

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu

Dalam penelitian ini ada beberapa hasil penelitian terdahulu yang bisa dijadikan pijakan untuk melihat kebaruan dari penelitian yang akan dilakukan. Kajian pustaka ini diambil dari beberapa jurnal dengan tema yang seirama diantaranya sebagai berikut:

(Christopher, 2022). Hasil dari penelitian ini, Ruang Rekreasi Sampah Plastik Muara Angke merupakan salah satu bentuk intervensi akupunktur perkotaan yang ditujukan untuk mengatasi kondisi degradasi akibat tumpukan sampah plastik di kawasan pesisir Muara Angke. Kondisi geografis pantai Muara Angke dan kurangnya kesadaran masyarakat dan wisatawan akan dampak lingkungan dari sampah plastik menjadi alasan utama menumpuknya sampah.

Hal ini diperparah dengan perubahan perilaku masyarakat sejak pandemi yang meningkat komposisi sampah plastik sebesar 5%. Melalui perancangan objek wisata ini diharapkan dapat menarik arus warga dan meningkatkan kesadaran masyarakat dan wisatawan terhadap dampak lingkungan dari sampah plastik. Penelitian terdahulu dengan penelitian sekarang memiliki persamaan adalah sama-sama membahas permasalahan sampah di Muara Angke.

(Wilda Prihatiningtyas, 2019). Penelitian ini menghasilkan hasil penelitian dalam rangka pengelolaan wilayah laut secara optimal dengan tetap memperhatikan kondisi lingkungan dengan menerapkan prinsip-prinsip *Good Environmental Governance*. sebagai konsekuensi logis dari banyaknya peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan wilayah pesisir dan laut di Indonesia, terdapat temuan permasalahan berupa disharmonisasi peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan wilayah laut. Persamaannya ialah sama-sama membahas

mengenai wilayah pesisir.

(A. Hasyim, 2022). Temuannya menunjukkan bahwa pengelolaan saat ini tidak efektif dan diperlukan kebijakan alternatif untuk menangani sampah plastik laut di Teluk Jakarta. Kinerja tertinggi dari program ini yang berlaku untuk semua kebijakan adalah memantau dan mengevaluasi pencapaian Kebijakan Daerah dan Rencana Aksi Strategis Pengelolaan Sampah DKI Jakarta 2018-2025, implementasi Peraturan Presiden No. 83 Tahun 2018 tentang Penanganan Sampah Laut dan area percontohan plastik laut pengelolaan sampah kinerja tertinggi.

Diikuti program dan kemitraan pendanaan, peningkatan infrastruktur di daerah aliran sungai, pulau pesisir, teluk dan kawasan kritis, pengelolaan sampah plastik darat dan laut terpadu, penguatan regulasi, pembinaan dan penegakan, alternatif desain kemasan plastik dan implementasi berkelanjutan, sistem pendidikan masyarakat dan penguatan karakter dan daur ulang untuk mengurangi penggunaan kembali. Persamaan antara penelitian terdahulu dan sekarang adalah membahas perairan laut yang tercemar oleh sampah.

(Salim, 2022). Temuan penelitian ini, terkait implementasi *ASEAN Framework for Action on Marine Litter* untuk mengatasi sampah laut di kawasan Asia Tenggara, menunjukkan bahwa ASEAN telah menginisiasi Regional Action (RAP) dimana negara-negara di kawasan ASEAN mengembangkan aturan atau berkolaborasi dan kebijakan yang komprehensif. RAP juga digunakan sebagai langkah ASEAN dan negara-negara anggotanya untuk mengatasi pencemaran lingkungan laut.

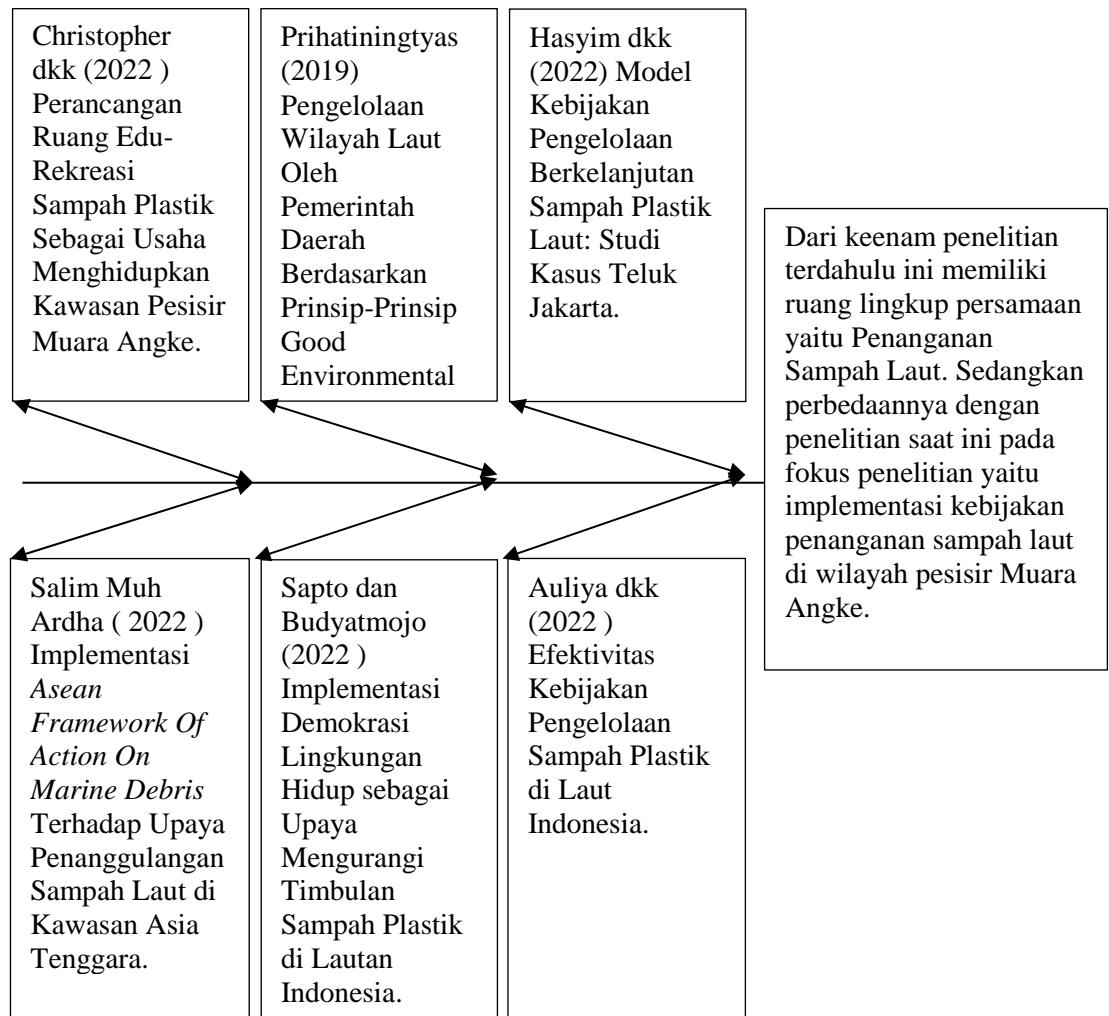
Namun, upaya ini menemui beberapa kendala, yaitu belum adanya bentuk koordinasi antar negara, dan saat ini terdapat ketidakpastian mulai dari struktur kelembagaan untuk penanganan sampah laut. Oleh karena itu, studi ini menunjukkan bahwa ASEAN percaya bahwa mengatasi sampah plastik di laut membutuhkan solusi bersama. Persamaan antara penelitian terdahulu dan penelitian sekarang adalah sama-sama membahas implementasi sebuah program atau regulasi mengenai sampah laut, kemudian sama menggunakan pendekatan kualitatif.

(Satpo dan Budyatmodjo, 2022). Hasil kajian ini menunjukkan bahwa demokrasi lingkungan sendiri merupakan suatu sistem pemerintahan yang berdaulat tertinggi atas rakyat dan menempatkan kepentingan manusia dan lingkungan secara setara dan selaras. Dalam rangka mengurangi timbunan sampah plastik di lautan Indonesia, penyelenggaraan jasa lingkungan dapat dilaksanakan melalui empat komponen, yaitu menyediakan informasi sampah plastik laut yang akurat, terkini dan mudah diakses, menyediakan ruang untuk mendorong partisipasi aktif masyarakat.

Dalam merumuskan kebijakan pengurangan sampah plastik laut di lautan, memberikan akses keadilan, dan memberdayakan masyarakat untuk mengurangi sampah plastik di lautan. Keempat komponen tersebut, meski dipandang sebagai prosedur, penting untuk upaya pengurangan sampah plastik di lautan, karena pada tataran empiris unsur-unsur demokrasi lingkungan tersebut belum dilaksanakan secara memadai. Persamaan penelitian terdahulu dan sekarang ialah sama-sama membahas implementasi mengenai sampah yang mencemari perairan di laut.

(Auliya Nur Putri Rahman dan kawan-kawan, 2022). Tercatat 270 juta ton produk plastik yang diproduksi dan 8 juta diantaranya masuk kelaut baik sampah industri maupun rumah tangga. Penelitian ini dianalisis menggunakan metode kuantitatif deskriptif dengan teknik analisa AHP. Penelitian ini menghasilkan penilaian dari masyarakat pesisir laut yang terkena dampak akibat penumpukan sampah. Temuan lainnya yaitu menghasilkan beberapa hal yang harus diutamakan mengenai penanganan sampah laut di Indonesia. Persamaan antara penelitian terdahulu dan sekarang adalah, sama-sama membahas pencemaran laut karena sampah.

Tabel 2. 1
Diagram Fishbone



Berdasarkan diagram Fishbone diatas, untuk melihat *Novelty* antara penelitian terdahulu dengan penelitian sekarang ini adalah penelitian ini berfokus pada implementasi kebijakan penanganan sampah laut serta faktor pendukung dan penyebab implementasi kebijakan penanganan sampah laut. Selain itu terdapat kebaruan lain dengan melihat bagaimana pelaksanaan program Rencana Aksi Nasional Penanganan Sampah Laut di wilayah Pesisir Muara Angke Jakarta Utara.

2.2 Kajian Teori

2.2.1 Pengertian Kebijakan

Kebijakan (*policy*) umumnya digunakan untuk memilih dan menampilkan pilihan paling penting untuk meningkatkan kehidupan, baik dalam kehidupan organisasi pemerintah maupun secara pribadi. Kata politik sering diartikan keberpihakan karena kepentingan. Peraturan berlaku dan dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang dari mereka yang membuatnya dan mereka yang mengikutinya atau mereka yang terkena kebijakan.

Pada saat yang sama, kebijakan publik adalah serangkaian pilihan yang kurang lebih saling terkait dibuat atau termasuk keputusan untuk tidak bertindak oleh lembaga dan pejabat pemerintah (Anggara, 2014). Syafaruddin mendefinisikan kebijakan dalam buku Efektivitas Kebijakan Pendidikan sebagai berikut: Secara etimologis (Etimologi) kebijakan berasal dari bahasa Yunani yaitu “*Polis*” yang berarti kota (*City*).

Dapat ditambahkan bahwa kebijakan mengacu pada cara di mana berbagai cabang pemerintahan mengarahkan dan mengelola kegiatan mereka. Dalam konteks ini, kebijakan terkait dengan gagasan tata kelola organisasi, model formal yang sama-sama diterima oleh pemerintah atau lembaga agar mereka berusaha keras untuk mengejar tujuannya (Syafarudin, 2008).

Dan secara terminologi, kebijakan adalah bentuk dasar dari perencanaan untuk melakukan pekerjaan, dibuat sepenuhnya secara rasional dengan mengoptimalkan strategi untuk menemukan pilihan terbaik sambil mencapai tujuan terbesar. Kebijakan dianggap sebagai suatu posisi atau lembaga yang dirumuskan untuk memecahkan masalah atau masalah konflik untuk mencapai tujuan tertentu (Masyhud, Sulthon., 2005).

Secara ilmiah, implikasi kebijakan sebenarnya bisa lebih luas. Beberapa ahli memberikan definisi kebijakan yang berbeda. Definisi tersebut dapat dibagi menjadi dua kategori yaitu pertama, adalah definisi yang lebih menekankan pada dampak tindakan terhadap kebijakan. Kedua, lebih menekankan pada pengambilan tujuan dan sasaran utama sebagai kriteria kebijakan utama (Widodo, 2007).

2.2.2 Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan bagian yang penting tingkat perkembangan suatu negara sebagai respons dan intervensi terhadap permasalahan publik dan upaya pemerintah kelola hidup bersama (Nugroho, 2023). Riant Nugroho percaya bahwa semua negara menghadapi masalah yang sama relatif sama, perbedaannya terletak pada cara pemerintah menyikapi permasalahan tersebut, respon tersebut disebut dengan kebijakan publik.

Kekuatan suatu bangsa saat ini dan masa depan akan ditentukan oleh kemampuan pembuat kebijakan dalam merumuskan, mendefinisikan, dan melaksanakan kebijakan publik yang unggul. Sejumlah pakar kebijakan menyampaikan pendapatnya mengenai pengertian kebijakan publik, tokoh yang terkenal di kalangan akademisi Indonesia adalah William Dunn.

Dunn (2003) menggambarkan kebijakan publik sebagai sebuah model ketergantungan kompleks dari pilihan kolektif saling ketergantungan, termasuk keputusan untuk tidak melakukannya suatu tindakan yang ditetapkan oleh suatu badan atau kantor pemerintah. Riant Nugroho mengutip Thomas R. Dye (2012) untuk definisinya kebijakan publik adalah semua yang dilakukan apa yang tidak dilakukan pemerintah, mengapa dilakukan, dan dampaknya itu membuat kehidupan bersama terlihat berbeda.

Young dan Quinn yang dikutip Edi Suharto (2005) konsep-konsep kunci yang tertanam dalam kebijakan publik (Edi Suharto,

2005), yaitu:

- 1) Kebijakan publik adalah suatu tindakan yang diambil dilaksanakan oleh instansi pemerintah yang memilikinya kekuasaan hukum, politisi dan finansial untuk melakukannya.
- 2) Kebijakan publik dirancang untuk mengatasi suatu masalah atau kebutuhankhusus pembangunan sosial.
- 3) Kebijakan publik bukanlah suatu keputusan tunggal. Sebaliknya, ini terdiri dari beberapa opsi tindakan atau strategi dikembangkan untuk mencapai tujuan tertentu kepentingan rakyat.
- 4) Kebijakan publik biasanya merupakan tindakan kolektif untuk menyelesaikan permasalahan sosial, suatu keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu.
- 5) Kebijakan publik memuat pernyataan atau alasan suatu langkah atau rencana yang dikembangkan oleh lembaga pemerintah atau beberapa perwakilan lembaga pemerintah.

Dari berbagai konsep kebijakan publik yang dikemukakan di atas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan suatu keputusan yang dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah dari berbagai alternatif untuk mengambil atau tidak mengambil tindakan dalam rangka menghadapi permasalahan sosial yang ada. Permasalahan untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

Secara sederhana kebijakan publik dapat dipahami sebagai aturan-aturan yang mengatur kehidupan bersama sehingga memberikan manfaat bagi masyarakat luas, bukan individu atau kelompok tertentu. Sebagai suatu proses, suatu kebijakan terdiri dari berbagai tahapan, dan para ahli telah mengusulkan berbagai versi terkait tahapan kebijakan tersebut.

James E. Anderson, David W. Brandy, dan Charles Bullock III, dikutip dalam Riant (2012), membagi proses kebijakan menjadi lima

fase, yaitu:

- a. Agenda kebijakan, dalam tahap implementasi agenda kebijakan prioritaskan masalah serius yang hendak di selesaikan.
- b. Perumusan kebijakan, pengembangan pada tahap ini tindakan ataurencana alternatif atau program menyelesaikan masalah.
- c. Adopsi atau keputusan kebijakan, mengembangkan alternatif yang disepakati, kemudian diimplementasikan legalisasi atau persetujuan.
- d. Implementasi, penerapan atau penegakan kebijakan kebijakanpemerintah.
- e. Evaluasi kebijakan, memeriksa dampak kebijakan menyelesaikan masalah.

Thomas R. Dye juga mengusulkan fase yang hampir sama dalam Riant (2012). Dye membagi fase kebijakan menjadi enam fase yaitu fase pertama identifikasi masalah, fase kedua penetapan agenda, fase ketiga perumusan kebijakan, fase keempat legitimasi kebijakan dan fase kelima, tahap Implementasi kebijakan, tahap keenam evaluasi kebijakan.

Secara sederhana, terdapat tiga kegiatan utama dalam kebijakan publik, yaitu perumusan kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Masalah yang ingin dipecahkan atau tujuan yang ingin dicapai harus dipertimbangkan dengan sangat hati-hati. Riant Nugroho (2012) mempertimbangkan permasalahan tersebut kebijakan harus bersifat strategis, yaitu mendasar, melibatkan banyak orang atau keamanan bersama, dalam jangka panjang.

Hal ini tidak bisa dilakukan oleh satu orang harus diatasi dan menjadi agenda politik menyelesaikan. Dari permasalahan kebijakan inilah yang dirumuskan pemerintah kebijakan publik, diikuti dengan implementasi, setelahnya dilaksanakan dalam kurun waktu tertentu menilai apakah kebijakan tersebut mampu memecahkan masalah dan mencapai tujuan yang diinginkan.

2.2.3 Pengertian Implementasi

Implementasi atau eksekusi dalam penegakan kebijakan publik adalah rangkaian kegiatan yang mengikuti perumusan kebijakan. Jika kebijakan yang dirumuskan tidak dilaksanakan, maka sia-sia. Oleh karena itu, implementasi kebijakan memegang peranan penting dalam kebijakan publik (Abdoelllah., Rusfiana, 2016). Implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement* yang berada di kamus Webster.

Mengimplementasikan berarti menyediakan sarana untuk melakukan sesuatu (*to provide the means for carrying out*), dan memiliki efek pada sesuatu (*to give practical effect to*) (Anggara, 2014). Sedangkan menurut Van Meter Van Horn, implementasi adalah tindakan yang dilakukan oleh individu atau pemerintah atau kelompok swasta untuk mencapai tujuan yang dituangkan dalam suatu keputusan kebijakan (Anggara, 2014).

Mengutip Grindle (1980), implementasi kebijakan tidak hanya menyangkut mekanisme pengambilan keputusan politik melalui jalur birokrasi sebagai prosedur rutin, tetapi implementasi kebijakan juga melibatkan konflik, pengambilan keputusan dan kepedulian tentang siapa mendapatkan apa kebijakan.

Dengan demikian, implementasi kebijakan merupakan kegiatan penting dalam keseluruhan proses kebijakan, bahkan mungkin lebih penting daripada perumusan kebijakan. Kebijakan publik, jika tidak dilaksanakan, hanya akan menjadi mimpi, atau rencana bagus yang tersimpan rapi di arsip (Merilee S, 1980).

2.2.4 Pengertian Implementasi Kebijakan Publik

Grindle (1980) menyatakan, implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Grindle (1980) menambahkan bahwa proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran.

Implementasi kebijakan menghubungkan antar tujuan kebijakan dan realisasinya dengan hasil kegiatan pemerintah. Hal ini sesuai dengan pandangan Van Meter dan Horn (Grindle, 1980) bahwa tugas implementasi adalah membangun jaringan yang memungkinkan tujuan kebijakan publik direalisasikan melalui aktivitas instansi pemerintah yang melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan (*policy stakeholders*).

Implementasi kebijakan adalah kepedulian arahan hukum dikeluarkan di bawah kebijakan yang mencakup upaya mengelola *input* untuk menghasilkan keluaran atau hasil masyarakat. Fase implementasi kebijakan dapat dicirikan dan dibedakan menurut fasenya pengembangan kebijakan. Di satu sisi, pembuatan kebijakan merupakan proses dengan logika *bottom-up*, dalam arti proses kebijakan dimulai dari ajukan keinginan, permintaan atau dukungan dari komunitas (Wibawa, 1994).

Di sisi lain, implementasi kebijakan memiliki logika *top-down* dari sudut pandang mereduksi pilihan kebijakan yang abstrak atau makro menjadi tindakan konkret atau mikroskopis (Wibawa, 1994). Pramusinto mengutip VanMeter dan Van Horn Implementasi kebijakan adalah tindakan yang dilakukan oleh individu atau pemerintah dan kelompok swasta untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan sebelumnya (Rangkaian Kebijakan Publik) (Pramusinto, 2014).

Selanjutnya menurut Josy Adiwisastro dalam kata pengantar buku (Tachjan, 2006), yakni kesuksesan implementasi kebijakan publik terkadang membutuhkan tidak hanya *Desired capacity* dimana kebijakan publik akan diimplementasikan. Oleh karena itu, konteks di mana kebijakan baru diimplementasikan akan berdampak setelah kebijakan tersebut diimplementasikan.

Hal ini menunjukkan bahwa proses implementasi implementasi

kebijakan merupakan salah satu tahapan dan dinamika penting dalam proses perumusan kebijakan selanjutnya, karena dapat atau tidaknya suatu kebijakan mencapai tujuannya tergantung pada implementasinya. Kebijakan yang dirumuskan tidak ada artinya jika tidak dilaksanakan. Oleh karena itu, ukuran keberhasilan suatu kebijakan terletak pada proses implementasinya.

2.2.4.1 Teori Impelementasi dari Grindle

Grindle (1980) 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. Menurut Grindle, keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhir (*outcome*), yaitu tercapai tidaknya tujuan yang ingin dicapai.

Keberhasilan dapat diukur dari dua aspek yaitu proses kebijakan (*Policy Process*), apakah implementasi kebijakan tersebut sesuai dengan konten yang ditentukan oleh acuan tindakan kebijakan. Tercapainya tujuan kebijakan mempunyai implikasi atau efek bagi individu dan kelompok dalam masyarakat, tingkat perubahan yang terjadi dan penerimaan oleh kelompok sasaran.

Selain itu, keberhasilan implementasi kebijakan publik juga sangat bergantung pada tingkat implementasi kebijakan, termasuk isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Isi kebijakan (*content of policy*) atau

program akan berpengaruh padatingkat keberhasilan implementasi.

Kebijakan yang menghendaki perubahan besar, akan mendapatkan perlawanan baik dari kelompok sasaran, maupun dari implementornya yang merasa sulit melaksanakan kebijakan tersebut. Isi kebijakan yang dapat mempengaruhi implementasi menurut Grindle adalah sebagai berikut (Anggara, 2014):

1. *Interest affected* (kepentingan yang berpengaruh)

yaitu kepentingan yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan. Apabila kebijakan tersebut tidak menimbulkan kerugian di salah satu pihak, implementasinya akan lebih mudah karena tidak menimbulkan perlawanan bagi yang kepentingannya dirugikan.

2. *Type of benefits* (jenis manfaat)

yaitu jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan. Kebijakan yang memberikan manfaat kolektif pada banyak orang akan mudah diimplementasikan karena mendapatkan dukungan dari kelompok sasaran atau masyarakat.

3. *Extent of change envision* (tingkat perubahan yang diharapkan)

yaitu seberapa besar perubahan yang dibutuhkan atau diinginkan untuk dicapai melalui implementasi sehingga harus ada skala yang jelas. Semakin luas dan besar perubahan yang diinginkan melalui kebijakan tersebut, akan semakin sulit dilakukan. Semakin kebijakan tersebut menuntut banyak perubahan, maka perilaku tidak dilaksanakan dengan konsekuen. Oleh karena itu perlu implementor dan masyarakat untuk mewujudkan perubahanyang diinginkan.

4. *Site of decision making* (tempat pengambilan keputusan)

yaitu letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan

yang akan diimplementasikan. Semakin tersebar kedudukan pengambil keputusan dalam kebijakan, akan semakin sulit pula implementasinya. Jadi, peran pemerintah yang intens dan terkait saja yang diperlukan dalam pembuatan hingga evaluasi kebijakan.

5. *Program implementer* (pelaksanaan program)

yaitu implementasi kebijakan atau rencana harus didukung oleh pelaksana yang cakap. Ketika pelaksana program memiliki kemampuan dan dukungan yang dibutuhkan oleh kebijakan, tingkat keberhasilannya juga akan tinggi. Oleh karena itu, sejauh mana peran pemerintah terkait dalam menuntaskan permasalahan terkait dengan kebijakan yang telah dibuat.

6. *Resources committed* (sumber daya yang berkomitmen)

yaitu sumber daya yang harus didukung agar kebijakan berjalan dengan baik. Tersedianya sumber daya yang dibutuhkan untuk mengimplementasikan kebijakan akan mempermudah pelaksanaannya. Sumber daya ini berupa tenaga kerja, keahlian, dana, sarana dan prasarana, dll.

Lingkungan implementasi (*context of implementation*) atau konteks implementasi juga akan berpengaruh pada tingkat keberhasilannya karena baik mudahnya kebijakan maupun dukungan kelompok sasaran, hasil implementasi tetap bergantung pada implementasinya. Karakter dari pelaksana akan mempengaruhi tindakan pelaksana dalam mengimplementasikan kebijakan karena pelaksana adalah individu yang tidak mungkin bebas dari kepercayaan, aspirasi, dan kepentingan pribadi yang ingin dicapai.

Dalam mengimplementasikan suatu kebijakan, terdapat suatu kemungkinan dari pelaksana untuk membelokkan sesuatu yang sudah ditentukan demi kepentingan pribadinya sehingga dapat menjauhkan tujuan dari kebijakan sebenarnya. Konteks implementasi

yang berpengaruh pada keberhasilan implementasi menurut Grindle adalah sebagai berikut (Anggara, 2014):

1. *Power, interest and strategy of actor involved* (kekuasaan, kepentingan dan strategi para aktor yang terlibat)

yaitu kekuasaan, kepentingan dan strategi dari para aktor yang relevan sesuai pelaksanaan kebijakan. Strategi, sumber, dan posisi kekuasaan implementor akan menentukan tingkat keberhasilan kebijakan yang diimplementasikannya. Apabila terdapat suatu kekuatan politik merasa berkepentingan atas suatu program, mereka akan menyusun strategi untuk memenangkan persaingan yang terjadi dalam implementasi sehingga mereka bisa menikmati outputnya.

2. *Institution and regime characteristic* (karakteristik institusi dan rezim)

yaitu karakteristik institusi suatu rezim, yaitu karakteristik institusi yang berkuasa dan rezim yang menjadi lingkungan implementasi kebijakan. Implementasi suatu program dapat menimbulkan konflik bagi yang kepentingannya dipengaruhi. Maka pada intinya, kebijakan yang telah diambil akan menggambarkan karakteristik seorang pemimpin atau penguasa.

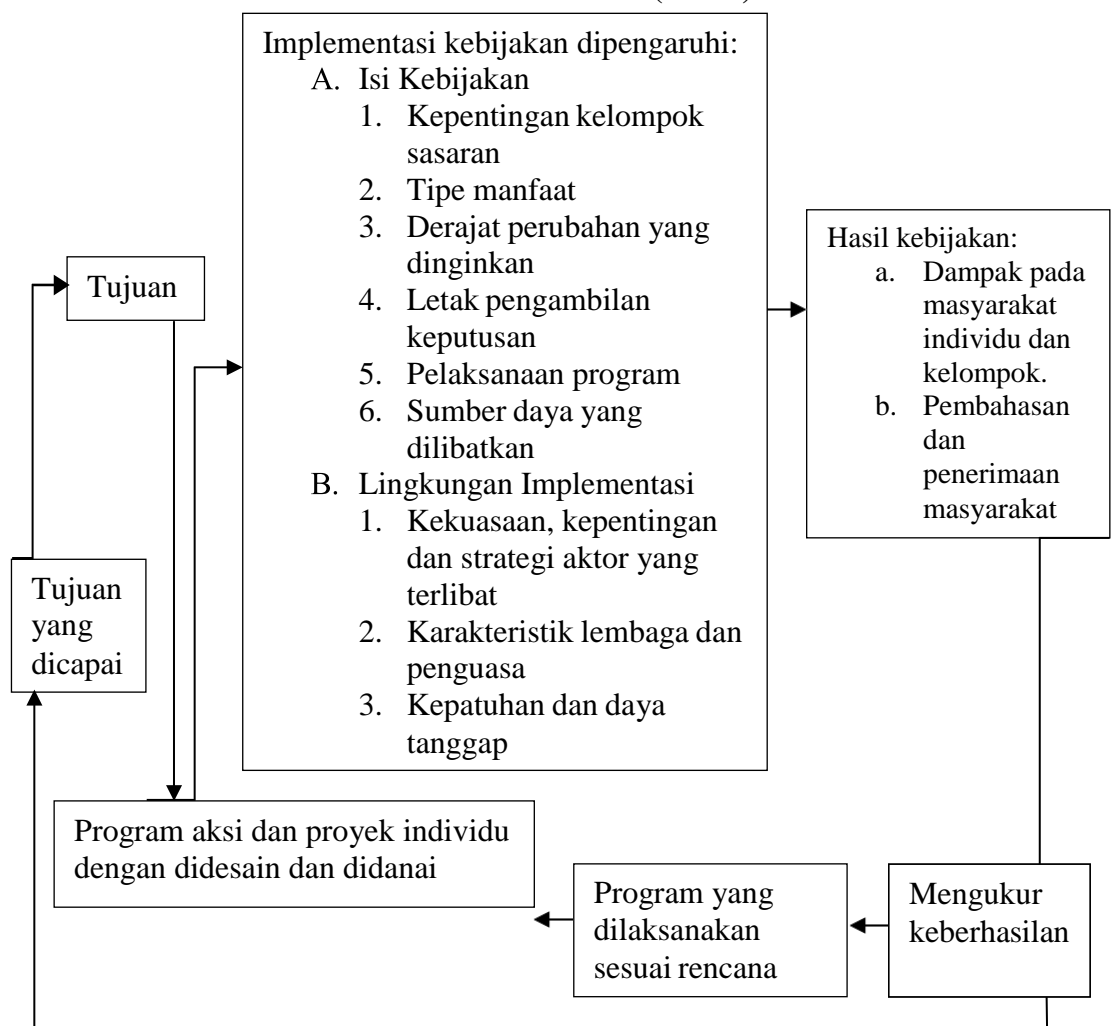
3. *Compliance and responsiveness* (kepatuhan dan daya tanggap)

yaitu derajat sejauh mana tingkat kepatuhan dan daya tanggap dari para pelaksana pemerintahan dalam menanggapi terhadap kebijakan yang sedang berjalan. Kepatuhan ditujukan kepada pelaksana program kebijakan. Kemudian ditunjang dengan daya tanggap yang mumpuni dari pelaksana kebijakan, agar program kebijakan mampu terserap dengan baik di kalangan masyarakat, terutama kepada golongan tertentu.

Berbagai pendekatan dalam implementasi kebijakan, berkaitan dengan implementor, sumber daya, lingkungan, metode, permasalahan, ataupun tingkat kemajemukan yang dihadapi di masyarakat. Sumber daya manusia sebagai implementor mempunyai peranan yang penting dalam pengendalian implementasi kebijakan publik.

Tabel 2. 2

Pisau analisis dari teori Grindle (1980)



T.B. Smith mengakui, ketika kebijakan telah dibuat, kebijakan tersebut harus diimplementasikan dan hasilnya sedapat mungkin sesuai dengan apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan

(Nakamura, 1980). Pada gambar tersebut terlihat bahwa suatu kebijakan memiliki tujuan yang jelas sebagai wujud orientasi nilai kebijakan. Tujuan ini dioperasionalkan pada terwujudnya tata kelola lingkungan yang sehat dalam penanganan sampah laut di wilayah pesisir Muara Angke Jakarta Utara.

Dengan memanfaatkan diagram yang dikembangkan oleh Grindle tersebut maka jelas bahwa proses implementasi kebijakan hanya dapat dimulai apabila tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang semula bersifat umum telah diperinci, program-program aksi telah dirancang dan sejumlah dana atau biaya telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran tersebut.

Program-program aksi pada penelitian ini adalah Rencana Aksi Nasional Penanganan Sampah Laut yang terdapat pada lampiran Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2018. Program dilaksanakan sesuai dengan rencana ini dapat dilihat dari hasil penelitian dan pembahasan selanjutnya. Implementasi kebijakan atau program secara garis besar dipengaruhi oleh isi kebijakan dan konteks implementasi, yang kemudian hal ini dapat dilihat dari setiap indikator yang ada pada teori Grindle tersebut.

Keseluruhan implementasi kebijakan dievaluasi dengan cara mengukur luaran program berdasarkan tujuan kebijakan. Tujuan kebijakan pada Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2018 yakni mengurangi sampah plastik yang masuk ke laut sebanyak 70% pada tahun 2025. Kemudian, luaran program dilihat melalui dampaknya terhadap sasaran yang dituju baik individu dan kelompok maupun masyarakat.

Sedangkan luaran implementasi kebijakan adalah perubahan dan diterimanya perubahan oleh kelompok sasaran. Sehingga jelas sudah bahwa muatan (isi) program dan muatan kebijakan publik itu berpengaruh terhadap hasil akhir (*outcome*) implementasinya. Pada aspek pelaksanaan, terdapat dua model implementasi kebijakan publik

yang efektif, yaitu model linier dan model interaktif (Baedhowi, 2004).

Pada model linier, fase pengambilan keputusan merupakan aspek yang terpenting, sedangkan fase pelaksanaan kebijakan kurang mendapat perhatian atau dianggap sebagai tanggung jawab kelompok lain. Keberhasilan pelaksanaan kebijakan tergantung pada kemampuan instansi pelaksana. Jika implementasi kebijakan gagal maka yang disalahkan biasanya adalah pihak manajemen yang dianggap kurang memiliki komitmen sehingga perlu dilakukan upaya yang lebih baik untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan pelaksana.

Jika model interaktif implementasi kebijakan di atas disandingkan dengan model implementasi kebijakan yang lain, khususnya model proses politik dan administrasi dari Grindle, terlihat adanya kesamaan dan representasi elemen yang mencirikannya. Tujuan kebijakan, program aksi dan proyek tertentu yang dirancang dan dibiayai menurut Grindle menunjukkan urgensi fase pengambilan keputusan sebagai fase terpenting dalam model linier implementasi kebijakan.

Sementara itu, enam elemen isi kebijakan ditambah dengan tiga elemen konteks implementasi sebagai faktor yang mempengaruhi aktivitas implementasi menurut Grindle mencirikan adanya interaksi antara pengambil kebijakan, pelaksana kebijakan dan pengguna kebijakan dalam model interaktif. Begitu pula istilah model proses politik dan proses administrasi menurut Grindle, selain menunjukkan dominasi cirinya yang cenderung lebih dekat kepada ciri model interaktif implementasi kebijakan. Juga menunjukkan kelebihan model tersebut dalam cara yang digunakan untuk mengukur keberhasilan implementasi kebijakan, beserta output dan outcomenya.

Dalam konteks kebijakan penanganan sampah laut di wilayah

pesisir MuaraAngke, pemerintah Indonesia mempunyai tujuan untuk mengurangi sampah plastik yang masuk ke laut sebanyak 75% pada tahun 2025. Untuk ukuran tingkat keberhasilan dari kebijakan penanganan sampah laut dilihat setelah kebijakan tersebut di implementasikan dilapangan, sejauh yang peneliti ketahui melalui observasi pra penelitian yang dilakukan pada 14 Januari 2023 dapat disimpulkan bahwa untuk sekarang kebijakan tersebut berdampak positifwalaupun masih banyak yang harus dilihat terus sejauh mana perkembangan implementasi kebijakan yang dilaksanakan.

Dalam hal ini kebijakan penanganan sampah laut salah satunya di kampung nelayan Muara Angke Jakarta Utara dilakukan karena lokasi tersebut merupakan lokasi pesisir yang berada di Ibukota Indonesia yaitu DKI Jakarta tentunya akan menjadi sorotan pertama karena lokasinya yang sangat dekat dengan pusat Ibukota. Selain itu dilokasi penelitian tersebut karena terdapat banyak permasalahan sampah yang masuk ke laut, itu terjadi karena beberapa faktor penyebab diantaranya faktor alam dan faktor kesadaran masyarakat seperti yang sudah dipaparkan dilatar belakang permasalahan.

2.2.4.2 Kriteria Pengukuran Implementasi Kebijakan (Grindle 1980)

Menurut Grindle, untuk mengukur kinerja implementasi suatu kebijakan publik harus memperhatikan variabel kebijakan, organisasi dan lingkungan kebijakan. Perhatian itu perlu diarahkan karena melalui pemilihan kebijakan yang tepat maka masyarakat dapat berpartisipasi memberikan kontribusi yang optimal untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

Selanjutnya, ketika sudah ditemukan kebijakan yang terpilih diperlukan organisasi pelaksana, karena di dalam organisasi ada kewenangan dan berbagai sumber daya yang mendukung pelaksanaan kebijakan bagi pelayanan publik. Sedangkan lingkungan kebijakan tergantung pada sifatnya yang positif atau negatif.

Jika lingkungan berpandangan positif terhadap suatu kebijakan

akan menghasilkan dukungan positif sehingga lingkungan akan berpengaruh terhadap kesuksesan implementasi kebijakan. Sebaliknya, jika lingkungan berpandangan negatif maka akan terjadi benturan sikap, sehingga proses implementasi terancam akan gagal. Lebih daripada tiga aspek tersebut, kepatuhan kelompok sasaran kebijakan merupakan hasil langsung dari implementasi kebijakan yang menentukan efeknya terhadap masyarakat.

Implementasi kebijakan diperlukan untuk melihat kepatuhan kelompok sasaran kebijakan. Oleh karena itu, dilihat dari perspektif perilaku, kepatuhan kelompok sasaran merupakan faktor penting yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Dalam kaitannya dengan penelitian ini, untuk mengetahui sejauh mana implementasi dilaksanakan akan membutuhkan penelitian yang mendalam.

Maka dari itu, peneliti memutuskan untuk menggabungkan teori implementasi kebijakan dengan model Merilee S. Grindle. Model tersebut menyatakan bahwa implementasi pada dasarnya merupakan upaya menerjemahkan kebijakan publik yang merupakan pernyataan luas tentang maksud, tujuan dan cara mencapai tujuan ke dalam berbagai program aksi untuk mencapai tujuan tertentu yang telah ditetapkan dalam suatu kebijakan.

Dengan demikian, implementasi berhubungan dengan penciptaan “*policy delivery system* (sistem penyampaian kebijakan)” yang menghubungkan tujuan kebijakan dengan output atau *outcomes* tertentu. Implementasi kebijakan merupakan suatu fungsi dari implementasi program dan berpengaruh terhadap pencapaian outcomenya.

Oleh karena itu studi terhadap proses implementasi kebijakan hampir selalu menggunakan metode investigasi dan analisis dari aktivitas program. Maka dapat teori Grindle tersebut dirasa cocok untuk mengiris permasalahan terkait kebijakan penanganan sampah

laut di wilayah pesisir Muara Angke Jakarta Utara.

2.2.4.3 Teori Implementasi Edward III

(Edward III, 1980) dalam Awan dan Yudi 2016 menekankan bahwa masalah utama administrasi publik adalah kurangnya perhatian pada pelaksanaannya. Edwards mengatakan bahwa tanpa penegakan yang efektif, keputusan pembuat kebijakan tidak akan dilaksanakan dengan baik. Oleh karena itu Edward merekomendasikan untuk memfokuskan pada 4 (empat) isu utama untuk implementasi kebijakan yang efektif, yaitu: 1) Komunikasi, 2) Sumber daya, 3) Disposisi, 4) Struktur birokrasi.

Pertama komunikasi, berkenaan dengan melibatkan bagaimana kebijakan dikomunikasikan kepada organisasi dan publik, ketersediaan sumber daya untuk mengimplementasikan kebijakan, sikap dan tanggapan pihak-pihak yang terlibat serta bagaimana kebijakan diorganisasikan. Edwards menjelaskan bahwa jika seorang pembuat kebijakan ingin kebijakan diimplementasikan dengan cara yang dia inginkan, maka dia harus memberikan informasi yang tepat.

Kedua sumber daya, menyangkut ketersediaan sumber daya pendukung, terutama sumber daya manusia. Hal ini menyangkut kemampuan para pelaksana kebijakan publik untuk mengimplementasikan kebijakan secara efektif. Tidak peduli seberapa jelas dan konsisten instruksi untuk mengimplementasikannya, dan tidak peduli seberapa akurat instruksi tersebut dikomunikasikan, penegakan tidak akan efektif jika mereka yang mengimplementasikan kebijakan kekurangan sumber daya.

Sumber daya yang dirujuk Edward mencakup orang, informasi, kekuasaan, dan fasilitas. Ketiga disposisi, yakni Edward memandang pelaksana sebagai faktor penting. Disposisi berkaitan dengan kemauan penegak untuk mengimplementasikan kebijakan. Menurut Edward (1980) dalam Nugroho (2011), kecakapan saja tidak cukup, tidak ada kemauan dan komitmen untuk melaksanakan

kebijakan tersebut.

Keempat struktur birokrasi, berkaitan dengan kesesuaian organisasi birokrasi sebagai penyelenggara implementasi kebijakan publik. Ada dua sub variabel yang berpengaruh signifikan terhadap birokrasi, yaitu standar operasional prosedur (SOP) dan fragmentasi. Prosedur Operasi Standar (SOP) adalah respons pelaksana terhadap persyaratan kerja yang timbul dari kurangnya waktu dan sumber daya dan keinginan untuk keseragaman dalam operasi organisasi yang kompleks.

Sedangkan fragmentasi adalah penyerahan tanggung jawab kebijakan kepada beberapa unit organisasi. Dari beberapa interpretasi model implementasi kebijakan di atas, maka dalam penelitian mengenai analisis implementasi kebijakan penanganan sampah laut di wilayah pesisir Muara Angke Jakarta Utara ini, dapat dikatakan bahwa model implementasi yang cocok untuk penelitian ini adalah implementasi *top-down* yang dikembangkan oleh model Grindle.

Alasannya adalah pemahamannya yang menyeluruh terkait isi dan konteks kebijakan. Dengan demikian dapat diketahui apakah faktor-faktor yang disebutkan Grindle terkait pelaksana, penerima manfaat implementasi dan manfaat implementasi akan mempengaruhi implementasi kebijakan penanganan sampah laut di wilayah pesisir di Muara Angke Jakarta Utara (Awan., 2016).

2.2.5 Pengertian Penanganan Dan Sampah Laut

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), penanganan mempunyai satu arti yaitu penanganan yang berasal dari kata dasar "Tangan". Arti dari pengolahan adalah untuk menggambarkan tindakan yang diambil ketika melakukan sesuatu. Pemrosesan juga bisa merujuk pada proses, cara, atau perilaku menghadapi sesuatu yang sedang dialami (KBBI, 2022).

Kemudian definisi sampah menurut Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2018 Tentang Penanganan Sampah Laut adalah sebagai berikut:

- a. Sampah adalah sisa kegiatan sehari-hari manusia dan/atau proses alam yang berbentuk padat. Dalam bukunya Pengantar Ilmu Kesehatan Lingkungan (1990), Azwal menyatakan bahwa konsep sampah mengacu pada bagian dari benda-benda yang tidak digunakan, tidak diinginkan, atau harus dibuang, biasanya dihasilkan dari aktivitas manusia (termasuk aktivitas industri), tetapi tidak termasuk dalam kategori aktivitas manusia. Biologis, karena Kotoran Manusia tidak termasuk (Azrul Azwar, 1990).
- b. Sampah laut adalah sampah yang berasal dari daratan, badan air, dan pesisir yang mengalir ke laut atau sampah yang berasal dari kegiatan di laut. Menurut Greenpeace (2006), sampah laut atau sampah laut adalah benda padat yang tidak terdapat secara alami (produk aktivitas manusia) di suatu perairan (laut, laut, pantai) dan dapat menimbulkan ancaman langsung terhadap kondisi dan lingkungan. produktivitas badan air. perairan, dan beberapa tindakan khusus diperlukan untuk mencegah dan meminimalkan dampak negatifnya. Sampah laut dapat berpindah dari satu tempat ke tempat lain melalui arus laut dan angin, bahkan jauh dari sumbernya (Greenpeace, 2006).
- c. Sampah plastik adalah sampah yang mengandung senyawa polimer. Kamus Lingkungan (1994), sampah plastik adalah suatu bahan yang tidak mempunyai nilai atau tidak mempunyai nilai untuk keperluan biasa atau khusus dalam produksi atau penggunaan barang, atau yang mempunyai cacat dalam proses pembuatannya atau bahan berlebih atau dibuang. Tanjung Sampah plastik merupakan barang yang sudah tidak berguna lagi dan dibuang begitu saja oleh pemiliknya atau pemakai aslinya (Prihardani, 2022).

2.2.6 Pengertian Wilayah Pesisir

Interpretasi wilayah pesisir dan laut penting untuk mendapatkan

pemahaman yang dapat menjadi konteks awal untuk studi ini. Sampai saat ini belum ada definisi yang baku tentang wilayah pesisir (Dahuri, 1996). Berikut adalah beberapa definisi dari beberapa literatur tentang wilayah pesisir;

Menurut definisi (Kay, R., Alder, 1999), wilayah pesisir adalah daerah, kawasan, zona tempat bertemunya laut dan daratan, wilayah yang terletak di daratan kering, wilayah perairan terletak di arah laut dan sisi darat masih dilindungi oleh Pengaruh proses dinamis air laut masih dipengaruhi oleh berbagai proses yang ada di darat di bagian air laut.

Selain itu, menurut (Dahuri, 1996), Indonesia menggunakan konsep pesisir merupakan tempat bertemunya daratan dan lautan, kawasan pesisir pedalaman meliputi bagian daratan yang kering dan terendam, tetapi masih tunduk pada kenampakan samudera seperti pasang surut, angin laut, dan rembesan air asin. Sedangkan wilayah pesisir yang berhadapan dengan laut meliputi bagian laut tersebut.

Masih dipengaruhi oleh proses alami yang terjadi di darat, seperti sedimentasi dan aliran air tawar serta proses yang disebabkan oleh aktivitas manusia di darat, seperti penggundulan hutan dan polusi. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa ekosistem di kawasan pesisir merupakan ekosistem yang dinamis, ada beragam habitat di darat dan di laut yang saling berhubungan.

Menurut Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil menyebutkan bahwa wilayah pesisir merupakan daerah peralihan antara Ekosistem darat dan laut yang dipengaruhi oleh perubahan di darat dan laut.

Dari berbagai definisi di atas dapat disimpulkan bahwa wilayah pesisir adalah wilayah yang unik karena merupakan tempat pertemuan benua wilayah Laut yang mempengaruhi kondisi tubuh garis besar wilayah laut di sekitar wilayah laut relatif datar. Kondisi tersebut sangat mendukung kawasan pesisir sebagai kawasan potensial untuk

pengembangan wilayah.

Menurut Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil perairan pesisir adalah laut yang berbatasan dengan daratan meliputi perairan sejauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai, perairan yang menghubungkan pantai dan pulau-pulau, estuari, teluk, perairan dangkal, rawa payau, dan laguna.

Pengelola zona pesisir umumnya menganggap seluruh wilayah di luar batas teritorial (3-12 mil laut) sebagai wilayah maritim. Cara termudah untuk membedakan rencana pengelolaan pesisir dari rencana pengelolaan laut adalah dengan melihat apakah rencana tersebut mencakup wilayah daratan. Luas daratan mengacu pada semua daratan di dalam garis pasang naik rata-rata.

2.3 Kerangka Berpikir

Berdasarkan permasalahan yang ditemukan pada pra riset bahwa di kampung nelayan wilayah pesisir Muara Angke ditemukan banyak sampah yang mengalir disungai menuju laut. Sampah yang ada diantaranya adalah sampah kayu, plastik, masker dan lain sebagainya Agar dapat memudahkan pemahaman atas penelitian ini maka kerangkaberpikir disajikan pada tabel di bawah ini:

Tabel 2. 3

Analisis Implementasi Kebijakan Penanganan Sampah Laut
di Wilayah pesisir Muara Angke Jakarta Utara

Kerangka Berpikir

Permasalahan yang ditemukan diantaranya:

1. Perairan laut di pesisir wilayah Muara Angke terkontaminasi oleh sampah plastik dan sampah medis yang menyebabkan kualitas lingkungan sekitar mengalami degradasi (Penurunan Suatu Kualitas).
2. Pencemaran laut tersebut terjadi oleh beberapa faktor penyebab diantaranya, faktor alam, faktor adanya pembangunan di pesisir, faktor kurangnya kesadaran masyarakat.
3. Mengalami peningkatan volume sampah plastik dan sampah medis semenjak masa pandemi oleh perubahan perilaku masyarakat selama pandemi.
4. Pada bulan Agustus 2022, masyarakat pesisir kampung nelayan menyampaikan keluhan karena yang terdampak pencemaran laut sehingga mengganggu aktivitas mata pencahariannya sebagai nelayan dan masyarakat pesisir.

Teori implementasi Grindle (1980) dengan indikator sebagai berikut: Isi kebijakan; (1) Kepentingan yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan, (2) Jenis manfaat menunjukkan dampak positif yang dihasilkan, (3) Seberapa besar perubahan yang ingin dicapai melalui implementasi, (4) Letak pengambilan keputusan, (5) Pelaksanaan program, (6) Sumber daya yang mendukung. Lingkungan Implementasi; (1) Kekuasaan, kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat, (2) Karakteristik lembaga dan rezim yang sedang berkuasa, (3) Tingkat kepatuhan dan respon dari para pelaksana.

↓

Maka dari itu masalah tersebut akan di analisis menggunakan teori menurut Merilee S. Grindle (1980). Secara teoritis implementasi kebijakan

Hasil:

Terwujudnya tata kelola lingkungan yang sehat dalam penanganan sampah laut di wilayah pesisir Muara Angke.

penanganan sampah laut ditentukan oleh isi kebijakan dan lingkungan implementasi sebagai berikut:

a. Isi kebijakan, terbagi menjadi enam indikator sebagai berikut:

1. Kepentingan yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan

adalah kepentingan apa saja yang berkaitan mempengaruhi pelaksanaan kebijakan penanganan sampah laut di wilayah pesisir Muara Angke. Apakah atas dasar kepentingan bersama atau hanya sebagian pihak saja, selain itu dapat melihat masyarakat atau lembaga mengenai mengetahui atau tidak mengetahui adanya kebijakan penanganan sampah laut ini.

2. Jenis manfaat menunjukkan dampak positif yang dihasilkan menyatakan bahwa manfaat apa saja yang akan dihasilkan dalam pelaksanaan kebijakan penanganan sampah laut di wilayah pesisir Muara Angke Jakarta Utara. Manfaat dapat dihasilkan melalui program-program yang ada pada Rencana Aksi Nasional Penanganan Sampah Laut. Sehingga dapat terlihat terasa atau tidaknya manfaat pelaksanaan kebijakan tersebut oleh semua pihak, seperti Pemerintah Pusat dan Daerah, Mahasiswa, Pemangku usaha, Lembaga masyarakat serta masyarakat.
3. Seberapa besar perubahan yang ingin dicapai melalui implementasi adalah upaya-upaya apa yang sudah dilakukan oleh pemerintah dalam pelaksanaan kebijakan penanganan sampah laut ini, sehingga dapat terlihat apa saja penanganan yang sudah diupayakan.
4. Letak pengambilan keputusan adalah mengenai bentuk komunikasi atau koordinasi dalam kebijakan penanganan sampah laut di wilayah pesisir Muara Angke Jakarta Utara. Apakah ada penyampaian dan kemudian sampainya proses komunikasi di awal dengan berbagai pihak mengenai akan adanya kebijakan penanganan sampah laut ini.
5. Pelaksanaan program adalah mengenai bagaimana cara pemerintah membentuk konseptor atau penanggung jawab yang berkemampuan dalam pelaksanaan kebijakan penanganan sampah laut ini. Sehingga dalam pelaksanaan programnya bisa menghasilkan hasil yang maksimal.

6. Sumber daya yang mendukung adalah mengenai sumber daya apa saja yang dibutuhkan atau disediakan oleh pemerintah dalam pelaksanaan kebijakan penanganan sampah laut ini. Sehingga dapat tersedianya sumberdaya yang mendukung guna menghasilkan implementasi kebijakan yang optimal.
- b. Lingkungan implementasi, terbagi menjadi tiga indikator sebagai berikut:
1. Kekuasaan, kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat adalah mengenai apa saja strategi terbaik yang digunakan oleh pemerintah serta bagaimana pelaksanaannya dari semua pihak baik pemerintah maupun masyarakat atau aktor yang terlibat lainnya dalam melaksanakan program yang ada pada lampiran Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2018 yaitu Rencana Aksi Nasional Penanganan Sampah Laut.
 2. Karakteristik lembaga dan rezim yang sedang berkuasa adalah mengenai bentuk komitmen dari pemerintah atau para pemangku kepentingan dalam melaksanakan kebijakan penanganan sampah laut. Sehingga dapat terlihat konsistensi pelaksanaan dari para implementor tersebut.
 3. Tingkat kepatuhan dan respon dari para pelaksana adalah mengenai sejauh mana tingkat kepatuhan dari para pelaksana, daya tanggap atau respon dari para pelaksana, sehingga dapat terlihat sejauh mana hasil tersebut dihasilkan apakah sudah dikatakan maksimal atau belum maksimal.

Maka hasil analisa dari permasalahan yang ada dari teori yang digunakan mengenai hasil yang diharapkan adalah memperoleh perspektif kebijakan yang sesuai dengan penanganan sampah laut. Sehingga dapat terwujudnya tatakelola lingkungan yang sehat dalam penanganan sampah laut di wilayah pesisir Muara Angke Jakarta Utara.