



**IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KABUPATEN  
KEBUMEN NOMOR 10 TAHUN 2017 TENTANG KAWASAN  
TANPA ROKOK (STUDI KASUS DI STIE PUTRA BANGSA  
KEBUMEN)**

**SKRIPSI**

**Untuk memperoleh gelar Sarjana Sosial (S.Sos)  
Program Studi Ilmu Politik**

**Oleh:**

**Muhamad Azka  
3312415003**

**JURUSAN POLITIK DAN KEWARGANEGARAAN  
FAKULTAS ILMU SOSIAL  
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG  
2020**

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

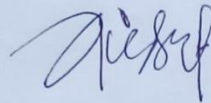
Skripsi ini telah disetujui oleh Pembimbing untuk diajukan ke Sidang Panitia

Ujian Skripsi Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang pada:

Hari : *SENIN*

Tanggal : *20 JANUARI 2020*

Pembimbing Skripsi

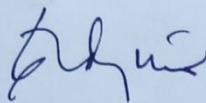


Drs. Setiajid, M.Si

NIP. 19600623198011001

Mengetahui,

Ketua Jurusan Politik dan Kewarganegaraan



Drs. Tijan, M.Si

NIP. 196211201987021001

**PENGESAHAN KELULUSAN**

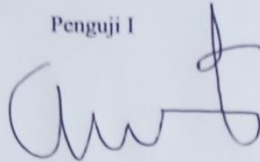
Skripsi ini telah dipertahankan di depan Sidang Panitia Ujian Skripsi Fakultas

Ilmu Sosial, Universitas Negeri Semarang pada:

Hari : *SENIN*

Tanggal : *6 APRIL 2020*

Penguji I



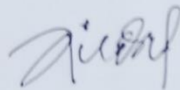
Moh. Aris Munandar, S.Sos., MM.  
NIP. 197207242000031001

Penguji II



Natal Kristiono, S.Pd., M.H.  
NIP. 198312262014041001

Penguji III



Drs. Setiajid, M.Si.  
NIP. 196006231989011001

Mengetahui:  
Dekan Fakultas Ilmu Sosial,

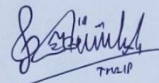


Dr. Moh. Saichatul Mustofa M.A.  
NIP. 196308021988031001

#### PERNYATAAN

Saya menyatakan bahwa yang tertulis dalam skripsi ini benar-benar hasil karya saya sendiri, bukan jiplakan dari karya tulis orang lain baik sebagian atau seluruhnya. Pendapat atau temuan orang lain yang terdapat di dalam skripsi ini dikutip atau dirujuk berdasarkan kode etik ilmiah.

Semarang, 17 Januari 2020



Muhamad Azka

NIM 3312415003

## **MOTTO DAN PERSEMBAHAN**

### **MOTTO**

*“There are two kinds of pain. the sort of pain that makes you strong, or useless pain. The sort of pain that’s only suffering. I have no patience for useless things.”*

~Frank Underwood

### **PERSEMBAHAN**

Dengan mengucapkan syukur kepada Alloh SWT, skripsi ini saya persembahkan untuk:

1. Kedua orang tua saya Bapak Masrur (alm) dan Ibu Painah yang telah mendoakan, memotivasi, dan memberikan segala dukungan yang tiada henti-hentinya.
2. Kakak-kakak saya M. Khunaeni & Siti Aniqoh Khunaeni, M Ashari Jatiwaluyo & Rita Jatiwaluyo, M Angtoni Yuniarto & Azizah Yuniarto, Basuki & Siti Anugrah A. Basuki, Ambar Faizun & Siti Aji K. Faizun yang telah mendoakan, memotivasi, dan memberikan segala dukungan yang tiada henti-hentinya.
3. Dosen Pembimbing saya Bapak Drs. Setiajid, M.Si yang selalu bersabar membimbing saya dalam pengerjaan skripsi ini.
4. Jamaah Crayon, M. Najmul Ula, Aji Susanto, Aziz Darmanto, Widodo, Aghnia Ananda WM, Angga Setyo P, A. Risqi Febrianto yang berjuang bersama-sama, dan memberikan semangat yang luar biasa.
5. Teman-teman seperjuangan Ilmu Politik 2015.

## SARI

**Azka, Muhamad.** 2020. *Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 10 tahun 2017 tentang Kawasan Tanpa Rokok (Studi Kasus di STIE Putra Bangsa Kebumen)*. Skripsi. Program, Studi Ilmu Politik. Jurusan Politik dan Kewarganegaraan. Fakultas Ilmu Sosial. Universitas Negeri Semarang. Dosen Pembimbing Drs. Setiajid, M.Si. 126 halaman.

**Kata Kunci: Implementasi Kebijakan, Kawasan Tanpa Rokok, Peraturan Daerah.**

Indonesia merupakan negara dengan jumlah perokok yang besar. Realita ini mendorong daerah-daerah untuk mengundang Peraturan Daerah tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR), salah satunya yaitu Kabupaten Kebumen. Penelitian ini bertujuan untuk (1) mengetahui bagaimana Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 10 Tahun 2017 tentang Kawasan Tanpa Rokok khususnya di STIE Putra Bangsa Kebumen; (2) mengetahui faktor-faktor pendukung dan faktor-faktor penghambat Implementasi Peraturan daerah Kabupaten Kebumen Nomor 10 Tahun 2017 tentang Kawasan Tanpa Rokok.

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan data yang dihasilkan yaitu data deskriptif. Jenis data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan wawancara, observasi, dokumentasi, dan kepustakaan. Uji validitas data dilakukan dengan mengkomparasikan data dari beberapa narasumber dan juga dengan kondisi di lapangan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: (1) Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 10 tahun 2017 tentang Kawasan Tanpa Rokok khususnya pada tingkat pendidikan tinggi belum berjalan dengan optimal; (2) tahapan pelaksanaan Perda KTR mengalami sejumlah dinamika antara lain: a) komunikasi antar SKPD sudah baik, namun belum mencakup elemen yang lebih luas, b) pelaksana kebijakan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) terhambat keterbatasan sumber daya, c) masih ada beberapa unsur pelaksana (implementor) yang belum seutuhnya berkomitmen, d) struktur birokrasi cenderung terlalu panjang dan kaku.

Saran yang diajukan peneliti ialah: (1) Pemerintah Kabupaten Kebumen sebaiknya mengkaji petunjuk pelaksanaan Perda KTR ini berkaitan dengan evaluasi efektivitas komunikasi serta struktur birokrasi yang diterapkan. (2) Pemerintah Kabupaten Kebumen sebaiknya mengoptimalkan sumber daya baik secara kualitas maupun kuantitas serta memberikan daya dukung infrastruktur yang lebih memadai untuk melaksanakan Perda KTR.

## ABSTRACT

**Azka, Muhamad.** 2020. *Implementation of Kebumen District Regulation Number 10 of 2017 concerning No-Smoking Areas (Case Study at STIE Putra Bangsa Kebumen)*. Final Project. Program, Political Science Studies. Department of Politics and Citizenship. Faculty of Social Science. Semarang State University. Advisor Lecturer Drs. Setiajid, M.Si. 126 pages.

**Keywords: Policy Implementation, Non-Smoking Areas, Regional Regulations.**

Indonesia is a country with a large number of smokers. This reality triggers regions to enact regional regulations on no-smoking zones (KTR), one of which is Kebumen Regency. The aims of this study are to (1) find out how the Implementation of Kebumen District Regulation Number 10 of 2017 concerning No-Smoking Areas, especially in STIE Putra Bangsa Kebumen; (2) Knowing the supporting factors and inhibiting factors for the implementation of Kebumen Regency Regulation Number 10 of 2017 concerning No-Smoking Areas.

This study uses qualitative methods with the data generated, namely descriptive data. The type of data used is primary data and secondary data. Data collection methods are done by interview, observation, documentation, and literature. Data validity test is done by comparing data from several sources and also with the conditions in the field.

The results of this study showed that: (1) Implementation of Kebumen District Regulation Number 10 of 2017 concerning No-Smoking Areas especially at the level of tertiary education has not been running optimally. (2) Stages in implementing KTR Regional Regulations experience a number of dynamics including: a) Communication between SKPDs is already good, but does not yet include broader elements, b) Implementing Non-Smoking Area (KTR) policy is hampered by limited resources, c) there are still several elements implementers who are not yet fully committed, d) bureaucratic structures tend to be too long and rigid.

Suggestions proposed by researchers are: (1) Kebumen Regency Government should formulate instructions for the implementation of this KTR Regulation relating to evaluating the effectiveness of communication and the bureaucratic structure that is applied. (2) The Kebumen Regency Government should optimize the quality and the quantity of the resources and give proper infrastructure for Implementing Non-Smoking Area (KTR) regulation.

## **PRAKATA**

Puji syukur Alhamdulillah penulis panjatkan kepada Alloh SWT karena limpahan rizki-Nya penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “*Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 10 Tahun 2017 tentang Kawasan Tanpa Rokok (Studi Kasus di STIE Putra Bangsa Kebumen)*” . penyusunan skripsi ini tidak terlepas dari segala bantuan, dorongan, motivasi dari berbagai pihak baik itu secara langsung maupun tidak langsung. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Fatkhur Rohman, M.Hum. Rektor Universitas Negeri Semarang.
2. Bapak Dr. Moh. Solehatul Mustofa, M.A., Dekan Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang.
3. Bapak Drs. Tijan , M.Si, Ketua Jurusan Politik dan Kewarganegaraan Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang.
4. Bapak Moh. Aris Munandar S.Sos, MM, Ketua Prodi Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang.
5. Bapak Drs. Setiajid, M.Si Dosen pembimbing saya yang telah membimbing, mengarahkan, memberikan petunjuk dan saran dalam penyusunan skripsi.
6. Seluruh Dosen Jurusan Politik dan Kewarganegaraan dan seluruh staf serta karyawan Jurusan Politik dan Kewarganegaraan.
7. Bapak Akhmad Mukhibin, S.KM., M.P.H Kepala Seksi Promosi dan Kesehatan Masyarakat Dinas Kesehatan Kabupaten Kebumen.



8. Ibu Harini Abrilia Setyawati, S.E., M.Si Kepala P4M STIE Putra Bangsa  
Kebumen
9. Semua pihak yang telah membantu dalam pengerjaan skripsi ini yang tidak  
bisa penulis sebutkan satu per satu.

Semarang, 17 Januari 2020

Penulis

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	ii
PENGESAHAN KELULUSAN.....	iii
PERNYATAAN.....	iv
MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....	v
SARI.....	vi
ABSTRACT.....	vii
PRAKATA.....	viii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL.....	x
DAFTAR GAMBAR.....	xi
DAFTAR LAMPIRAN.....	xii
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	5
C. Tujuan Penelitian.....	5
D. Manfaat Penelitian.....	5
1. Manfaat Akademis.....	5
2. Manfaat Praktis.....	5
E. Batasan Istilah.....	6
1. Implementasi.....	6
2. Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen.....	8
3. Kawasan Tanpa Rokok.....	9
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA BERPIKIR.....</b>	<b>10</b>
A. Deskripsi Teoretis.....	10
B. Penelitian yang Relevan.....	30
C. Kerangka Berpikir.....	33
<b>BAB III METODE PENELITIAN.....</b>	<b>35</b>
A. Latar Penelitian.....	35
B. Fokus Penelitian.....	35
C. Sumber Data.....	36

D. Alat dan Teknik Pengumpulan Data.....	37
E. Uji Validitas Data.....	39
F. Teknik Analisis Data.....	40
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>42</b>
A. Gambaran Umum Objek Penelitian.....	42
B. Hasil Penelitian.....	52
C. Pembahasan.....	75
<b>BAB V PENUTUP.....</b>	<b>81</b>
A. Simpulan.....	81
B. Saran.....	82
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>83</b>
<b>LAMPIRAN.....</b>	<b>86</b>

## DAFTAR TABEL

Tabel 3.1. Daftar Narasumber.....	39
Tabel 4.1. Tabel Jumlah Penduduk per Kecamatan.....	45

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 4.1. Peta Administratif Kabupaten Kebumen.....	42
---	----

## **DAFTAR LAMPIRAN**

Lampiran 1. Surat ijin penelitian.....	86
Lampiran 2. Instrumen Penelitian.....	90
Lampiran 3. Hasil Wawancara.....	97
Lampiran 4. Dokumentasi.....	116
Lampiran 5. Salinan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 10 Tahun 2017 tentang Kawasan Tanpa Rokok.....	119

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara dengan jumlah perokok yang besar. Menurut data Riset Kesehatan Dasar yang dipublikasikan oleh Kementerian Kesehatan Republik Indonesia proporsi merokok pada penduduk umur  $\geq 10$  tahun ialah 24,3% (Riskesdas Kemenkes RI, 2019:322). *World Health Organization* (dalam Kemenkes 2010:6) menyatakan bahwa Indonesia menjadi negara yang jumlah perokoknya menduduki peringkat ketiga di dunia setelah China dan India. Hal ini menyebabkan potensi gangguan kesehatan yang diakibatkan oleh kebiasaan merokok berat serta oleh perokok terhadap non-perokok amat besar.

Proporsi merokok pada penduduk umur  $\geq 10$  menurut karakteristik, menunjukkan bahwa presentase merokok paling banyak berada pada usia produktif yaitu 32,2% (umur 30-34 tahun), 32,0% (umur 35-39 tahun), dan 31,2% (umur 40-44 tahun). Sedangkan rata-rata jumlah batang rokok (kretek, putih, maupun liting) perhari mencapai 12,8 batang. Proporsi merokok dalam gedung atau ruangan secara menyeluruh di Indonesia mencapai 80,6%. Sedangkan proporsi frekuensi orang yang setiap hari berada di dekat orang yang merokok di dalam ruangan tertutup mencapai 32,4%, proporsi kadang-kadang berada di dekat perokok mencapai 43,1%, serta hanya 24,5% saja yang tidak pernah terpapar asap rokok di dalam ruangan tertutup (Kemenkes RI, 2019:323-336). Hal ini menunjukkan bahwa akumulasi orang yang terdampak

rokok dalam ruangan tertutup lebih besar daripada yang tidak terdampak yaitu mencapai 75,5%.

Banyaknya orang yang terpapar asap rokok memicu daerah-daerah di Indonesia untuk mengeluarkan Peraturan Daerah tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR). Kawasan Tanpa Rokok menjadi isu yang semakin intensif dibahas terlebih ketika Indonesia di antara negara-negara Asia Pasifik termasuk salah satu negara yang terlambat dalam menegakkan peraturan tentang larangan merokok secara umum maupun Kawasan Tanpa Rokok (KTR) khususnya (Tempo, 2017). Namun pasca diundangkannya Undang-Undang Nomor 36 tahun 2009 tentang Kesehatan serta Peraturan Pemerintah Nomor 109 tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan, langkah-langkah strategis di tingkat daerah mulai berjalan melalui Peraturan Daerah (Perda) tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR).

Peraturan Daerah terkait kawasan tanpa rokok seringkali menuai pro dan kontra baik dari dalam masyarakat maupun pihak swasta. Di satu sisi kebutuhan akan udara yang bersih dan sehat merupakan hak bagi setiap warga, namun di sisi lain baik dari sektor swasta maupun kalangan perokok seringkali merasa peraturan ini merugikan mereka. Sebagai bentuk *output* kebijakan dari Pemerintah Daerah, Peraturan Daerah secara substantif harus mengakomodasi kepentingan warga masyarakat dalam lingkup wilayah daerah tersebut. Terlebih lagi pada era otonomi daerah, yang mana daerah diberikan keleluasaan dalam mengurus rumah tangganya sendiri. Salah satu implikasinya



yaitu pada konteks kebijakan, sebagaimana pandangan Easton dalam Mas'ood (2008:3-13) yaitu terdapat tiga komponen utama, yang terdiri dari *input*, *process*, dan *output*. Di luar komponen itu masih terdapat satu poin ialah *feedback* sebagai respon atas produk kebijakan yang telah diundangkan oleh pemangku kebijakan. Oleh sebab itu diperlukan adanya formulasi kebijakan yang tepat dari pemerintah daerah agar implementasi peraturan terkait kawasan tanpa rokok ini dapat mengakomodasi pihak-pihak yang berkepentingan tanpa menimbulkan *feedback* yang begitu masif.

Implementasi kebijakan menurut Winarno (dalam Handoyo 2013:95) menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah. Untuk mencapai hasil yang optimal dalam tataran implementasi kebijakan, diperlukan dukungan infrastruktur yang memadai. Infrastruktur penunjang implementasi inilah yang sekiranya akan memantik daya guna dari produk peraturan daerah yang telah diundangkan.

Quade (dalam Akib 2010:4) menyatakan alasan perlunya implementasi kebijakan adalah untuk menunjukkan bukti bahwa dalam implementasi kebijakan terjadi aksi, interaksi, dan reaksi faktor implementasi kebijakan. Lebih lanjut, Quade menyatakan bahwa dalam proses implementasi kebijakan yang ideal akan terjadi interaksi dan reaksi dari organisasi pengimplementasi, kelompok sasaran, dan faktor lingkungan yang mengakibatkan munculnya tekanan diikuti dengan tindakan tawar-menawar atau transaksi. Melalui transaksi tersebut diperoleh umpan balik yang oleh

pengambil kebijakan dapat digunakan sebagai bahan masukan dalam perumusan kebijakan selanjutnya.

Salah satu daerah yang telah mengundang kebijakan Kawasan Tanpa Rokok ialah Kabupaten Kebumen melalui Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 10 Tahun 2017. Salah satu bagian dalam Peraturan Daerah ini ialah Pasal 5 ayat (2) yang memasukkan perguruan tinggi sebagai kawasan tanpa rokok. Hal ini memantik pertanyaan terkait kebijakan ini di level pendidikan tinggi mengingat para civitas akademika umumnya telah dewasa dan beberapa telah memiliki kebiasaan merokok serta perlu untuk diteliti lebih lanjut berkaitan dengan efektivitas implementasi Peraturan Daerah ini.

Penjelasan di atas menunjukkan bahwa implementasi kebijakan merupakan tahapan yang kompleks. Implementasi kebijakan dapat berjalan efektif bukan hanya jika implementator melakukan tugas dan fungsinya, akan tetapi seluruh pihak yang berkaitan dengan implementasi kebijakan tersebut dapat turut andil melaksanakan kebijakan tersebut. Di sisi lain, interaksi antarkelompok dalam proses implementasi dapat memiliki kepentingan yang berbeda-beda. Hal ini tentu menjadi tantangan tersendiri bagi pemerintah untuk merealisasikan kebijakan yang telah diundangkan.

Berdasarkan latar belakang di atas menarik kiranya apabila dilakukan penelitian dengan judul “Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 10 Tahun 2017 Tentang Kawasan Tanpa Rokok (Studi Kasus di STIE Putra Bangsa Kebumen)”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis mengajukan rumusan masalah sebagai berikut.

1. Bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 10 Tahun 2017 di STIE Putra Bangsa Kebumen?
2. Apa saja faktor-faktor pendukung dan faktor-faktor penghambat implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 10 Tahun 2017?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian yang akan penulis laksanakan ialah sebagai berikut.

1. Mengetahui implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 10 Tahun 2017 di STIE Putra Bangsa Kebumen.
2. Mengetahui apa saja faktor-faktor pendukung dan faktor-faktor penghambat implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 10 Tahun 2017 khususnya di STIE Putra Bangsa Kebumen.

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Akademis
  - a. Memperkaya kajian implementasi kebijakan publik.
  - b. Memperkaya bahan kajian dan kepustakaan untuk penelitian yang akan datang.
2. Manfaat Praktis
  - a. Menjadi bahan evaluasi bagi seluruh pihak khususnya Pemerintah Kabupaten Kebumen terkait implementasi Peraturan Daerah

Kabupaten Kebumen Nomor 10 Tahun 2017 Tentang Kawasan Tanpa Rokok

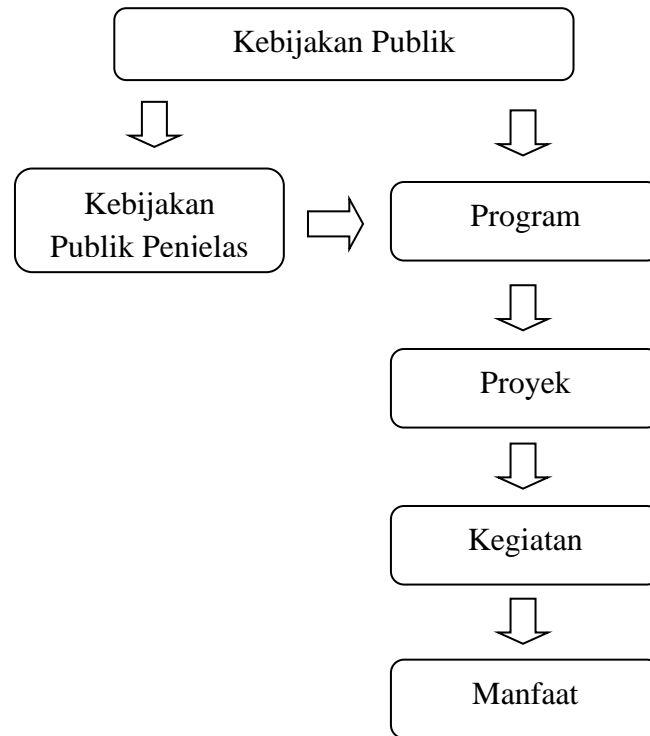
## **E. Batasan Istilah**

### **1. Implementasi**

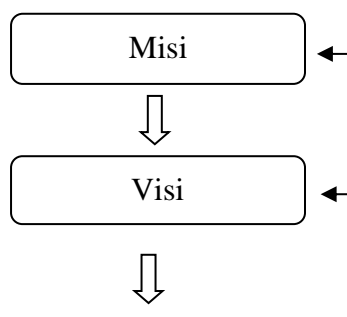
Implementasi kebijakan adalah salah satu tahap kebijakan publik, antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Implementasi merupakan aksi untuk mencapai tujuan dari suatu program ataupun kebijakan yang telah disusun oleh pemerintah. Dalam mengkaji implementasi kebijakan, dimulai dengan mengajukan buah pertanyaan, yakni: Prakondisi-prakondisi apa yang diperlukan sehingga suatu implementasi kebijakan berhasil? Dan hambatan-hambatan utama apa yang mengakibatkan suatu implementasi gagal? Dua pertanyaan ini dapat dijawab dengan empat faktor atau variabel krusial dalam kebijakan publik. Faktor-faktor atau variabel tersebut antara lain komunikasi, sumber-sumber, kecenderungan-kecenderungan, atau tingkah laku dan struktur birokrasi (Edward dalam Winarno 2014:177).

Handoyo (2013:101-102) menyatakan bahwa ada dua pilihan langkah dalam mengimplementasikan kebijakan publik. *Pertama*, adalah langsung mengimplementasikan dalam bentuk program. *Kedua*, melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Pada umumnya kebijakan publik memerlukan kebijakan publik penjelas yakni berupa peraturan pelaksanaan.

Handoyo (2013:102-103) menyatakan bahwa tahap-tahap atau langkah-langkah dalam mengimplementasikan Kebijakan publik dapat dilihat dari bagan berikut ini.



Lebih lanjut, Handoyo (2013:102-103) menyatakan bahwa rangkaian implementasi kebijakan juga dapat dirinci ke dalam program, proyek, dan kegiatan. Sekuensi implementasi kebijakan yang lebih rinci dapat dilihat pada gambar berikut.



## **2. Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen**

Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis peraturan yang terdapat dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dasar dalam pembuatan Peraturan Daerah terdapat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Peraturan daerah dapat dibuat oleh Provinsi serta Kabupaten/Kota. Peraturan Daerah yang dibahas dalam penelitian ini ialah Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 10 Tahun 2017 tentang Kawasan Tanpa Rokok.

## **3. Kawasan Tanpa Rokok**

Kawasan Tanpa Rokok (KTR) merupakan tempat yang tidak diperkenankan bagi seseorang untuk melakukan kegiatan merokok. Secara lebih luas, kegiatan-kegiatan seperti memperjualbelikan serta mengiklankan produk tembakau juga tidak diperkenankan.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA BERPIKIR**

#### **A. Deskripsi Teoretis**

##### **1. Implementasi**

Implementasi pada dasarnya ialah suatu proses pelaksanaan. Stewart (dalam Winarno 2014:147) menyatakan implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan Undang-Undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program. Salusu (dalam Ingan 2016:504) mengemukakan bahwa implementasi adalah seperangkat kegiatan yang dilakukan menyusul suatu keputusan. Suatu keputusan selalu dimaksudkan untuk mencapai sasaran itu, diperlukan serangkaian aktivitas. Jadi, dapat dikatakan bahwa implementasi adalah operasionalisasi dari berbagai aktivitas guna mencapai suatu sasaran tertentu.

Syukur Abdullah (dalam Wati 2017:9-10) menyatakan definisi implementasi adalah suatu proses rangkaian kegiatan tindak lanjut setelah sebuah rencana dan kebijaksanaan ditetapkan yang terdiri atas pengambilan keputusan. Langkah-langkah strategis maupun operasional yang ditempuh guna mewujudkan suatu program atau kebijakan menjadi kenyataan guna mencapai sasaran dan program yang ditetapkan semula.



Santoso (2010:126) menyatakan bahwa implementasi dimaknai sebagai proses administratif untuk mengeksekusi keputusan-keputusan politis dengan mendayagunakan serangkaian instrumen kebijakan untuk menghasilkan perubahan sosial kearah yang dikehendaki, yang mencakup pula serangkaian proses negosiasi antara implementor dengan sasaran kebijakan untuk memastikan tercapainya misi kebijakan. Lanjutnya, proses implementasi selama ini lebih banyak memberikan peran kepada aktor-aktor negara khususnya aparatur pemerintah. Hal ini membuat proses implementasi kebijakan seringkali dimaknai sebagai proses administratif semata. Terjebak oleh mitos netralitas birokrasi, proses implementasi dianggap sebagai proses yang steril dan terpisah dari hiruk pikuk politik proses pengambilan keputusan dalam proses pembuatan kebijakan.

Ripley & Franklin (dalam Winarno 2014:148) berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Melalui hal ini, maka dapat dilihat bagaimanakah keluaran nyata dari kebijakan suatu daerah beserta dengan keuntungan apakah yang didapatkan pasca diundangkannya peraturan daerah tersebut.

Sedangkan Webster (dalam Prasetya 2014:4) menyatakan implementasi kebijakan publik (*Public Policy Implementation*) merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik. Implementasi kebijakan

publik menurut Webster : “*to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); *to give practical effect to*” (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu). Berdasarkan gagasan Webster dapat diambil poin penting bahwa untuk mengimplementasikan suatu kebijakan publik secara optimal diperlukan sarana yang optimal pula.

Sedangkan menurut Grindle (dalam Feis 2009:1100) tugas implementasi adalah membangun jaringan yang memungkinkan tujuan kebijakan publik direalisasikan melalui aktivitas instansi pemerintah yang melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan (*policy stakeholders*). Lebih lanjut Grindle (dalam Feis 2009:1104) juga memperkenalkan model implementasi sebagai proses politik dan administrasi. Model tersebut menggambarkan proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh beragam aktor, dimana keluaran akhirnya ditentukan oleh baik materi program yang telah dicapai maupun melalui interaksi para pembuat keputusan dalam konteks politik administratif. Proses politik dapat terlihat melalui proses pengambilan keputusan yang melibatkan berbagai aktor kebijakan, sedangkan proses administrasi terlihat melalui proses umum mengenai aksi administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu.

## **2. Kebijakan Publik**

Kebijakan publik (*public policy*) atau dalam sejumlah literatur disebut pula dengan kebijaksanaan negara memiliki definisi yang luas dan

beragam. Jones dalam Wahab (2004:4) menjelaskan bahwa kebijaksanaan negara adalah antar hubungan di antara unit pemerintahan tertentu dengan lingkungannya. Definisi lain dikemukakan oleh Dye dalam Wahab (2004:4) yang menjelaskan bahwa kebijaksanaan negara itu ialah pilihan tindakan apapun yang dilakukan atau tidak ingin dilakukan oleh pemerintah. Definisi Dye ini sekalipun cukup akurat, namun sebenarnya tidak cukup memadai untuk mendeskripsikan kebijaksanaan negara, sebab kemungkinan terdapat perbedaan yang cukup besar antara apa yang ingin dilakukan oleh pemerintah dengan apa yang senyatanya mereka lakukan.

Kebijakan publik memiliki sejumlah tahapan dalam perumusan dan pelaksanaannya. Surbakti (2010:252) menyatakan ada pelbagai rumusan yang dikemukakan mengenai tahap pembuatan dan pelaksanaan kebijakan umum. Berikut ini dikemukakan suatu pentahapan yang sedikit banyak merupakan sintesis dari berbagai pentahapan yang pernah dikemukakan. Proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan dibagi menjadi empat tahap, yaitu politisasi suatu permasalahan (penyusunan agenda), perumusan, dan pengesahan tujuan dan program, pelaksanaan program, dan monitoring dan evaluasi pelaksanaan program.

Kebijakan memiliki esensi sebagai *output* atau hasil dari penyelenggaraan pemerintahan negara, di samping hasil berupa peraturan perundang-undangan, barang-barang publik, dan pelayanan publik (Hamdi, 2014:33). Sebagaimana pernyataan tersebut maka kebijakan yang ditetapkan pemerintah akan memiliki pengaruh yang nyata pada

masyarakat jika diimplementasikan dengan baik. Pengaruh ini dapat dilihat dari berbagai aspek, terutama dari segi pelayanan pemerintah terhadap masyarakat.

Hamdi (2014:37-39) menyatakan bahwa ada sejumlah karakter utama dari kebijakan publik. Poin utama dari karakter tersebut ialah:

1. Setiap kebijakan publik selalu memiliki tujuan, yakni untuk menyelesaikan masalah publik. Setiap kebijakan publik akan selalu mengandung makna sebagai suatu upaya masyarakat untuk mencari pemecahan masalah yang mereka hadapi dalam kehidupan sehari-hari. Dalam konteks ini, kebijakan publik juga dapat dipandang sebagai suatu upaya untuk menyelesaikan masalah bersama warga negara yang tidak dapat mereka tanggulangi secara perorangan.
2. Setiap kebijakan publik selalu merupakan pola tindakan yang terjabarkan dalam program dan kegiatan. Oleh karena itu, suatu kebijakan publik secara lebih konkret dapat diamati dalam wujud rencana, program, dan kegiatan. Dalam konteks ini, aspek khas dari kebijakan publik adalah esensinya sebagai suatu upaya untuk menemukan jawaban terhadap persoalan atau masalah yang sulit. Kenyataan ini akan memunculkan berbagai implikasi. *Pertama*, tidak akan ada suatu jawaban yang dirumuskan yang akan dapat memenuhi semua keinginan dari masyarakat atau warga negara. Dengan kata lain, tidak akan pernah ada suatu kebijakan publik yang akan menghasilkan suatu kesepakatan menyeluruh warga negara mengenai manfaatnya

sebagai suatu jalan terbaik penyelesaian masalah. Akibatnya, setiap kebijakan publik akan selalu menghasilkan oposisi atau paling tidak reaksi, dan pada gilirannya, akan mendorong lahirnya kebijakan publik berikutnya. Semakin responsif suatu pemerintahan, maka semakin tepat lahirnya kebijakan baru tersebut, yang tujuan utamanya adalah menjadikan “korban” dari kebijakan sebelumnya berada dalam posisi pulih, atau bahkan lebih baik dari posisi sebelumnya. *Kedua*, solusi-solusi yang termuat dalam satu kebijakan jarang yang bersifat final dan lengkap. Oleh karena itu, perubahan kebijakan merupakan kecenderungan yang akan sering terjadi, baik karena substansinya tidak relevan lagi maupun akan terjadi pergeseran kekuasaan dalam proses pemerintahan negara. *Ketiga*, Kebijakan publik juga dapat mengalami ketidakkonsistenan pelaksanaan. Seringkali dalam implementasi kebijakan publik, kegiatan yang senyatanya dilakukan oleh satu atau lebih organisasi pelaksana tidak sepenuhnya sejalan dengan tujuan yang telah ditetapkan secara formal. *Keempat*, kebijakan publik dalam bidang tertentu akan selalu berkaitan dengan kebijakan publik dalam bidang yang lain.

Setiap kebijakan publik selalu termuat dalam hukum positif. Keberadaan suatu sistem politik atau suatu pemerintahan akan selalu mencerminkan dua keistimewaan. *Pertama*, pemerintahan merupakan badan yang memiliki kewenangan untuk membuat aturan yang mengikat atau mesti dipatuhi oleh semua warga negara. *Kedua*, untuk menegakkan

keberlakuan aturan yang telah dibuatnya, pemerintahan juga memiliki kewenangan untuk memberikan sanksi kepada pelanggarnya. Sanksi tersebut dapat diwujudkan dalam berbagai bentuk, mulai dari pengenaan denda sampai pada penghilangan kemerdekaan seseorang pada batas waktu tertentu (hukuman kurungan).

Van Meter, dalam Winarno (2014:155) menggolongkan kebijakan-kebijakan menurut dua karakteristik yang berbeda, yakni: Jumlah perubahan yang terjadi dan sejauh mana konsensus menyangkut tujuan antara pemeran serta dalam proses implementasi berlangsung. Unsur perubahan merupakan karakteristik yang paling penting setidaknya dalam dua hal. *Pertama*, implementasi akan dipengaruhi oleh sejauh mana kebijakan menyimpang dari kebijakan-kebijakan sebelumnya. Untuk hal ini, perubahan-perubahan inkremental lebih cenderung menimbulkan tanggapan positif daripada perubahan-perubahan drastis (rasional). *Kedua*, proses implementasi akan dipengaruhi oleh jumlah perubahan organisasi yang diperlukan. Ada yang menyarankan bahwa implementasi yang efektif akan sangat mungkin terjadi jika lembaga pelaksana tidak diharuskan melakukan reorganisasi secara drastis. Pandangan ini didukung oleh pendapat yang mengatakan bahwa kegagalan program-program sosial banyak berasal dari meningkatnya tuntutan-tuntutan yang dibuat terhadap struktur-struktur dan prosedur-prosedur administratif yang ada.

### **3. Analisis Kebijakan**

Quade (dalam Dunn, 2000:95-96) menyatakan analisis kebijakan adalah:

“Suatu bentuk analisis yang menghasilkan dan menyajikan informasi sedemikian rupa sehingga dapat memberi landasan dari para pembuat kebijakan dalam membuat keputusan. Dalam analisis kebijakan, kata analisis digunakan dalam pengertian yang paling umum; termasuk penggunaan intuisi dan pengungkapan pendapat dan mencakup tidak hanya pengujian kebijakan dengan memilah-milahkannya ke dalam sejumlah komponen-komponen tetapi juga perancangan dan sintesis alternatif-alternatif baru. Kegiatan-kegiatan yang tercakup dapat direntangkan mulai penelitian untuk menjelaskan atau memberikan pandangan-pandangan terhadap isu-isu atau masalah-masalah yang terantisipasi sampai mengevaluasi suatu program yang lengkap. Beberapa analisis kebijakan bersifat informal, meliputi tidak lebih dari proses berfikir yang keras dan cermat, sementara lainnya memerlukan pengumpulan data yang ekstensif dan penghitungan yang teliti dengan menggunakan proses matematis yang canggih.”

Analisis kebijakan (*policy analysis*) sebagaimana dituliskan oleh Lindblom dalam Danim (2000:26-27) mengatakan:

“Kita sering menjumpai teknik-teknik baru ini digunakan dalam proyek-proyek dengan nama analisis kebijaksanaan (*policy analysis*). Meski kita menggunakan istilah analisis sebagai sebutan gampang bagi segala macam informasi, pembicaraan, dan analisis tentang kebijaksanaan, istilah analisis kebijaksanaan biasanya menunjuk batasan yang lebih sempit sekitar bentuk-bentuk spesifik dari analisis profesional. Dalam bentuknya yang terbaik atau analisis kebijaksanaan merumuskan masalah kebijaksanaan sebagai suatu yang utuh, merinci sasaran dan nilai-nilai lainnya, mengajukan dan mengevaluasi alternatif pemecahan, dan mengidentifikasi pemecahan yang paling erat berkaitan dengan nilai-nilai yang telah diformulasikan.”

Handoyo (2012:60) menyatakan analisis kebijakan merupakan serangkaian usaha atau aktivitas berbasis pengetahuan atau riset, yang memberikan dasar-dasar pertimbangan kepada pembuat kebijakan atau keputusan untuk menilai suatu kebijakan yang telah diimplementasikan atau

melakukan asesmen mengenai konsekuensi kebijakan publik baik sebelum maupun sesudah kebijakan publik diimplementasikan. Analisis kebijakan tersebut dilakukan supaya keputusan yang diambil lebih banyak memperoleh manfaatnya daripada kerugiannya.

Pendekatan yang digunakan untuk menganalisis kebijakan sebagaimana dinyatakan Dunn (dalam Handoyo 2012:61-62) ada tiga yaitu pendekatan empiris, pendekatan valuatif, dan pendekatan normatif. Pendekatan empiris ditekankan pada penjelasan berbagai sebab dan akibat dari suatu kebijakan tertentu. Pertanyaan bersifat faktual dan jenis informasi yang dihasilkan bersifat deskriptif. Pendekatan valuatif ditekankan pada penentuan bobot atau nilai beberapa kebijakan. Pertanyaannya berkaitan dengan nilai dan tipe informasi yang dihasilkan bersifat valuatif. Pendekatan normatif difokuskan pada rekomendasi serangkaian tindakan yang akan datang yang dapat menyelesaikan masalah-masalah publik. Dalam pendekatan ini, pertanyaan yang diajukan adalah tindakan yang harus dilakukan dan tipe informasi yang dihasilkan bersifat preskriptif.

#### **4. Tahap-Tahap Kebijakan/Keputusan**

Kebijakan sebagai sebuah proses memiliki beberapa tahapan. Parsons (2006:79-81) menyatakan bahwa terdapat berbagai pendapat para ahli seputar tahap-tahap kebijakan. Pendapat-pendapat tersebut antara lain:

H.A. Simon

- Intelegensi
- Desain



- Pilihan

#### H.D. Laswell

- Inteligensi
- Promosi
- Preskripsi
- Invokasi (*invocation*)
- Aplikasi
- Penghentian (*termination*)
- Penilaian (*appraised*)

#### R. Mack

- Memutuskan untuk menetapkan: pengenalan problem
- Merumuskan alternatif dan kriteria
- Menentukan keputusan yang tepat
- Akibat keputusan (*effectuation*)
- Koreksi dan penambahan (*supplementation*)

#### R. Rose

- Pengakuan publik akan perlunya sebuah kebijakan
- Bagaimana isu diletakkan di agenda kontroversi publik
- Bagaimana permintaan/tuntutan diajukan
- Bentuk pemerintahan yang terlibat dalam pembuatan kebijakan
- Sumber daya dan rintangan
- Keputusan kebijakan

- Apa yang menentukan pilihan pemerintah
- Pilihan dalam konteksnya
- Implementasi
- Output
- Evaluasi kebijakan
- Umpan balik (*feedback*)

#### W. Jenkins

- Inisiasi
- Informasi
- Pertimbangan
- Keputusan
- Implementasi
- Evaluasi
- Penghentian (*termination*)

#### B.W. Hogwood dan L.A. Gunn

- Memutuskan untuk memutuskan (pencarian isu dan penentuan agenda)
- Memutuskan cara bagaimana memutuskan (penyaringan isu)
- Definisi isu
- Memperkirakan (*forecasting*)
- Menentukan tujuan dan prioritas
- Analisis opsi
- Implementasi kebijakan, monitoring, dan kontrol

- Evaluasi dan *review*
- Pemeliharaan kebijakan, penggantian, dan penghentian

## 5. Model Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan sebagai tahapan yang mengeksekusi suatu kebijakan publik memiliki sejumlah model. Van Meter dan van Horn (dalam Winarno, 2014:158) menyatakan bahwa ada enam variabel yang membentuk kaitan (*linkage*) antara kebijakan dan kinerja (*performance*). Poin poin penjelasan tentang keenam variabel tersebut sebagaimana terdapat dalam Winarno (2014:159-168) ialah:

### a.) Ukuran-Ukuran Dasar dan Tujuan Kebijakan

Identifikasi indikator-indikator kinerja merupakan tahap yang krusial dalam analisis implementasi kebijakan. Indikator-indikator kinerja ini menilai sejauh mana ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan telah direalisasikan. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan berguna dalam menguraikan tujuan-tujuan keputusan kebijakan secara menyeluruh. Disamping itu, ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan merupakan bukti itu sendiri dan dapat diukur dengan mudah dalam beberapa kasus.

### b.) Sumber-Sumber Kebijakan

Sumber-sumber yang dimaksud mencakup dana atau perangsang (*incentive*) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif. Dalam praktik implementasi kebijakan,

kita seringkali mendengar para pejabat maupun pelaksana mengatakan bahwa kita tidak mempunyai cukup dana untuk membiayai program-program yang telah direncanakan. Dengan demikian, dalam beberapa kasus besar kecilnya dana akan menjadi faktor yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan.

**c.) Komunikasi Antar Organisasi dan Kegiatan-Kegiatan Pelaksanaan**

Implementasi akan berjalan efektif bila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan dipahami oleh individu-individu yang bertanggung jawab dalam kinerja kebijakan. Dengan begitu, sangat penting untuk memberi perhatian yang besar kepada kejelasan ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan, ketepatan komunikasinya dengan para pelaksana, dan konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan-tujuan yang dikomunikasikan dengan berbagai sumber informasi.

**d.) Karakteristik Badan-Badan Pelaksana**

Ada sejumlah unsur yang merupakan karakteristik dari badan-badan pelaksana kebijakan. Unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam mengimplementasikan kebijakan ialah: *Pertama*, kompetensi dan ukuran staff suatu badan. *Kedua*, Tingkat pengawasan hierarkis terhadap keputusan-keputusan sub-unit dan proses-proses dalam badan-badan pelaksana. *Ketiga*, sumber-sumber politik suatu organisasi (dukungan diantara anggota legislatif dan eksekutif). *Keempat*, vitalitas suatu organisasi. *Kelima*, tingkat

komunikasi-komunikasi “terbuka”, yang didefinisikan sebagai jaringan kerja komunikasi horisontal dan vertikal secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu diluar organisasi. *Keenam*, kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan “pembuat keputusan” atau “pelaksana keputusan”.

**e.) Kondisi-Kondisi Ekonomi, Sosial, dan Politik**

Untuk tujuan ilustratif, van Meter dan van Horn mengusulkan agar kita memberi pertimbangan pertanyaan-pertanyaan berikut mengenai lingkungan ekonomi, sosial, dan politik yang mempengaruhi yurisdiksi atau organisasi di mana implementasi itu dilaksanakan:

- Apakah sumber-sumber ekonomi dalam yurisdiksi atau organisasi pelaksana cukup mendukung implementasi yang berhasil?
- Sejauh mana atau bagaimana kondisi-kondisi ekonomi dan sosial yang berlaku akan dipengaruhi oleh implementasi kebijakan yang bersangkutan?
- Apakah sifat pendapat umum, bagaimana pentingnya isu kebijakan yang berhubungan?
- Apakah elit-elit mendukung atau menentang implementasi kebijakan?

- Apakah sifat-sifat pengikut dari yurisdiksi atau organisasi pelaksana; apakah ada oposisi atau dukungan pengikut bagi kebijakan?
- Sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan swasta dimobilisasi untuk mendukung atau menentang kebijakan?

**f.) Kecenderungan Pelaksana (*Implementors*)**

Van Meter dan van Horn berpendapat bahwa setiap komponen dari model yang dibicarakan sebelumnya harus disaring melalui persepsi-persepsi pelaksana dalam yurisdiksi di mana kebijakan tersebut dihasilkan. Mereka kemudian mengidentifikasi tiga unsur tanggapan pelaksana yang mungkin mempengaruhi kemampuan dan keinginan mereka untuk melaksanakan kebijakan, yakni kognisi (komprehensi, pemahaman) tentang kebijakan, macam tanggapan terhadapnya (penerimaan, netralitas, penolakan) dan intensitas tanggapan itu.

Model implementasi kebijakan berikutnya dikemukakan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn. Model mereka ini sebagaimana dinyatakan oleh Ham (dalam Wahab 2004:71) kerap kali oleh para ahli disebut sebagai "*the top down approach*". Hogwood dan Gunn (dalam Wahab 2004:71-78), mengatakan untuk dapat mengimplementasikan kebijaksanaan negara secara sempurna (*perfect implementation*) maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu. Syarat-syarat itu adalah sebagai berikut:

**a.) Kondisi Eksternal yang Dihadapi oleh Badan/Instansi Pelaksana Tidak akan Menimbulkan Gangguan/Kendala yang Serious**

Beberapa kendala (*constraints*) pada saat implementasi kebijaksanaan seringkali di luar kendali para administrator, sebab hambatan-hambatan itu memang di luar jangkauan wewenang kebijaksanaan dan badan pelaksana. Hambatan tersebut dapat berupa hambatan fisik maupun hambatan yang bersifat politis.

**b.) Untuk Pelaksanaan Program Tersedia Waktu dan Sumber-Sumber yang Cukup Memadai**

Seringkali dalam pelaksanaan program kebijakan hanya semata-mata mementingkan tujuan. Di sisi lain, daya dukung anggaran dalam pelaksanaan program seringkali kurang diperhatikan atau bahkan sebaliknya, alokasi waktu untuk menghabiskan anggaran yang dikucurkan pemerintah seringkali terlalu singkat dan harus dihabiskan. Dampak dari hal tersebut instansi akan kewalahan dalam mengefektifkan penggunaan anggarannya.

**c.) Perpaduan Sumber-Sumber yang Diperlukan Benar-Benar Tersedia**

Pelaksanaan suatu program harus diiringi dengan tersedianya sumber-sumber yang diperlukan. Terlebih lagi, pada program-program yang bersifat fisik, ketersediaan material harus menjadi perhatian agar pelaksanaan berjalan dengan baik.

**d.) Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan Didasari oleh Suatu Hubungan Kausalitas yang Andal**

Kebijakan yang tidak berjalan secara efektif bisa disebabkan oleh kebijakan tersebut yang memang dibuat dengan kurangnya

tingkat pemahaman terhadap permasalahan yang dihadapi. Pressman (dalam Wahab, 2004:74) menyatakan secara tegas bahwa setiap kebijaksanaan pemerintah pada hakikatnya memuat hipotesis mengenai kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang diramalkan bakal terjadi sesudahnya. Dengan demikian, dasar pemikiran yang digunakan oleh pembuat kebijaksanaan selalu berupa pernyataan; jika X dilakukan pada waktu tertentu (W1) maka Y akan terjadi pada waktu tertentu (W2). Jadi menurut logika ini setiap kebijaksanaan pada dasarnya memuat suatu kausalitas.

**e.) Hubungan Kausalitas Bersifat Langsung dan Hanya Sedikit Mata Rantai Penghubungnya**

Hubungan kausalitas dalam pelaksanaan kebijakan tidak selalu sederhana. Pelaksanaan kebijakan akan berjalan semakin efektif jika mata rantai dalam hubungan sebab-akibat ini tidak panjang. Dengan kata lain, semakin panjang mata rantainya, maka kemungkinan terjadinya keretakan akan semakin besar.

**f.) Hubungan Saling Ketergantungan Harus Kecil**

Pelaksanaan kebijakan semakin efektif ketika badan pelaksananya tidak memiliki hubungan ketergantungan yang besar dengan badan-badan yang lain. Jika harus ada hubungan dengan badan atau instansi lain, maka hubungan tersebut harus berada pada tingkat ketergantungan yang rendah.

**g.) Pemahaman yang Mendalam dan Kesepakatan Terhadap Tujuan**



Pemahaman terhadap tujuan suatu program kebijakan sangat diharuskan. Namun dalam praktiknya sering dijumpai tujuan-tujuan yang hendak dicapai justru sukar untuk diidentifikasi dan pada akhirnya menghambat pelaksanaan kebijakan itu sendiri.

**h.) Tugas-Tugas Diperinci dan Ditempatkan dalam Urutan yang Tepat**

Hal ini dilakukan untuk mempermudah dan meningkatkan kinerja dari masing-masing bagian dalam pelaksanaan kebijakan. Harus ada batasan yang jelas antara hal-hal apa saja yang harus dilakukan serta hal-hal apa yang boleh dan tidak boleh diimprovisasikan.

**i.) Komunikasi dan Koordinasi yang Sempurna**

Koordinasi yang sempurna dan hierarki komando yang tunggal cenderung sulit dilakukan. Oleh karena itu diperlukan komunikasi yang baik agar arus informasi berjalan dengan efisien. Kedua hal tersebut menjadi tantangan bagi pelaksana kebijakan agar mampu melaksanakan kebijakannya.

**j.) Pihak-Pihak yang Memiliki Wewenang Kekuasaan Dapat Menuntut dan Mendapatkan Kepatuhan yang Sempurna**

Persyaratan ini menekankan bahwa otoritas dalam pelaksanaan kebijakan harus memiliki kuasa agar menjamin struktur yang ia pimpin menjalankan tugas sesuai dengan yang diinstruksikan. Hal ini penting mengingat ketidakpatuhan dalam struktur yang tidak teridentifikasi akan menghambat pelaksanaan kebijakan tersebut.

Model implementasi kebijakan selanjutnya dikemukakan oleh Daniel Masmanian dan Paul A. Sabatier yang dinamakan dengan *A Framework for Implementation Analysis* (Kerangka Analisis Implementasi). Kedua ahli ini berpendapat bahwa peran penting dari analisis implementasi kebijaksanaan negara ialah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel-variabel yang dimaksud sebagaimana terdapat dalam Wahab (2004:81) diklasifikasikan menjadi tiga kategori besar, yaitu:

- Mudah tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan.
- Kemampuan keputusan kebijaksanaan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya; dan
- Pengaruh langsung pelbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijaksanaan tersebut.

#### **6. Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 10 Tahun 2017 tentang Kawasan Tanpa Rokok**

Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 10 Tahun 2017 merupakan pembuatan kebijakan yang lebih konkret di tingkat daerah terkait pengamanan bahan yang mengandung zat adiktif berupa produk tembakau bagi kesehatan. Hal tersebut tercantum dalam konsiderans dari Peraturan Daerah ini yaitu Pasal 52 Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012.

Peraturan Daerah ini terdiri dari 12 BAB dan 23 Pasal. BAB I ialah ketentuan umum yang terdapat satu pasal. Pasal tersebut menjelaskan

tentang penjelasan terkait dengan istilah yang ada dalam Peraturan Daerah ini.

BAB II ialah ruang lingkup. Ruang lingkup Peraturan Daerah ini meliputi Kawasan Tanpa Rokok (KTR); hak, kewajiban, dan larangan; tempat khusus untuk merokok; peran serta masyarakat; terakhir yaitu pembinaan dan pengawasan. BAB III ialah maksud dan tujuan dari dibuatnya Peraturan Daerah ini. BAB IV ialah Kawasan Tanpa Rokok yang dibagi menjadi tiga bagian. Bagian kesatu (umum) meliputi tempat-tempat yang masuk dalam KTR yaitu fasilitas pelayanan kesehatan; tempat proses belajar mengajar; tempat anak bermain; tempat ibadah; angkutan umum; tempat kerja; dan tempat umum. Bagian kedua ialah pengembangan KTR, serta bagian ketiga yaitu satgas penegak KTR. BAB V ialah hak, kewajiban, dan larangan. BAB V terdiri dari tiga pasal berkaitan dengan hak-hak orang yang bukan perokok, kewajiban bagi penanggung jawab KTR serta detail larangan yang diterapkan pada lingkup KTR. BAB VI ialah tempat khusus merokok. Bagian ini terdiri dari dua pasal yang menjadi petunjuk teknis dari penyediaan tempat khusus merokok. BAB VII yaitu peran serta masyarakat. BAB VIII berisi pembinaan dan pengawasan. BAB IX berisi sanksi administratif dari teguran sampai dengan rekomendasi penarikan produk tembakau. BAB X ialah ketentuan penyidikan. BAB XI ialah ketentuan pidana, yang menegaskan bahwa pelanggar dapat didenda maksimal Rp 500.000,00 (lima ratus ribu rupiah). BAB XII ialah penutup.

Maksud dari diundangkannya Perda ini diuraikan di Pasal 3 Ayat (1) yang berbunyi ‘Peraturan daerah ini dimaksudkan sebagai landasan hukum untuk pelaksanaan KTR di Daerah.’ Sedangkan Tujuan dari diundangkannya Perda ini dinyatakan di Pasal 3 Ayat (2) yang berbunyi ‘Tujuan disusunnya Peraturan Daerah ini adalah dalam rangka: a. memberikan ruang dan lingkungan yang bersih dan sehat bagi masyarakat; b. menurunkan angka perokok dan mencegah perokok pemula; c. menurunkan angka kesakitan dan/atau angka kematian dengan cara mengubah perilaku masyarakat untuk hidup sehat; dan d. meningkatkan produktivitas kerja yang optimal.’

## **B. Penelitian yang Relevan**

Penyusunan skripsi ini mengacu pada sejumlah penelitian terdahulu berkaitan dengan peraturan tentang Kawasan Tanpa Rokok. Penelitian yang relevan tersebut diantaranya ialah:

### **1. Analisis Implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 3 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kota Semarang (Studi Kasus di Universitas Dian Nuswantoro Semarang)**

Penelitian ini dilakukan oleh Putri Permatasari dan dipublikasikan pada Tahun 2016. Penelitian ini menganalisis Implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 3 Tahun 2013 tentang Kawasan Tanpa Rokok dengan metode penelitian kualitatif. Pengambilan data dilakukan dengan teknik wawancara mendalam (*depth interview*) dan dengan grup diskusi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2013 Tentang Kawasan

Tanpa Rokok khususnya di dalam lingkup Udinus belum berjalan secara optimal.

**2. Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 4 Tahun 2016 tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Semarang**

Penelitian ini dilakukan oleh Chandra Isnawan dan dipublikasikan tahun 2017. Metode yang digunakan adalah metode kualitatif dengan teknik pengumpulan data berupa wawancara, dokumentasi, dan observasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses komunikasi kebijakan sudah berjalan melalui sosialisasi penegakan Peratran Daerah. Namun terdapat beberapa kendala dalam pelaksanaan Peraturan Daerah ini diantaranya yaitu pertama, kendala dari struktur hukumnya dimana masih terdapat pemangku kebijakan yang tidak mengindahkan peraturan tersebut. Kedua, dari segi penegakan perda ini masih bersifat umum. Ketiga, dari segi kebiasaan masyarakat dimana masih banyak masyarakat yang terbiasa merokok di sembarang tempat.

**3. Penerapan Kawasan Tanpa Rokok Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Metro Nomor 4 Tahun 2014**

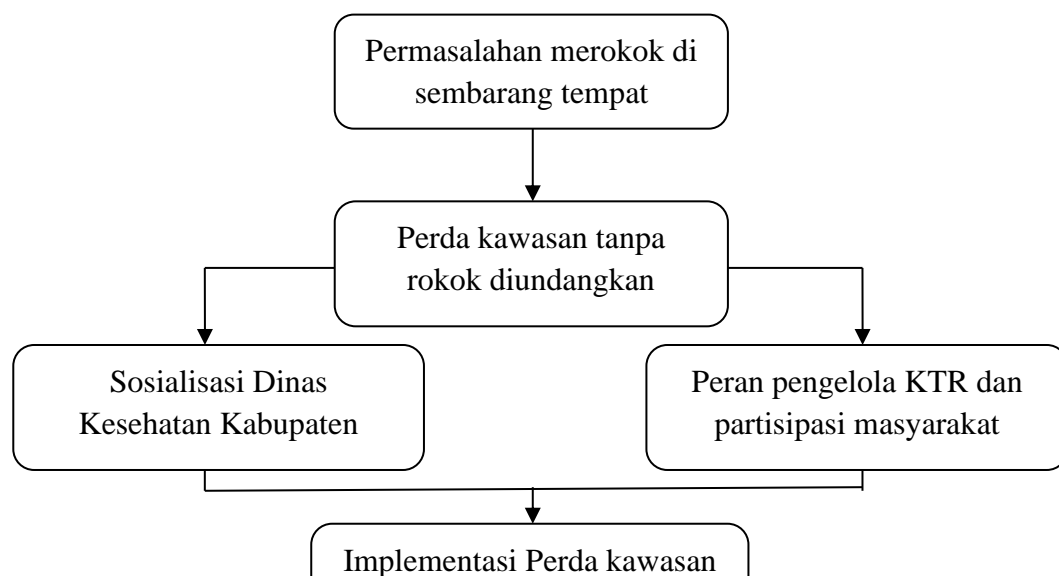
Penelitian ini dilakukan oleh Ade Retsy Ambar Wati dan dipublikasikan tahun 2017. Metode yang digunakan dalam penelitian ini ialah metode kualitatif. Peneliti melakukan pengambilan data di Kantor Dinas Kesehatan Kota Metro, Kantor Dinas Tata Kota dan Lingkungan Hidup Kota Metro, RSUD Jenderal Ahmad Yani kota Metro, dan Masjid Taqwa Kota Metro. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan kawasan tanpa rokok khususnya di Kantor Dinas Kesehatan Kota Metro

serta Dinas Tata Kota dan Lingkungan Kota Metro berjalan dengan baik. Sedangkan faktor penghambat dari penerapan peraturan ini ialah sosialisasi yang dilakukan oleh pihak pengawas yaitu Walikota Metro, Sekretaris Daerah Kota Metro, Kepala Dinas Kesehatan Kota Metro, serta anggota tim pengawas KTR dianggap belum efektif. Di sisi lain, kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi dalam penerapan peraturan ini juga masih rendah.

#### 4. Implementasi Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) Pada Angkutan Umum di Kota Sukabumi (Studi Kasus Angkutan Kota, Trayek Pasar Ramayana-Terminal Jubleg)

Penelitian ini dilakukan oleh Riva Yusdi Maulidya dan dipublikasikan tahun 2018. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif, dengan dua unit analisis yaitu Dinas Kesehatan Kota Sukabumi dan angkutan kota trayek Pasar Ramayana-Terminal Jubleg. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kawasan tanpa rokok di angkutan kota belum sepenuhnya berjalan dengan baik. Harga rokok yang murah dapat dijangkau oleh semua masyarakat. Sedangkan karakteristik agen pelaksana dan sikap para pelaksana kebijakan sudah menjalankan sesuai dengan ketentuan.

#### C. Kerangka Berfikir



Permasalahan terkait perilaku merokok di sembarang tempat mendorong diundangkannya peraturan tentang kawasan tanpa rokok. Cakupan tempat yang dijadikan kawasan tanpa rokok amat beragam, terutama berkaitan dengan tempat-tempat publik. Pada tahapan implementasi kebijakan, sebagaimana telah dipaparkan di atas bahwa peraturan yang telah dibuat oleh pemerintah seyogyanya diaplikasikan di lapangan.

Implementasi peraturan mensyaratkan peran pemerintah untuk menyosialisasikan peraturan yang telah diundangkan. Pengelola maupun penanggungjawab KTR berkewajiban pula untuk melaksanakan Peraturan Daerah ini. Di sisi lain, peraturan ini akan berseberangan dengan kebiasaan masyarakat dan menjadi tantangan tersendiri dalam proses implementasinya.

Analisis implementasi kebijakan dalam penelitian ini dilakukan dengan menggunakan teori kebijakan menurut Teori Edwards III yang

menyatakan bahwa terdapat sejumlah variabel yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan. Hal ini dipaparkan lebih lanjut dalam penelitian ini untuk mengetahui seberapa efektif implementasi kebijakan khususnya pada objek penelitian ini.



## BAB V

### PENUTUP

#### A. Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan mengenai Implementasi Peraturan Kawasan Tanpa rokok, maka dapat diambil simpulan sebagai berikut.

1. Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 10 Tahun 2017 tentang Kawasan Tanpa Rokok dilihat dari pandangan Edwards dipaparkan dalam empat variabel sebagai berikut.
  - a. Komunikasi dilakukan melalui dua cara yaitu secara langsung melalui pertemuan-pertemuan, rapat koordinasi, dan kunjungan-kunjungan ke institusi terkait. Berikutnya dengan cara melalui media yaitu program ini dikomunikasikan via media lokal serta diunggah di *website* Jaringan Dokumentasi Informasi Hukum (JDIH) Kabupaten Kebumen.
  - b. Sumber daya berkaitan dengan implementasi Perda KTR meliputi sumber daya manusia, sumber daya anggaran, sumber daya infrastruktur, dan sumber daya informasi. Sumber daya manusia terkendala pada jumlah satgas penegak KTR, sumber daya anggaran belum optimal/kurang, sumber daya infrastruktur telah ada meski belum merata.
  - c. Disposisi atau kecenderungan para pelaksana belum optimal mengacu pada petunjuk teknis pelaksanaan Perda KTR.

- d. Struktur birokrasi dalam pelaksanaan Perda KTR ialah institusi yang ditunjuk untuk melaksanakan program program Perda KTR yaitu Dinas Kesehatan, sedangkan kewenangan untuk penegakkan ada di Satuan Tugas (Satgas) KTR.
2. Faktor penghambat pelaksanaan Perda KTR ialah (a) Komunikasi dari Dinas Kesehatan belum mencakup seluruh institusi yang diwajibkan menjalankan Perda KTR, (b) Pelaksanaan Perda KTR ini mengalami keterbatasan sumber daya, (c) Pelaksana (implementor) kebijakan belum seluruhnya berkomitmen dalam menegakkan peraturan ini, (d) Hierarki birokrasi dalam pelaksanaan peraturan ini dinilai belum efisien.

## **B. Saran**

Berdasarkan simpulan dari penelitian Implementasi Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2017 tentang Kawasan Tanpa Rokok maka dapat diajukan saran sebagai berikut.

1. Pemerintah Kabupaten Kebumen sebaiknya mengkaji petunjuk teknis pelaksanaan dari Perda KTR ini berkaitan dengan evaluasi efektivitas komunikasi serta struktur birokrasi yang diterapkan.
2. Pemerintah Kabupaten Kebumen sebaiknya mengoptimalkan sumber daya baik secara kualitas maupun kuantitas serta memberikan daya dukung infrastruktur yang lebih memadai untuk melaksanakan Perda KTR.

## Daftar Pustaka

### Buku

- Danim, Sudarwan. 2000. *Pengantar Studi Penelitian Kebijakan*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Dunn, William N. *Pengantar Analisa Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada Press.
- Edwards III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington: Congressional Quarterly Press.
- Hamdi, Muchlis. 2014. *Kebijakan Publik: Proses, Analisis, dan Partisipasi*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Handoyo, Eko. 2013. *Kebijakan Publik*. Semarang : Widya Karya.
- Martono, Nanang. 2015. *Metode Penelitian Sosial: Konsep-Konsep Kunci*. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada.
- Mas'ood, Mochtar dan Collin Mac Andrew. 2008. *Perbandingan Sistem Politik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Parsons, Wayne. 2006. *Public policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Kencana.
- Santoso, Purwo. 2010. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Penerbit Polgov.
- Surbakti, Ramlan. 2010. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: PT Grasindo.
- Usman, Husaini dan Purnomo Setiady Akbar. 2004. *Metodologi Penelitian Sosial*. Jakarta: PT Bumi Aksara.
- Wahab, Solichin Abdul. 2004. *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Winarno, Budi. 2014. *Kebijakan Publik: Teori, Proses, dan Studi Kasus*. Yogyakarta: CAPS.

### **Artikel Jurnal**

- Akib, Haedar. 2010. 'Implementasi Kebijakan: Apa, Mengapa, dan Bagaimana'. *Jurnal Administrasi Publik*. Makassar: Universitas Negeri Makassar. Hal. 1-11.
- Feis, Imronah. 2009. 'Implementasi Kebijakan: Perspektif, Model, dan Kriteria Pengukurannya'. *Gema Eksos*. Demak : Universitas Sultan Fatah. Hal. 1098-1118.
- Ingan, Falentina Agun. 2016. 'Implementasi Peraturan Gubernur Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kawasan Tanpa Rokok (Studi Kasus di Rumah Sakit Umum Daerah Abdul Wahab Sjahranie (RSUD AWS) Kota Samarinda)'. *eJournal Ilmu Pemerintahan*. Samarinda. Universitas Mulawarman. Hal 500-514.
- Maulidya, Riva Yusdi. 2018. 'Implementasi Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) pada Angkutan Umum di Kota Sukabumi (Studi Kasus di Angkutan Kota, Trayek Pasar Ramayana-Terminal Jubleg)'. *Jurnal Pendidikan Ilmu Sosial Vol.27, No.2*. Sukabumi: Universitas Muhamadiyah Sukabumi. Hal. 170-178.
- Prasetya, Hendry Eka dkk. 2014. 'Implementasi Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di Stasiun Tawang Kota Semarang'. *Journal of Public Policy and Management Review vol.3, no.4*. Semarang. Universitas Diponegoro. Hal 1-18.

### **Skripsi**

- Wati, Ade Resty Ambar. 2017. 'Penerapan Kawasan Tanpa Rokok Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Metro Nomor 4 Tahun 2014'. *Skripsi*. Bandar Lampung: Fakultas Hukum Universitas Lampung.

### **Peraturan Perundang-Undangan & Bahan Pustaka Atas Nama Lembaga**

- Badan Pusat Statistik Kabupaten Kebumen. 2018. *Kabupaten Kebumen dalam Angka 2018*. Kebumen: Badan Pusat Statistik Kabupaten Kebumen.
- Dinas Kesehatan Kabupaten Kebumen. 2016. *Profil Kesehatan Kabupaten Kebumen 2016*. Kebumen: Dinas Kesehatan Kabupaten Kebumen.
- Kementerian Kesehatan Republik Indonesia. 2019. *Laporan Nasional Riskesdas 2018*. Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Kesehatan.
- \_\_\_\_\_. 2010. *Pedoman Pengembangan Kawasan Tanpa Rokok*. Jakarta: Kementerian Kesehatan RI.

Peraturan Bupati Kebumen Nomor 65 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, serta Tata Kerja Dinas Kesehatan

Peraturan Bupati Kebumen Nomor 66 tahun 2017 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 10 Tahun 2017 tentang Kawasan Tanpa Rokok.

Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 10 Tahun 2017 Tentang Kawasan Tanpa Rokok.

### **Website & Publikasi Online**

Hayati, Istiqomatul. 2017. 'Penegakan Kawasan Tanpa Rokok Indonesia tertinggal'. Diakses dari <https://www.tempo.co>

Website Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Kabupaten Kebumen

(JDIH). <https://jdih.kebumenkab.go.id>