BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Pustaka Terkait Permasalahan

1. Kebijakan Publik

Adapun beberapa definisi kebijakan publik dari beberapa ahli sebagai berikut:

a) Menurut Thomas R. Dye (Anggara, 2014), kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh pemerintah, alasan suatu kebijakan harus dilakukan dan manfaat bagi kehidupan bersama harus menjadi pertimbangan yang holistik agar kebijakan tersebut mengandung manfaat yang besar bagi warganya dan tidak menimbulkan kerugian, di sinilah pemerintah harus bijaksana dalam menetapkan suatu kebijakan.

b) Menurut Dunn dalam Handoyo (2012), kebijakan publik adalah pemberian angka (*rating*), dan penilaian (*assessment*). Dalam arti tertentu, evaluasi menyangkut dengan pengolahan informasi mengenai nilai atau manfaat hasil sebuah kebijakan

c) Menurut Edward dan Sharkansky dalam Kurniawan (2020) kebijakan publik sebagai "pengalokasian nilai-nilai secara otoritatif untuk seluruh masyarakat". Definisi ini menekankan pada peran pemerintah dalam mendistribusikan sumber daya dan nilai-nilai kepada masyarakat.

Dari beberapa definisi diatas, dapat disimpulkan kebijakan publik adalah hasil dari pilihan dan keputusan yang diambil oleh pemerintah untuk merespons berbagai masalah yang dihadapi masyarakat. Pembuatan kebijakan Publik juga dipengaruhi oleh berbagai faktor dan aktor dalam lingkungan tertentu.

2. Efektivitas Kebijakan

Efektivitas kebijakan mengacu pada sejauh mana suatu kebijakan dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan dan memberikan dampak positif bagi masyarakat. Thomas R. Dye dalam bukunya *Understanding Public Policy* (2013) menyatakan bahwa efektivitas kebijakan dapat diukur berdasarkan hasil yang dicapai dibandingkan dengan tujuan yang ingin diraih. Dye menekankan bahwa sebuah kebijakan dianggap efektif jika mampu mengatasi masalah yang ada dan memenuhi kebutuhan masyarakat. Dalam hal ini, efektivitas tidak hanya dilihat dari pelaksanaan kebijakan, tetapi juga dari hasil akhir yang dirasakan oleh masyarakat.

Di sisi lain, A. Hoogerwerf dalam bukunya *Public Policy: A Comparative Perspective* (2016) menjelaskan bahwa efektivitas kebijakan juga berkaitan dengan proses evaluasi yang dilakukan setelah kebijakan diterapkan. Hoogerwerf menekankan pentingnya evaluasi untuk menentukan apakah kebijakan tersebut berhasil mencapai tujuannya. Proses ini melibatkan pengumpulan data dan analisis dampak kebijakan terhadap masyarakat, sehingga dapat memberikan umpan balik yang berguna untuk perbaikan kebijakan di masa mendatang. Dengan demikian, efektivitas kebijakan tidak hanya

bergantung pada perumusan dan implementasi, tetapi juga pada evaluasi yang berkelanjutan.

Sebagai kesimpulan, efektivitas kebijakan merupakan aspek penting dalam penilaian kebijakan publik yang mencakup pencapaian tujuan dan dampak yang dirasakan oleh masyarakat. Dari pemahaman yang disampaikan oleh Dye dan Hoogerwerf, dapat disimpulkan bahwa efektivitas kebijakan melibatkan tidak hanya hasil akhir, tetapi juga proses evaluasi yang berkelanjutan untuk memastikan kebijakan tersebut memberikan manfaat yang optimal bagi masyarakat.

3. Implementasi Kebijakan

Menurut Mulyadi (2015), implementasi kebijakan adalah tindakan yang diambil untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditentukan dalam sebuah keputusan. Proses ini berusaha untuk mengubah keputusan-keputusan tersebut menjadi pola operasional dan berupaya mencapai perubahan, baik yang signifikan maupun yang kecil, sesuai dengan keputusan yang telah dibuat. Sebenarnya, implementasi kebijakan adalah usaha untuk memahami apa yang seharusnya terjadi setelah program dilaksanakan, termasuk tahap pengesahan peraturan, pelaksanaan oleh instansi terkait, kesiapan kelompok sasaran, hingga dampak nyata dari keputusan tersebut.

Hoogerwerf (1997) menjelaskan bahwa implementasi kebijakan adalah pelaksanaan tujuan-tujuan yang telah dipilih dengan menggunakan sarana dan dalam urutan waktu yang telah ditentukan. Fokus dari implementasi adalah memahami apa yang terjadi setelah suatu program mulai berlaku, termasuk aktivitas yang muncul setelah pedoman kebijakan negara disahkan. Implementasi mencakup upaya yang dilakukan oleh pejabat atau lembaga untuk memberikan

pelayanan atau mengubah perilaku masyarakat yang menjadi sasaran program tersebut. Hoogerwerf menekankan pentingnya peran aktor pelaksana dan kelompok sasaran dalam proses ini.

Dari kedua definisi tersebut, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan adalah proses penting yang menghubungkan perencanaan kebijakan dengan pelaksanaan di lapangan. Baik Mulyadi maupun Hoogerwerf sepakat bahwa implementasi tidak hanya sekadar pelaksanaan formal, tetapi juga melibatkan perubahan yang nyata serta interaksi antara pelaksana kebijakan dan kelompok sasaran. Keberhasilan dalam implementasi sangat tergantung pada kesiapan instansi yang melaksanakan, pemahaman terhadap tujuan kebijakan, serta respons dan partisipasi masyarakat yang menjadi target kebijakan.

4. Evaluasi Kebijakan

a. Pengertian Evaluasi Kebijakan

Menurut Dunn (Handoyo, 2012), mengatakan bahwa, “secara umum istilah evaluasi dipadukan dengan penaksiran (appraisal), pemberian angka (rating), dan penilaian (assessment). Dalam artiannya yang lebih jelas evaluasi berkaitan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan”.

b. Fungsi Evaluasi Kebijakan

Berdasarkan yang telah dikemukakan oleh Dunn (Handoyo, 2012), menjelaskan bahwa evaluasi memiliki beberapa fungsi utama dalam analisis kebijakan.

1. Memberikan informasi secara valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yakni seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan yang telah dicapai melalui tindakan publik.

2. Evaluasi memberikan kontribusi kepada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target. Dalam menanyakan kepantasan tujuan dan sasaran, analis dapat menguji alternatif sumber nilai maupun landasan mereka dalam berbagai bentuk rasionalitas. Dalam menghasilkan sebuah informasi kinerja kebijakan, analisis menggunakan tipe kriteria yang berbeda untuk mengevaluasi hasil kebijakan.
3. Evaluasi memberikan sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk dalam hal perumusan masalah dan rekomendasi. Informasi mengenai tentang tidak berhasilnya suatu kinerja kebijakan, dapat memberi sumbangan pada perumusan ulang masalah kebijakan. Evaluasi juga dapat berkontribusi pada alternatif kebijakan baru atau revisi kebijakan dengan menunjukkan bahwa alternatif kebijakan yang sebelumnya perlu diganti dengan yang lain.

c. Tahapan Evaluasi Kebijakan

Menurut Widodo (Handoyo, 2012), mengatakan bahwa ada beberapa tahapan dalam melakukan evaluasi terhadap kebijakan, program dan kegiatan ranah publik, yaitu:

1) Mengidentifikasi apa yang menjadi tujuan kebijakan, program dan kegiatan.
2) Menjabarkan tujuan kebijakan, program dan kegiatan kedalam kriteria atau indikator pencapaian tujuan.

3) Melakukan pengukuran indikator pencapaian tujuan kebijakan dan program.
4) Mencari dan mengumpulkan data dilapangan berdasarkan indikator pencapaian tujuan kebijakan dan program.
5) Melakukan pengolahan data dan mengkomparasi data dari lapangan dengan kriteria pencapaian tujuan.

d. Indikator Evaluasi

Kebijakan Menurut Dunn (Ismail, 2009) indikator atau kriteria untuk menilai keberhasilan sebuah kebijakan perlu diepertimbangkan bebarapa indikator, dalam hal ini indikator dan kriteria evaluasi yang dikembangkan mencakup lima indikator, yaitu:

1. Efektivitas: Apakah hasil yang diinginkan telah tercapai?
2. Kecukupan: Seberapa jauh hasil yang telah tercapai dapat memecahkan masalah?
3. Pemerataan: Apakah biaya dan manfaat didistribusikan merata kepada kelompok masyarakat yang berbeda?
4. Responsivitas: Apakah hasil kebijakan memuat preferensi/nilai kelompok dan dapat memuaskan mereka?
5. Ketepatan: Apakah hasil yang dicapai bermanfaat?

5. Hewan Ternak

Dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan, hewan ternak didefinisikan sebagai hewan peliharaan yang produknya diperuntukkan sebagai penghasil

pangan, bahan baku industri, jasa, dan atau hasil ikutannya yang terkait dengan pertanian.

6. **Peraturan Walikota Makassar Nomor 32 Tahun 2010 Tentang Prosedur Penertiban Hewan Ternak Dalam Kota Makassar**

Peraturan Walikota Makassar Nomor 32 Tahun 2010 lahir sebagai respons terhadap permasalahan hewan ternak yang berkeliaran bebas di wilayah perkotaan, yang tidak hanya mengganggu ketertiban umum tetapi juga membahayakan keselamatan warga. Tujuan utama dari peraturan ini adalah untuk menciptakan lingkungan kota yang lebih tertib, bersih, dan aman dengan mengatur penertiban hewan ternak. Peraturan ini menetapkan prosedur yang jelas mengenai penangkapan, pengamanan, dan penanganan hewan ternak yang ditemukan berkeliaran tanpa pengawasan. Dengan adanya aturan ini, diharapkan tercipta kesadaran di kalangan pemilik ternak untuk menjaga hewan peliharaan mereka agar tidak berkeliaran bebas, sehingga mengurangi potensi kecelakaan lalu lintas dan gangguan kebersihan,

B. Tinjauan Pustaka Terkait Karya

1) Policy Brief

Menurut Peraturan Lembaga Administrasi Negara (LAN) Nomor 28 Tahun 2017 *Policy Brief* adalah dokumen yang menyajikan, analisis informasi, dan rekomendasi terkait isu-isu kebijakan tertentu. Dokumen ini bertujuan untuk memberikan panduan kepada pengambil keputusan dalam merumuskan kebijakan yang lebih efektif dan efisien. Sehingga *Policy Brief* menjadi alat penting dalam proses penyusunan kebijakan publik.

Menurut John W. Kingdon (*Agendas, Alternatives, and Public Policies*) *Policy brief* adalah alat komunikasi yang penting untuk menghubungkan peneliti dan pembuat kebijakan. Ia menunjukkan bahwa *policy brief* memungkinkan hasil penelitian disampaikan dengan cara yang singkat dan mudah dipahami, sehingga semua pihak yang terlibat seperti pembuat kebijakan, praktisi, dan masyarakat dapat mengakses informasi penting dengan lebih cepat. Dengan menyajikan analisis yang berbasis bukti dan rekomendasi yang jelas, *policy brief* membantu merangkum isu kebijakan yang kompleks menjadi poin-poin utama yang relevan, mendorong pengambilan keputusan yang lebih baik dan berbasis data. Kingdon juga menekankan bahwa kemampuan *policy brief* untuk menyederhanakan informasi tanpa mengurangi esensinya membuatnya menjadi alat yang sangat berguna dalam proses pembuatan kebijakan publik yang responsif dan transparan.

2) **Tujuan *Policy brief***

Sesuai Peraturan Lembaga Administrasi Negara Nomor 28 Tahun 2017 adalah untuk memberikan informasi dan analisis yang relevan tentang isu kebijakan, sehingga pengambil keputusan dapat memahami konteksnya. Dokumen ini menyajikan evaluasi kebijakan yang ada dan menawarkan rekomendasi konkret yang dapat diimplementasikan. Selain itu, *Policy Brief* mendorong diskusi di antara pemangku kepentingan dan meningkatkan kapasitas pengambil keputusan, serta berfungsi sebagai alat evaluasi untuk mengidentifikasi area perbaikan dalam kebijakan publik.

3) Fungsi *Policy Brief*

Menurut Irwati (Heryana 2020) *policy brief* berfungsi sebagai alat dalam proses pengambilan keputusan yang membantu menyampaikan informasi dengan cara yang mudah dipahami oleh para pembuat kebijakan. Fungsi policy brief pada dasarnya terdiri dari dua jenis yaitu:

A. Fungsi Advokasi

Policy brief berfungsi untuk memberikan pilihan terhadap solusi tertentu yang diusulkan kepada pengambil keputusan. Dokumen ini bertujuan untuk meyakinkan pemangku kebijakan tentang pentingnya isu yang diangkat dan mendukung adopsi kebijakan tertentu. Dengan menyajikan bukti dan rekomendasi yang kuat, *policy brief* berperan sebagai alat untuk mempengaruhi keputusan kebijakan yang lebih baik.

B. Fungsi Eksplorasi

Policy brief tidak selalu memberikan rekomendasi terpilih, tetapi lebih berfokus pada penyajian informasi dan analisis yang komprehensif mengenai isu yang dihadapi. Fungsi ini memungkinkan pembaca untuk memahami berbagai aspek dari masalah yang ada, serta mempertimbangkan berbagai alternatif kebijakan yang mungkin. Dengan demikian, *policy brief* dapat membantu dalam proses pengambilan keputusan yang lebih informatif dan berbasis bukti.

4) Penyusunan *Policy Brief*

Berdasarkan Peraturan Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2017 tentang beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam penyusunan *policy brief* yakni:

a. Judul

1) Menarik sehingga pembaca menjadi ingin mengetahui lebih lanjut
2) Memunculkan minat baca
3) Singkat dan jelas mendeskripsikan suatu masalah beserta solusinya

b. Ringkasan eksekutif, menjelaskan beberapa hal berikut:

1) Faktor-faktor yang menjadi akar masalah
2) Mengapa masalah tersebut perlu
3) Bagaimana solusi untuk menyelesaikan masalah
4) Siapa yang menjadi subjek dan menyelesaikan masalah tersebut

c. Pendahuluan

1) Terdiri dari beberapa kalimat ringkas tetapi menarik minat untuk membaca keseluruhan
2) Memuat topik yang akan dibahas
3) Menyebutkan bahwa topik tersebut penting

d. Deskripsi masalah

1) Spesifik langsung ke inti masalah
2) Terukur dan disertai bukti-bukti yang memadai
3) Analis (apa, dimana, siapa, mengapa terjadi, dampak/efek)

e. Rekomendasi

1) Spesifik memberikan solusi terhadap permasalahan yang diangkat
2) Terukur, dalam arti solusi yang ditawarkan sesuai dengan kemampuan *stakeholder* serta didukung oleh faktor-faktor yang ada
3) Alternatif (disertai analisis singkat, metode penentuan/pemilihan dan gambaran alternatif yang dipilih)

C. Kerangka Pikir

Berdasarkan Beberapa teori yang telah dikemukakan oleh beberapa para ahli dengan melihat fenomena serta masalah yang diangkat oleh peneliti serta menentukan teori yang relevan dan tepat berdasarkan acuan dalam melakukan penelitian ini yaitu teori efektivitas kebijakan menurut model Thomas R. Dye.

1. Pencapaian Tujuan Kebijakan

   Dimensi pencapaian tujuan mengukur sejauh mana implementasi Peraturan Walikota Makassar Nomor 32 Tahun 2010 tentang Prosedur Penertiban Hewan Ternak Dalam Kota Makassar berhasil mewujudkan target-target yang telah ditetapkan, khususnya di Lintas Tamangapa Raya. Untuk mengevaluasi hal ini, penelitian akan mengidentifikasi tujuan-tujuan spesifik yang tertuang dalam peraturan tersebut dan menganalisis data serta informasi terkait implementasinya di lapangan.

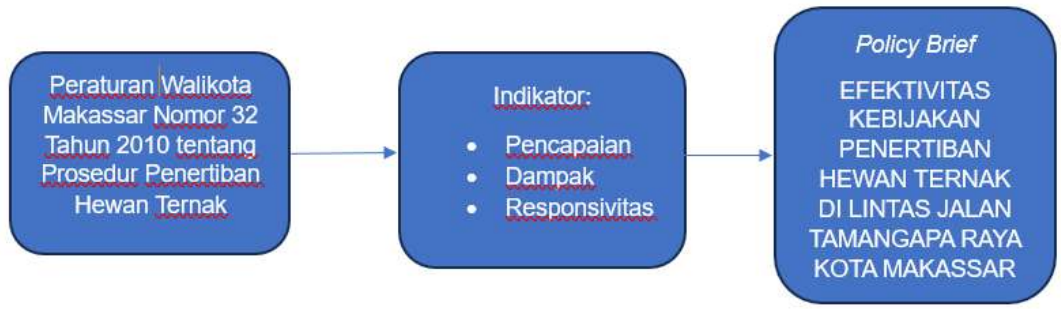
2. Dampak Kebijakan

   Dimensi dampak kebijakan melampaui pencapaian tujuan formal dan melihat perubahan nyata yang dihasilkan oleh implementasi Peraturan Walikota Makassar Nomor 32 Tahun 2010 di Lintas Tamangapa Raya. Evaluasi dampak akan mempertimbangkan konsekuensi yang timbul, baik yang direncanakan maupun yang tidak direncanakan.

3. Responsivitas Kebijakan

   Dimensi responsivitas mengukur bagaimana kebijakan penertiban hewan ternak di Lintas Tamangapa Raya direspon oleh berbagai pemangku kepentingan, termasuk masyarakat umum, pemilik ternak, pengguna jalan, dan pihak-pihak terkait lainnya. Tingkat penerimaan, dukungan, atau bahkan penolakan terhadap kebijakan akan menjadi indikator penting.

Tabel 1
Kerangka Pikir



Sumber: Thomas R. Dye (2013