

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Konsep Politik Lingkungan

Menurut Herman (2011:16) politik lingkungan merupakan suatu kajian politik yang menarik untuk dibahas. Politik lingkungan merupakan sebagai suatu cara untuk memahami hubungan yang kompleks akan perubahan lingkungan dengan lebih kritis lagi. Hubungan antara masyarakat dengan lingkungan diperlukan bukan hanya mengenai pemahaman bagaimana masyarakat telah berbuat di masa lampau, tetapi juga apa yang akan mereka rencanakan mengenai perubahan tersebut untuk kedepannya. Dalam, politik lingkungan memiliki 3 konsep yaitu, *Political Energy*, *Green Politics*, dan *Environmental Politics*.

Politik lingkungan sendiri, berfokus mengkaji pada bagian-bagian isu seperti, lingkungan hidup yang rusak akibat adanya penyalahgunaan dalam memanfaatkan sumber daya alam. Seperti yang kita ketahui, bahwa setiap sumber daya alam ataupun kekayaan yang ada saat ini harus dijaga dengan baik. Maka dari itu, kita harus bisa mengelola ataupun mengolah pemanfaatan sumber daya alam secara bijak dan dan baik. Sehingga, tidak terjadi adanya kerusakan lingkungan ataupun degradasi lingkungan seperti, adanya peningkatan lahan kritis. Dalam hal ini, adanya Politik Lingkungan menjadi sebuah penyelesaian dalam persoalan

masalah mengenai pengelolaan sumber daya alam, agar tetap terjaga kelestariannya.

Menurut Kraft (2011:56), Politik lingkungan merupakan politik mengenai sumber daya alam. Yang dimana, dalam hal ini pemerintah harus bisa membuat suatu rancangan dalam pengelolaan masalah lingkungan. Kraft (2011) memiliki proses kebijakan enam tahap yaitu, *agenda setting, policy formulation, policy legitimation, policy implementation, policy and program evaluation* serta, *policy change*.(Verdinand 2020:6)

Begitu pula menurut, bryan and bailey yang menjelaskan persoalan politik lingkungan berfokus dalam mempelajari sebuah sumber, kondisi, dan implikasi dalam politik mengenai perubahan lingkungan hidup. Menurut bryan, politik lingkungan sendiri memiliki perubahan dalam lingkungan sehingga tidak bersifat netral, tetapi juga merupakan suatu bentuk politik mengenai lingkungan yang banyak melibatkan para pejabat politik yang berkepentingan baik itu pada tingkatan lokal, regional, maupun global. (Herman Hidayat, 2020:10)

Menurut dari Herman (2020:10), politik lingkungan ini dapat dijelaskan sebagai politik yang mengkaji dalam pendekatan yang menghubungkan antara lingkungan serta politik ekonomi dalam mengelola sumber daya hutan. Selain itu, peran aktor politik dalam politik lingkungan terbagi menjadi dua peran aktor, yaitu: aktor langsung dan tidak langsung. Peran aktor langsung sendiri, ialah negara yang dimana menjadi pemegang peran secara langsung dalam pengelolaan serta peningkatan kelestarian lingkungan. Sehingga, dalam hal ini negara bertanggung jawab juga secara langsung atas sumber daya alam yang ada. Karena, negara sendiri

sebagai suatu pembuat rancangan peraturan, implementator, serta bagian dalam mengawasi dan juga mengevaluasi. Sedangkan, peran aktor tidak langsung ialah para peneliti maupun lembaga swadaya masyarakat. Peran aktor tidak langsung ini sebagai, pengamat kritis yang memberikan sebuah pengamatan atas peraturan yang dibuat oleh lembaga pemerintah.

Dalam pengelolaan lingkungan khususnya hutan, diperlukan adanya suatu kesadaran dari pemerintah dan masyarakat. hal itu, bisa kita lakukan dengan melakukan suatu perubahan baik cara pandang maupun perilaku kita dalam menjaga lingkungan. Selain itu, perlu adanya sebuah perubahan dalam kebijakan ataupun rancangan peraturan dari pemerintah dalam mengatasi ataupun mencegah adanya peningkatan jumlah lahan kritis. Pemerintah dan masyarakat harus bisa saling menjaga hubungan atau *stakeholder* yang ada dalam melestarikan lingkungan, khususnya Hutan serta memaksimalkan pemanfaatan RTH atau ruang terbuka hijau untuk mengurangi degradasi lingkungan atau hutan. Sehingga, jika hal tersebut berhasil, maka akan terciptanya kelestarian lingkungan secara maksimal.

Maka dari itu, penelitian ini ingin mengetahui sejauh mana implementasi program pemerintah mengenai gerakan tanam pelihara pohon oleh Dinas Kehutanan sebagai implementor ataupun peran aktor secara langsung dari program tersebut dalam menjaga ataupun mengelola sumber daya hutan yang bertujuan juga dalam kelestarian lingkungan.

2.1.2 Kebijakan Lingkungan

Dalam penelitian ini, tentu kebijakan lingkungan merupakan suatu hal penting dalam mengatur pengelolaan lingkungan. Hal tersebut dikarenakan, pengelolaan lingkungan sendiri merupakan suatu kegiatan dalam pembangunan suatu negara seperti yang ditetapkan dalam pasal 28 H dan 33 UUD 1945. Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 Amandemen ke-2 menyatakan:

“Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapat lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.”

Sedangkan, pada Pasal 3 UU Nomor 23 Tahun 1997 yang berisi tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup mengemukakan bahwa pengelolaan Lingkungan Hidup yang diselenggarakan dengan asas tanggung jawab negara, keberlanjutan, dan manfaat mempunyai tujuan untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup dalam rangka pembangunan masyarakat Indonesia seutuhnya yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.

Melihat ketentuan kedua pasal di atas, maka sudah jelas bahwa pemerintah sendiri mempunyai suatu tanggung jawab untuk menjaga serta melestarikan lingkungan kita. Jika tidak dijaga, maka akan terjadi kerusakan lingkungan yang menyebabkan hilangnya keseimbangan alam ataupun bencana alam. Perusakan lingkungan sendiri, menurut Undang-Undang Tentang Ketentuan-Ketentuan Pengelolaan Lingkungan Hidup yaitu, Undang-Undang No.4 Tahun 1982 merupakan suatu tindakan yang menimbulkan perubahan langsung atau tidak langsung terhadap sifat-sifat fisik dan atau hayati lingkungan, yang mengakibatkan

lingkungan itu kurang atau tidak berfungsi lagi dalam menunjang pembangunan yang berkesinambungan. (Verdinand 2020:34)

Salah satu kerusakan yang terjadi ialah penyalahgunaan lahan serta gundulnya hutan yang menyebabkan kerusakan ekosistem lingkungan serta lahan kritis akibat adanya penebangan hutan secara liar.

2.1.3 Analisis Kebijakan Publik

Dalam kebijakan publik perlu adanya suatu proses yang dapat merumuskan segala artikulasi kepentingan untuk menyelesaikan masalah. Tentunya, adanya kebijakan ini tidak terlepas dari suatu *input*, proses, *output*, serta *feedback*. Secara terminologis menurut Anderson, Kebijakan dapat diartikan sebagai sebuah serangkaian arah tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku ataupun sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.

Domain atau wilayah studi dari kebijakan publik ini mencakup wilayah atau kajian yang cukup luas. Jika kita melihat studi kebijakan publik ini secara tradisional, maka domain dari studi kebijakan publik ini dipandang sebagai aktivitas tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. Akan tetapi, seiring berkembangnya kajian kebijakan publik ini, melihat bahwa domain dari kajian ini semakin luas dan tidak terpaku lagi kepada lembaga-lembaga formal pemerintahan, seperti kajian yang dilakukan oleh ilmu politik tradisional. (Budi 2020:31)

Pengertian dan substansi tentang kebijakan publik secara langsung ataupun tidak langsung telah dikenal luas di masyarakat, seiring dengan berbagai fenomena

dan kegiatan yang terjadi di dalam pemerintahan. Terdapat banyak pendapat yang dikemukakan oleh para ahli dengan definisi yang beragam. Kebijakan publik menurut Dye didefinisikan sebagai *“Whatever governments chooses to do or not to do”*.

Kebijakan publik menurut Thomas (1987:3) adalah apa yang pemerintah pilih untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Pengertian ini menunjukkan bahwasannya pemerintah memiliki kewenangan untuk melakukan pilihan terhadap kebijakan mana yang akan dilakukan atau tidak, tergantung pada permasalahan yang timbul atau capaian yang ingin dituju dari kebijakan yang dibuat tersebut. Sementara, pengertian kebijakan yang dikemukakan oleh Anderson dalam Nugroho mendefinisikan kebijakan sebagai *“A relative stable, purposive course of action followed by an actor or set of actor in dealing with a problem or matter of concern.”* Kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau persoalan. (Nugroho 2009:81)

Carl J. Friedrich dalam Nugroho menjelaskan kebijakan publik sebagai Serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada, di mana kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Senada dengan hal diatas Dye dalam Widodo mengemukakan bahwa dalam sistem kebijakan terdapat tiga elemen yaitu *“(a) stakeholders kebijakan, (b) pelaku*

kebijakan (*policy contents*), dan (c) lingkungan kebijakan (*policyenvironment*)".
(Nugroho 2009:83)

Berdasarkan teori tersebut dapat disimpulkan bahwasannya suatu kebijakan dibuat oleh pemerintah untuk mencapai tujuan tertentu yang didalamnya terdapat pelaku-pelaku yang terlibat dalam mengatasi masalah yang timbul dari lingkungannya. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Anderson dalam Widodo (2008:14), elemen yang terkandung dalam kebijakan publik antara lain mencakup beberapa hal berikut :

1. Kebijakan selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu.
2. Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
3. Kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah dan bukan apa yang bermaksud akan dilakukan.
4. Kebijakan publik bersifat positif (merupakan tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu).
5. Kebijakan publik (positif) selalu berdasarkan pada peraturan perundangan tertentu yang bersifat memaksa (otoritatif).

Pembuatan kebijakan publik dimaksudkan untuk mengatasi masalah masalah yang timbul di masyarakat, merumuskan masalah merupakan salah satu tahapan dalam pembuatan kebijakan, sehingga merumuskan masalah merupakan hal pokok dalam pembuatan kebijakan. Dunn menjelaskan beberapa ciri penting dari masalah kebijakan antara lain (William N. Dunn 2003:214-216) :

1. Saling Ketergantungan dari masalah kebijakan.

Masalah-masalah kebijakan di dalam suatu bidang kadang-kadang mempengaruhi kebijakan di dalam bidang lain. Ackoff dalam Dunn mengemukakan bahwa dalam kenyataan masalah-masalah kebijakan bukan merupakan kesatuan yang berdiri sendiri; mereka merupakan bagian dari seluruh sistem masalah yang paling baik diterangkan sebagai meses, yaitu, suatu sistem kondisi eksternal yang menghasilkan ketidakpuasan diantara segmen-segmen yang berbeda. Kondisi eksternal yang menimbulkan suatu permasalahan didefinisikan, diklasifikasikan, dijelaskan dan dievaluasi secara selektif. Meskipun terdapat suatu anggapan bahwa masalah bersifat objektif, data yang sama mengenai suatu masalah dapat diinterpretasikan secara berbeda.

2. Sifat Buatan dari masalah.

Masalah-masalah kebijakan hanya mungkin ketika manusia membuat penilaian mengenai keinginan untuk mengubah beberapa situasi masalah. Masalah kebijakan merupakan hasil/produk penilaian subjektifitas manusia; masalah kebijakan itu juga bisa diterima sebagai definisi-definisi yang sah dari kondisi sosial yang objektif; dan diubah secara sosial.

3. Dinamika masalah kebijakan.

Terdapat banyak solusi untuk suatu masalah sebagaimana terdapat banyak definisi terhadap masalah tersebut. Masalah dan solusi berada dalam perubahan-perubahan yang konstan; dan karenanya masalah tidak secara

konstan terpecahkan. Solusi terhadap masalah dapat menjadi usang meskipun masalah itu sendiri belum usang.

Kebijakan publik dalam mengatasi suatu masalah juga mengandung berbagai konsep. Anderson dalam LAN dalam Widodo (2008:13) mengartikan kebijakan publik sebagai “Suatu respon dari sistem politik terhadap *demands/claim* dan *support* yang mengalir dari lingkungannya”. Dalam pembuatan kebijakan untuk mengatasi masalah yang timbul di masyarakat, kebijakan tersebut berisi nilai-nilai yang selaras dengan nilai-nilai yang berlaku di dalam masyarakat yang akan dikenai dampak langsung ataupun tidak langsung dari kebijakan, seperti dikemukakan David Easton dalam Dye dalam Subarsono (2008:22) bahwasannya:

“Ketika pemerintah membuat kebijakan publik, ketika itu pula pemerintah mengalokasikan nilai-nilai kepada masyarakat, karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai di dalamnya”.

Senada dengan hal tersebut, Harold Laswell dan Abraham Kaplan dalam Dye dalam Subarsono, berpendapat bahwa “Kebijakan publik hendaknya berisi tujuan, nilai-nilai, dan praktika-praktika sosial yang ada dalam masyarakat”. (Subarsono 2008:6)

Kebijakan publik tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktik sosial yang ada dalam masyarakat, agar tidak terjadi penolakan ataupun resistensi pada saat diimplementasikan. Thoha mengidentifikasi dua aspek yang terkandung dalam kebijakan publik. Pertama, lahirnya kebijakan publik merupakan bagian dari dinamika sosial yang berarti bahwa proses kebijakan tidak berada dalam ruang hampa dan berdiri sendiri. Sebagai produk dan aktivitas pemerintahan, kebijakan

terkait dengan perubahan masyarakat. Dampaknya adalah meningkatnya kebutuhan maupun permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat dan dalam dinamikanya mengerucut menjadi isu publik sehingga mendorong lahirnya suatu produk kebijakan.

Kedua, kompleksitas kebutuhan publik dan permasalahan yang menyertainya menjadi titik total bagi ditetapkan kebijakan untuk mengatasi konflik kepentingan serta memberikan insentif kepada berbagai kelompok DPRD maupun kelompok-kelompok kepentingan yang berasal dari sektor swasta serta lembaga swadaya masyarakat (LSM). Tiap-tiap kelompok kepentingan ini memiliki hubungan atau berinteraksi dengan aktor/elit kebijakan dengan tujuan untuk mempengaruhi pilihan-pilihan kebijakan yang akan ditetapkan. (Thoah : 1992:45)

Dari sejumlah definisi yang telah diuraikan diatas, dapat disimpulkan bahwasannya kebijakan publik merupakan serangkaian kegiatan atau proses dalam mengatasi masalah publik yang di dalamnya mengandung konsep atau nilai-nilai yang selaras dengan konsep dan nilai yang dianut oleh masyarakat. Kebijakan publik disusun melalui tahapan-tahapan tertentu, dimana terdapat seorang atau sekumpulan aktor di setiap tahapan-tahapan penyusunan kebijakan publik tersebut. Menurut Dunn dalam tahapan-tahapan kebijakan publik terdiri dari (Dunn 2003:23) :

1. Tahap penyusunan agenda.

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu

untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan.

2. Tahap formulasi kebijakan.

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif yang ada. Pada tahap ini masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

3. Tahap adopsi kebijakan.

Dari beberapa alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan pengadilan.

4. Tahap implementasi kebijakan.

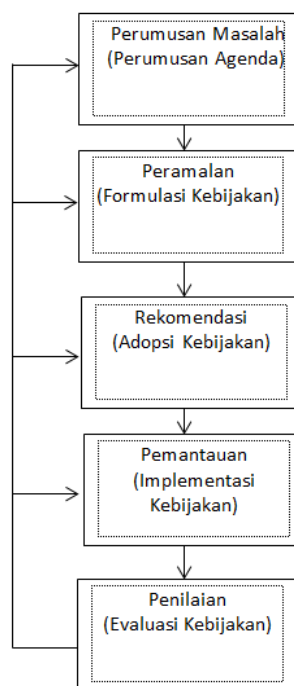
Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia.

5. Tahap penilaian kebijakan.

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat. Ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria- kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

Menurut Dunn (2003:24) tahapan-tahapan kebijakan publik tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2.1
Tahapan Kebijakan Publik



Sumber : William N. Dunn, 2003, Pengantar Analisis Kebijakan Publik, Edisi Kedua, Yogyakarta; Gadjah Mada University Press, Hal.25

Berdasarkan gambar diatas, dapat dijelaskan bahwasannya analisis kebijakan publik adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis tersebut nampak dalam serangkaian kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilai kebijakan. Sedangkan aktivitas perumusan masalah, peramalan (*forecasting*), rekomendasi kebijakan,

monitoring, dan evaluasi kebijakan adalah aktivitas yang lebih bersifat intelektual. (Subarsono 2008:8)

2.1.4 Implementasi Kebijakan

Salah satu tahapan penting dalam proses kebijakan publik adalah tahap implementasi. Implementasi kebijakan adalah tahap lanjutan setelah kebijakan dirumuskan secara jelas dan suatu cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan yang diharapkan. Lester dan Stewart dalam Winarno menjelaskan bahwa :

“Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan” (Nugroho 2009:83)

Implementasi dimengerti sebagai salah satu tahapan dari proses kebijakan publik. Dimana implementasi merupakan pelaksanaan kegiatan setelah perumusan kebijakan dengan tujuan yang telah jelas. Hakikat dari implementasi ini adalah sebuah rangkaian kegiatan yang telah terencana dan bertahap dilakukan oleh para instansi-instansi terkait pelaksanaan.

Sementara Widodo (2008:86) menjelaskan Implementasi berarti *“Menyediakan sarana untuk melaksanakan suatu kebijakan dan dapat menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu tertentu”*. Kedua penjelasan tersebut menyiratkan bahwasannya dalam implementasi kebijakan memerlukan berbagai sumberdaya dalam rangka mewujudkan tujuan yang ingin dicapai. Seperti dijelaskan oleh Jones dalam Widodo, pada pelaksanaan kebijakan tersebut

menuntut adanya beberapa syarat, antara lain adanya orang atau pelaksana, uang dan kemampuan organisasional, yang dalam hal ini sering disebut *resources*.

Oleh karena itu, Jones dalam Widodo (2008:21) merumuskan batasan implementasi dalam hal ini adalah proses penerimaan sumber daya tambahan sehingga dapat menghitung apa yang dikerjakan. Berkaitan dengan hal tersebut Meter dan Horn dalam Winarno memberikan batasan implementasi sebagai tindakan yang dilakukan oleh individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.

Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan. Teori-teori diatas menyimpulkan bahwasannya Implementasi merupakan proses yang kompleks yang melibatkan berbagai aktor serta menggunakan berbagai sumber daya dalam pelaksanaannya dan dilaksanakan dalam kurun waktu tertentu, selain itu implementasi merupakan tahapan yang krusial dan menjadi bagian yang tidak dapat dipisahkan dari keseluruhan proses kebijakan. (Widodo 2008:86)

Bagaimanapun baiknya suatu kebijakan jika tidak diimplementasikan tidak akan menimbulkan dampak atau tujuan yang diinginkan. Seperti yang dikemukakan oleh Hoogerwerf dalam Nugroho (2009:88) yang menjelaskan bahwa:

“Agar suatu kebijakan dapat memberikan hasil yang diharapkan, maka kebijakan itu harus dilaksanakan. Pelaksanaan kebijakan dapat didefinisikan sebagai penggunaan sarana-sarana yang dipilih untuk mencapai tujuan-tujuan yang dipilih dan ingin direalisasikan”.

Tahap Implementasi dilaksanakan setelah kebijakan dirumuskan, seperti dikemukakan oleh Winarno bahwasannya “Implementasi terjadi hanya setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut”. (Subarsono 2008:95)

Proses implementasi lebih lanjut dijelaskan oleh Mazmanian & Sabatier dalam Widodo yang mengemukakan bahwa “Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan”. (Widodo 2008:88)

Dari kedua teori tersebut dapat dijelaskan, bahwasannya dalam pelaksanaan suatu kebijakan hanya dapat diterapkan jika sudah terdapat dasar hukum yang memayungi kebijakan tersebut dan setiap pelaksana kebijakan bertindak ataupun tunduk kepada petunjuk-petunjuk yang ada pada dasar hukum tersebut dalam rangka mentransformasikan kebijakan tersebut. Dalam implementasinya sendiri tidak terlepas dari berbagai kendala yang timbul akibat proses yang rumit dan kompleks, kendala tersebut menjadi penghambat dalam keberhasilan suatu implementasi bahkan dapat menyebabkan gagalnya implementasi tersebut. Karakteristik masalah merupakan salah satu dari empat kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi seperti yang dikemukakan oleh

Mazamanian dan Sabatier dalam Subarsono (2008:97) yang mengidentifikasi Karakteristik masalah yang terdiri atas :

1. Kesulitan Teknis.

Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan, sifat dari suatu masalah itu sendiri akan mempengaruhi mudah tidaknya suatu program diimplementasikan.

2. Keragaman perilaku kelompok sasaran.

Hal ini berarti bahwa suatu program akan relatif mudah diimplementasikan apabila kelompok sasarannya homogen. Sebaliknya apabila kelompok sasarannya heterogen, maka implementasi program akan relatif lebih sulit.

3. Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi.

Sebuah program relatif akan sulit diimplementasikan apabila sasarannya mencakup semua populasi. Sebaliknya sebuah program relatif mudah di implementasikan apabila jumlah kelompok sasarannya tidak terlalu besar.

4. Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan.

Sebuah program bertujuan memberikan pengetahuan atau bersifat kognitif akan relatif lebih mudah diimplementasikan daripada program yang bertujuan untuk mengubah sikap dan perilaku masyarakat.

Sementara itu Wahab (1997:79) menjelaskan bahwasanya suatu kebijakan gagal di implementasikan karena disebabkan oleh faktor-faktor berikut :

1. Pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan tidak mau bekerja sama dalam kebijakan tersebut;
2. Pihak-pihak yang terlibat tersebut telah bekerja secara tidak efisien atau setengah hati;
3. Pihak-pihak yang terlibat tidak menguasai permasalahan yang dihadapi;
4. Kemungkinan permasalahan yang dihadapi di luar jangkauan kekuasaan pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi tersebut.

Dari berbagai hal diatas, dapat diketahui banyak kendala yang dapat menghambat keberhasilan dari pelaksanaan atau kebijakan, sehingga kebijakan yang dibuat sebelum diputuskan dan dilaksanakan harus direncanakan dengan matang sehingga, peramalan yang dibuat mampu memprediksi kendala ataupun masalah yang mungkin timbul. Sebuah implementasi agar efektif memerlukan berbagai ketepatan, Nugroho (2020:33) merinci prinsip ketepatan yang perlu dipenuhi dalam hak keefektifan kebijakan antara lain :

1. Ketepatan kebijakan.

Apakah kebijakannya sendiri sudah tepat. Ketepatan kebijakan ini dinilai dari sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan.

2. Ketepatan pelaksanaan.

Ketepatan dalam hal pelaksana atau aktor dari implementasi kebijakan yang akan dilaksanakan. Ada tiga lembaga yang dapat menjadi pelaksana, yaitu pemerintah, kerjasama antara pemerintah dan masyarakat/swasta, dan implementasi kebijakan yang diswastakan.

3. Ketepatan target.

Ketepatan target berkaitan dengan tiga hal yaitu pertama, apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, tidak tumpang tindih dengan intervensi lain, dan tidak bertentangan dengan intervensi kebijakan lain. Kedua kesiapan kondisi target untuk diintervensi, ketiga apakah intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbaiki implementasi kebijakan sebelumnya.

4. Ketepatan Lingkungan.

Terdiri atas dua lingkungan yaitu lingkungan kebijakan, yaitu interaksi diantara lembaga perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dengan lembaga lain yang terkait. Serta lingkungan eksternal kebijakan yang terdiri atas persepsi publik pada kebijakan, interpretasi lembaga strategis dalam masyarakat, dan individu-individu tertentu yang memiliki peran penting dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan.

Selain keempat hal diatas, Hogwood dan Gun yang dikutip Wahab (1997:79), menjelaskan sepuluh syarat agar implementasi kebijakan dapat berjalan dengan baik dan sempurna, antara lain :

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan/instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/kendala yang serius.
2. Untuk melaksanakan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.

4. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas.
5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
6. Hubungan saling ketergantungan harus kecil.
7. Pemahaman yang mendalam dan kesempatan terhadap tujuan.
8. Tugas-tugas diperinci dan ditetapkan dalam urutan yang tetap.
9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
10. Pihak-pihak yang memiliki wewenang dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Berdasarkan teori diatas, dapat disimpulkan bahwasannya Implementasi memerlukan berbagai faktor-faktor pendukung agar implementasi dapat berhasil serta perlu diprediksi kendala ataupun hambatan yang mungkin timbul yang dapat mengakibatkan gagalnya suatu implementasi.

Salah satu *outcome* atau hasil dari implementasi kebijakan ialah adanya sebuah Program. Program sendiri merupakan seperangkat aktivitas atau kegiatan yang ditujukan untuk mencapai suatu perubahan tertentu terhadap kelompok sasaran tertentu. Ada dua prosedur dalam melaksanakan program yaitu merinci prosedur operasional untuk melaksanakan program dan merinci prosedur agar kegiatan-kegiatan sesuai rencana. Program harus memiliki hal-hal berikut (Manila, 2006:43).

1. Adanya tujuan yang ingin dicapai.

2. Adanya kebijaksanaan-kebijaksanaan yang diambil dalam mencapai tujuan itu.
3. Adanya aturan-aturan yang harus dipegang dan prosedur yang harus dilalui.
Adanya perkiraan anggaran yang dibutuhkan.
4. Adanya strategi dalam pelaksanaan

Selanjutnya Keban (2004:35), menyebutkan bahwa ada atau tidak, maka standar penilaian yang dapat dipakai adalah organisasi, interpretasi, penerapan.

Ketiga standar penilaian tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Organisasi

Maksudnya disini ialah organisasi pelaksanaan program. Selanjutnya organisasi tersebut harus memiliki struktur organisasi, adanya sumber daya manusia yang berkualitas sebagai tenaga pelaksana dan perlengkapan atau alat- alat kerja serta didukung dengan perangkat hukum yang jelas. Struktur organisasi yang kompleks, struktur itu ditetapkan sejak semula dengan desain dari berbagai komponen atau subsistem yang ada tersebut. Sumber daya manusia yang berkualitas berkaitan dengan kemampuan aparatur dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Aparatur dalam hal ini, sebagai petugas yang terlibat dalam pelaksanaan program. Tugas aparat pelaksana program yang utama adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat yang dipercayakan kepadanya untuk mencapai tujuan negara. Agar tugas-tugas pelaksana program dapat dilaksanakan secara efektif maka, setiap aparatur dituntut memiliki kemampuan yang memadai sesuai dengan bidang tugasnya.

2. Interpretasi

Maksudnya disini agar program dapat dilaksanakan sesuai dengan peraturan atau ketentuan yang berlaku, harus dilihat apakah pelaksanaannya telah sesuai dengan petunjuk pelaksana dan petunjuk teknis yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang.

3. Apakah program efektif

Sesuai dengan peraturan berarti, setiap pelaksanaan kebijaksanaan harus sesuai dengan peraturan yang berlaku baik peraturan pada tingkat Pusat, Provinsi dan Kabupaten.

4. Sesuai Dengan Petunjuk Pelaksana

Sesuai dengan petunjuk pelaksana berarti pelaksanaan kebijaksanaan dari peraturan sudah dijabarkan cara pelaksanaannya pada kebijaksanaan yang bersifat administratif, sehingga memudahkan pelaksana dalam melakukan aktifitas pelaksanaan program.

5. Sesuai Petunjuk Teknis

Sesuai dengan petunjuk teknis berarti kebijaksanaan yang sudah dirumuskan dalam bentuk petunjuk pelaksana dirancang lagi secara teknis agar memudahkan dalam operasionalisasi program. Petunjuk teknis ini bersifat strategis lapangan agar dapat berjalan efisien dan efektif, rasional dan realistis.

6. Penerapan

Maksudnya disini peraturan/kebijakan berupa petunjuk pelaksana dan teknis telah berjalan sesuai dengan ketentuan, untuk dapat melihat ini harus dilengkapi dengan adanya prosedur kerja yang jelas, program kerja serta

jadwal kegiatan yang disiplin. Prosedur kerja yang jelas agar dalam pelaksanaannya tidak terjadi tumpang tindih, sehingga tidak bertentangan antara unit kegiatan yang terdapat di dalamnya.

7. Program kerja

Program kerja harus sudah terprogram dan terencana dengan baik, sehingga tujuan program dapat direalisasikan dengan efektif.

8. Jadwal kegiatan Program.

Jadwal Kegiatan Program yang sudah ada harus dijadwalkan kapan dimulai dan diakhiri suatu program agar mudah dalam mengadakan evaluasi. Dalam hal ini, yang diperlukan adanya tanggal pelaksanaan dan rampungnya sebuah program sudah ditentukan sebelumnya.

2.1.5 Ekonomi Politik

Ekonomi politik muncul pada abad 18 yang bertujuan untuk membantu orang dalam memahami perubahan dalam sistem pemuasan kebutuhan manusia. Ekonomi politik pada pendekatan ekonomi terhadap politik sendiri Menurut Caporaso dan Levine (2018:305), ialah:

“Ekonomi politik bukan lagi sebuah telaah tentang :apa yang akan terjadi” ketika wilayah ekonomi bertemu dengan wilayah politik, melainkan ekonomi politik berarti penerapan penalaran ekonomi terhadap proses politik”.

Dalam buku teori-teori ekonomi politik dari James A Caporaso dan David P Levine menjelaskan bahwa ada beberapa teori dalam ekonomi politik. Teori tersebut diantaranya, ialah:

a. Pendekatan Klasik

Pendekatan Klasik dalam ekonomi politiknya terbagi menjadi dua bagian, yang pertama ialah mengenai argumen pasar yang mengatur dirinya sendiri dan yang kedua ialah mengenai teori nilai dan distribusi. Untuk bagian pertama, membahas bagaimana sifat dari sistem pasar dan hubungan antara pasar dan negara. Sedangkan, bagian yang kedua, membahas bagaimana produksi dan penggunaan surplus ekonomi yang lebih banyak mengambil kontribusi terbaru di masa modern dengan menggunakan pendekatan klasik. Pada pendekatan klasik ini para pemikir klasik ini mengajukan dua ide utama, yaitu bahwa ilmu ekonomi dapat dipandang sebagai berdiri sendiri dan bahwa bidang ekonomi politik adalah bidang yang lebih penting daripada yang lain. (Caporaso dan Levine, 2018:69)

b. Pendekatan Marxian dalam Ekonomi Politik

Pada teori Marxian ini “ekonomi politik” tidak merujuk pada pemikiran –pemikiran tentang hubungan ekonomi dengan politik, melainkan merujuk pada sebuah cara berfikir tentang perkeonomian yang didasarkan pada ekonomi klasik, terutama Adam Smith dan David Ricardo. Pada metode ini menekankan pada ide bahwa perekonomian pasar bekerja menurut prinsip-prinsip yang reproduksi dan ekspansi sisten kesalingtergantungan material antar orang atau dengan kata lain pembagian kerja sosial. Pendekatan Marxian sendiri terhadap ekonomi politik, berusaha untuk memahami hubungan antara negara dengan perekonomian. Selain itu, pada pendekatan Marxian ini memiliki tiga aliran, yaitu Politik

Revolusioner, politik kompromi kelas, serta teori negara marxis. (Caporaso dan Levine, 2018:124-178)

c. Ekonomi Politik Neoklasik

Pemikiran Neoklasik memiliki konsep memandang individu sebagai pelaku utama yang membuat pilihan atau orang yang harus memilih dari beberapa alternatif tindakan berdasarkan pandangan ataupun imajinasinya sendiri tentang dampak-dampak dari tiap alternatif bagi dirinya sendiri. Menurut Caporaso dan Levine, ide utama dalam pemikiran neoklasik ialah “pilihan yang dibatasi” (*constrained choice*). Pada pendekatan neoklasik ini, dalam membangun sebuah ilmu ekonomi politik sama dengan mempertimbangkan masalah mengenai kegagalan pasar atau menelaah situasi-situasi dimana pasar tidak berhasil memberikan peluang kepada individu-individu untuk mencapai level pemenuhan kebutuhan yang semaksimal mungkin sesuai dengan sumberdaya yang tersedia. (Caporaso dan Levine, 2018:184-202)

d. Ekonomi Politik Keynesian

Pada Ekonomi Politik Keynesian ini mengajukan kritik terhadap konsep pasar yang meregulasi dirinya sendiri yang banyak digunakan pada para pemikir klasik dan neoklasik. Kritik pada pendekatan ini mengatakan bahwa kegagalan untuk menemukan pembeli bisa jadi merupakan masalah yang sistematis yang tidak ada hubungannya dengan ketidakcocokan antara apa yang diproduksi dengan apa yang diperlukan, melainkan bisa disebabkan karena kegagalan dari mekanisme pasar itu sendiri untuk

menarik pembeli yang memiliki daya beli yang cukup. Dengan kata lain, pasar gagal untuk mempertemukan permintaan dengan pasokan. Pendekatan keynesian ini memfokuskan pada ketidakstabilan proses reproduksi dengan pertumbuhan dalam perekonomian kapitalis. Keynesian menyimpulkan bahwa perekonomian kapitalis dibiarkan bekerja tanpa intervensi, maka akan terjadi dimana situasi sumberdaya yang ada tidak termanfaatkan secara baik. Dengan kesimpulan, bahwa kebijakan pemerintah harus diadakan agar menjaga stabilitas dari proses reproduksi dan adanya penyerapan tenaga kerja secara memadai. (Caporaso dan Levine, 2018: 236-243)

e. Pendekatan Berbasis Negara dalam Ekonomi Politik

Pada pendekatan ini terdapat Pendekatan Utilitarian. Eric Nordlinger berusaha untuk menerapkan pendekatan utilitarian pada negara yang bertindak menurut agenda mereka sendiri. “negara” ini merujuk pada semua individu yang memegang jabatan dimana jabatan ini memberikan kewenangan kepada individu untuk membuat dan menjalankan keputusan yang mengikat pada sebagian atau keseluruhan dari segmen-segmen dalam masyarakat. Pada pandangan dari Nordlinger ini, otonomi negara ialah berbentuk kemampuan dari para pejabat negara untuk melaksanakan pilihan mereka dengan cara meterjemahkan pilihan itu ke dalam kebijakan publik, yang bisa selaras atau bisa juga bertentangan dengan pilihan dari orang lain yang bukan pejabat negara. (Caporaso dan Levine, 2018:445-455)

Inti dari beberapa teori yang terdapat pada ekonomi politik ialah adanya sebuah pasar yang menguasai negara begitupun sebaliknya negara dapat menguasai

pasar. Teori yang akan penulis digunakan ialah pendekatan ekonomi politik keynesian. Hal ini dikarenakan, pada pendekatan teori keynesian menyimpulkan bahwa perlu adanya intervensi dari negara untuk menjaga stabilitas dalam hubungannya dengan perekonomian. Negara bertindak untuk mewujudkan kondisi-kondisi makroekonomi yang diperlukan agar upaya individu untuk mengejar kepentingan pribadinya sendiri tidak membawa dampak yang buruk. (Caporaso dan Levine)

2.2 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran sendiri, merupakan sebuah alur pikir penelitian yang dijadikan suatu gambar pemikiran dalam melakukan penelitian. Berikut ini adalah bagan dari kerangka pemikiran terkait dengan penelitian penulis :

Gambar 2.2
Kerangka Pemikiran

