknya.

Ada pengkajian dan proses yang dilakukan sebelum pengambilan kebijakan publik, yaitu kajian secara akademis, praktis, dan politis, kemudian dilakukan proses pengambilan kebijakannya. pengkajian dilakukan berdasarkan analisis kebijakan yang dapat dijadikan sebagai instrumen penting dalam proses pengambilan kebijakan.

Analisis kebijakan merupakan aktivitas menciptakan pengetahuan tentang dan dalam proses pembuatan. Seperti yang di kemukakan oleh Dunn dalam Hayat (2018:25) Setiap pembuatan kebijakan dapat dipastikan melalui analisis kebijakan yang dimulai dari kajian-kajian terhadap aspek yang menjadi objek kebijakan. Proses menciptakan pengetahuan dalam proses pembuatan kebijakan tersebut adalah meneliti sebab, akibat, dan kinerja kebijakan publik.

Proses ini tidak boleh diabaikan dalam pengambilan kebijakan agar kebijakan tidak berhenti ditengah jalan atau hanya menjadi retorika belaka, apalagi menimbulkan persoalan baru dari kebijakan yang dilakukan. Banyak contoh-contoh kebijakan-kebijakan berdampak buruk pada kehidupan masyarakat.

Proses pengambilan kebijakan adalah hal yang paling penting dalam pengambilan kebijakan.

Oleh karena itu, dibutuhkan sebuah proses kebijakan yang diawali dengan proses pengkajian terhadap kebijakan publik. Kajian terhadap kebijakan

publik mempunyai tujuan untuk mengintegrasikan dan mengkontekstualisasikan model dan riset dari disiplin-disiplin tersebut yang mengandung orientasi problem dan kebijakan (Wayne Parson, 2005). Kajian-kajian yang dilakukan berdasarkan pada *empirical problem* yang didukung oleh *theoretical problem* dan *normatif problem* untuk menemukan dan mencari metode penyelesaiannya untuk dijadikan sebagai pedoman pengambilan kebijakan. Orientasi problem dan kebijakan publik dalam analisis kebijakan publik adalah dalam rangka untuk memaksimalkan dan mengoptimalkan kebijakan publik yang diambil.

Nugroho dalam Hayat (2018:26) memberikan landasan penting dalam proses kebijakan publik. Bahwa dalam kebijakan publik memiliki urutan dalam prosesnya, yaitu:

- a. Kepercayaan akan kebaikan. Bahwa setiap kebijakan publik adalah baik. Kebaikan dalam kebijakan publik tertuang dalam orientasi dan filosofi yang dibangun dalam mewujudkan kepentingan publik/masyarakat. Setiap kebijakan secara prinsip adalah baik dan untuk kebaikan bersama. Maka ketika kebijakan itu diimplementasikan dan betul-betul dirasakan manfaat dan tujuannya oleh masyarakat, kekuatan *trust* masyarakat terhadap pemerintah akan semakin tinggi. Namun demikian, setiap kebijakan tentunya harus meyakinkan masyarakat akan implikasi dari kebijakan itu, sehingga dapat diterima secara mayoritas dan tidak menimbulkan persoalan baru.
- b. Nilai-nilai dan norma-norma. Kebijakan juga mempunyai nilai dan norma yang terkandung di dalamnya. Setelah diterimanya atas kebijakan publik oleh

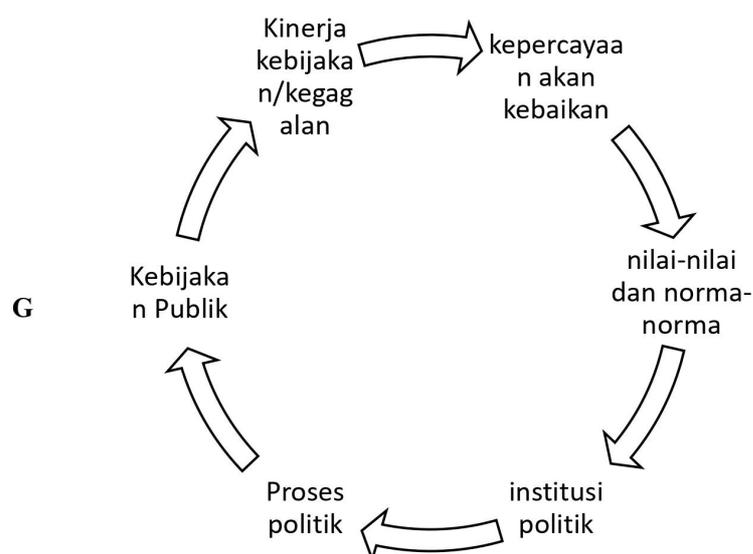
masyarakat, maka yang perlu kuatkan adalah nilai-nilai dan norma-norma yang terkandung di dalam kebijakan itu. Apakah sudah sesuai dengan norma yang ada atau tidak. Atau nilai yang terkandung dalam sebuah kebijakan melanggar kode etik atau nilai substansi dari kebijakan itu sendiri. Unsur nilai dan norma adalah urutan yang tidak boleh diabaikan bagi pengambil kebijakan, karena nilai dan norma itulah yang mengantarkan kebijakan itu pada keberhasilannya.

- c. **Institusional politik.** Lembaga pemerintahan merupakan lembaga publik yang dibangun berdasarkan asas demokrasi. Proses kepemimpinan dalam lembaga negara dianut berdasarkan sistem politik. Jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan adalah berdasarkan pilihan politik. Presiden, Gubernur, dan Wali Kota/ Bupati adalah jabatan politik. Oleh karena itu, kebijakan-kebijakannya berdasarkan pertimbangan politik. Setelah melihat aspek nilai-nilai dan norma-norma dalam suatu kebijakan, maka langkah selanjutnya adalah masuk ke ruang institusi politik. Diterima atau tidak kebijakan itu adalah mejadi kebijakan. Berbagai pertimbangan dan kemungkinan-kemungkinan menjadi pilihan terbaik dalam proses politik di dalamnya. Koalisi berjalan seiring dan terintegrasi sesuai dengan kesepakatan bersama untuk tujuan bersama yang membentuk sebuah kebiakan publik.
- d. **Proses politik.** Kebijakan sebagai produk dari proses politik. Kebijakan yang sudah masuk ke institusionalisasi politik akan menghasilkan sebuah keputusan bersama. Lobby-lobby maupun pendekatan-pendekatan dalam

sebuah kebijakan adalah lumrah untuk menggoalkan sesuai dengan visi, misi, dan tujuan dari kebijakan itu. Adalah yang terbaik produk yang dihasilkan ketika palu di tok yang menandakan kebijakan itu berlaku untuk di implementasikan bersama.

- e. Kinerja kebijakan atau kegagalannya yang menghasilkan kepercayaan baru tentang kebaikan memperkuat adanya kebijakan.

Urutan kebijakan itu seperti tergambar pada gambar 2.1. Namun demikian, kebijakan publik itu mempunyai dua ekosistem, yaitu filosofis atau konseptual dan manajerial atau operasional. Pada tataran konseptual atau filosofis, urutan kebijakan publik mempunyai implikasi terhadap tampilan politik yang mempunyai hubungan erat terhadap formulasi politik, implementasi politik, dan kontrol politik sebagai aspek manajerial dalam kebijakan publik.



**Gambar Urutan Kebijakan Publik Nugroho dalam Hayat (2018:28)**

Dari urutan kebijakan di atas, peran serta semua stakeholder adalah keniscayaan. Keberhasilan suatu kebijakan publik diikuti oleh korelasi erat semua komponen yang mempunyai kepentingan dalam kebijakan publik.

*Stakeholder* kebijakan harus terlibat secara intensif dalam proses pengambilan kebijakan publik. Dalam teori *governance* menegaskan bahwa, untuk menciptakan tatanan pemerintahan yang baik adalah kolaborasi antara *state* (negara), *private sector* (pihak swasta) dan *civil society* (masyarakat) harus terlibat langsung dalam penentuan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan-kebijakan yang dilakukan. Kebijakan-kebijakan tersebut dalam bentuk program-program pemerintah yang dibangun berdasarkan pada kepentingan publik. Keterlibatan *stakeholder* tersebut menjadi penentu dari keberhasilan kebijakan publik. Kebijakan publik akan berjalan sebagaimana mestinya jika dilakukan secara bersama-sama oleh semua pihak. Di samping itu, bahwa setiap individu mempunyai peran yang sama dalam kebijakan publik, sebagai warga negara dan sebagai individu adalah ikut serta dalam pelaksanaan kebijakan publik yang tidak bisa dipisahkan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu, kebijakan publik harus dipahami secara komprehensif, sehingga tidak “buta” terhadap kebijakan yang ada di lingkungan sekitar sebagai pola pembangunan partisipasi menjadi warga negara yang baik dan ikut serta dalam pengambilan kebijakan publik.

Kebijakan Publik bertujuan untuk memecahkan permasalahan yang terjadi di masyarakat, demikian dengan kebijakan kawasan tanpa rokok ini yang merupakan upaya pemerintah Indonesia dalam menghargai kesehatan dan meningkatkan kenyamanan. Indonesia sudah mulai menerapkan regulasi untuk menghindari semakin banyaknya jumlah pengguna rokok, salah satunya dengan membuat kebijakan kawasan tanpa rokok di fasilitas pelayanan kesehatan, tempat proses belajar mengajar, tempat anak bermain, tempat ibadah, angkutan umum, tempat kerja, tempat umum dan tempat lainnya yang ditetapkan.

#### **B. Konsep Implementasi Kebijakan**

Secara umum istilah implementasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) berarti pelaksanaan atau penerapan. Istilah implementasi biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu. Implementasi adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci. Implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap sempurna.

Implementasi menurut B. R. Ripley dan G. A. Franklin sebagaimana dikutip dalam Budi Winarno (2014:148) Implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (benefit), atau suatu jenis keluaran yang nyata.

Van Meter dan Van Horn (1974) dalam Agustino 2017: 126) mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai: “Tindakan-tindakan dalam keputusan-keputusan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk

mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan mencapai tujuan-tujuan yang telah diterapkan”

Berdasarkan penjelasan di atas dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran ditetapkan atau didefinisikan oleh keputusan-keputusan kebijakan. Jadi implementasi merupakan suatu proses kegiatan yang dilakukan oleh berbagai aktor sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan-tujuan kebijakan itu.

Implementasi kebijakan mengenai kawasan tanpa rokok dilakukan dimasing-masing tatanan salah satunya adalah pengimplementasian kebijakan kawasan tanpa rokok di Puskesmas. Puskesmas juga harus membuat regulasi operasional mengenai kawasan tanpa rokok dengan kebijakan yang disesuaikan dengan keadaan dan kondisi di Puskesmas. Sehingga dalam pelaksanaannya akan berjalan dengan baik.

### **C. Model Implementasi Kebijakan**

Studi implementasi kebijakan telah memasuki generasi ketiga dimana generasi pertama memperkenalkan pendekatan *top-down*. Menurut Agustino (2006: 140) dalam pendekatan *top down*, implementasi kebijakan yang dilakukan tersentralisir dan mulai dari aktor tingkat pusat, dan keputusannya pun diambil dari tingkat pusat. Pendekatan *top down* bertitik tolak dari perspektif bahwa keputusan-

keputusan politik (kebijakan) yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh administrator-administrator atau birokrat-birokrat pada level bawahnya. Jadi inti pendekatan *top down* adalah sejauh mana tindakan para pelaksana (administrator dan birokrat) sesuai dengan prosedur serta tujuan yang telah digariskan oleh para pembuat kebijakan di tingkat pusat.

Berikut ini beberapa pendekatan *top down* implementasi kebijakan menurut para ahli (Agustino, 2017: 133):

1. Model Donald van Metter & Carl van Horn (1975) - *A Model of the Policy*

Model pendekatan ini menjelaskan bahwa proses implementasi merupakan sebuah abstraksi atau performansi dari suatu pelaksanaan kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik/kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik. Ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik tersebut, yaitu:

- a. Ukuran dan tujuan kebijakan
- b. Sumber daya
- c. Karakteristik agen pelaksana
- d. Sikap dan kecenderungan (*diposition*) para pelaksana
- e. Komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana
- f. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik.

2. Model George C. Edward III (1980) – *Direct and Indirect Impact of Implementation*

Pendekatan yang diteoremapkan oleh Edward III, terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu:

a. Komunikasi

Komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus ditransmisikan (atau dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat. Komunikasi diperlukan agar para pembuat keputusan dan para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.

Menurut Edward III terdapat tiga indikator yang dapat digunakan dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut, yaitu:

- 1) Transmisi, yaitu penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian (miskomunikasi), hal ini disebabkan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkatan birokrasi sehingga apa yang diharapkan terdistorsi di tengah jalan.

Penyaluran komunikasi yang baik akan menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Hal ini bisa dilakukan melalui terlaksananya sosialisasi kebijakan KTR baik secara langsung (tatap muka) maupun tidak langsung (melalui media cetak, elektronik) kemudian terdapat pesan Kawasan tanpa rokok kepada pasien atau pengunjung yang datang, melalui poster, tanda larangan merokok, pengumuman, pengeras suara dan lain sebagainya. (Pedoman KTR Kemenkes 2011)

- 2) Kejelasan, yaitu komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (*street-level-bureuacrats*) haruslah jelas dan tidak membingungkan. Ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu, namun para pelaksana membutuhkan kejelasan informasi dalam melaksanakan kebijakan agar tujuan yang hendak dicapai dapat diraih sesuai konten kebijakan.

Komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (*street-level-bureuacrats*) haruslah jelas dan tidak membingungkan dan dapat diperjelas dengan pimpinan atau penanggung jawab KTR melakukan sosialisasi penerapan KTR di lingkungan internal bagi karyawan yang dalam hal ini tidak hanya anggota Hardik melainkan seluruh staf Puskesmas dan terpasangnya tanda kawasan tanpa rokok di sekitar fasilitas pelayanan kesehatan. (Pedoman KTR Kemenkes 2011)

- 3) Konsistensi, yaitu perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten untuk diterapkan dan dijalankan. Ini karena perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana dilapangan.

Kebijakan tentang kawasan tanpa rokok di Puskesmas juga membutuhkan prosedur yang yang jelas dalam implementasinya. Oleh karena itu harus terdapat kebijakan tertulis mengenai Kawasan tanpa rokok. (PMK no 7 tahun 2011)

b. Sumber daya

Indikator sumber-sumber daya terdiri dari beberapa elemen, yaitu:

- 1) Staf; sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf atau sumber daya manusia (SDM). Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai ataupun tidak kompeten dibidangnya. Penambahan jumlah staf atau implementor saja tidak mencukupi, tetapi diperlukan pula kecukupan staf dengan keahlian serta kemampuan yang diperlukan dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri.

Sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf atau sumber daya manusia (SDM), maka dari itu petugas Kesehatan merupan salah satu peran penting dalam pelaksanaan

implementasi ini, petugas Kesehatan yang tidak merokok harus menegur perokok untuk mematuhi ketentuan Kawasan tanpa rokok. Dan kepala Puskesmas perlu membuat surat keputusan mengenai penanggung jawab dan pengawas KTR. (Pedoman KTR Kemenkes 2011)

- 2) Informasi; dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk yaitu:
  - a) Informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan disaat mereka diberi perintah untuk melakukan tindakan.
  - b) Informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat di dalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum.

Informasi dalam Kawasan tanpa rokok ini harus memuat pada terlaksananya penyuluhan Kawasan tanpa rokok, bahaya merokok, etika merokok dan tidak merokok di fasilitas pelayanan Kesehatan. (Pedoman KTR Kemenkes 2011)

- 3) Wewenang; pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau

legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang itu nihil, maka kekuatan para implementor dimata publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan. Tetapi, dalam konteks yang lain, ketika wewenang formal tersebut ada, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan. Disatu pihak, efektivitas kewenangan diperlukan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan; tetapi disisi lain, efektivitas akan menyusut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri atau demi kepentingan kelompoknya.

Kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan dengan baik, dalam kebijakan Kawasan tanpa rokok ini perintah yang harus di laksanakan yaitu terdapat tenaga yang di tugaskan untuk memantau Kawasan tanpa rokok, pengawas Kawasan Tanpa Rokok di fasilitas pelayanan kesehatan mencatat pelanggaran dan menerapkan sanksi sesuai peraturan daerah setempat dan untuk sanksinya itu sendiri merupakan orang perorangan berupa sanksi tindak pidana ringan dan badan hukum atau usaha di kenakan sanksi administratif atau denda. (PMK no 7 tahun 2011)

- 4) Fasilitas; fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya, dan memiliki

wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil. Fasilitas fisik menjadi hal yang penting dalam implementasi kebijakan, fasilitas fisik digunakan untuk menunjang pelaksanaan kebijakan. Implementasi kebijakan kawasan tanpa rokok juga membutuhkan peralatan untuk menunjang keberhasilan tujuan kebijakan.

Fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan, maka dari itu dalam kebijakan Kawasan tanpa rokok harus terdapat media promosi tentang larangan merokok, tanda larangan merokok di pasang di depan pintu gerbang masuk, pintu masuk dan atau tempat strategis yang mudah dilihat dan dibaca.. (Pedoman KTR Kemenkes 2011)

c. Disposisi

Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias.

Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi menurut Edward III, adalah:

- 1) Efek Disposisi; disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Oleh karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksanan kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan; lebih khusus lagi pada kepentingan warga.

Disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh karena itu instansi yang menyelenggarakan KTR harus melaksanakan pemantauan dan evaluasi secara berkala tentang kebijakan yang telah di laksanakan. (Pedoman KTR Kemenkes 2011)

- 2) Melakukan Pengaturan Birokrasi (*Staffing the bureaucracy*); dalam konteks ini Edward III mensyaratkan bahwa implementasi kebijakan harus dilihat juga dalam hal pengaturan birokrasi. Ini merujuk pada penunjukan dan pengangkatan staf dalam birokrasi yang sesuai dengan kemampuan, kapabilitas dan kompetensinya. Selain itu, pengaturan birokrasi juga bermuara pada ‘pembentukan’ sistem pelayanan publik yang optimal, penilaian personil dalam bekerja, hingga metode *bypassing personil*.

Merujuk pada penunjukan dan pengangkatan staf dalam birokrasi yang sesuai dengan kemampuan, kapabilitas dan kompetensi maka pelayanan Kesehatan harus mempunyai satuan penegak Kawasan tanpa rokok di tempat tersebut. (PMK no 7 tahun 2011)

- 3) Insentif; Edwars III menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. Pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pelaksana kebijakan dengan cara menambahkan keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi (*self interes*) atau organisasi.

Pengimplementasian kebijakan kawasan tanpa rokok membutuhkan sikap dan kecenderungan yang positif dari seluruh pihak yang terkait untuk menerima tujuan dari kebijakan ini, sehingga kebijakan dapat dilaksanakan dengan optimal. Disposisi yang positif ini sangat diperlukan karena jika para implementor merasa bahwa tujuan dari kebijakan ini kurang sesuai dengan kepentingan pribadinya maka implementor dapat menggunakan

kewenangan yang dimiliki untuk melaksanakan kebijakan yang tidak sesuai dengan apa yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan.

Maka dari itu pemberian penghargaan sangat perlu untuk diterapkan dalam pelaksanaan ini. Untuk biaya pelaksanaan, pembinaan dan pengawasan di bebaskan pada anggaran pendapatan dan belanja negara dan anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi, kabupaten dan kota. (PMK No 7 Tahun 2011)

d. Struktur Birokrasi

Walaupun sumber-sumber daya untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapat kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan sumber-sumber daya menjadi tidak efektif dan tidak termotivasi sehingga menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik.

Dua karakteristik, menurut Edward III, yang dapat mengdongkrak kinerja struktur birokrasi atau organisasi ke arah yang lebih baik adalah

- 1) Membuat Standar *Operasional Procedures* (SOPs) yang lebih fleksibel; SOPs adalah suatu prosedur atau aktivitas terencana rutin yang memungkinkan para pegawai (atau pelaksanaan kebijakan seperti aparatur, administratur, atau birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada setiap harinya (*days-to-days politics*) sesuai dengan standar yang telah ditetapkan (atau standar minimum yang dibutuhkan warga).

Pengawas kawasan tanpa rokok di fasilitas pelayanan kesehatan mencatat pelanggaran dan menerapkan sanksi sesuai dengan peraturan daerah setempat, pihak yang menyelenggarakan KTR harus melaporkan hasil pengawasan kepada otoritas pengawasan setempat baik di minta atau tidak. (Pedoman KTR Kemenkes 2011)

- 2) Melaksanakan fragmentasi, tujuannya untuk menyebar tanggung jawab berbagai aktivitas, kegiatan, atau program pada beberapa unit kerja yang sesuai dengan bidangnya masing-masing. Dengan terfragmentasinya struktur birokrasi, maka implementasi akan lebih efektif karena dilaksanakan oleh organisasi yang kompeten dan kapabel.

Fragmentasi dalam implementasi kebijakan Kawasan tanpa rokok ini harus memuat pada pengaturan tugas dan tanggung jawab

dalam pelaksanaan Kawasan tanpa rokok di fasilitas pelayanan Kesehatan. (Pedoman KTR Kemenkes 2011)

3. Model Merilee S. Grindle (1980) – *Implementation is a Political and Administrative Process*

Menurut Grindle keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian outcome yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ditentukan. Hal ini dapat dilihat dari:

- a. Dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan dengan merujuk pada aksi kebijakannya. Apakah tujuan kebijakan tercapai. Dimensi ini diukur dengan melihat dua faktor, yaitu:
  - 1) Impak atau efeknya pada masyarakat secara individu dan kelompok.
  - 2) Tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi.

4. Model Daniel H. Mazmanian & Paul A. Sabatier (1983) – *A Framework for Policy Implementation Analysis*

Kedua ahli kebijakan ini berpendapat bahwa peran penting dari implementasi kebijakan publik adalah kemampuannya dalam mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel-variabel yang dimaksud diantaranya:

- a. Mudah atau tidaknya masalah yang akan digarap.
- b. Tingkat dan ruang lingkup perubahan perilaku yang dikehendaki

- c. Kemampuan kebijakan menstruktur proses implementasi secara tepat.
- d. Variabel-variabel di luar undang-undang yang mempengaruhi implementasi.

5. Model Thomas R. Dye (1992) – Model Implementasi Interaktif

Model ini menganggap pelaksanaan kebijakan sebagai proses yang dinamis, karena setiap pihak yang terlibat dapat mengusulkan perubahan dalam berbagai tahap pelaksanaan. Hal itu dilakukan ketika program dianggap kurang memenuhi harapan stakeholders. Ini berarti bahwa tahap implementasi program atau kebijakan publik akan dianalisis dan dievaluasi oleh setiap pihak sehingga potensi, kekuatan dan kelemahan setiap fase pelaksanaannya diketahui dan segera diperbaiki untuk mencapai tujuan.

6. Model Charles O. Jones (1996)

Model ini menjelaskan bahwa dalam melaksanakan aktivitas implementasi program atau pelaksanaan kebijakan, terdapat tiga macam aktivitas yang perlu diperhatikan secara seksama, yakni:

- a. Organisasi: pembentukan atau penataan ulang sumber daya, unit, dan metode agar kebijakan dapat memberikan hasil atau dampak.
- b. Interpretasi: menafsirkan bahasa kebijakan menjadi rencana dan pengarahan yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan.
- c. Penerapan: ketentuan rutin dari pelayanan, pembayaran atau lainnya yang disesuaikan dengan tujuan atau perlengkapan program.

## **D. Konsep Kawasan Tanpa Rokok**

### **1. Pengertian Kawasan Tanpa Rokok**

Kawasan tanpa rokok (KTR) adalah ruangan atau area yang dinyatakan dilarang untuk kegiatan merokok atau kegiatan memproduksi, menjual, mengiklankan dan/atau mempromosikan produk tembakau (Kementrian Kesehatan RI, 2011).

Orang yang sedang berada di kawasan tanpa rokok dilarang melakukan kegiatan menggunakan atau mengkonsumsi rokok, memproduksi atau membuat rokok, menjual rokok, menyelenggarakan iklan rokok atau mempromosikan rokok.

Penetapan KTR merupakan upaya perlindungan untuk masyarakat terhadap risiko ancaman gangguan kesehatan karena lingkungan tercemar asap rokok. Kawasan Tanpa Rokok ini meliputi: fasilitas pelayanan kesehatan, tempat proses belajar mengajar, tempat anak bermain, tempat ibadah, angkutan umum, tempat kerja, tempat umum, tempat lainnya yang ditetapkan. Pimpinan atau penanggung jawab tempat-tempat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatas wajib menetapkan dan menerapkan KTR. (Kementrian Kesehatan RI, 2011).

Beberapa peraturan telah ditetapkan sebagai landasan hukum dalam pengembangan KTR, yaitu sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan pasal 113 sampai 116, khusus pasal 115 yang terdiri dua ayat yang

jelas sekali mengatakan bahwa beberapa tempat yang menjadi tempat KTR adalah fasilitas pelayanan kesehatan, tempat proses belajar mengajar, tempat anak bermain, tempat ibadah, angkutan umum, tempat kerja dan tempat umum serta tempat lain yang ditetapkan.

- b. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- c. Peraturan Menteri Kesehatan dan Menteri dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok.
- d. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 19 Tahun 2003 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan.
- e. Peraturan Pemerintah (PP) nomor 41 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran Udara.
- f. Peraturan Bersama Menteri Kesehatan RI dan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok.
- g. Instruksi Menteri Kesehatan Nomor 84/Menkes/Inst/II/2002 tentang Kawasan Tanpa Rokok di Tempat Kerja dan Sarana Kesehatan.
- h. SK Bupati Kabupaten Tasikmalaya N0440/KEP.370-KLH/2012 tentang Penetapan Kawasan Tanpa Rokok dan Tempat Khusus Untuk Merokok Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya.

## 2. Tujuan Kawasan Tanpa Rokok

Tujuan KTR antara lain yaitu:

- a. Menurunkan angka kesakitan dan/atau angka kematian dengan cara mengubah perilaku masyarakat untuk hidup sehat.
- b. Meningkatkan produktivitas kerja yang optimal.
- c. Mewujudkan kualitas data yang sehat dan bersih, bebas dari asap rokok
- d. Menurunkan angka perokok dan mencegah perokok pemula.
- e. Mewujudkan generasi muda yang sehat.

## 3. Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok

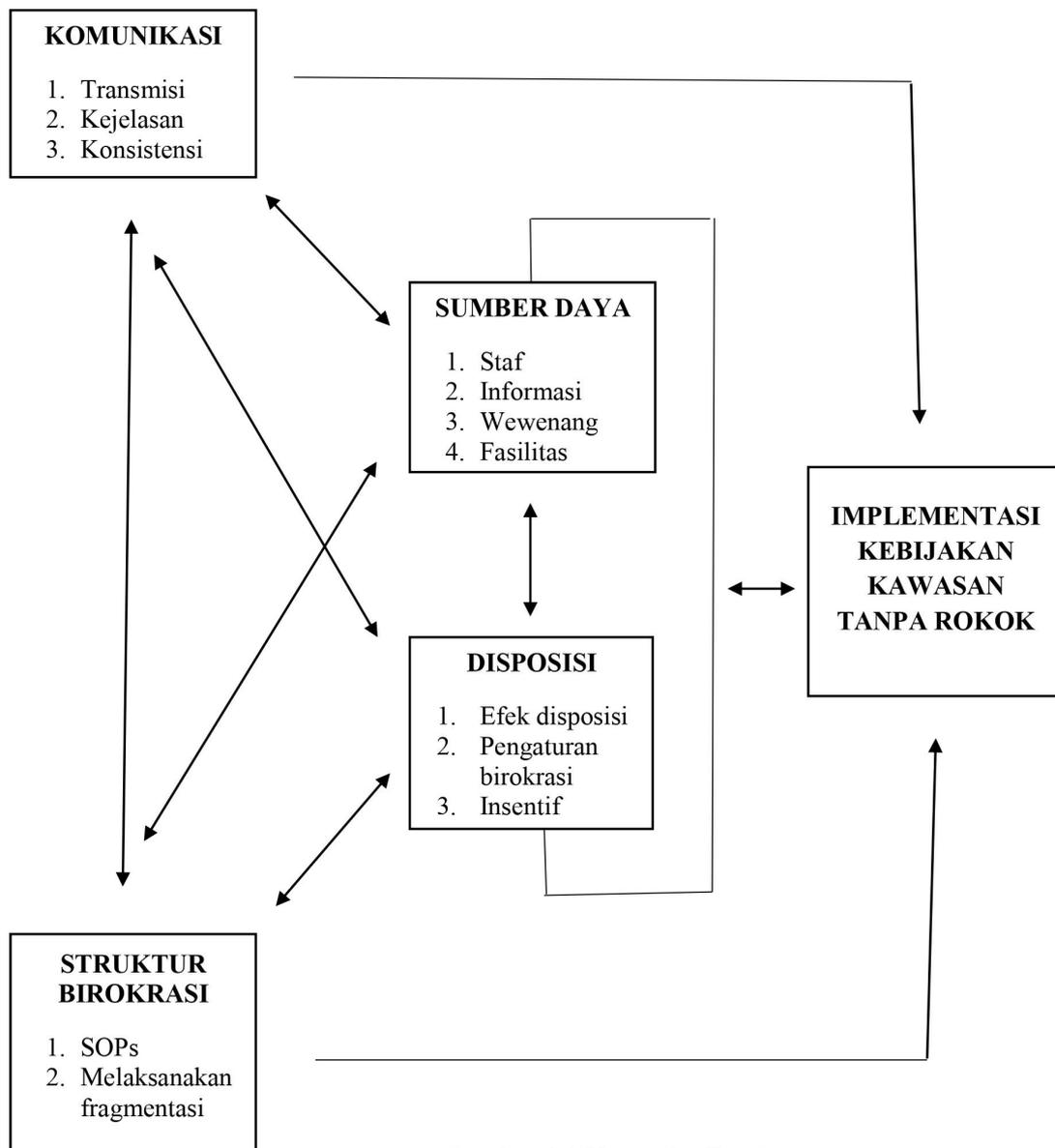
Menurut PMK no 7 tahun 2011 pasal 1 Kawasan tanpa rokok yang selanjutnya di singkat menjadi KTR adalah ruangan atau area yang dinyatakan dilarang untuk kegiatan merokok, atau kegiatan memproduksi, menjual, mengiklankan dan atau mempromosikan produk tembakau. Pasal 3 menyebutkan bahwa KTR ini meliputi: fasilitas pelayanan Kesehatan, tempat proses belajar mengajar, tempat anak bermain, tempat ibadah, angkutan umum, tempat kerja, tempat umum dan tempat lain yang ditetapkan. Pimpinan atau penanggung jawab tempat-tempat tersebut wajib menetapkan dan menerapkan KTR.

Dalam penelitian ini yang dimaksud dari fasilitas pelayanan kesehatan adalah Puskesmas. Berikut pedoman pelaksanaan KTR di fasilitas pelayanan kesehatan yang digambarkan dalam Pedoman Pengembangan Kawasan Tanpa Rokok oleh Kementerian Kesehatan Republik Indonesia 2011:

- a. Sosialisasi Penerapan Kawasan Tanpa Rokok
  - 1) Sosialisasi penerapan KTR di lingkungan internal bagi karyawan
  - 2) Sosialisasi tugas dan penanggung jawab dalam pelaksanaan KTR.
- b. Penerapan Kawasan Tanpa Rokok
  - 1) Penyampaian pesan KTR kepada pasien/pengunjung melalui poster, tanda larangan merokok, pengumuman, pengeras suara dan lain-lain
  - 2) Pelaksanaan pengawasan KTR.
- c. Pengawasan dan Penegakan Hukum
  - 1) Pengawasan KTR di puskesmas mencatat pelanggaran dan menerapkan sanksi sesuai peraturan daerah setempat.
  - 2) Melaporkan hasil pengawasan kepada otoritas pengawasan daerah yang ditunjuk oleh pemerintah daerah setempat, baik diminta atau tidak.
- d. Pemantauan dan Evaluasi
  - 1) Lakukan pemantauan dan evaluasi secara berkala tentang kebijakan yang telah dilaksanakan
  - 2) Minta pendapat komite dan lakukan kajian terhadap masalah yang ditemukan
  - 3) Putuskan apakah perlu penyesuaian terhadap masalah kebijakan

### E. Kerangka Teori

Kerangka teori yang digunakan dalam penelitian ini merujuk pada model implementasi yang dikemukakan oleh George Edward III, yaitu:



Gambar 2.2 Kerangka Teori