BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Pustaka Terkait Permasalahan

1. Kebijakan Publik

a. Definisi Kebijakan Publik

Kebijakan publik dapat dimaknai sebagai rangkaian Tindakan yang disusun secara sadar, terencana, dan terukur oleh pemerintah, dengan melibatkan berbagai pemangku kepentingan di bidang tertentu, guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Agar kebijakan publik dapat berjalan secara efektif, dibutuhkan proses sosialisasi, implementasi, dan pengawasan yang sistematis. Kebijakan publik harus diterjemahkan ke dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang memiliki daya paksa hukum.

Berdasarkan hal tersebut, kebijakan publik dapat dipahami sebagai produk kebijakan dari pemerintah yang berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat, yang diwujudkan dalam bentuk peraturan, undang-undang, atau regulasi lainnya. Karena bersifat mengikat, kebijakan publik wajib dipatuhi oleh seluruh elemen masyarakat tanpa pengecualian. Sebelum kebijakan tersebut diberlakukan, kebijakan tersebut melalui proses penetapan dan pengesahan oleh Lembaga atau otoritas yang memiliki kewenangan hukum (Ramdhani dkk.,2017).

b. Tahapan Rumusan Kebijakan Publik

Dari beberapa pendapat dalam kebijakan publik tersebut ada terdapat empat tahapan utama yaitu (Desrinelti dkk., 2021):

1) Tahapan penyusunan agenda, pada tahapan ini masalah publik ini adalah tahapan penyelesaian masalah publik yang akan

menjadi perumusan kebijakan, sehingga perlu ketelitian dalam menilai serta mengkaji setiap permasalahan yang dihadapi.

2) Tahapan perumusan kebijakan, pada tahap ini masalah yang ada dalam suatu agenda kebijakan dan akan dibahas bersama oleh pelaku-pelaku kebijakan maka akan dirumuskan suatu alternatif pemilihan untuk dapat digunakan dalam pemecahan masalah. Dan dalam perumusan kebijakan akan ada banyak kekuatan kepentingan yang dapat mempengaruhi pengambilan kebijakan.
3) Tahap implementasi, pada tahapan ini program yang telah diputuskan dan dirumuskan akan dijadikan sebagai alternatif penyelesaian masalah dan akan dilaksanakan oleh bidang administrasi dan para birokrat pada tingkat terendah.
4) Tahap Evaluasi kebijakan, dalam tahapan kebijakan yang telah dilaksanakan akan dinilai dan evaluasi sejauh mana tingkat penyelesaian masalah dengan memperhatikan kendala serta dampak dari penyelesaian/pemecahan masalah tersebut

2. Konsep Implementasi kebijakan

a. Pengertian Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan publik merupakan suatu bentuk tindakan nyata yang mencakup intervensi atau pengaruh terhadap aspek-aspek tertentu dalam kehidupan masyarakat, sebagaimana telah dirumuskan dalam kebijakan yang telah ditetapkan. Proses ini melibatkan pemanfaatan berbagai sumber daya yang tersedia baik sumber daya manusia, keuangan, maupun kelembagaan dengan tujuan untuk mewujudkan sasaran dan tujuan kebijakan tersebut. Pelaksanaan ini dilakukan dengan harapan akan menghasilkan dampak sesuai dengan yang telah direncanakan (Sutmasa, 2021)

b. Model Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang penting dalam proses kebijakan publik yang menentukan efektivitas kebijakan tersebut. Namun, dalam pelaksanaan kebijakan publik tidaklah sederhana. Implementasi tidak hanya melibatkan pengubahan keputusan-keputusan politik menjadi prosedur rutin melalui birokrasi, tetapi juga mencakup aspek yang jauh lebih kompleks. Proses ini berkaitan dengan konflik, pengambilan keputusan, dan distribusi manfaat kebijakan kepada pihak-pihak tertentu.

Dalam hal ini para ahli mengemukakan bahwa telah mengembangkan beberapa model pendekatan dalam implementasi kebijakan publik yang mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilannya (Sutmasa, 2021)

1. Model Donald Van Metter dan Carl Van Horn

   Model implementasi kebijakan Donald Van Metter dan Carl Van Horn, yang menggunakan pendekatan *top*-down, menggambarkan implementasi sebagai upaya yang dirancang untuk mencapai kinerja kebijakan publik yang optimal. Dalam model ini, terdapat sejumlah variabel yang mempengaruhi keberhasilan kinerja kebijakan publik.

   a) Ukuran dan Tujuan Kebijakan

      Keberhasilan implementasi kebijakan dapat diukur jika ukuran keberhasilan dan tujuan kebijakan tersebut disesuaikan dengan kenyataan sosial dan budaya yang ada di lingkungan para pelaksana. Artinya, kebijakan akan sulit berhasil jika target atau ukurannya tidak realistis atau tidak cocok dengan kondisi masyarakat tempat kebijakan itu dijalankan.

b) Sumber Daya

Sumber daya manusia merupakan faktor yang paling berperan penting dalam keberhasilan suatu program atau kebijakan, meskipun ada sumber daya lain seperti dana, waktu, dan fasilitas yang juga mendukung. Tanpa kualitas dan kesiapan sumber daya manusia yang memadai, sumber daya lain tersebut tidak akan dapat dimanfaatkan secara optimal.

c) Karakteristik Agen Pelaksana

Proses implementasi mencakup keberadaan organisasi formal maupun informal yang perlu disesuaikan dengan objek atau pihak tertentu yang menjadi sasaran perubahan. Sebagai contoh, untuk mengubah perilaku manusia, diperlukan agen pelaksana yang memiliki karakteristik tegas, jelas dalam tindakannya, dan konsisten agar perubahan yang diharapkan dapat tercapai.

d) Sikap Para Pelaksana

Sikap menerima atau menolak dari pelaksana kebijakan bisa saja muncul karena sering kali kebijakan yang dibuat bukan berasal dari masyarakat setempat yang lebih memahami situasi dan masalah yang mereka hadapi secara langsung. Akibatnya, kebijakan tersebut mungkin dianggap kurang relevan atau tidak sesuai dengan kebutuhan nyata di lapangan.

e) Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana

Semakin lancar koordinasi dan komunikasi antara semua pihak yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan, maka kemungkinan terjadinya kesalahan dalam proses implementasi akan semakin kecil. Dengan komunikasi yang baik, setiap pihak

dapat saling memahami tugas, peran, dan tanggung jawabnya sehingga pelaksanaan kebijakan dapat berjalan lebih efektif.

f) Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik

Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik yang tidak mendukung bisa menjadi penyebab utama gagalnya pelaksanaan kebijakan. Sebaliknya, jika kondisi lingkungan tersebut mendukung, maka pelaksanaan kebijakan cenderung berjalan lebih baik dan efektif.

2. Model George C. Edward III

Terdapat 4 variabel yang sangat menentukan keberhasilan dalam implementasi kebijakan, diantaranya adalah sebagai berikut:

a) Komunikasi

Komunikasi yang efektif akan membantu memastikan bahwa kebijakan dipahami secara tepat oleh semua pihak terkait. Dengan pemahaman yang benar tersebut, pelaksanaan kebijakan pun dapat berjalan dengan lebih baik dan efisien.

b) Sumber Daya

Tanpa adanya sumber daya, pelaksanaan kebijakan tentu tidak akan bisa berjalan. Dalam model Edward III, sumber daya ini mencakup beberapa elemen penting, yaitu staf, informasi, wewenang, dan fasilitas.

c) Disposisi

Disposisi berkaitan dengan sikap para pelaksana yang harus sejalan dan mendukung kebijakan publik. Disposisi tidak hanya soal memahami apa yang harus dilakukan, tetapi juga mencakup kemampuan untuk benar-benar menjalankan kebijakan tersebut.

d) Struktur Birokrasi

Kebijakan publik seringkali memiliki tingkat kompleksitas yang tinggi, sehingga memerlukan kolaborasi antara berbagai pihak. Apabila struktur birokrasi tidak mendukung kebijakan tersebut, maka pemanfaatan sumber daya yang ada menjadi tidak optimal..

3. Model Implementasi Daniel A. Mazmanian dan Sabatier

Menurut Daniel Mazmanian dan Sabatier, ada 3 variabel besar yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan:

a) Kemampuan dilacak masalahnya

Merupakan salah satu variabel penting dalam model implementasi kebijakan publik. Teori ini menjelaskan sejauh mana suatu masalah atau isu dapat diidentifikasi, dipahami, dan dikendalikan secara efektif melalui kebijakan. Dengan kata lain, semakin mudah suatu masalah untuk dilacak dan dikendalikan, maka semakin besar peluang keberhasilan implementasi kebijakannya.

b) Kemampuan peraturan untuk menyusun pelaksanaan

Teori ini menekankan sejauh mana suatu peraturan atau kebijakan dirancang dengan baik sehingga mampu mengarahkan, mengontrol, dan memfasilitasi proses pelaksanaannya di lapangan. Semakin jelas dan terstruktur isi suatu peraturan, maka semakin besar pula kemungkinan kebijakan tersebut dapat diimplementasikan secara efektif.

c) Variabel *non-statutori* yang mempengaruhi implementasi

Menekankan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan tidak hanya ditentukan oleh kualitas hukum atau peraturan itu sendiri, tetapi juga oleh faktor-faktor eksternal yang tidak tertulis

dalam undang-undang. Variabel *non-statutori* ini mencakup aspek sosial, ekonomi, budaya, politik, dan perilaku individu yang memengaruhi sejauh mana suatu kebijakan dapat dijalankan di lapangan.

d) Tahap variabel tergantung dalam proses implementasi

Menekankan bahwa efektivitas implementasi kebijakan sangat bergantung pada variabel-variabel yang berubah seiring tahap-tahap pelaksanaan kebijakan. Dengan kata lain, keberhasilan suatu kebijakan bukan hanya ditentukan oleh undang-undang itu sendiri, tetapi juga oleh bagaimana variabel tertentu seperti perilaku implementor, dukungan sumber daya, dan respons masyarakat berinteraksi dan berkembang sepanjang proses implementasi.

3. Tinjauan Peraturan Larangan Merokok Saat Berkendara di Jalanan Umum

Kebijakan larangan merokok saat berkendara dibuat dengan tujuan agar untuk meningkatkan keselamatan lalu lintas dan menjaga konsentrasi pengemudi. Kebijakan ini sekaligus mendukung upaya pengendalian tembakau dan menciptakan lingkungan yang lebih sehat di ruang publik.Berikut beberapa peraturan yang mengatur tentang larangan merokok saat berkendara di jalan umum:

a. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan,

Pembinaan lalu lintas dan angkutan jalan di Indonesia merupakan bagian penting dari upaya pemerintah dalam mewujudkan sistem transportasi yang aman, tertib, dan berkelanjutan. Berdasarkan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan

Jalan, pembinaan tersebut dilakukan oleh instansi pembina dan mencakup beberapa aspek strategis. Di antaranya adalah penetapan sasaran dan arah kebijakan pengembangan sistem lalu lintas dan angkutan jalan nasional, serta penetapan norma, standar, pedoman, kriteria, dan prosedur yang berlaku secara nasional. Selain itu, instansi pembina juga bertanggung jawab dalam menetapkan kompetensi pejabat yang menjalankan fungsi di bidang ini, memberikan pelatihan dan bimbingan teknis kepada pemerintah daerah, serta melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan oleh pemerintah provinsi dan kabupaten/kota.

Selanjutnya, dalam Pasal 105 ditegaskan bahwa setiap orang yang menggunakan jalan wajib berperilaku tertib serta mencegah tindakan yang dapat membahayakan keselamatan lalu lintas atau merusak jalan. Hal ini sejalan dengan Pasal 106 ayat (1) yang mewajibkan pengemudi kendaraan bermotor untuk mengemudi dengan wajar dan penuh konsentrasi. Larangan merokok saat berkendara menjadi relevan dalam konteks ini karena kegiatan tersebut dapat mengganggu konsentrasi pengemudi, memicu potensi kecelakaan, serta melanggar prinsip berkendara yang aman.

Lebih lanjut, Pasal 283 mengatur sanksi bagi pengemudi yang tidak mengemudikan kendaraannya secara wajar dan melakukan kegiatan lain yang menyebabkan gangguan konsentrasi saat mengemudi. Pelanggaran terhadap ketentuan ini dapat dikenakan sanksi berupa pidana kurungan paling lama tiga bulan atau denda paling banyak Rp750.000. Dengan demikian, merokok saat mengemudi dapat dikategorikan sebagai bentuk pelanggaran lalu lintas karena dinilai dapat mengganggu konsentrasi dan membahayakan keselamatan pengguna jalan lainnya.

b. Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 12 Tahun 2019 tentang Perlindungan Keselamatan Pengguna Sepeda Motor.

Dalam rangka mewujudkan layanan transportasi yang tidak hanya aman tetapi juga nyaman bagi masyarakat, regulasi turut mengatur perilaku dan etika pengemudi, khususnya pengemudi sepeda motor yang digunakan untuk kepentingan masyarakat. Berdasarkan ketentuan Pasal 6, pemenuhan aspek kenyamanan bagi penumpang maupun pengguna jalan lainnya mencakup beberapa hal penting. Di antaranya adalah kewajiban bagi pengemudi untuk menggunakan pakaian yang sopan, bersih, dan rapi, serta menunjukkan perilaku yang ramah dan sopan selama berkendara. Lebih lanjut, pengemudi juga dilarang merokok atau melakukan aktivitas lain yang dapat mengganggu konsentrasi saat mengendarai sepeda motor. Larangan ini secara langsung mendukung terciptanya kondisi berkendara yang tertib, aman, dan berorientasi pada keselamatan semua pihak.

Untuk menjamin kepatuhan terhadap ketentuan tersebut, Pasal 14 mengatur bahwa perusahaan aplikasi transportasi daring wajib menyusun standar operasional prosedur (SOP) yang berkaitan dengan pemberian sanksi terhadap pengemudi. SOP ini mencakup jenis sanksi seperti penghentian operasional sementara (suspend) dan pemutusan kemitraan, serta menjelaskan tingkatan, tahapan, dan mekanisme pencabutan sanksi tersebut. Aturan ini bertujuan agar perusahaan aplikasi memiliki pedoman yang jelas dan objektif dalam menindak pelanggaran, termasuk pelanggaran terkait perilaku pengemudi yang merokok saat berkendara.

Selanjutnya, pengawasan terhadap pelaksanaan regulasi ini menjadi tanggung jawab pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sebagaimana tertuang dalam Pasal 19. Pemerintah dan/atau pemerintah

daerah memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap penggunaan sepeda motor untuk kepentingan masyarakat, termasuk memastikan bahwa pengemudi mematuhi standar pelayanan yang telah ditetapkan. Pengawasan ini merupakan bagian dari upaya untuk menjamin keselamatan, kenyamanan, dan kepatuhan dalam layanan transportasi yang berbasis pada kepentingan umum..

c. Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Kawasan Tanpa Rokok

Pemerintah daerah, dalam hal ini Wali Kota, memiliki kewenangan untuk menetapkan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) sebagai upaya melindungi masyarakat dari paparan asap rokok di ruang-ruang publik. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (1) yang menyebutkan bahwa Wali Kota berwenang menetapkan area-area tertentu sebagai Kawasan Tanpa Rokok. Kawasan-kawasan tersebut mencakup berbagai tempat strategis yang digunakan oleh masyarakat luas, seperti fasilitas pelayanan kesehatan, tempat proses belajar-mengajar, tempat anak bermain, tempat ibadah, angkutan umum, tempat kerja, serta tempat umum dan lokasi lain yang ditetapkan oleh pemerintah. Penetapan kawasan ini bertujuan untuk menciptakan lingkungan yang sehat, aman, dan terbebas dari bahaya asap rokok, terutama di ruang yang digunakan bersama oleh kelompok rentan seperti anak-anak, pasien, dan masyarakat umum.

Selanjutnya, Pasal 9 ayat (5) menjelaskan bahwa angkutan umum yang termasuk dalam kategori Kawasan Tanpa Rokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 huruf e mencakup berbagai moda transportasi seperti bus, mikrolet, taksi, dan perahu. Artinya, seluruh kendaraan umum yang digunakan untuk mengangkut penumpang secara komersial juga masuk dalam cakupan area yang harus bebas dari aktivitas merokok.

Ketentuan ini mempertegas bahwa merokok di dalam angkutan umum bukan hanya berisiko mengganggu kenyamanan dan kesehatan penumpang lainnya, tetapi juga merupakan bentuk pelanggaran terhadap regulasi daerah yang telah menetapkan zona bebas rokok demi kepentingan kesehatan masyarakat secara menyeluruh.

B. Tinjauan Pustaka Terkait Karya

1. Definisi dan Karakteristik *Policy Brief*

Policy brief adalah dokumen ringkas yang dirancang untuk menyajikan informasi berbasis bukti serta rekomendasi kebijakan yang jelas dan terstruktur kepada para pembuat keputusan (Cairney, 2019). Dalam praktik kebijakan publik, *policy brief* berfungsi sebagai alat komunikasi yang menjembatani hasil penelitian akademik dengan kebutuhan para pemangku kebijakan dalam merumuskan regulasi yang lebih efektif dan efisien (Djani, 2022).

Di Indonesia, *policy brief* telah menjadi salah satu instrumen penting dalam advokasi kebijakan publik, terutama dalam bidang sosial, ekonomi, lingkungan, serta kesehatan masyarakat (Ma'mun, 2023). Pemerintah dan lembaga penelitian sering menggunakan *policy brief* sebagai dasar dalam penyusunan regulasi untuk memastikan bahwa kebijakan yang diimplementasikan tidak hanya berdasarkan asumsi atau kepentingan politik, tetapi juga pada kajian empiris yang dapat dipertanggungjawabkan (Marbun, 2023).

Dalam konteks larangan merokok saat mengendarai kendaraan bermotor di jalan umum, *policy brief* memiliki peran yang sangat penting dalam memberikan pemahaman mengenai dampak negatif dari kebiasaan tersebut. Selain berkontribusi terhadap tingginya risiko kecelakaan lalu lintas akibat berkurangnya konsentrasi pengemudi, kebiasaan merokok saat berkendara

juga berdampak terhadap kesehatan publik, terutama bagi pengguna jalan lain yang terpapar asap rokok. Dengan adanya *policy brief*, pemerintah dapat memperoleh gambaran yang lebih komprehensif mengenai urgensi regulasi, hambatan yang mungkin muncul dalam implementasi kebijakan, serta solusi berbasis bukti yang dapat digunakan untuk mengatasi tantangan tersebut.

2. Tujuan dan Manfaat *Policy Brief* dalam Pengambilan Keputusan

Menurut (Bardach, 2012)*policy brief* bertujuan untuk menyederhanakan kompleksitas suatu permasalahan kebijakan agar lebih mudah dipahami oleh para pengambil keputusan, baik di tingkat pemerintah pusat maupun daerah. Dengan format yang ringkas dan berbasis data, *policy brief* memungkinkan pembuat kebijakan untuk mengevaluasi berbagai opsi kebijakan secara cepat dan efektif sebelum mengambil keputusan strategis.

Di Indonesia, *policy brief* digunakan dalam berbagai sektor kebijakan, termasuk pendidikan, transportasi, dan kesehatan, guna mempercepat proses pengambilan keputusan yang berbasis bukti (Ruhimat, 2022). Dalam konteks transportasi, misalnya, *policy brief* telah digunakan dalam penyusunan kebijakan terkait peningkatan keselamatan lalu lintas, optimalisasi transportasi umum, serta penerapan teknologi dalam sistem manajemen lalu lintas (Mahardhani, 2018).

Selain itu, penelitian oleh (Marlina dkk., 2021)menegaskan bahwa *policy brief* dapat meningkatkan transparansi dalam penyusunan kebijakan serta memperkuat keterlibatan pemangku kepentingan dalam proses pengambilan keputusan. Dengan adanya dokumen ini, pihak-pihak yang berkepentingan, seperti akademisi, organisasi masyarakat sipil, dan pelaku industri, dapat memahami landasan empiris dari suatu kebijakan serta berpartisipasi secara aktif dalam proses formulasi dan implementasinya.

Dalam konteks regulasi larangan merokok saat mengendarai kendaraan bermotor, *policy brief* dapat membantu pemerintah dalam merancang kebijakan yang lebih efektif dengan mempertimbangkan berbagai faktor, seperti aspek hukum, sosial, ekonomi, dan kesehatan. Dengan adanya dokumen yang berbasis bukti, pemerintah dapat mengantisipasi berbagai tantangan dalam implementasi kebijakan, termasuk resistensi dari kelompok tertentu, serta menyusun strategi komunikasi yang lebih baik untuk meningkatkan kesadaran publik mengenai pentingnya regulasi tersebut.

3. Struktur dan Elemen Utama dalam Pembuatan Policy Brief yang Efektif

Menurut Young dan Quinn (2012), *policy brief* yang efektif harus memiliki struktur yang sistematis agar informasi yang disajikan dapat dipahami dengan jelas oleh pembuat kebijakan. Struktur yang umum digunakan dalam *policy brief* mencakup beberapa elemen utama, yaitu:

a. Ringkasan Eksekutif

Bagian ini berisi gambaran singkat mengenai isu yang dibahas, temuan utama dari analisis kebijakan, serta rekomendasi kebijakan yang diajukan. Ringkasan eksekutif harus ditulis secara padat dan jelas agar dapat menarik perhatian pembuat kebijakan dalam waktu singkat.

b. Latar Belakang Masalah

Bagian ini menjelaskan permasalahan yang sedang dihadapi, termasuk data empiris yang mendukung urgensi dari kebijakan yang diusulkan. Dalam konteks larangan merokok saat berkendara, bagian ini dapat memuat data mengenai tingkat kecelakaan yang terkait dengan aktivitas merokok serta dampak kesehatan dari paparan asap rokok bagi pengguna jalan lainnya.

c. Analisis Kebijakan

Bagian ini berisi evaluasi terhadap berbagai alternatif kebijakan yang dapat diterapkan untuk mengatasi permasalahan yang diangkat. Dalam hal ini, analisis dapat mencakup studi perbandingan dengan regulasi serupa di negara lain serta kajian dampak sosial dan ekonomi dari kebijakan yang diusulkan.

d. Rekomendasi Kebijakan

Bagian ini menyajikan solusi konkret yang dapat diadopsi oleh pembuat kebijakan berdasarkan hasil analisis yang telah dilakukan. Rekomendasi yang disampaikan harus realistis dan dapat diimplementasikan dengan mempertimbangkan sumber daya yang tersedia serta aspek regulasi yang berlaku.

Dalam konteks Indonesia, struktur *policy brief* sering kali menyesuaikan dengan kebutuhan spesifik sektor kebijakan yang menjadi fokus kajian. Studi oleh Marbun (2023) menunjukkan bahwa *policy brief* di sektor transportasi cenderung lebih menekankan pada aspek teknis dan regulasi, sedangkan di sektor kesehatan lebih berfokus pada implikasi kesehatan masyarakat serta strategi komunikasi kebijakan yang efektif.

4. Pengaruh Policy Brief terhadap Perubahan Kebijakan Kesehatan Masyarakat Terkait Merokok

Menurut Hoffman (2019), *policy brief* memainkan peran penting dalam advokasi kebijakan kesehatan masyarakat, terutama dalam regulasi pengendalian tembakau. Banyak negara telah mengadopsi kebijakan berbasis rekomendasi *policy brief* untuk menekan prevalensi merokok, termasuk melalui pelarangan iklan rokok, peningkatan cukai, dan kampanye kesadaran kesehatan.

Penelitian oleh Ruhimat (2022) menunjukkan bahwa *policy brief* berkontribusi dalam penyusunan kebijakan cukai rokok yang lebih ketat guna mengurangi prevalensi merokok di kalangan remaja. Penerapan kebijakan kenaikan tarif cukai rokok yang berkelanjutan setiap tahunnya didasarkan pada temuan bahwa peningkatan harga rokok secara langsung berdampak pada penurunan konsumsi, terutama di kelompok usia muda. Hal ini sejalan dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 191/PMK.010/2022 tentang Perubahan Tarif Cukai Hasil Tembakau, yang mengacu pada berbagai kajian kebijakan berbasis bukti dalam *policy brief*.

C. Penelitian Terdahulu

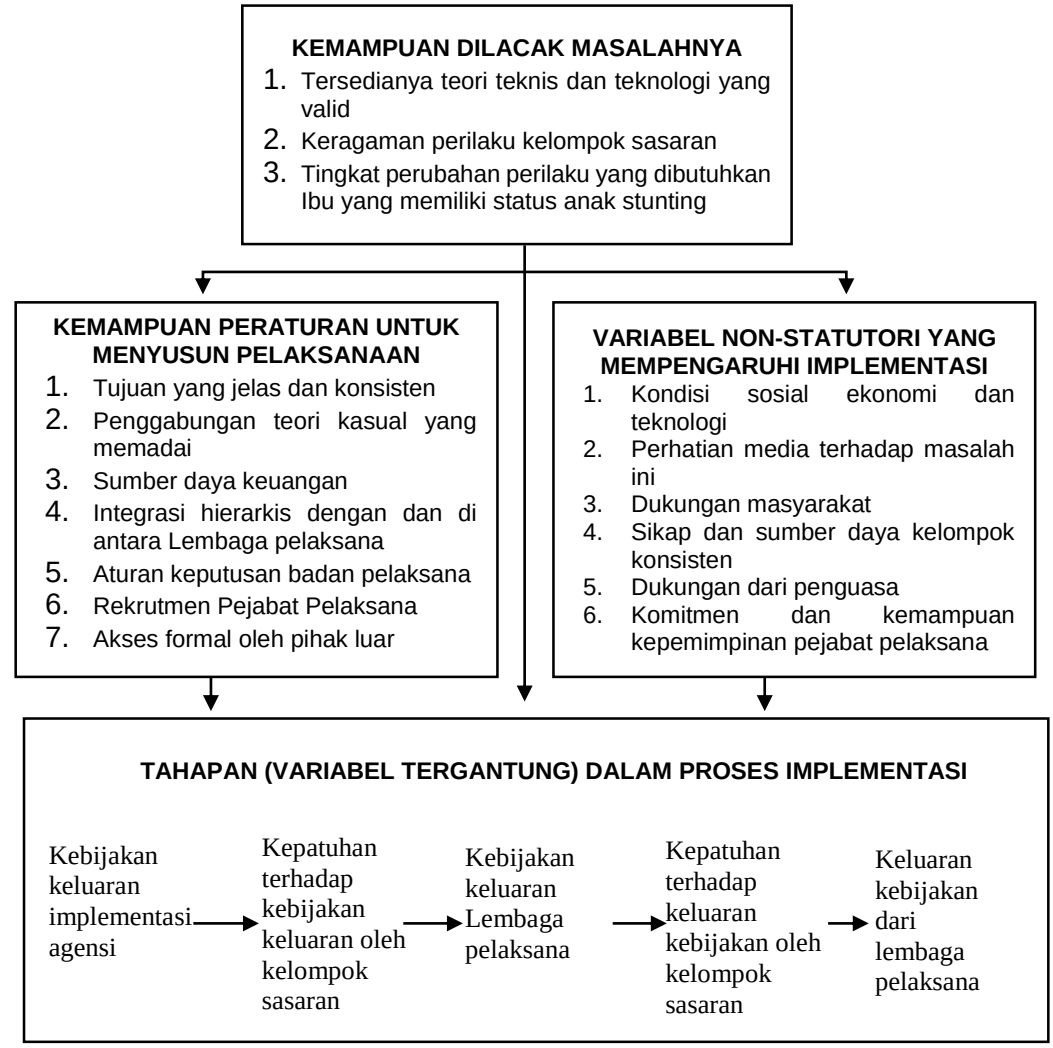
1. Penelitian yang ditulis (Rustam dkk., 2023) berjudul tentang “Penerapan Aturan Terhadap Pengendara yang Merokok Saat Berlalu Lintas di Satlantas Gorontalo Kota”, metode yang digunakan yaitu pendekatan empiris deskriptif; observasi dan wawancara dengan Satlantas Gorontalo Kota. Hasil dari penelitian ini yaitu merokok saat berkendara mengganggu konsentrasi dan meningkatkan risiko kecelakaan; penegakan hukum belum maksimal; upaya preventif dan represif dilakukan oleh Satlantas. Dalam peneltian sebelumnya memiliki persamaan dengan penelitian peneliti yaitu represif dilakukan oleh Satlanta, perbedaan penelitian peneliti dengan penelitian sebelumnya adalah fokus pada implementasi aturan di lapangan oleh apparat kepolisian di Kota Gorontalo.
2. Penelitian yang ditulis (Yusrin dkk., 2023) berjudul tentang “Self Awareness Perokok saat Berkendara”, metode yang digunakan yaitu Kuantitatif deskriptif dengan kuesioner dan uji Kruskal-Wallis. Hasil dari penelitian ini yaitu Kesadaran diri pengendara yang merokok tergolong sedang;

kesadaran emosional bervariasi berdasarkan usia. Dalam peneltian sebelumnya memiliki persamaan dengan penelitian peneliti yaitu menyoroti bahaya merokok saat berkendara terhadap keselamatan, perbedaan penelitian peneliti dengan penelitian sebelumnya adalah Fokus pada tingkat kesadaran diri pengendar.

3. Penelitian yang ditulis (Puspawahyu Heliyana dkk., 2022) berjudul tentang "Penegakan Hukum terhadap Pelanggaran Lalu Lintas Terkait Perilaku Merokok dalam Mengendarai Kendaraan Bermotor di Denpasar pada Masa Pandemi COVID-19", metode yang digunakan yaitu Yuridis normative. Hasil dari penelitian ini yaitu merokok saat berkendara membahayakan pengendara lain dan berpotensi menyebarkan COVID-19; diperlukan penegakan hukum yang lebih tegas. Dalam peneltian sebelumnya memiliki persamaan dengan penelitian peneliti yaitu menyoroti bahaya merokok saat berkendara terhadap keselamatan, perbedaan penelitian peneliti dengan penelitian sebelumnya adalah Fokus pada penegakan hukum selama pandemi.

D. Kerangka Pikir

Gambar 2
Kerangka Pikir Menurut Mazmanian dan Zabatier



Sumber:Riant Nugroho, 2008

Kerangka berpikir ini menggambarkan hubungan antarvariabel yang memengaruhi proses implementasi kebijakan larangan merokok saat berkendara di jalan umum Kota Makassar. Implementasi kebijakan dipengaruhi oleh kemampuan pelaksana untuk mengidentifikasi masalah, kualitas regulasi, faktor *non-statutori*, serta tahapan yang dilalui hingga kebijakan benar-benar dijalankan di lapangan.

1. Kemampuan Dilacak Masalahnya

Tahap awal implementasi menuntut kemampuan pelaksana kebijakan untuk mengenali dan memahami permasalahan yang menjadi sasaran kebijakan.

a. Pertama, pelaksanaan kebijakan larangan merokok saat berkendara di Kota Makassar memerlukan landasan teori teknis dan dukungan teknologi yang valid. Hal ini mencakup kajian ilmiah mengenai bahaya merokok saat berkendara yang dapat mengganggu konsentrasi, koordinasi tangan, dan pandangan pengendara. Data dari Dinas Perhubungan dan Satlantas Polrestabes Makassar yang mencatat insiden lalu lintas akibat kelalaian pengendara, termasuk yang diindikasikan merokok saat mengemudi, menjadi dasar penting dalam menyusun strategi implementasi. Pemanfaatan teknologi seperti kamera tilang elektronik (ETLE) dan rekaman CCTV lalu lintas juga membantu memvalidasi pelanggaran dan mempermudah penindakan.
b. Kedua, keragaman perilaku kelompok sasaran perlu menjadi perhatian serius dalam penerapan kebijakan ini. Masyarakat Kota Makassar memiliki kebiasaan yang beragam, baik dari segi jenis kendaraan yang digunakan maupun perilaku merokok saat berkendara. Misalnya, pengendara sepeda motor cenderung merokok sambil memegang setang, sedangkan sopir angkutan umum sering merokok di tengah perjalanan sambil melayani penumpang. Perbedaan perilaku ini menuntut strategi sosialisasi dan pengawasan yang berbeda agar pesan kebijakan dapat diterima oleh semua segmen masyarakat secara efektif.

c. Ketiga, tingkat perubahan perilaku masyarakat menjadi indikator utama keberhasilan kebijakan larangan merokok saat berkendara. Evaluasi dilakukan dengan membandingkan jumlah pelanggaran yang tercatat sebelum dan sesudah penerapan peraturan, seperti Peraturan Daerah Kota Makassar yang mengatur Kawasan Tanpa Rokok dan larangan merokok di fasilitas umum, termasuk di jalan raya saat berkendara. Penurunan signifikan jumlah pelanggaran menunjukkan bahwa kebijakan tersebut mampu mengubah perilaku masyarakat, meningkatkan kesadaran keselamatan berlalu lintas, dan mendukung visi kota sehat yang dicanangkan Pemerintah Kota Makassar.

2. Kemampuan Peraturan untuk Menyusun Pelaksanaan

Keberhasilan implementasi juga bergantung pada kualitas regulasi yang menjadi payung hukum.

a. Pertama, tujuan yang jelas dan konsisten dalam kebijakan larangan merokok saat berkendara sangat penting untuk menghindari multitafsir, baik di kalangan aparat penegak hukum maupun masyarakat. Peraturan harus secara tegas menyebutkan bahwa larangan ini bertujuan melindungi keselamatan pengendara dan pengguna jalan lain, mencegah gangguan konsentrasi, serta mendukung upaya menciptakan lingkungan lalu lintas yang lebih aman dan sehat di Kota Makassar.

b. Kedua, penggabungan teori kausal yang memadai menjadi landasan ilmiah dan empiris bagi kebijakan ini. Dasar kebijakan dapat diperkuat dengan merujuk pada hasil penelitian yang menunjukkan bahwa merokok saat mengemudi dapat mengurangi fokus, memperlambat respon terhadap situasi darurat, serta meningkatkan risiko kecelakaan. Kajian semacam ini memastikan bahwa kebijakan tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga memiliki legitimasi akademis dan praktis.

c. Ketiga, ketersediaan sumber daya keuangan menjadi faktor penentu keberhasilan implementasi. Anggaran diperlukan untuk membiayai kampanye sosialisasi yang masif melalui media cetak, elektronik, dan digital, pemasangan rambu-rambu larangan merokok di area lalu lintas strategis, serta operasional penegakan hukum oleh petugas di lapangan. Tanpa dukungan finansial yang memadai, kebijakan akan sulit berjalan efektif.
d. Keempat, integrasi hierarkis antar lembaga pelaksana seperti Dinas Perhubungan, Satuan Lalu Lintas Polrestabes Makassar, dan Satpol PP sangat diperlukan untuk memastikan koordinasi yang baik. Sinergi ini memungkinkan penegakan hukum dilakukan secara konsisten dan merata di seluruh wilayah kota, sehingga kebijakan tidak hanya berlaku di titik-titik tertentu, tetapi di seluruh jaringan jalan umum.
e. Kelima, aturan keputusan badan pelaksana dalam bentuk pedoman teknis atau SOP (Standard Operating Procedure) menjadi panduan operasional bagi petugas di lapangan. Misalnya, SOP penindakan pelanggaran larangan merokok saat berkendara harus mencakup prosedur pemberhentian kendaraan, pencatatan pelanggaran, serta mekanisme pemberian sanksi yang sesuai peraturan daerah.
f. Keenam, akses formal oleh pihak luar membuka ruang partisipasi bagi masyarakat, media, dan LSM dalam mendukung pengawasan implementasi kebijakan. Melibatkan pihak luar dalam pemantauan tidak hanya meningkatkan transparansi, tetapi juga memperkuat efek jera melalui kontrol sosial. Partisipasi aktif warga Kota Makassar dapat menjadi faktor kunci untuk menekan pelanggaran dan mempercepat perubahan perilaku pengendara.

3. Variabel Non-Statutori yang Mempengaruhi Implementasi

Selain faktor regulasi, terdapat variabel eksternal yang memengaruhi keberhasilan kebijakan.

a. Pertama, kondisi sosial ekonomi dan perkembangan teknologi menjadi penentu tingkat kesadaran serta penerimaan masyarakat terhadap kebijakan larangan merokok saat berkendara. Di Kota Makassar, masyarakat dengan tingkat pendidikan dan pendapatan yang lebih tinggi cenderung memiliki kesadaran lebih baik mengenai bahaya merokok saat mengemudi. Sementara itu, pemanfaatan teknologi seperti media sosial dan aplikasi komunikasi dapat digunakan untuk memperluas jangkauan informasi dan meningkatkan pemahaman masyarakat tentang aturan ini.
b. Kedua, perhatian media terhadap isu larangan merokok saat berkendara dapat membentuk opini publik dan mendorong kepatuhan. Liputan media cetak, televisi, maupun media daring di Makassar yang menyoroti dampak negatif merokok sambil mengemudi akan memperkuat pesan kebijakan. Media juga dapat menjadi mitra strategis pemerintah dalam mengedukasi dan membangun citra positif terhadap aturan ini.
c. Ketiga, dukungan masyarakat menjadi faktor krusial. Partisipasi aktif warga Kota Makassar, seperti melaporkan pelanggaran atau menjadi teladan dengan tidak merokok saat berkendara, dapat menciptakan kontrol sosial yang efektif. Tanpa dukungan publik, kebijakan akan sulit diimplementasikan secara menyeluruh.
d. Keempat, sikap dan kesiapan sumber daya kelompok konsisten mencerminkan peran aparat penegak hukum dan tim sosialisasi. Petugas Satlantas, Dinas Perhubungan, dan Satpol PP harus memiliki pemahaman yang sama, prosedur kerja yang jelas, serta fasilitas

pendukung untuk melaksanakan penegakan aturan di lapangan secara konsisten.

e. Kelima, dukungan dari penguasa atau kepala daerah memberikan legitimasi politik yang kuat. Komitmen Wali Kota Makassar dalam menginstruksikan penegakan larangan ini akan memperkuat posisi kebijakan di mata publik dan mendorong semua perangkat daerah untuk terlibat aktif.
f. Keenam, komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat pelaksana menjadi jaminan keberlanjutan kebijakan. Implementasi larangan merokok saat berkendara tidak boleh hanya bersifat seremonial atau program sesaat, melainkan harus dilaksanakan secara berkesinambungan dengan evaluasi rutin, inovasi metode sosialisasi, dan penyesuaian strategi sesuai dinamika masyarakat.

4. Tahapan (Variabel Tergantung) dalam Proses Implementasi

Proses implementasi kebijakan larangan merokok saat berkendara dimulai dari:

a. Tahap pertama adalah dikeluarkannya kebijakan dan implementasi oleh agensi, yang dalam konteks Kota Makassar diwujudkan melalui Peraturan Wali Kota tentang larangan merokok saat berkendara beserta petunjuk teknis pelaksanaannya. Regulasi ini menjadi landasan hukum bagi aparat untuk melakukan sosialisasi, penindakan, dan evaluasi.
b. Tahap berikutnya adalah kepatuhan terhadap kebijakan oleh kelompok sasaran, yakni para pengendara kendaraan bermotor. Tingkat kepatuhan ini menjadi tolok ukur awal untuk mengukur sejauh mana kebijakan dapat diterima dan dijalankan di masyarakat. Misalnya, penurunan jumlah pengendara yang merokok di jalan menjadi indikator awal keberhasilan implementasi.

c. Selanjutnya, implementasi oleh lembaga pelaksana dilakukan secara terstruktur oleh pihak terkait seperti Satlantas, Dinas Perhubungan, dan Satpol PP. Implementasi ini mencakup patroli rutin di titik rawan pelanggaran, penindakan langsung terhadap pelanggar, serta kegiatan edukasi melalui pemasangan rambu dan pembagian brosur informasi.
d. Tahap keempat adalah mengukur kepatuhan kelompok sasaran pasca penegakan. Evaluasi ini penting untuk mengetahui apakah penegakan hukum yang dilakukan berhasil menciptakan perubahan perilaku jangka panjang atau hanya berdampak sesaat setelah razia dan patroli.
e. Terakhir, keluaran kebijakan dari lembaga pelaksana disusun dalam bentuk laporan resmi yang memuat hasil penegakan, jumlah pelanggaran yang ditindak, wilayah rawan pelanggaran, serta rekomendasi perbaikan strategi di masa depan. Laporan ini menjadi dasar bagi pemerintah Kota Makassar untuk memperkuat kebijakan, menambah fasilitas pendukung, dan meningkatkan efektivitas sosialisasi.