BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Kebijakan Publik

2.1.1 Pengertian Kebijakan Publik

Penggunaan istilah kebijakan (*policy*) seringkali dipertukarkan dengan istilah-istilah lain, seperti tujuan (*goals*), program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan, dan rancangan besar. Bagi para pembuat kebijakan (*policy makers*) istilah-istilah tersebut tidak akan menimbulkan masalah apa pun karena mereka menggunakan referensi yang sama. Namun bagi orang-orang yang berada di luar struktur pengambilan kebijakan istilah-istilah tersebut mungkin akan membingungkan.

Pengertian mengenai Kebijakan atau "policy" berkaitan dengan perencanaan, pengambilan dan perumusan keputusan, pelaksanaan keputusan, dan evaluasi terhadap dampak dari pelaksanaan keputusan tersebut terhadap orang-orang banyak yang menjadi sasaran kebijakan (kelompok target). Kebijakan merupakan sebuah alat atau instrumen untuk mengatur penduduk dari atas kebawah.

Jika menurut pakar kebijakan, yaitu Heinz Eulau dan Kenneth Prewith, kebijakan adalah keputusan tetap yang dicirikan konsistensi dan pengulangan tingkah laku dari mereka yang mematuhi keputusan-keputusan. Dengan cara memberi reward dan sanctions. Jika dilihat dari

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pandangan secara sentralistik atau terpusat, kebijakan adalah instrumen teknis, rasional, dan action-oriented untuk menyelesaikan masalah. Kebijakan adalah cetak biru bagi tindakan yang mengarah dan mempengaruhi perilaku orang banyak yang terkena dampak keputusan tersebut.[1]

Pada dasarnya, kebijakan sengaja disusun dan dirancang untuk membuat perilaku orang banyak yang dituju (kelompok target) menjadi terpola sesuai dengan bunyi dan rumusan kebijakan tersebut. Menurut, Thomas R. Dye mendifinisikan kebijakan negara sebagai "is whatever governmenet choose to do or not to do". Kemudian menurut Dye mengatakan bahwa apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, maka harus ada tujuan (objektivitas) dan kebijakan Negara harus meliputi semua tindakan pemerintah. Bisa diartikan kebijakan itu bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saya, namun itu sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh yang sama besarnya dengan sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah.[2]

Syafiie,[3] mengemukakan bahwa kebijakan (*policy*) hendaknya dibedakan dengan kebijaksanaan (*wisdom*) karena kebijaksanaan merupakan pengejawantahan aturan yang sudah ditetapkan sesuai situasi dan kondisi setempat oleh person pejabat yang berwenang. Oleh karena

---

[1] Amri Marzali, *Antropologi dan Kebijakan Publik*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012), 20.
[2] Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, (New Jersey: Prentice Hall, 1995).
[3] Inu kencana Syafiie, *Ilmu Administrasi Publik*, (Jakarta: Pt Rineke Cipta), 104.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

itu, Syafiie mendefinisikan kebijakan publik sebagai semacam jawaban terhadap suatu masalah karena akan merupakan upaya memecahkan, mengurangi, dan mencegah suatu keburukan serta sebaliknya yaitu menjadi penganjur, inovasi, dan pemuka terjadinya kebaikan dengan cara terbaik dan tindakan terarah.

Keban memberikan pengertian dari sisi kebijakan publik, menurutnya bahwa: "*Public Policy* dapat dilihat dari konsep filosofis, sebagai suatu pruduk, sebagai suatu proses, dan sebagai suatu kerangka kerja. Sebagai suatu konsep filosofis, kebijakan merupakan serangkaian prinsip, atau kondisi yang diinginkan, sebagai suatu produk, kebijakan dipandang sebagai serangkaian kesimpulan atau rekomendasi, dan sebagai suatu proses, kebijakan dipandang sebagai suatu cara dimana melalui cara tersebut suatu organisasi dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya, yaitu program dan mekanisme dalam mencapai produknya, dan sebagai suatu kerangka kerja, kebijakan merupakan suatu proses tawar menawar dan negosiasi untuk merumus isu-isu dan metode implementasinya".[4]

Mustopadidjaja menjelaskan bahwa istilah kebijakan lazim digunakan dalam kaitannya atau kegiatan pemerintah, serta perilaku negara pada umumnya dan kebijakan tersebut dituangkan dalam berbagai bentuk peraturan.[5] Hal ini senada dengan Easton dalam Toha, mendefinisikan kebijakan pemerintah sebagai alokasi otoritatif bagi

---

[4] Keban, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik Konsep, Teori dan Isu*, (Yogyakarta: Penerbit Gaya Media, 2004), 55.
[5] Mustopadidjaja, *Manajemen Proses Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kinerja*, (Jakarta: Penerbit LAN, 1922), 30.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

seluruh masyarakat sehingga semua yang dipilih pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan adalah hasil alokasi nilai-nilai tersebut. Sementara itu, Koontz dan O'Donnel, mendefenisikan kebijakan sebagai pernyataan umum dari pengertian yang memandu pikiran dalam pembuatan keputusan.[6]

Menurut Easton (1969), mendefinisikan kebijakan publik sebagai pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat. Dalam pengertian ini hanya pemerintah yang dapat melakukan sesuatu tindakan kepada masyarakat dan tindakan tersebut merupakan bentuk dari sesuatu yang dipilih oleh pemerintah yang merupakan bentuk dari pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat, atau bisa dikatakan pemerintah berperan sebagai aktor.[7]

Menurut Anderson, kebijakan adalah suatu tindakan yang mempunyai tujuan yang dilakukan seseorang pelaku atau sejumlah pelaku untuk memecahkan suatu masalah.[8] Selanjutnya Anderson[9] mengklasifikasi kebijakan substantive yaitu apa yang harus dikerjakan oleh pemerintah sedangkan kebijakan procedural yaitu siapa dan bagaimana kebijakan tersebut diselenggarakan. Ini berarti, kebijakan public adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah.

---

[6] Koontz dan O'Donnel, *Principle of Management an Analysis of Manageent Function, 5th Editon,* (New York: Mc Graw-Hill Book Company, 1972),113.
[7] Muhlis Madani, Kebijakan Publik, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011), 36.
[8] Anderson, *Public Policy Making Third Edton,* (USA: Penerbit Houghton Miffin Company, 1984), 113.
[9] *Ibid*, 11.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Selain itu, dikatakan bahwa terdapat lima hal yang berhubungan dengan kebijakan publik. Pertama, tujuan atau kegiatan yang berorientasi tujuan haruslah menjadi perhatian utama perilaku acak atau peristiwa yang tiba-tiba terjadi. Kedua, kebijakan merupakan pola model tindakan pejabat pemerintah mengenai keputusan-keputusan diskresinya secara terpisah. Ketiga, kebijakan harus mencakup apa yang nyata pemerintah perbuat, atau apa yang mereka katakan akan dikerjakan. Keempat, bentuk kebijakan public dalam bentuknya yang positif didasarkan pada ketentuan hokum dan kewenangan. Tujuan kebijakan public adalah dapat dicapainya kesejahteraan masyarakat melalui produk kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.

Setiap produk kebijakan harus memperhatikan substansi dari keadaan sasaran, melahirkan sebuah rekomendasi yang memperhatikan berbagai program yang dapat dijabarkan dan diimplementasikan sebagaimana tujuan dari kebijakan tersebut. Di dalam melahirkan sebuah produk kebijakan, dapat memahami konsepsi kebijakan menurut Abdul Wahab yang dipertegas oleh budiman Rusli yang lebih jauh menjelaskan sebagai berikut:

1. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan. Paling tidak terdapat tiga perbedaan mendasar antara kebijakan dengan keputusan yakni:
    1) Ruang lingkup kebijakan jauh lebih besar daripada keputusan
    2) Pemahaman terhadap kebijakan yang lebih besar memerlukan penelaah yang mendalam terhadap keputusan.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

3) Kebijakan biasanya mencakup upaya penelusuran interaksi yang berlangsung diantara begitu banyak individu, kelompok dan organisasi.

2. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari Administrasi. Perbedaan antara kebijakan dengan administrasi mencerminkan pandangan klasik. Pandangan klasik tersebut kini banyak dikritik, karena model pembuatan kebijakan dari atas mislanya, semakin lama semakin tidak lazim dalam praktik pemerintah sehari-hari. Pada kenyataannya, model pembuatan kebijakan yang memadukan antara *top-down* dengan *bettom-up* menjadi pilihan yang banyak mendapat perhatian dan pertimbangan yang realistis.
3. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari Administrasi. Langkah pertama dalam menganalisis perkembangan kebijakan negara ialah perumusan apa yang sebenarnya diharapkan oleh para pembuat kebijakan. Pada kenyataanya cukup sulit mencocokkan antara perilaku yang senyatanya dengan harapan para pembuat keputusan.
4. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan. Perilaku kebijakan mencakup pula kegagalan melakukan tindakan yang tidak disengaja (*deliberate decisions not to act*). Ketiadaan keputusan tersebut meliputi juga keadaan dimana seseorang atau sekelompok orang yang secara sadar atau tidak sadar, sengaja atau

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tidak sengaja menciptakan atau memperkokoh kendala agar konflik kebijakan tidak pernah tersingkap dimata publik.

5. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai, yang mungkin sudah dapat diantisipasikan.
6. Kebijakan banyak didefenisikan dengan memasukkan perlunya setiap kebijakan melalui tujuan atau sasaran tertentu baik secara eksplisit atau implicit. Umumnya, dalam suatu kebijakan sudah termaktub tujuan dan sasaran tertentu yang telah ditetapkan jauh hari sebelumnya, walaupun tujuan dari suatu kebijakan itu dalam praktiknya mungkin saja berubah atau dilupakan paling tidak secara sebagian.
7. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu. Kebijakan itu sifatnya dinamis, bukan statis. Artinya setelah kebijakan tertentu dirumuskan, diadopsi, lalu diimplementasikan, akan memunculkan umpan balik dan seterusnya.

Sementara itu Parsons, memberikan gagasan tentang kebijakan yaitu seperangkat aksi atau rencana yang mengandung tujuan politik. Menurut Parsons kata *policy* mengandung makna kebijakan sebagai *retional*, sebuah manifestasi dari penilaian pertimbangan. Artinya sebuah kebijakan adalah usaha untuk mendefenisikan dan menyusun basis rasional untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Selanjutnya Nurcholis,[10] memberikan definisi tentang kebijakan sebagai keputusan suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan tertentu, berisikan ketentuan-ketentuan yang dapat dijadikan pedoman perilaku dalam hal:

1. Pengambilan keputusan lebih lanjut, yang harus dilakukan baik kelompok sasaran ataupan (unit organisasi pelaksanaan kebijakan),
2. Penerapan atau pelaksanaan dari suatu kebijakan yang telah ditetapkan baik dalam hubungan (unit) organisasi pelaksana maupun dengan kelompok sasaran yang dimaksudkan.

Makna kebijakan seperti yang dikutip oleh Jones dalam pandangan Prof Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt, yang menyatakan bahwa kebijakan itu ialah "*a standing decision characterized by behavior consistency and repetiveness on the part of both those make it and those who abide by it.*"[11]

Dari beberapa pengertian tentang kebijakan yang telah dikemukakan oleh para ilmuan tersebut. Dapat ditarik kesimpulan bahwa pada konteks pengertian, kebijakan dapat meliputi unsur 4W+1H pertanyaan, yaitu: what, why, who, where, dan how. Semua dari unsur pertanyaan itu berkaitan tentang masalah yang dihadapi lembaga-lembaga yang mengambil keputusan yang menyangkut isi, prosedur yang ditentukan, kemudian strategi, waktu keputusan itu diambil dan dilaksanakan.

---

[10] Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah,* (Jakarta: PT. Gramedia Widiasara Indonesia, 2007), 263.
[11] Jones, *Pengantar Kebijakan Publik (Publik Policy) TerjemahanRicky Ismant,* (Jakarta: Penerbit PT Raja Grafindo Persada, 1996), 47.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Disamping artian pada unsur pertanyaan tentang pengertian kebijakan tersebut, pada dewasa ini kebijakan lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan pemerintah serta perilaku negara pada umumnya.

Kemudian, kebijakan publik meliputi segala sesuatu yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Tetapi kebijakan publik juga bisa menjadi kebijakan yang dikembangkan atau dibuat oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah.[12]

Implikasi terhadap pengertian dari artian bahwa kebijakan publik, yakni:

1. Lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan dari pada sebagai perilaku atau tindakan yang kebetulan.
2. Pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling terkait.
3. Bersangkutan dengan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah dalam bidang tertentu atau bahkan merupakan apa yang pemerintah maksud atau melakukan sesuatu atau menyatakan melakukan sesuatu.
4. Bisa bersifat positif yang berarti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai masalah tertentu dan bersifat negatif yang berarti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.
5. Kebijakan setidak-tidaknya dalam arti positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan/undang-undang yang bersifat memaksa.

---

[12] James E. Anderson, *Public Policy Making*, (New York NJ: Holt Reinhartnwinston, 1979), 3.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2.1.2. Kebijakan sebagai Analisis

Dalam pembuatan kebijakan hendaknya didasarkan pada analisa kebijakan yang baik dan sesuai dengan pengharapan masyarakat, sehingga dapat menghasilkan kebijakan yang baik pula untuk si pembuat kebijakan dan untuk masyarakat, karena kebijakan itu sendiri pada akhirnya bermuara pada kondisi kehidupan masyarakat di daerah kebijakan itu dibuat.

Analisa kebijakan publik menurut Winarno, ada tiga hal pokok yang perlu diperhatikan dalam analisis kebijakan, yakni[13]:

1. Fokus utama dari kebijakan publik adalah mengenai penjelasan kebijakan bukan mengenai anjuran kebijakan yang pantas.
2. Sebab-sebab dan konsekuensi dari kebijakan-kebijakan publik diselidiki dengan teliti dan dengan menggunakan metodologi ilmiah.
3. Analisis kebijakan publik dilakukan dalam rangka mengembangkan teori-teori umum yang dapat diandalkan tentang kebijakan-kebijakan publik dan pembentuknya. Sehingga dapat diterapkannya terhadap lembaga-lembaga dan bidang-bidang kebijakan yang berbeda. Dengan demikian analisis kebijakan dapat bersifat ilmiah dan relevan bagi masalah-masalah politik dan sosial.

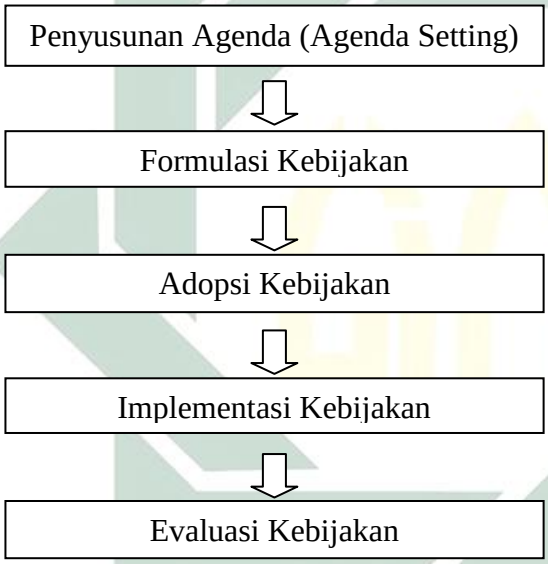
[13] Budi Winarno, *Kebijakan Publik, Teori, dan Proses*, (Yogyakarta: Medpress, 2007), 31.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2.1.3. Proses atau Tahapan dalam Pembuatan Kebijakan Publik

Dalam proses pembuatan kebijakan publik, dibagi dalam beberapa tahapan yang dikelompokkan untuk memudahkan dalam menganalisis suatu kebijakan publik. Tahapan-tahapan tersebut terhadap kebijakan publik dapat dikelompokkan oleh menurut Willian Dunn, sebagai berikut[14]:

Gambar 1 Alur Proses Kebijakan Publik



Tahap awal dalam membuat kebijakan publik adalah merumuskan masalah dan menempatkannya dalam agenda kebijakan. Selanjutnya masalah-masalah yang diidentifikasi dan dicari jalan keluarnya yang disusun dalam bentuk formulasi kebijakan. Sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan, pilihan yang mungkin terbaik dipilih harus

[14] Willian Dunn, *Analisis Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1999), 24.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dilakukan dan selanjutnya mencari dukungan dari pihak legislatif ataupun dari pihak yudikatif untuk memperkuat status fungsi kebijakan itu sendiri.

Apabila suatu kebijakan sudah mendapatkan dukungan publik dan telah disusun dalam bentuk program panduan rencana kegiatan. Kebijakan tersebut harus dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun oleh unit kerja pemerintah ditingkat bawah. Setelah kebijakan dilaksanakan perlu adanya penilaian untuk melihat sampai sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah yang dihadapi oleh masyarakat.

2.2. Implementasi Kebijakan Publik

2.2.1. Pengertian Implementasi

Implementasi kebijakan adalah proses pelaksanaan keputusan kebijakan yang dibuat oleh lembaga pemerintah yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang ditetapkan dalam keputusan kebijakan tersebut. Proses pelayanan kebijakan dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan telah ditetapkan, terbentuknya program pelaksanaan dana telah dialokasikan untuk mencapai tujuan tersebut. Terdapat empat aspek penting dalam implementasi kebijakan, yaitu: siapa yang dilibatkan dalam implementasi, hakekat proses administrasi, kepatuhan atas suatu kebijakan, efek atau dampak implementasi.[15]

Implementasi kebijakan dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan tehnik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih

[15] James E. Anderson, *Public Policy Making,* (New York. NJ: Holt Reinhartnwinston, 1979).

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi dari sisi lain merupakan fenomena yang kompleks, mungkin dapat dipahami sebagai proses, keluaran (output) maupun sebagai hasil. Selain itu, proses implementasi juga dapat dipahami sebagai "*those actions by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions*" (tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat serta kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusa kebijaksanaan). Implementasi kebijakan (*Policy implementation*) merupakan aspek penting dari keseluruhan proses kebijakan. Implementasi bukan sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik kedalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan termasuk masalah konflik, keputusan, dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapih dalam arsip jika tidak diimplementasikan.[16]

Fungsi implementasi kebijakan adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan atau sasaran kebijakan negara diwujudkan sebagai suatu *outcome* (hasil). Namun dalam khasanah

[16] Abdul Wahab, *Evaluasi Kebijakan Publik*, (Malang: FIA UNIBRAW, 1997)

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pengetahuan yang kini dikenal dengan sebutan ilmu kebijakan publik, harus diakui bahwa hanya pada dasawarsa terakhir ini saja para ilmuan sosial, khususnya para ahli ilmu politik mulai meletakkan perhatian besar terhadap masalah proses pelaksanaan kebijakan atau menerimanya sebagai bagian integral dari studi proses perumusan kebijakan.[17]

Proses untuk melaksanakan kebijakan perlu mendapatkan perhatian yang seksama. Oleh karena itu, kurang tepat jika menganggap bahwa proses pelaksanaan kebijakan dengan sendirinya akan berlangsung secara mulus tanpa hambatan. Harus dipahami bahwa proses kebijakan merupakan proses dinamis, banyak faktor yang mempengaruhinya. Kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah dan memperoleh legitimasi dari lembaga legislatif telah memungkinkan birokrasi untuk bertindak.

Pelaksanaan kebijakan dirumuskan secara singkat *to implement* (untuk pelaksanaan), berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), *to give practical effect to* (menimbulkan dampak terhadap sesuatu). Jika pandangan ini diikuti, maka pelaksanaan kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan, biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah, keputusan peradilan, perintah eksekutif, atau dekrit presiden.

[17] *Ibid*.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan yang pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak baik yang diharapkan (*intended*) maupun yang tidak diharapkan (*supillover/negativ effects*).

Agar kebijakan yang ditetapkan lebih efektif, maka diperlukan adanya sifat implementasi kebijakan. Sifat kebijakan tersebut dibagi dalam dua bentuk, yaitu:

1. Bersifat *Self Executing*, yang berarti bahwa dengan dirumuskannya dan disahkannya suatu kebijakan maka kebijakan tersebut akan terimplementasikan dengan sendirinya, misalnya pengakuan suatu negara terhadap kedaulatan negara lain.
2. Bersifat *Non Self-Executing*, bahwa suatu kebijakan publik perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh pelbagai pihak supaya tujuan pembuatan kebijakan tercapai.[18]

Kemudian Grindle menjelaskan indikator keberhasilan dalam implementasi adalah dengan melihat konsistensi dari pelaksana program dan tingkat keberhasilan pencapaian tujuan. Grindle menyatakan bahwa

[18] *Ibid*.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

implementasi kebijakan sebagai keputusan politik dari para pembuat kebijakan yang tidak lepas dari pengaruh lingkungan.

Grindle mengungkapkan pada dasarnya implementasi kebijakan ditentukan oleh dua variabel, yaitu: variabel konten dan variabel konteks. Artian variabel konten adalah apa yang ada dalam isi suatu kebijakan yang berpengaruh terhadap implemtasi. Sedangkan artian variabel konteks adalah meliputi lingkungan dari kebijakan politik dan administrasi dengan kebijakan politik tersebut.

Keberhasilan terhadap implementasi dari sebuah kebijakan, menurut Merilee S. Grindle dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni variabel isi kebijakan dan variabel lingkungan implementasi.Variabel isi kebijakan mencakup, yakni:

1. Sejauhmana kepentingan kelompok sasaran (target group) termuat dalam isi kebijakan.
2. Jenis manfaat yang diterima oleh target group.
3. Sejauhmana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan.
4. Apakah letak sebuah program sudah tepat.
5. Apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementatornya dengan rinci.
6. Apakah sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai.

Sedangkan, variabel lingkungan kebijakan mencakup, yakni:

1. Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2. Karakteristik institusi dan rezim yang sedang berkuasa.
3. Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

Kemudian, kebijakan yang menyangkut kepentingan banyak orang yang berbeda akan sulit diimplementasikan dibanding yang menyangkut kepentingan sedikit. Oleh karenanya tinggi-rendahnya intensitas keterlibatan berbagai pihak (politisi, pengusaha, masyarakat, kelompok sasaran, dsb) dalam implementasi kebijakan akan berpengaruh terhadap efektivitas implementasi kebijakan.

Jika sebelumnya dijelaskan implementasi kebijakan publik menurut pakar Jones dan Grindle, sekarang penulis membahas implementasi kebijakan menurut Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn.

Menurut Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn, terdapat enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi dari sebuah kebijakan publik, yaitu sebagai berikut.[19]

1. Standar dan sasaran kebijakan.

   Dengan kata lain, standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat teralisir.

2. Sumber daya.

   Dengan kata lain, implementasi kebijakan perlu dukungan sumber daya baik sumber daya manusia (Human resources) maupun sumberdaya non manusia (non-human resources).

[19] Donald Van Meter dan Carl Van Horn, *The Policy Implementation Process*, (London: Stage, 1975), 462-478.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

3. Hubungan antar organisasi.

   Dengan kata lain, terdapat dalam banyak program implementasi sebuah program dukungan dan koordinasi dangan instansi lain.

4. Karakteristik pelaksana.

   Dengan kata lain, yang dimaksud pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi. Kemudian semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.

5. Kondisi sosial, politik, dan ekonomi.

   Dengan kata lain, variabel ini mencakup sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan.

6. Disposisi Implementator.

   Dengan kata lain, variabel ini mencakup respon implementator tiga hal penting, yaitu: 1. Respon implementator terhadap kebijakan, dan 2. Intensitas disposisi implementator, yaitu preferensi nilai yang dimiliki oleh implementator.

Dari beberapa variabel menurut Van Meter dan Van Horn, dikemukakan berdasarkan kenyataan bahwa proses implementasi ini akan dipengaruhi oleh dimensi-dimensi kebijakan semacam itu. Dengan kata lain, bahwa implementasi kebanyakan akan berhasil, apabila perubahan yang dikendaki relatif sedikit.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Sementara kesepakatan terhadap tujuan, terutama dari mereka yang mengoperasikan program dilapangan, relatif tinggi. Standar dan tujuan kebijakan mempunyai pengaruh tidak langsung terhadap pelaksanaan atau penyelenggaraan kebijakan.

Disamping itu standart dan tujuan kebijakan juga berpengaruh tidak langsung terhadap disposisi para pelaksana melalui aktivitas komunikasi antar organisasi. Jelas respon para pelasana terhadap suatu kebijakan didasarkan pada persepsi dan interpretasi mereka terhadap tujuan kebijakan tersebut. Walaupun demikian, hal ini bukan berarti bahwa komunikasi yang baik akan menyeimbangkan disposisi yang baik atau positif diantara para pelaksana. Standart dan tujuan juga mempunyai dampak yang tidak langsung terhadap disposisi para pelaksana melalui aktivitas pengutan atau pengabsahan. Dalam hal ini para atasan dapat meneruskan para pelaksana dengan organisasi lain.

Kemudian hubungan antar sumber daya (sumber daya manusia dan sumber daya alam) dengan kondisi sosial, ekonomi, dan politik dalam batas wilayah organisasi tertentu juga terkait dengan perihal kebijakan untuk publik dan dapat dikemukakan bahwa tersedianya dana dan sumber lain dapat menimbulkan tuntutan dari warga masyarakat swasta, kelompok kepentingan yang terorganisir untuk ikut berperan dalam melaksanakan dan mensukseskan suatu kebijakan.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Jelasnya prospek keuntungan pada suatu program kebijakan dapat menyebabkan kelompok lain untuk berperan serta secara maksimal dalam melaksanakan dan mensukseskan suatu program kebijakan.

Bagaimanapun juga dengan terbatasnya sumberdaya yang tersedia, masyarakat suatu negara secara individual dan kelompok kepentingan yang terorganisir akan memilih untuk menolak suatu kebijakan.

Hal tersebut dikarenakan keuntungan yang diperolehnya lebih kecil dibandingkan dengan biaya operasionalnya. Demikian juga dengan kondisi sosial, ekonomi, dan politik dalam batas wilayah tertentu dapat mempengaruhi karakter-karekter dan agen-agen pelaksana.

Juga terkait adanya disposisi atau respon terhadap kebijakan dari para pelaksana dan penyelenggara atau pelaksanaan kebijakan itu sendiri. Kondisi lingkungan diats mempunyai efek penting terhadap kemauan dan kapasitas untuk mendukung struktur birokrasi yang telah mapan, kualitas, dan keadaan agen pelaksana (implementator). Kondisi lapangan ini juga mempengaruhi disposisi implementator. Suatu program kebijakan akan didukung dan digerakkan oleh para warga pihak swasta, kelompok kepentingan yang terorganisir, apabila para implementator menerima tujuan standart, dan sasaran kebijakan tersebut.

Namun sebaliknya, jika suatu kebijakan tersebut tidak mendapatkan dukungan, kebijakan tersebut tidak memberikan keuntungan kepada mereka. Dari uraian tersebut dapat dipahami bahwa keberhasilan implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh berbagai variabel atau

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

faktor yang ada pada beberapa respon dari pembuat kebijakan serta masyarakat yang akan mempengaruhi keberhasilan implementasi yang diterapkan di suatu daerah dalam hal-hal kehidupan masyarakat.

2.2.2. Perspektif Teoretik

Kerangka kerja teoritik berangkat dari kebijakan itu sendiri dimana tujuan-tujuan dan sasaran ditetapkan. Di sini proses implementasi bermula. Proses implementasi akan berbeda tergantung pada sifat kebijakan yang dilaksanakan. Keberagaman keputusan akan menunjukkan karakteristik, struktur dan hubungan antara faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan sehingga proses implementasi akan mengalami perbedaan. Kebijakan dapat digolongkan menurut dua karakteristik yang berbeda, yakni: jumlah perubahan yang terjadi dan sejauh mana konsensus menyangkut tujuan antara pemeran sserta dalam proses implementasi berlangsung. Terdapat dua unsur perubahan yang merupakan karakteristik, yaitu:

1. Implementasi akan dipengaruhi oleh sejauh mana kebijakan menyimpang dari kebijakan-kebijakan sebelumnya. Perubahan-perubahan inkremental lebih cenderung menimbulkan tanggapan positif daripada perubahan-perubahan drastis (rasional). Seperti telah dikemukakan sebelumnya perubahan inkremental yang didasarkan pada pembuatan keputusan secara inkremental pada dasarnya merupakan remedial dan diarahkan lebih banyak kepada perbaikan terhadap ketidaksempurnaan sosial yang nyata sekarang ini daripada

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mempromosikan tujuan sosial di masa depan. Hal ini sangat berbeda dengan perubahan yang didasarkan pada keputusan rasional yang lebih berorientasi pada perubahan besar dan mendasar. Akibatnya, peluang terjadinya konflik maupun ketidak sepakatan antar pelaku pembuat kebijakan akan sangat besar.

2. Proses implementasi akan dipengaruhi oleh jumlah perubahan organisasi yang diperlukan. Implementasi yang efektif akan sangat mungkin terjadi jika lembaga pelaksana tidak diharuskan melakukan reorganisasi secara drastis. Kegagalan program-program sosial banyak berasal dari meningkatnya tuntutan-tuntutan yang dibuat terhadap struktur-struktur dan prosedur-prosedur administratif yang ada**.**

a. Implementasi yang Sukses

Implementasi yang sukses membutuhkan suatu sistem kerja yang baik. Sistem implementasi yang sukses melibatkan 4 (empat) tipe kontrol, yaitu:

a) Koordinasi melampaui waktu, artinya mekanisme dilakukan tidak hanya terikat pada jam kerja melainkan koordinasi secara optimal dan formal.

b) Koordinasi pada waktu-waktu tertentu, artinya kontrol perlu terjadwal dan diketahui kedua belah pihak secara terkoordinasi.

c) Logistik mendetail dan penjadwalan, artinya unsur pendukung proses kontrol harus tersedia secara memadai dan tepat guna.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

d) Pertambahan dalam batas-batas struktural, artinya kewenangan tugas dan tanggung jawab pada setiap unsur organisasi harus jelas sehingga mekanisme kontrol mudah diterapkan.[20]

Agar tercaoai suksesnya implementasi kebijakan, diperlukan suatu pendekatan sistem yang menekankan pada pencapaian tingkat-tingkat kerjasama yang baik, fokus pada pentingnnya kerja tim serta kejelasan tujuan, struktur, dukungan secara teoretis pelaksanaannya.

b. Implementasi yang Efektif

Implementasi efektif memerlukan enam kondisi, yaitu:

1. Tujuan-tujuan jelas dan konsisten, sehingga tujuan dapat menyajikan standar evaluasi dan sumber-sumber yang legal.
2. Teori hubungan sebab akibat yang memadai, sehingga dapat memastikan bahwa kebijakan tersebut memiliki suatu teori akurat tentang bagaimana membawakan suatu perubahan.
3. Struktur Implementasi yang disusun secara legal sehingga dapat mempertinggi pemenuhan dari mereka yang bertugas dalam mengimplementasikan kebijakan dan pemenuhan kelompok-kelompok yang merupakan target kebijakan.
4. Para pelaku implementasi yang sangat ahli mengaplikasikannya sendiri untuk menggunakan kekuasaanya agar tujuan-tujuan kebijakan dapat terealisasikan.

[20] Wyne Parsons, *Poublic Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, (Landon: Queen Mary Westfield Collage University, 1997).

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

5. Dukungan kelompok yang berkepentingan dan pihak yang berkuasa di legislatif dan eksekutif.
6. Perubahan dalam kondisi sosial ekonomi yang tidak mengurangi dukungan pihak yang berkuasa atau tidak mengurangi dukungan kelompok dan pihak yang berkuasa atau tidak berdampak pada mekanisme hubungan yang mendukung implementasi kebijakan.[21]

2.2.3. Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan bila dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang berkerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.

Adapun syarat-syarat untuk dapat mengimplementasikan kebijakan Negara secara sempurna menurut teori implementasi Brian W. Hogwood dan Lewis A.Gun yang dikutif oleh abdul wahab, yaitu :

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan mengalami gangguan atau kendala yang serius. Hambatan-hambatan tersebut mungkin sifatnya fisik, politis dan sebagainya.
2. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia;

[21] *Ibid*.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

4. Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasarkan oleh suatu hubungan kausalitas yang handal.
5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnnya.
6. Hubungan saling ketergantungan kecil.
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
8. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
10. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.[22]

Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak hanya ditujukan dan dilaksanakan untuk intern pemerintah saja, akan tetapi ditujukan dan harus dilaksanakan pula oleh seluruh masyarakat yang berada di lingkungannya. Menurut James Anderson, masyarakat mengetahui dan melaksanakan suatu kebijakan publik dikarenakan :

1. Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan-badan pemerintah;
2. Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan;
3. Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah,konstitusional, dan dibuat oleh para pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan;

[22] Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan Publik*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1997), 71-78.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

4. Sikap menerima dan melaksanakan kebijakan publik karena kebijakan itu lebih sesuai dengan kepentingan pribadi;
5. Adanya sanksi-sanksi tertentu yaang akan dikenakan apabila tidakmelaksanakan suatu kebijakan.[23]

Berdasarkan teori diatas bahwa faktor pendukug implementasi kebijakan harus didukung dan diterima oleh masyarakat, apabila anggota masyarakat mengikuti dan mentaati sebuah kebijakan maka sebuah implementasi kebijakan akan berjalan sesuai tujuan yang telah ditetapkan tanpa ada hambatan-hambatan yang mengakibatkan sebuah kebijakan tidak berjalan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

2.2.4. Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan

Menurut Bambang Sunggono dalam buku *Hukum dan kebijakan publik*, implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat, yaitu:

1. Isi kebijakan.

   Pertama, implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau programprogram kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. *Kedua*, karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan. *Ketiga*, kebijakan yang akan

[23] Suggono, *Hukum dan Kebijakan Publik*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1994), 23.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

diimplementasiakan dapat juga menunjukkan adanya kekurangankekurangan yang sangat berarti.

Keempat, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik dapat terjadi karena kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumber daya-sumber daya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga manusia.

2. Informasi.

Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik.Informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi.

3. Dukungan.

Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimlementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut.

4. Pembagian potensi.

Sebab musabab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi.Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana. Struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasan-pembatasan yang kurang jelas.[24]

Suatu kebijakan publik akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai manfaat positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat harus sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara. Sehingga apabila perilaku atau perbuatan mereka tidak sesuai dengan keinginan pemerintah atau negara, maka suatu kebijakan publik tidaklah efektif.

2.2.5. Model Implementasi Kebijakan

1. Model Pendekatan *Top-Down*

Model implementasi *Top-Down* (model rasional) digunakan untuk mengidentifikasi faktor–faktor yang membuat implementasi sukses. Van Meter dan Van Horn (1978) berpandangan bahwa dalam implementasi kebijakan perlu pertimbangan isi dan tipe kebijakan.Hood (1976) menyatakan implementasi sebagai administrasi yang sempurna.Gun (1978) menyatakan ada beberapa syarat untuk mengimplementasikan kebijakan secara sempurna. Grindle (1980) memandang implementasi sebagai proses politik dan administrasi. Mazmanian dan Sabatier (1979) melihat implementasi dari kerangka implementasinya. Van Meter dan Van Horn (Abdul Wahab, 1997), memandang implementasi kebijakan sebagai *those actions by publik or*

[24] *Ibid*, 149-153.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

provide individuals (or group) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decision (tindakan–tindakan yang oleh individu–individu / pejabat–pejabat atau kelompok–kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan–tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan).

Selain Van Meter dan Van Horn, model *top-down* dikemukakan juga oleh Mazmanian dan Sabatier (Stillmen, 1988) dan Hill (1993) kedua tokoh ini meninjau implementasi dari kerangka analisisnya. Model top-down yang dikemukakan oleh kedua ahli ini dikenal dan dianggap sebagai salah satu model *top-down* paling maju, Karena keduanya telah mencoba mensintesiskan ide–ide dari pencetus teori model *top-down* dan *bottom-up* menjadi enam kondisi bagi implementasi yang baik, yaitu:

1. Standar evaluasi dan sumber yang legal
2. Teori kausal yang memadai, sehingga menjamin bahwa kebijakan memiliki teori yang akurat bagaimana melakukan perubahan
3. Integrasi organisasi pelaksana, guna mengupayakan kepatuhan bagi pelaksana kebijakan dan kelompok sasaran
4. Para implementator mempunyai komitmen dan keterampilan dalam menerapkan kebebasan yang dimilikinya guna mewujudkan tujuan kebijakan
5. Dukungan dari kelompok–kelompok kepentingan dan kekuatan dalam hal ini legislatif dan eksekutif

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

6. Perubahan kondisi sosial ekonomi yang tidak menghilangkan dukungan kelompok dan kekuasaan, atau memperlemah teori kausal yang mendukung kebijakan tersebut.[25]

2. Model Pendekatan *Bottom-Up*

Pendekatan *Bottom-Up* ini sering pula dianggap sebagai lahan harapan (*promised land*), bertolak dari pengidentifikasian kerangka aktor-aktor yang terlibat dalam "*service delivery*" di dalam satu atau lebih wilayah lokal dan mempertanyakan kepada mereka tentang arah, strategi, aktovitas dan kontak-kontak mereka. Selanjutnya model ini menggunakan "kontak" sebagai sarana untuk mengembangkan teknik *network* guna mengidentifikasi aktor-aktor lokal, regional dan nasional yang terlibat dalam perencanaan, pembiayaan dan pelaksanaan program pemerintah dan non pemerintah yang relevan. Pendekatan ini menyediakan suatu mekanisme untuk bergerak dari *street level bureaucrats (the bottom)* sampai pada pembuatan keputusan tertinggi (*the top*) disektor public maupun privat. Dalam hal ini kebijakan dilakukan melalui bergaining (*eksplisit atau implisit*) antara anggota-anggota organisasi dan klien mereka.

Dalam pendekatan *Bottom-Up* pun masih menemukan kelemahan, karena asumsinya bahwa implementasi berlangsung di dalam lingkungan pembuatan keputusan yang terdesentralisasi, sehingga pendekatan ini keliru dalam menerima kesulitan empiris

[25] Wahab, *Analisis Kebijakan dariFormulasi ke Penyusunan Model-model Implementasi Kebijakan Publik*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2012), 45.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

sebagai statemen normatif maupun satu-satunya basis analisis atau komplek masalah organisasi dan politik. Selain itu petugas lapangan tentu pula melakukan kekeliruannya. Karena itu berbahaya untuk menerima realitas deskriptif yang menunjukan bahwa birokrat lapangan membuat kebijakan dan mengubahnya kedalam suatu deskripsi tindakan.

3. Model Pendekatan Sintesis *(Hybrid Theories)*

Model pendekatan yang dikembangkan oleh Sabatier sintesanya mengkombinasikan unit analisis *bottom-upers*, yaitu seluruh variasi aktor public dan *privat* yang terlibat didalam suatu masalah kebijakan, dengan *top-downers*, yaitu kepedulian pada cara-cara dimana kondisi-kondisi sosial ekonomi dan instrumen legal membatasi perilaku. Pendekatan ini tampaknya lebih berkaitan dengan konstruksi teori daripada dengan penyediaan pedoman bagi praktisi atau potret yang rinci atas situasi tertentu.Selain itu model ini lebih cocok untuk menjelaskan suatu perubahan kebijakan dalam jangka waktu satu dekade atau lebih.

Usaha yang ketiga untuk mensintesakan unsur-unsur pendekatan *top-down* dan *bottom-up* dikembangkan oleh Goggin. Di dalam modelnya mengenai implementasi kebijakan antar pemerintah, mereka memperlihatkan bahwa implementasi di tingkat daerah (*state*) adalah fungsi dari perangsang-perangsang dan batasan-batasan yang diberikan kepada (atau yang ditimpakan kepada) daerah dari tempat

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

lain di dalam sistem pusat (*federal*), dan kecenderungan daerah untuk bertindak serta kapasitasnya untuk mengefektifkan preferensi-preferensinya. Pilihan-pilihan daerah bukanlah pilihan dari aktor Nasional yang kompak tetapi merupakan hasil bergaining antar unit-unit internal maupun eksternal yang terlibat di dalam politik daerah. Dengan demikian pendekatan pendekatan ini mengandalkan bahwa implementasi program-program pusat di tingkat daerah pada akhirnya tergantung pada tipe variabel-variabel *Top-Down* maupun *Bottom-Up.*

2.3. *Green Politic* (Politik Hijau)

2.3.1. *Green Political Theory* (Teori Politik Hijau)

Teori Politik Hijau *(Green political theory)* adalah khusus diambil dari fakta bahwa manusia merupakan bagian dari alam yang memiliki implikasi bagi teori politik. Manusia tidak hanya dilihat sebagai individu yang rasional (seperti dalam pandangan liberalism) atau sebagai makluk sosial (seperti pandangan sosislisme) akan tetapi sebagai *natural beings*, dan lebih jauh sebagai *political animals*.

Sedangkan perlu untuk membedakan antara *green politics* dan environmentalism. Environmentalis menerima kerangka kerja yang ada dalam politik, sosial, ekonomi dan struktur normative dalam dunia politik dan mencoba memperbaiki masalah lingkungan dengan struktur yang ada tersebut. Sementara Politik Hijau menganggap bahwa struktur tersebut sebagai dasar utama bagi munculnya krisis lingkungan. Oleh karena itu,

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mereka berpendapat bahwa struktur tersebut butuh perubahan dan perhatian yang lebih utama.

Di dalam buku *Theories of International Relations*,[26] dijabarkan bahwa dunia sedang mengalami masalah yang sangat krusial, terlepas dari isu-isu yang selalu dibahas dalam ilmu Hubungan Internasional, seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, keamanan, dan sebagainya. Masalah ini mengikis eksistensi bumi dalam aspek fisiknya secara perlahan. Masalah ini juga seringkali terlupakan dan sengaja diacuhkan padahal dampaknya telah menjadi global issue. Masalah ini juga belum dapat ditemui titik terangnya karena solusi-solusi yang ada masih menjadi perdebatan lintas batas negara.

Sebelum memahami lebih jauh mengenai teori kritik "Politik Hijau" yang muncul pada abad ke-20 ini, terlebih dahulu akan dibahas mengenai perbedaan environmentalis dengan kaum Politik Hijau sendiri. Menurut Burchill dan Linklater (1996), kaum environmentalis menerima suatu kerangka atas struktur politik, sosial, ekonomi, dan normatif dari politik internasional yang ada, dan berupaya untuk memperbaiki permasalahan lingkungan dalam struktur tersebut, sementara Politik Hijau memandang bahwa sruktur tersebut merupakan sumber utama dari krisis lingkungan yang perlu diuji dan lebih diutamakan. Jadi, Politik Hijau tidak menggunakan struktur yang ada untuk merekonsiliasi permasalahan lingkungan, namun sebaliknya, politik Hijau menganggap adanya distorsi

[26] Andrew Linklater dan Scott Burchill, *Theories of International Relations*, 1996.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

lingkungan disebabkan oleh struktur-struktur yang diaplikasikan dengan tidak bertanggungjawab.

Politik Hijau memiliki asumsi dasar yaitu penolakan terhadap antroposentrisme. Antroposentrisme sendiri memiliki arti "ajaran yg menyatakan bahwa pusat alam semesta adalah manusia". Pemikiran Politik Hijau yang berbasis ekosentrisme ini berusaha mengaitkan keberadaan individu dengan ekologi dan berusaha memberi pemetaan yang tegas antara kepentingan manusia dan bukan manusia. Kehadiran Politik Hijau sebagai teori kritik dalam Hubungan Internasional ini memiliki pandangan yang tegas terhadap tiga mahzab terkemuka dalam HI. Pertama, Politik Hijau mengkritisi kaum realis yang memiliki asumsi dasar state-centric.

Menurut kaum Politik Hijau, orang-orang realis baru akan menyadari atau menanggapi sebuah permasalahan bila masalah itu sudah "menyinggung" sampai tingkat negara. Padahal, permasalahan lingkungan adalah permasalahan krusial yang harus segera ditanggapi meskipun efeknya belum terbawa sampai ke tingkat negara. Kedua, Politik Hijau mengkritisi kaum neo-liberalis yang aktor utamanya terpusat pada individu dan pasar. Politik Hijau menilai bahwa perhatian neoliberalis terhadap ekonomi tidak terlalu baik dalam merespon permasalahan lingkungan. Ketiga, kaum Politik Hijau mengkritik kaum Marxis yang juga mengedepankan aspek ekonomi. Politik Hijau menganggap keberadaan kaum-kaum Marxis akan membahayakan bagi kelestarian lingkungan karena Sumber Daya Alam (SDA) adalah sumber utama dalam

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

perekonomian. SDA adalah sumber utama bagi kebutuhan pokok manusia, dan SDA yang terus menerus dieksploitasi (dengan tujuan meningkatkan perekonomian) akan semakin memperparah krisis lingkungan.

Ketika melihat kenyataan dunia saat ini, bumi sedang digerogoti secara perlahan oleh tingkah laku manusia sendiri. Salah satu dampak yang benar-benar terasa efeknya hingga saat ini adalah pemanasan global. Penyebab utama meningkatnya pemanasan global adalah meningkatnya aktivitas pertambangan dan manusia "memproduksi" gas karbondioksida secara berlebihan ke atmosfir dengan memakai bahan bakar dari fosil yang membutuhkan waktu lama untuk diperbaharui seperti minyak bumi, batu bara, dan sebagainya.

Sebagian dari akibat pemanasan global yaitu : mencairnya tudung es di kutub, meningkatnya suhu lautan, kekeringan yang berkepanjangan, penyebaran wabah penyakit berbahaya, banjir besar-besaran, *coral bleaching* dan gelombang badai besar.

Lantas, bagaimanakah seharusnya Politik Hijau dengan teorinya menanggapi permasalahan lingkungan global tersebut? Politik Hijau memiliki slogan yang sangat terkenal, yaitu *"think globally, act locally"*. Apa yang dimaksudkan Politik Hijau dengan slogan ini sebenarnya adalah perlunya peningkatan kesadaran individu dan kepekaan terhadap perubahan lingkungan yang sedang terjadi di dunia.

Masing-masing individu bukan saatnya lagi bersikap apatis, sementara gunung es di Antartika semakin banyak yang mencair. *Act*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

locally sendiri berusaha mempersuasi individu agar mulai memperbaiki dirinya sendiri dalam "memperlakukan" lingkungan. Akan tetapi, usaha-usaha tersebut menjadi sia-sia apabila banyak kesepakatan internasional yang dibentuk namun tidak ada hasrat dari masyarakat untuk memelihara lingkungan. Politik Hijau juga melakukan pendekatan desentralisasi, yaitu sistem pemerintahan yg lebih banyak memberikan kekuasaan kepada pemerintah daerah.

Pada dasrnya Politik Hijau tidak terlalu memfokuskan pada negara yang menurut realis adalah kewenangan tertinggi dalam pemerintahan. Misalnya adalah UNFCCC yang merupakan badan dibawah PBB untuk menyikapi permasalahan lingkungan yang telah mengglobal. *The United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) -- to begin to consider what an be done to reduce global warming and to cope with whatever temperature increases are inevitable.* UNFCCC ini juga melahirkan rezim-rezim internasional ataupun institusi internasional seperti Protokol Kyoto, dimana negara-negara sepakat untuk mengurangi gas emisi yang sangat berbahaya.

Dapat disimpulkan bahwa Politik Hijau berasumsi bahwa adanya strukturlah yang menyebabkan krisis lingkungan dan cara menanggulanginya harus melalui pendekatan khusus, diantaranya adalah globalisasi dan desentralisasi. Adanya Politik Hijau ini dinilai sesuai dengan teori kritik karena dapat memberikan kontribusi yang sangat penting dalam ranah Hubungan Internasional dalam menanggapi

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

perubahan iklim global. Kritik-kritik yang diberikan kepada liberalis, realis, dan marxis juga memiliki sisi kebenaran karena terkadang fokus struktur tersebut pada negara mampu melupakan hal-hal terkecil di sekitar kita, diantaranya adalah lingkungan yang tidak bisa dianggap sepele.

Preskripsi lain mengenai Politik Hijau juga diutarakan oleh Gerald F. Gaus dan Chandran Kukathas dalam buku mereka *Handbook Teori Politik (2012).* Di dalam buku tersebut dikatakan bahwa masalah lingkungan yang melanda dunia secara global dapat diatasi dengan cara memperluas komunitas politik kearah yang berbeda, berbeda di sini dimaksudkan untuk memilahkan dengan teks ideologi-ideologi politik lama yang non lingkungan, sehingga perlu berpikir sejenak tentang lingkungan sebagai suatu keanekaragaman sumberdaya dari segala jenis.[27] Bukan hanya jenis sumber daya yang dibutuhkan untuk bertahan hidup secara fisiologis, tetapi juga sumber daya yang dibutuhkan untuk memahami segala jenis rencana kehidupan. Artinya, inilah "lingkungan' yang dipahami sebagai 'perkataan dan perbuatan' yang membentuk dan melaksanakan berbagai rencana kehidupan. Jika diutarakan dengan cara lain, lingkungan merupakan ragam opsi tentang konsepsi dan perencanaan kehidupan.

Lebih lanjut juga dibahas mengenai perlunya berbuat adil kepada lingkungan. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan hak yang sama atas sumber daya kepada generasi yang akan datang, karena apabila eksploitasi

[27] Gerald F. Gaus dan Chandran Kukathas, *Handbook Teori Politik*, (Jakarta: Nusamedia, 2012).

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

terus menerus dilakukan terhadap bumi tanpa adanya wawasan lingkungan yang tinggi akan berakibat pada berkurangnya sumber daya yang biasa dinikmati generasi yang akan yang notabene memiliki hak yang sama dengan generasi saat ini.

Melalui pemahaman dan pemikiran diatas, Gerald F. Gaus dan Chandran K. mengambil kesimpulan bahwa ekologisme merupakan ideology yang cukup tepat disandingkan dengan pemikiran hijau untuk mengatasi masalah lingkungan, alasanya karena ekologisme adalah ideologi yang keluar dari buku-buku teks ideologi-ideologi dan masuk ke wilayah teori politik yang lebih luas. Ekologisme menjadi teori politik pertama yang benar-benar bergaul rapat dengan pengetahuan ilmiah. Bagaimanapun, tanpa pengetahuan ilmiah, sebagian besar masalah ekologis yang menyangkut teori politik hijau tidak akan menjadi 'masalah'. Jadi sains memiliki peran vital dalam ekologisme dengan melengkapinya dengan 'fakta-fakta' dan masalah-masalah' yang berhubungan dengan ketergantungan metabolis kita terhadap dunia nonmanusia dan sistem-sistem alaminya.

2.3.2. Teori Green Politik Internasional

Karakterisasi problem lingkungan internasional biasanya berkaitan dengan kelangkaan sumber daya alam, polusi yang melintasi batas wilayah, dan problem kualitas lingkungan secara umum. Problem-problem ini secara konvensional dideskripsikan oleh teori ilmu politik utama sebagai problem sumber daya alam bersama. Problem sumber daya alam

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

bersama ini dideskripsikan oleh Garret Hardin (1968) dalam esainya,"The Tragedy of The Commons". Hardin menggunakan metafora *setting pastoral* untuk menunjukkan bahwa individu yang mementingkan diri sendiri yang berusaha memaksimalkan kepentingan dirinya akan mengeksploitasi segala hal sampai ke titik di mana ekologi akan hancur. Kesadaran kepentingan kolektif tentang penggunaan yang berkelanjutan, menurut Hardin, tidak banyak membantu, sebab meski upaya mengurangi kosumsi akan menguntungkan kebaikan bersama, namun tindakan itu juga akan menciptakan peluang bagi pesaing untuk mengambil keuntungan. Jadi, tindakan altruistis atas nama kepentingan lingkungan kolektif akan merugikan individu yang altruistis, dan menguntungkan bagi pesaingnya.

Argument ini konsisten dengan teori pilihan rasional. Mancur Olsan (1965) mengidentifikasikan problem dalam memotivasi tindakan politik untuk mencapai kebaikan bersama, barang dan jasa yang menciptakan manfaat bersama. Jika suatu tujuan kebijakan itu menyangkut barang dan jasa yang akan menciptakan manfaat bagi semua orang (entah Anda ikut membantu membayar kebaikan itu atau tidak), untuk apa orang memberi konstribusi bagi pencapaian kebijakan itu? Adanya kemungkinan penunggang bebas (pihak yang menikmati keuntungan tanpa membayar) berarti pula bahwa upaya mengandalakn pada tindakan sukarela untuk menciptakan kebaikan public seperti udara bersih pada akhirnya tidak mendapatkan dukungan yang cukup. Dibutuhkan regulasi pemerintah untuk mendapatkan dukungan bagi pencapaian kebaikan bersama, sperti

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

penggunaan sumber daya yang berkelanjutan. Jika tidak diatur, menurut Hardin, akan muncul privatisasi, yang menciptakan insentif pada individu untuk mengambil hal-hal yang berguna bagi mereka.

Elinor Ostrom (1990) menerima premis Hardin bahwa struktur insentif sumber daya bersama akan mendorong pengguna sumber daya individual untuk menggunakan sumber daya itu secara berlebihan dan mengurangi keinginan individu untuk memelihara sumber dayanya. Tetapi dia menawarkan argument yang menolak degredasi yang disebabkan oleh tidak adanya regulasi koersif dan privatisasi.

Ostrom (1990) menemukan bahwa penggunaan sumber daya alam bersama yang secara ekologis *sustainable* dapat dinegosiasikan oleh para pengguna sumber daya iu sepanjang ada kondisi-kondisi sebagai berikut: a. Konsensus umum tentang ancaman bahaya dari eksploitasi sumber daya alam. b. Posisi yang kurang lebih sama-sama terancam. c. Penghargaan tinggi pada penggunaan sumber daya di masa depan. d. Informasi yang kurang, monitoring yang lemah dan biaya penegakan aturan. e. Ada rasa saling percaya dan saling bergantung. f. relatif sedikitnya pengguna sumber daya alam yang melakukan negosiasi. Argumen Hardin dan Ostrom merefleksikan tingkat pesimisme atau optimism yang berbeda tentang kemampuan aktor politik untuk menegosiasikan solusi bagi problem lingkungan.

Perhatikan perspektif ini yang diaplikasikan pada level global, dimana laut dan atmosfer berfungsi sebagai sesuatu yang umum dan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

negara-bangsa sebagai pengguna sumber daya individual dalam konteks anarkis. Karena arena politik saat ini tidak memiliki pemerintahan global yang kuat dan didasarkan pada konsep kedaulatan nasional, negara-bangsa harus menegosiasikan solusi antarmereka sendiri. Kajian politik global adalah wilayah kajian hubungan internasional (IR), dan debat dominan dalam IR tentang problem lingkungan global adalah konsisten dengan teori perilaku negara liberal dan realis.[28] Mengingat kebutuhan bagi negara-negara untuk menegoasisakan solusi bagi persoalan lingkungan global, kita dapat melihat adanya baying pesimisme ala Hardin dalam teori realis dan baying optimism ala Ostrom dalam teori liberal.

Sajana IR liberal focus pada kemunculan dan performa rezim lingkungan internasional yang didefinisikan sebagai norma, prinsip, nilai, regulasi, dan prosedur yang dinegosisasikan untuk mendapatkan keputusan kerja sama kepentingan antarnegara dalam isu-isu lingkungan. Untuk mengatasi problem aksi bersama, Negara berkerja sama mendirikan rezim instiitusional untuk menata perilaku individual mereka dan demi kepentingan bersama. Contoh kerja sama internasional adalah perjanjian soal hujan asam, kerusakan lapisan ozon, perburuhan ikan paus, pelarangan perdagangan spesies langka dan gading gajah, pelanggaran perdagangan zat berbahaya level internasional, hilangnya keragaman hayati, dan perubahan iklim.[29] Dengan menganalisis respons internasional

[28] Paterson, *Understanding Global Environmental Politics: Domination Accumulation and Resistance*, (New York: St. Martin's, 2000).
[29] Bryner, *Global Interdependence*, (Cambridge: MIT Press, 2004).

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

terdapat kasus tumahnya minyak di lautan, hujan asam, ozon berlubang, polusi di Laut Baltik dan Laut Utara, kesalahan manajemen perikanan, regulasi obat kimia untuk pertanian, dan kepadatan penduduk, Robert Keohane, Peter Heas, dan Marc Levy (1993) menemukan alas an untuk optimis pada kemampuan negara-negara untuk menegosiasikan solusi berkelanjutan atas problem lingkungan global. Sejauh mana rezim menimbulkan optimism itu akan tergantung bukan hanya fakta yang berkaitan dengan isu tertentu namun juga pada prespektif analisi dari pengamat. Kaum liberal lebih berkomitmen pada diplomasi sebab, di antara sebagian alasannya, mereka memandang diplomasi sebagai hal yang lebih mungkin dilakukan. Kurangnya kepercayaan pada rezim ini menyebabkan banyak realis memandang problem lingkunga sebagai hal yang sulit sekali diatasi. Ini menimbulkan perhatian pada keamanan lingkungan.

Debat tentang kemauan dam kemampuan negara-negara untuk bekerja sama memecahkan problem lingkungan global mengabaikan aktivitas politik penting dari aktor non-negara yang terlibat dalam isu-isu ini. Organisasi lingkungan non pemerintah (NGO) bukan hanya berusaha mempengaruhi perilaku pemerintah di level legislative dan tahap implementasi kebijakan tetapi juga terlibat dalam aktivitas politik di bawah level negara, membentuk norma dan sikap social yang mendukung agenda mereka, memotivasi tindakan politik yang mungkin membutuhkan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

keterlibatan negara.[30] Perluasan pasar, simbol kultural, dan koneksi sosial antarnegara telah memfasilitasi kemunculan masyarakat sipil global di mana kelompok privat dan individu bertemu dan berinteraksi untuk mencapai tujuan publik, dan kampanye boikot adalah alat-alat yang dipakai oleh NGO lingkungan transnasional untuk menggeser sikap publik dan perilaku warga dan konsumen.

Peran efektif bagi NGO lingkungan internasional dalam masyarakat global menandai peran yang lebih aktif bagi warga dan konsumen ketimbang yang selama ini diinformasikan melalui literature. Teori bahwa demokrasi memiliki relasi khusu dengan pemecahan problem lingkungan didasarkan pada sejarah politik gerakan sosial dan pengesahan legislasi lingkungan. Robert Paehlke (1989) mengatakan bahwa environmentalisme telah berkembang ke titik dimana ia berfungsi seperti ideology rogresif tersendiri dengan preferensi ke pembuatan keputusan yang terdesentralisasi, demokratis, dan partisipatoris. Environmentalisme, dengan kata lain, adalah bagus buat demokrasi. Periset lain berpendapat sebaliknya, yakni demokrasi adalah kondusif bagi environmentalisme.[31]. Artinya demokrasi lebih sedikit kemungkinannya untuk membahayakan lingkungan dan lebih siap melakukakan tindakan untuk melindungi lingkungan.

---

[30] Wapner, *Politics Beyond the State: Environmental Activism an World Civic Politics,* (1995).
[31] Payne, *Freedom and the Environment Journal of Democracy, (*1995).

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2.3.3. Perbandingan Politik Lingkungan dan Konflik

Homer-Dixon (1998) mendefinisikan kelangkaan lingkungan sebagai kelangkaan sumber daya alam yang tak terbarukan seperti lahan pertanian, hutan, air sungai, dan persedian ikan. Ada tiga tipe tekanan atau kelangkaan lingkungan, yaitu kelangkaan suplai (*supply scarcity*), kelangkaan kebutuhan (*demand scarcity*), dan ketika distribusi sumber daya itu tidak merata. Kelangkaan lingkungan dampak berdampak negative terhadap pembangunan ekonomi dan sosial. Hal ini dapat meningkatkan ketegangan antara negara-negara dan kelompok-kelompok dan menciptakan kondisi-kondisi yang matang untuk terjadinya konflik. Para ahli mencatat empat tekanan sosial yang khususnya dapat mendorong terjadinya konflik:

1. Berkurangnya Produksi Pertanian

   Berkurangnya produksi pertanian dapat terjadi karena berbagai perubahan lingkungan, misalnya rusaknya hutan, erosi lahan, banjir karena perubahan iklim. Lahan pertanian yang terletak di kawasan dataran rendah, rentan terhadap air bah dan banjir bandang sebagai akibat perubahan iklim. Perubahan pola migrasi serangga dapat berakibat kerusakan hebat terhadap hasil pertanian.[32]

2. Kemorosotan Ekonomi

   Kemerosotan ekonomi dapat disebabkan oleh sejumlah perubahan lingkungan, seperti bencana lingkungan akibat perubahan

[32] Dixon Honer T.F., *Environment, Scarcity, and Violence,* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1998).

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

iklim, praktik pembekuan lahan yang mengganggu aliran sungai dan berkurangnya kayu untuk bahan bakar, berkurangnya stok ikan, dan meningkatnya polusi yang pda saat yang sama meningkatkan penyakit pada manusia. Pembangunan ekonomi secara menyeluruh terhambat oleh perubahan-perubahan ini, atau dapat pula dikatakan bahwa perubahan-perubahan semacam itu dapat mengakibatkan meningkatnya kesenjangan kekayaan antara elite dan yang bukan elite.[33]

3. Migrasi

Meningkatnya jumlah pengungsi yang bermigrasi karea tekanan lingkungan di daerah asal mereka atau adanya kesempatan ekonomi di tempat lain.[34] Homer-dexon mengemukakan bahwa salah satu faktor utama yang memengaruhi migrasi adalah jurang antara tingkat kepuasan di daerah asal dan tingkat kepuasan yang diharapkan di daerah baru.[35]

4. Rusaknya Hubungan Sosial

Kelangkaan mempertajam perbedaan antara yang menang dan yang kalah, antara kelompok-kelompok yang meraih keuntungan dari kelangkaan dan mereka yang dirugikan.[36]Kelompok-kelompok yang sebelumnya hidup damai berdampingan ketika sumber daya melimpah

---

[33] *Ibid.*
[34] Jacoson, *Environmental Refugees: A Yard-Stick of Habitability*, (Washington, DC: Worldwatch Institute, 1998).
[35] Dixon Honer T.F., op. cit. 1998.
[36] *Ibid*, 96.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

terdorong untuk memusatkan perhatian pada upaya *survival* kelompok, menyebabkan terjadi persaingan sengit dengan kelompok-kelompok lain yang tergantung pada sumber daya yang juga berfokus pada *survival.*

2.4. Konsep Ruang Terbuka Hijau

Menurut Gilbert dan Gulger di dalam kota besar memiliki medan pengaruh yang luas terhadap wilayah sekitarnya. Investasi swasta, baik nasional rnaupun asing ikut rnemainkan peranan penting dalam rnenstirnulasi pertumbuhan kota. Akhirnya muncul kota-kota primasi dan kota-kota metropolis yang menjadi pusat segala kegiatan. Aktivitas produksi dengan pusat-pusat industri yang besar, transportasi, pusat pembelanjaan, kegiatan sektor pemerintahan dan sebagainya digelar di kota-kota tersebut.

Selain pembangunan hutan dan meluasnya gurun pasir, lahan untuk tanaman hijau juga terus mengalami pengurangan di daerah perkotaan karena terjadi alih fungsi lahan. Idealnya, peningkatan pembakaran bahan bakar fosil harus diimbangi dengan program penghijauan agar semakin banyak tanaman hijau yang mampu menyerap dan mengimbangi peningkatan emisi CO_2 tersebut. Namun pada kenyataannya, program lingkungan seringkali dikalahkan oleh program industrialisasi. Lahan-lahan yang semestinya dipertahankan sebagai ruang terbuka hijau sekaligus menjadi paru-paru diperkotaan, diubah fungsinya menjadi pusat-pusat bisnis modern yang lebih menguntungkan ditinjau dari segi ekonomi. Lingkungan hidup merupakan masalah besar yang melilit setiap kota

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

besar. Jumlah ruang terbuka hijau selalu berkurang karena pengaruh pembangunan yang kurang memperdulikan lingkungan dan kesehatan.[37]

Banyak ruang terbuka hijau yang dijadikan bangunan fisik kota untuk berbagai kepentingan. Padahal, ruang terbuka hijau memiliki peran yang sangat penting ditengah hiruk-piruk masyarakat kota. Mengambil contoh luas wilayah Kota Surabaya adakah 32.637,75 Ha artinya luas yang harus diperuntukkan ruang terbuka hijau sebesar 9791.33 Ha. Berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) kota Surabaya 2013, kondisi eksisting ruang terbuka hijau seluas 171,68 Ha. Luasan tersebut terdiri dari 103,29 Ha taman kota, 30,64 Ha lapangan olahraga, dan 37,75 Ha makam, serta sebagian besar berubah menjadi pusat bisnis. Oleh karena itu, perlu upaya keras untuk mewujudkan 6.247,47 Ha lahan sebagai ruang terbuka hijau.

Terdapat tiga fungsi penting ruang terbuka hijau, yaitu sebagai sarana estetika, sosial, dan ekologi. Sebagai sarana estetika, ruang terbuka hijau memberikan pemandangan hijau ditengah bangunan-bangunan beton yang kelihatan gersang. Sebagai sarana sosial, ruang terbuka hijau memberikan penyejuk suasana di tengah panasnya udara perkotaan. Sedangkan sebagai sarana ekologi, ruang terbuka hijau memberikan konstribusi besar bagi terjaganya keseimbangan ekosistem. Kerimbunan daun pada pepohonan mampu menetralisir kadar polusi. Selain sebagai penyedia oksigen, ruang terbuka hijau juga memiliki peran dalam menyerap air sehingga menjadi air tanah yang bisa dikosumsi.

---

[37] Mukhlis Akhadi, *Ekologi Energi "Mengenali Dampak Lingkungan dalam Pemanfaatan Sumber-Sumber Energi"*, (Yogyakarta: Graha Ilmu), 306.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Keberadaan ruang terbuka hijau sebagai paru-paru kota, daerah resapan, dan tangkapan air sangat penting bagi keseimbangan lingkungan kota, sehingga diperlukan adanya program pembangunan dan pelestarian ruang terbuka hijau di setiap kota. Konferensi tingkat tinggi (KTT) Bumi pertama tahun 1992 di Rio de Janeiro dan yang kedua tahun 2002 di Johannesbrugh telah menyepakati, bahwa setiap kota idealnya memiliki keseimbangan lingkungan ruang terbangun dan ruang terbuka hijau 70:30 persen dari total luas wilayah.[38]

Perkembangan tingkat mobilitas masyarakat modern selalu melibatkan penggunaan sarana transportasi berupa kendaraan bermotor, kereta api, pesawat terbang, dan kapal laut. Semua jenis sarana transportasi tersebut digerakkan dengan menggunakan mesin yang membakar bahan bakar fosil. Sektor transportasi membutuhkan oksigen untuk perapian mesin kendaraan bermotor. Sektor ini ditambah dengan sektor industri membutuhkan oksigen dengan jumlah yang besar, bisa mencapai 10 kali lebih besar dibandingkan dengan yang dibutuhkan manusia. Peningkatan kepadatan lalulintas di daerah perkotaan juga diimbangi dengan semakin banyaknya konsumsi bahan bakar. Akibatnya, kadar oksigen semakin berkurang karena tidak ada keseimbangan antara oksigen yang terdapat dalam atmosfir yang dihasilkan dari proses fotosintesis dengan oksigen yang diperlukan untuk mendukung aktifitas manusia.

Penyusutan jumlah hutan tropis dan ruang terbuka hijau serta meluasnya kawasan-kawasan tandus dan kritis akan berdampak serius terhadap persedian oksigen di atmosfir. Jumlah oksigen dari waktu ke waktu akan berkurang dengan

---

[38] *Ibid*, 307.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

semakin menyempitnya areal pepohonan baik yang berbentuk lahan pertanian, perkebunan, hutan, pertamanan, dan lapangan olah raga berumput. Selain mengalami penggundulan dan perusakan, alih fungsi lahan-lahan tersebut menjadi kawasan perindustrian, bandara, jalan raya, kawasan bisnis, dan bangunan-bangunan beton lainnya telah menyebabkan berkurangnya penyuplai oksigen di muka bumi. Padahal ruang terbuka hijau dalam bentuk hutan kota dengan luas 25 hektar dalam satu tahun mampu menghasilkan satu ton oksigen yang dilepas ke lingkungan.[39]

Tumbuhan hijau mempunyai peran yang sangat besar dalam mengendalikan kadar CO_2 atmosfer. Penyusutan jumlah tanaman hijau berarti juga penyusutan jumlah CO_2 yang dapat diserap oleh tanaman hijau tersebut. Hal ini akan menyebabkan tingginya kadar CO_2 dalam atmosfer. Setiap jam, satu hektar daun-daun tumbuhan hijau mampu menyerap delapan kilogram CO_2 yang terdapat dalam atmosfer. Jumlah ini setara dengan CO_2 yang dihembuskan melalui pernafasan oleh kurang lebih 2000 orang dalm waktu bersamaan.

Daun-daun pada pepohonan berperan sebagai penyaring udara, sehingga dengan pepohonan itu, kualitas udara dapat dipertahankan. Kawasan yang ditumbuhi tanaman hijau mempunyai peran penting dalam menyangga kehidupan di muka bumi. Oleh sebab itu, jumlah kawasan itu harus terus ditambah seiring dengan semakin bertambah jumlah penduduk dan meningkatnya industrialisasi diberbagai sektor.

---

[39] *Ibid*, 308.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id