BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Tinjauan Pustaka terkait Masalah

1. Kebijakan Publik

Menurut KBBI (Kamus Besar Bahasa Indonesia) Kebijakan merupakan kumpulan prinsip dan konsep yang berfungsi sebagai landasan awal serta acuan dalam menjalankan suatu tugas, kebijakan dapat diartikan sebagai dasar perencanaan dalam pelaksanaan suatu pekerjaan.

Serangkaian tindakan yang dilandasi dengan tujuan tertentu, dilaksanakan baik secara individu maupun kelompok yang memiliki peran tertentu guna memecahkan suatu masalah disebut sebagai Kebijakan (James E. Anderson,1979) dalam (Zamrodah, 2016). Dengan begitu dapat disimpulkan bahwa kebijakan berupa tindakan yang dilakukan individu atau kelompok dengan alasan atau tujuan tertentu.

Sementara itu, Publik menurut KBBI (Kamus Besar Bahasa Indonesia) adalah orang banyak atau sekelompok orang yang bersifat umum. Gobetti (2007) dalam (Zamrodah, 2016) mengemukakan bahwa publik merujuk pada komunitas atau negara yang memiliki lawan kata dengan privat yang memiliki makna individu atau person.

Dengan begitu, dapat didefinisikan bahwa Kebijakan Publik adalah serangkaian tindakan atau aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengubah ekonomi dan masyarakat (Peters, 2018). Thomas R. Dye sebagai mana yang dikutip oleh (Yaw, 2008) mengemukakan kebijakan publik diartikan sebagai ”apapun pilihan

pemerintah untuk mengambil tindakan maupun tidak mengambill tindakan.”

Kebijakan Publik juga dapat dikategorikan dari segi tingkatan ruang lingkupnya baik secara nasional hingga regional atau daerah. Level kebijakan itu sendiri dapat ditingkat umum, tingkat pelaksanaan, dan tingkat teknis. (Zamrodah, 2016).

Menurut Bryan A. Garner (2009) dalam kamus *Black Law Dictionary*, sebagaimana yang dikutip oleh (Hermanto Suaib, A. et al., 2022) Istilah publik dapat diartikan sebagai:

a. Sesuatu yang berkaitan dan menjadi milik suatu kelompok, negara, maupun bangsa secara keseluruhan.
b. Bersifat terbuka dan tersedia untuk dibagikan, digunakan, dinikmati oleh banyak orang.
c. (Dalam konteks perusahaan) Individu atau kelompok yang mempunyai saham tersedia di pasar terbuka.

Sementara itu, arti dari kata kebijakan adalah:

a. Konsep atau pedoman dasar yang digunakan pemerintah dalam mengelola dan mengatur kepentingan publik.
b. Dokumen yang berisi perjanjian dan bersifat asuransi.
c. Dianalogikan seperti taruhan dimana petaruh memilih tindakan untuk memasang taruhan dengan penulis kebijakan.

Dengan begitu, Kamus *Black Law Dictionary* menyimpulkan Kebijakan Publik sebagai “prinsip atau standar yang diakui oleh lembaga legislatif atau peradilan sebagai isu fundamental bagi negara serta seluruh masyarakat”.

2. Tahapan Kebijakan Publik

Dalam proses menganalisis kebijakan diperlukan tindakan intelektual yang bersifat politis, aktivitas politis tersebut diterangkan sebagai proses pembuatan kebijakan dan digambarkan sebagai susunan tahapan yang saling berkaitan dan diatur menurut urutan waktu. Yakni penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian atau evaluasi kebijakan. Analisis kebijakan ini dilaksanakan untuk menciptakan serta secara kritis mengevaluasi, dan mengungkapkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan dalam satu atau lebih dalam tahapan atau proses pembuatan kebijakan (Dunn, 2003).

Berikut merupakan penjabaran dari tahap-tahap proses pembuatan kebijakan menurut William N. Dunn (2003).

a. Penyusunan Agenda

Penyusunan agenda merupakan tahap yang pertama dilakukan oleh Pejabat atau Lembaga yang berwewenang mengambil keputusan, dengan cara menentukan isu yang masuk ke dalam agenda publik. Beberapa masalah tidak ditangani sama sekali, sementara yang lain ditunda dalam jangka waktu yang lama.

b. Formulasi Kebijakan

Proses dimana para pembuat kebijakan merancang berbagai alternative solusi untuk mengatasi permasalahan. Alternatif tersebut mempertimbangkan perlunya menerbitkan tindakan

berupa kebijakan seperti menerbitkan perintah eksekutif, putusan pengadilan, serta langkah-langkah legislatif.

c. Adopsi Kebijakan

Pada tahap ini, alternatif kebijakan yang diterapkan didukung oleh mayoritas legislatif dan kesepakatan di antara pimpinan lembaga, maupun putusan pengadilan.

d. Implementasi Kebijakan

Kebijakan yang telah ditetapkan dijalankan oleh unit-unit administrasi yang memiliki wewenang dalam mengalokasikan sumber daya pendanaan serta tenaga atau sumber daya manusia.

e. Penilaian Kebijakan

Lembaga pemeriksaan dan akuntansi dalam pemerintahan mengevaluasi kepatuhan dari lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif atas persyaratan hukum dalam merumuskan kebijakan dan mencapai tujuan.

3. Model Implementasi Kebijakan

a. Definisi Implementasi Kebijakan

Menurut Van Meter dan van Horn dalam (Akib, 2010) Implementasi Kebijakan merupakan proses membentuk hubungan kerja yang memungkinkan tercapainya tujuan kebijakan publik melalui kegiatan lembaga pemerintah dengan melibatkan berbagai pemangku kepentingan. Sementara menurut Edward II dalam (Alhogbi, 2017) mendefinisikan Implementasi kebijakan sebagai proses dinamis yang melibatkan interaksi berbagai faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan.

Implementasi kebijakan merupakan salah satu tahapan dalam proses kebijakan publik dan menjadi faktor utama yang sangat menentukan keberhasilan kebijakan dalam menyelesaikan permasalahan publik. Situmorang dalam (Mauliddiyah, 2021). Dengan begitu dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan proses interaksi dari berbagai pemangku kepentingan bekerja sama melaksanakan kebijakan publik untuk mencapai tujuan tertentu.

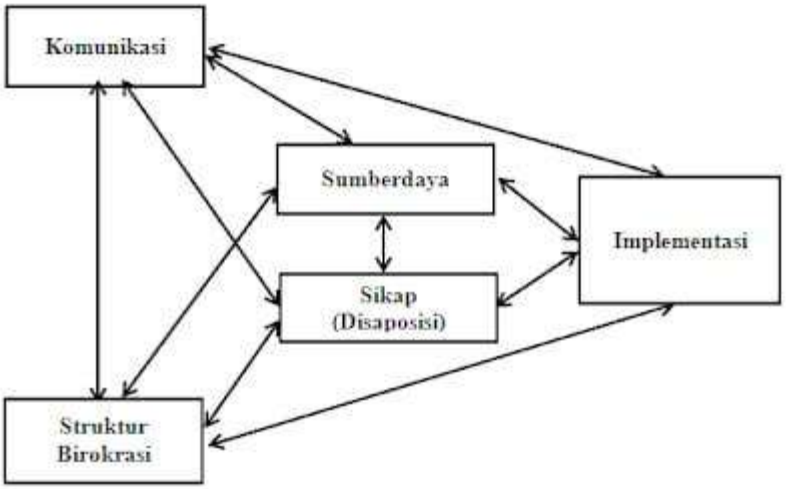
b. Model Implementasi Kebijakan

Dalam implementasi kebijakan terdapat beberapa model atau teori yang merepresentasikan konsep atau sistematika untuk mengukur pencapaian tujuan dari suatu kebijakan. Beberapa diantaranya yaitu:

1) Model Edward III

Edward III (1980:1) Menamai model implementasi kebijakannya sebagai “Dampak langsung dan tidak langsung terhadap implementasi”. Model ini menunjukkan bahwa komunikasi dan struktur birokrasi memiliki pengaruh baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap pelaksanaan kebijakan, sementara sumber daya serta disposisi berpengaruh secara langsung. Selain itu, keempat faktor tersebut yakni komunikasi, sumber daya, dispoisi, dan struktur birokrasi ini saling berinteraksi dalam hubungan timbal balik. (Mauliddiyah, 2021)

Gambar 3
Model Implementasi Kebijakan Edward III



Sumber: (Kasmad, 2018)

2) Model Meriele S. Grindle

Dalam model Meriele S. Grindle sebagaimana yang dikutip oleh (Kasmad, 2018) memiliki 2 (dua) variable yaitu:

a) Isi Kebijakan (*Content of Policy*)

(1) ***Interest affected*** **(kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi)** berkaitan dengan berbagai kepentingan yang memengaruhi proses implementasi kebijakan. Indikator ini menekankan bahwa dalam pelaksanaannya, setiap kebijakan pasti melibatkan berbagai pihak dengan beragam kepentingan. Oleh karena itu, penting untuk memahami sejauh mana kepentingan-kepentingan tersebut berkontribusi atau berdampak terhadap keberhasilan implementasi kebijakan.

(2) ***Type of benefits*** **(tipe manfaat)** Menjelaskan bahwa setiap kebijakan wajib mengandung berbagai jenis manfaat yang

mencerminkan dampak positif yang dihasilkan dari pelaksanaannya.

(3) ***Extent of change envision*** **(derajat perubahan yang ingin dicapai)** Berupa tingkat perubahan yang diharapkan dari suatu kebijakan harus memiliki skala yang terukur dan jelas.

(4) ***Site of decision making*** **(letak pengambilan keputusan)** penegasan terkait letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan.

(5) ***Program implementer*** **(pelaksana program)** Pelaksanaan suatu kebijakan atau program harus didukung oleh pihak yang kompeten agar kebijakan tersebut dapat berhasil dengan optimal.

(6) ***Resources committed*** **(sumber-sumber daya yang digunakan)** Implementasi kebijakan perlu didukung oleh sumber daya yang memadai agar proses pelaksanaannya dapat berjalan secara efektif

b) Lingkungan Kebijakan *(Context of Implementation*

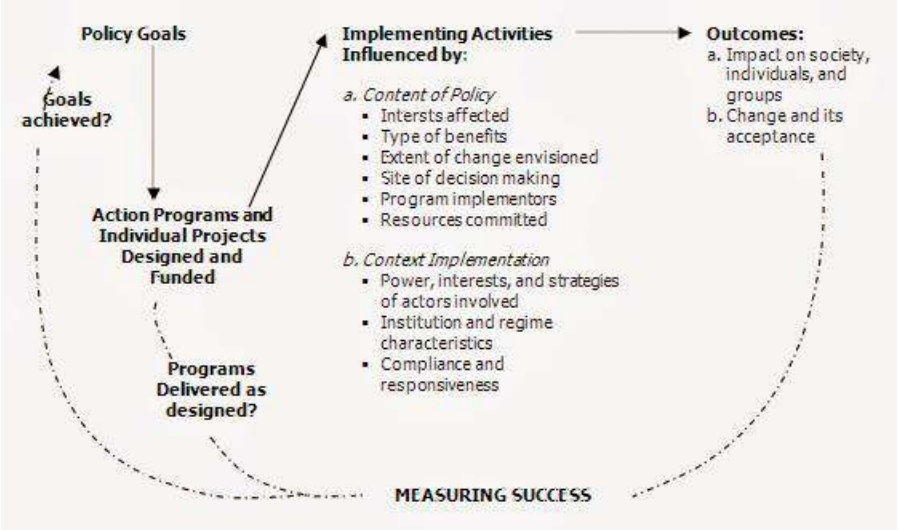
(1) **Power, interest, and strategy of actor involved (Kekuasaan,kepentingan-kepentingan, dan strategi dari aktor yang terlibat)** Dalam sebuah kebijakan, penting untuk mempertimbangkan pengaruh kekuasaan, kepentingan, serta strategi yang diterapkan oleh para aktor yang terlibat agar pelaksanaan implementasi kebijakan dapat berjalan dengan lancar**.**

(2) **Institution and regime characteristic (karakteristik lembaga dan rezim yang sedang berkuasa)** Lingkungan tempat suatu kebijakan diterapkan turut memengaruhi keberhasilannya. Oleh karena itu, bagian ini bertujuan untuk menjelaskan karakteristik lembaga yang berperan dalam mendukung atau memengaruhi kebijakan tersebut.

(3) **Compliance and responsiveness (tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana)** Aspek penting lainnya dalam pelaksanaan kebijakan adalah kepatuhan serta respons dari para pelaksana. Oleh karena itu, poin ini bertujuan untuk menjelaskan sejauh mana tingkat kepatuhan dan respons mereka dalam menanggapi suatu kebijakan.

Berikut merupakan visualisasi kerangka variable dari model implementasi kebijakan menurut 2) Model Meriele S. Grindle (1980)

Gambar 4
Model Implementasi Kebijakan Meriele S. Grindle



Sumber: (Grindle. Merilee S. 1980)

3) Model Van Meter & Van Horn

Model ini menekankan bahwa proses implementasi kebijakan berlangsung secara sistematis, dimulai dari kebijakan publik, kemudian dilaksanakan oleh pihak implementor, hingga menghasilkan kinerja kebijakan publik. (Kasmad, 2018). Model ini menunjukkan 6 (enam) variabel yang saling berkaitan, yaitu:

a) ***Policy Standard and Objective*** memiliki arti bahwa Keberhasilan kinerja kebijakan dipengaruhi oleh standar dan tujuan yang jelas. Ketidakjelasan indikator keberhasilan dapat memicu perbedaan interpretasi antara pelaksana dan pembuat kebijakan, yang berpotensi menyebabkan kegagalan implementasi.

b) ***Policy Resource,*** artinya Indikator kinerja dan tujuan kebijakan harus jelas, serta didukung oleh sumber daya seperti dana, materi, tenaga kerja, dan insentif. Insentif mencakup penghargaan bagi yang berhasil dan sanksi bagi yang gagal.

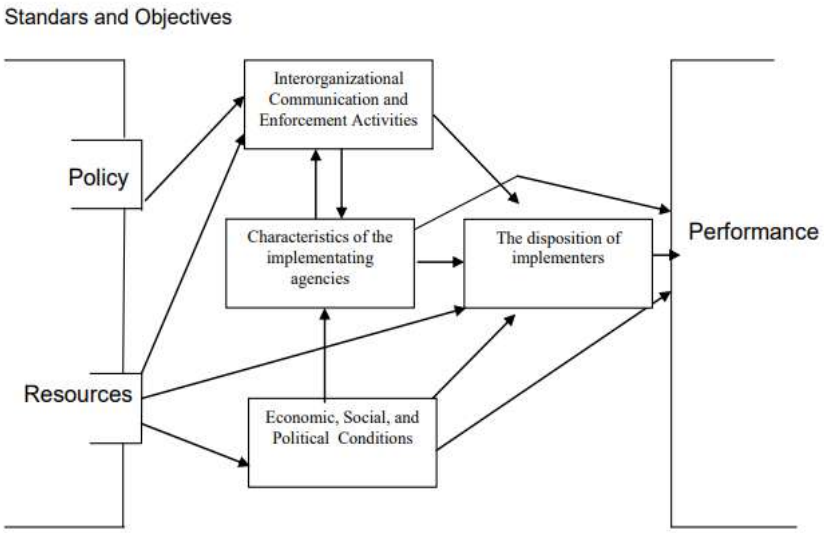
c) ***Interorganizational Communication and Enforcement Activities****,* kinerja kebijakan ditentukan oleh standar, tujuan, dan sumber daya, serta didukung oleh komunikasi organisasi dan penguatan. Komunikasi memastikan kejelasan indikator, sementara penguatan berupa bimbingan teknis, insentif, dan sanksi mendukung implementasi.

d) ***The Characteristic of the Implementing Agencies***, keberhasilan kebijakan dipengaruhi oleh karakteristik badan pelaksana, seperti kompetensi staf, kontrol hierarki, sumber daya politik, vitalitas, keterbukaan komunikasi, dan keterkaitan dengan pembuat kebijakan.

e) ***Economic, Social, and Political Conditions,*** yaitu kondisi ekonomi, sosial, dan politik mempengaruhi keberhasilan kebijakan. Sumber daya ekonomi, kelompok sasaran, dan kepentingan masyarakat harus diperhatikan dalam formulasi dan implementasi kebijakan.

f) ***The Disposition of Implementors,*** memiliki makna bahwa keberhasilan kebijakan dipengaruhi oleh disposisi pelaksana, yang bergantung pada pemahaman, sikap (menerima, netral, atau menolak), dan intensitas respons mereka terhadap kebijakan.

Gambar 5
Model Implementasi Van Meter & Van Horn



Sumber: (Kasmad, 2018)

4) Model Mazmanian & Sabatier

Menurut Mazmanian & Sabatier sebagaimana yang dikutip oleh (H.Sapit, 2003) mendefinisikan implementasi kebijakan adalah “to understand what actually happers after a program is enacted or formulated is the subject of policy implementation. Those events and activities that occur after issuing of authoritative public policy directives, which included both the effort to administer and the subtantive impacts on people and events” Inti dari implementasi kebijakan adalah memahami apa yang seharusnya terjadi setelah suatu program dirumuskan dan diberlakukan. Pemahaman ini mencakup upaya dalam mengelola administrasi kebijakan serta menciptakan dampak nyata bagi masyarakat atau peristiwa terkait.

Dalam (Rahawarin, 2019) Model Mazmanian & Sabatier mengemukakan 3 (tiga) faktor atau variabel. Yaitu:

a) Variabel Independen

Tingkat kesulitan mengendalikan suatu masalah berkaitan dengan indikator masalah, aspek teknis pelaksanaan, keberagaman objek yang terlibat, serta jenis perubahan yang diharapkan terjadi.

b) Variabel Interving

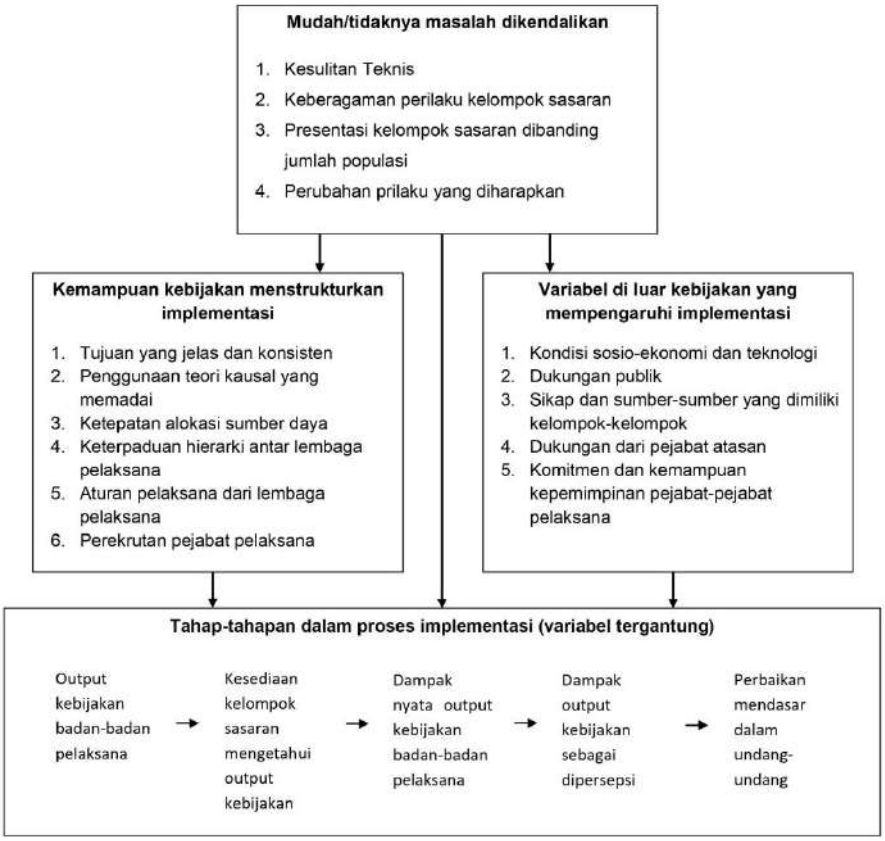
Kemampuan kebijakan dalam menyusun proses implementasi merujuk pada kejelasan dan konsistensi tujuan, penerapan teori kasual, ketepatan alokasi sumber daya, serta koordinasi hierarkis antar lembaga pelaksana. Faktor lain yang memiliki pengaruh antara lain regulasi

pelaksanaan, perekrutan pejabat yang terbuka terhadap pihak eksternal, serta variabel eksternal yang meliputi kondisi sosial-ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap serta sumberdaya konsisten, dukungan pejabat tinggi, serta komitmen dan kualitas pemimpin pelaksana kebijakan.

c) Variabel Dependen

Dalam variabel ini, menegaskan sejauhmana pemahaman dari lembaga atau badan pelaksana yang diwujudkan melalui penyusunan kebijakan pelaksana, tingkat kepatuhan pihak yang menjadi sasaran kebijakan, bagaimana pencapaian hasil dari implementasi kebijakan, bagaimana respon penerimaan dari hasil yang dicapai, serta evaluasi terhadap kebijakan yang telah diterapkan, baik secara parsial maupun menyeluruh, terutama jika perubahan mendasar diperlukan.

Gambar 6
Model Implementasi Kebijakan Mazmanian & Sabatier



Sumber: (Wicaksono, 2023)

4. Sampah

Menurut Undang-undang Nomor 18 Tahun 2008, Sampah merupakan sisa-sisa kegiatan sehari-hari manusia dan atau proses alam yang yang menghasilkan material yang berbentuk padat. Sampah dihasilkan oleh individu ataupun kelompok seperti rumah tangga, sampah dinilai tidak memiliki nilai guna jika tidak dikelola dengan baik. (Sukmaniar et al.,2023)

Masalah sampah merupakan fenomena sosial yang perlu mendapat perhatian khusus dari semua pihak, karena setiap manusia pasti memproduksi sampah. Besarnya timbunnya sampah yang tidak

dapat ditangani tersebut akan menyebabkan berbagai permasalahan yang timbul akibat kurangnya alternatif dan perspektif masyarakat terhadap pengelolaan dan pemanfaatan sampah, baik langsung, maupun tidak langsung (Sutama, 2023).

5. Pengelolaan Sampah

Menurut Undang-undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah, menegaskan bahwa pengelolaan sampah merupakan serangkaian upaya dan tindakan yang terorganisir, komprehensif, serta berkelanjutan, yang memiliki dua aspek utama, yaitu pengurangan dan pengelolaan sampah.

Adapun Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa pengelolaan sampah merupakan suatu proses yang terstruktur, terpadu, dan berkelanjutan, mencakup upaya pengurangan jumlah sampah serta penanganannya secara efektif untuk meminimalkan dampak negatif terhadap lingkungan dan masyarakat.

Pengelolaan sampah mencakup proses pengumpulan, pengangkutan, pemusnahan, atau pengolahan agar tidak berdampak negative terhadap kesehatan masyarakat dan lingkungan. (Putra & Ismaniar, 2020)

6. Kanal

Berdasarkan dari Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Kanal dapat diartikan sebagai saluran atau terusan yang identik dengan saluran perairan atau transportasi air. Kanal merupakan suatu bagian dari aliran sungai yang telah mengalami perubahan, baik bentuk kedalamannya maupun pelebaran, pada area tertentu yang dibuat oleh

manusia untuk memenuhi berbagai keperluan. (Andriansyah et al., 2014)

Kanal merupakan proses menghubungkan dua sungai dengan cara membuat saluran baru yang disebut dengan kanal. Menurut Teomon (2017) sebagai mana yang dikutip oleh (Sony & Gandha, 2023) Kanal memiliki fungsi sebagai transportasi air, irigasi, pengendali banjir, serta tujuan wisata.

Berdasarkan beberapa definisi di atas dapat disimpulkan bahwa Kanal merupakan saluran yang sengaja dibuat oleh manusia sebagai sarana yang memiliki berbagai manfaat seperti irigasi, pengendali banjir, dan manfaat lainnya, yang menghubungkan berbagai sungai ke sungai lainnya.

7. Pengelolaan Sampah di Wilayah Kanal

Pengelolaan Sampah di wilayah perairan dan pesisir kanal merupakan upaya sistematis untuk menanggulangi pencemaran lingkungan akibat limbah padat yang masuk ke badan air. Hal ini mencakup kegiatan pengumpulan, pemilahan, pengangkutan, pengolahan, dan pembuangan akhir sampah yang dilakukan secara terpadu dan berkelanjutan. (Arisandy, 2014)

Pengelolaan wilayah pesisir memerlukan pendekatan berkelanjutan yang mencakup evaluasi secara menyeluruh, perumusan tujuan serta sasaran pemanfaatan, dan pengaturan kegiatan secara terintegrasi. Dalam hal penanganan sampah di kawasan pantai, dibutuhkan perhatian khusus karena kesalahan dalam pengelolaannya dapat menimbulkan dampak negatif serius terhadap lingkungan di sekitarnya (Jayantri Adinda Syawal, 2021)

B. Tinjauan Pustaka terkait Karya

1. *Policy Brief*

Berdasarkan Peraturan Lembaga Administrasi Negara Nomor 28 Tahun 2017 tentang Pedoman Penulisan Karya Tulis Ilmiah Bagi Analisis Kebijakan menyatakan bahwa *Policy Brief* atau Risalah Kebijakan merupakan tulisan ilmiah yang singkat dan terfokus pada suatu isu kebijakan tertentu serta menawarkan alternatif kebijakan sebagai solusi untuk permasalahan yang memerlukan respon cepat dari pembuat kebijakan.

Policy Brief merupakan dokumen ringkas yang bersifat netral menyoroti isu spesifik yang memerlukan perhatian pembuat kebijakan, serta menjelaskan dasar pemilihan alternatif kebijakan yang tengah diperdebatkan. (Young and Quinn, 2002) dalam (Irawati et al., 2017)

2. Fungsi Policy Brief

Policy Brief disusun untuk membantu pembuat kebijakan atau pengambil keputusan dengan berbasis pada informasi yang relevan dan bukti. Dokumen tersebut ditujukan pada organisasi yang berwewenang dalam merumuskan kebijakan atau pengambil keputusan. Mengingat target pembacanya seringkali memiliki keterbatasan waktu, policy brief disusun seefisien mungkin tanpa mengurangi esensi dan tujuan utamanya. Melalui Risalah Kebijakan ini, penyusun berupaya menjelaskan dan menekankan urgensi suatu isu, menyajikan rekomendasi kebijakan, serta bukti pendukung untuk memperkuat rekomendasi tersebut. (Irawati et al., 2017)

3. Format Penyusunan *Policy Brief*

Berdasarkan Peraturan Lembaga Administrasi Negara (LAN) RI Nomor 28 Tahun 2017 mengenai sistematika penyusunan *policy brief*, pedoman tersebut mencakup beberapa komponen utama, yaitu:

1. Judul

   Judul harus menarik perhatian agar pembaca merasa penasaran dan tertarik untuk membaca lebih lanjut. Judul disusun secara singkat, jelas, serta mencerminkan substansi penelitian.

2. Ringkasan Eksekutif

   Bagian ini diawali dengan pernyataan singkat yang mencakup faktor-faktor terkait fokus masalah untuk memberikan gambaran awal kepada pembaca.

3. Pendahuluan

   Memuat penjelasan tentang isu yang diangkat, didukung dengan data relevan. Bagian ini juga menjelaskan urgensi serta tujuan pembahasan topik.

4. Deskripsi Masalah

   Menyajikan inti permasalahan yang disertai bukti konkret dan analisis mengenai dampak yang ditimbulkan dari masalah tersebut.

5. Rekomendasi Kebijakan

   Berisi solusi terhadap permasalahan yang dibahas. Solusi yang disajikan harus realistis, sesuai dengan kapasitas pemangku kepentingan, serta mempertimbangkan kebijakan alternatif yang dapat diterapkan.

6. Apindeks (Opsional)
7. Daftar Pustaka

C. Kerangka Penelitian

Permasalahan pencemaran sampah di Kanal Jongaya merupakan suatu fenomena yang belum dapat diatasi hingga sampai saat ini, hal ini menunjukkan bahwa program dan kebijakan pemerintah belum mampu menyelesaikan masalah tersebut secara tuntas. Adapun regulasi yang mengatur terkait pengelolaan sampah yakni Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Sampah yang dimana kebijakan ini bertujuan untuk menciptakan sistem pengelolaan sampah yang lebih terstruktur, terpadu, dan berkelanjutan, termasuk di Kanal Jongaya sebagai salah satu Kanal yang terpanjang di Kota Makassar.

Penelitian ini menggunakan model implementasi kebijakan Mazmanian & Sabatier yang memiliki beberapa variabel untuk mengukur keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan. Dalam hal ini Perda Kota Makassar No.4 Tahun 2011 sebagai landasan aturan serta melihat pengaruh implementasinya di Kanal Jongaya, dengan penelitian ini diharapkan dapat memberikan beberapa rekomendasi kebijakan yang efektif dapat membantu pemerintah untuk menyelesaikan masalah yang ada.

Dengan menggunakan variabel-variabel model implementasi kebijakan Mazmanian & Sabatier, dimulai dari menganalisis tingkat kesulitan teknis dari penerapan kebijakan terhadap Kanal Jongaya seperti tahap pelaksanaan serta perilaku sasarannya seperti apa, kemudian mengukur kejelasan tujuan dari kebijakan termasuk instrumen regulasinya, selanjutnya melihat dampak-dampak yang dihasilkan dari faktor lingkungan seperti peran masyarakat dan dukungan politik, serta melihat apa saja pengaruh yang dihasilkan dari penerapan kebijakan tersebut.

Gambar 7
Kerangka Penelitian



Sumber : Peneliti, 2025