

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Teori Dasar

2.1.1 Kebijakan Publik

Definisi lain dikemukakan oleh Thomas R.Dye(Anggara, 2014:35) yang menyatakan bahwa kebijakan publik ialah *whatever governments choose to do or not to do* (pilihan tindakan apapun yang dilakukan atau tidak ingin dilakukan oleh pemerintah). Pakar inggris, W.I.Jenkins merumuskan kebijakan publik yang serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor,berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi. Keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut. Sementara itu, Chief J.O.Udoji, seorang pakar dari Nigeria telah mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang saling berkaitan dan memengaruhi sebagian besar warga masyarakat.

Menurut Zainal Abidin(Anggara,2014:37) kebijakan publik tidak bersifat spesifik dan sempit, tetapi luas dan berada pada strata strategis. Oleh karena itu, kebijakan publik berfungsi sebagai pedoman umum untuk kebijakan dan keputusan di bawahannya.

Berdasarkan berbagai pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh

pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah publik atau demi kepentingan publik. Kebijakan untuk melakukan sesuatu biasanya tertuang dalam ketentuan-ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang memaksa dan mengikat.

2.1.2 Tahapan Kebijakan Publik

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji dan beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik dan membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik kedalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan kita dalam mengkaji kebijakan publik, namun demikian beberapa ahli mungkin membagi tahap-tahap ini dengan urutan yang berbeda. Tahap-tahap kebijakan publik menurut William Dunn sebagaimana dikutip (Anggara,2016:96)adalah sebagai berikut:

a. Tahap Identifikasi Masalah menjadi Agenda Kebijakan

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya,beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan dan para perumus kebijakan. Pada tahap ini masalah tidak disentuh sama sekali,sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena ada alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

Masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan, kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tersebut didefinisikan untuk dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam agenda kebijakan. Dalam tahap perumusan kebijakan, tiap-tiap alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

b. Tahap Implementasi Program/Kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau putusan peradilan.

c. Tahap implementasi kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit jika program tersebut tidak diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun aggen-agen pemerintah ditingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi dan memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini beerbagai kepentingan akan selalu bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*implementors*), namun beberapa yang lain akan ditentang oleh para pelaksana.

d. Tahap evaluasi kebijakan

Dalam tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, yaitu memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh sebab itu ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik yang telah dilaksanakan sudah mencapai dampak tujuan yang diinginkan atau belum.

Berdasarkan penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa dalam proses kebijakan publik dilakukan dengan beberapa tahap yang harus dilaksanakan sesuai dengan urutan dalam pembuatan kebijakan publik dari mulai penyusunan agenda, proses formulasi kebijakan, tahap adopsi kebijakan, lalu kebijakan tersebut diimplementasikan dan terakhir kebijakan yang sudah dibuat di evaluasi untuk melihat hasil dari kebijakan yang sudah diraih dan dapat memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat.

2.1.3 Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pembuatan Kebijakan

Menurut Suharno (Anggara, 2014:174) menyatakan proses pembuatan kebijakan merupakan pekerjaan yang rumit dan kompleks dan tidak semudah yang dibayangkan. Walaupun demikian, para administrator sebuah organisasi institusi atau lembaga dituntut memiliki tanggung jawab dan kemauan, serta kemampuan atau keahlian, sehingga dapat membuat kebijakan dengan resiko yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan, pembuatan kebijakan dipengaruhi oleh beberapa faktor. Hal penting yang turut diwaspadai dan selanjutnya dapat diantisipasi adalah dalam pembuatan kebijakan sering terjadi kesalahan umum. Faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan adalah:

a. Adanya pengaruh tekanan dari luar

Tidak jarang pembuat kebijakan harus memenuhi tuntutan dari luar atau membuat kebijakan adanya tekanan-tekanan dari luar.

b. Adanya pengaruh kebiasaan lama

Kebiasaan lama organisasi yang sebagaimana dikutip oleh Nigro disebutkan dengan istilah *sunk cost*, seperti kebiasaan investasi modal yang hingga saat ini yang belum profesional yang terkadang amat birokratik, cenderung akan diikuti kebiasaan itu oleh para administrator, meskipun keputusan/kebijakan yang berkaitan dengan hak tersebut dikritik, karena salah satu harus diubah. Kebiasaan lama tersebut sering secara terus-menerus pantas untuk diikuti, terlebih kalau suatu kebijakan yang telah ada tersebut dipandang memuaskan.

c. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi

Berbagai keputusan kebijakan yang dibuat oleh para pembuat keputusan/kebijakan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya. Sifat pribadi merupakan faktor yang berperan besar dalam penentuan keputusan/kebijakan.

d. Adanya pengaruh dari kelompok luar

Lingkungan sosial dari para pembuat keputusan/kebijakan juga berperan besar.

e. Adanya pengaruh kebiasaan masa lalu

Maksud dari faktor ini adalah bahwa pengalaman latihan dan pengalaman sejarah pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan kebijakan/keputusan. Misalnya, orang mengkhawatirkan pelimpahan

wewenang yang dimilikinya kepada orang lain karena khawatir disalahgunakan.

Berdasarkan uraian faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan diatas dapat disimpulkan bahwa sebuah kebijakan tidak akan ada faktor-faktor pendukung yang mempengaruhi dibuatnya kebijakan tersebut seperti adanya tuntutan yang dilakukan dari pihak luar, adanya pengaruh dari kebiasaan lama yang sudah ada sebelumnya yang terjadi secara terus-menerus yang harus diikuti, adanya pengaruh sifat-sifat pribadi ini muncul karena para pembuat kebijakan membawa dan dipengaruhi oleh sifat pribadi mereka dan merupakan faktor yang berperan besar dalam pembuatan kebijakan, selain itu adanya pengaruh dari pihak luar juga sangat berperan penting dalam proses pembuatan kebijakan, dan adanya pengaruh dari keadaan dimasa lalu seperti orang yang mengkhawatirkan pelimpahan wewenang yang dimilikinya kepada orang lain karena khawatir akan disalahgunakan.

2.1.4 Ciri-Ciri Kebijakan Publik

Menurut Suharno(Wahab, 2017:17-23) menyatakan, ciri-ciri khusus yang melekat pada kebijakan publik bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan itu dirumuskan. Ciri-ciri kebijakan publik antara lain:

- a. Kebijakan publik lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan. Kebijakan-kebijakan publik dalam sistem politik modern merupakan suatu tindakan yang direncanakan.

- b. Kebijakan pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkait dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri. Kebijakan tidak cukup mencakup keputusan untuk membuat undang-undang dalam bidang tertentu, melainkan diikuti pula dengan keputusan-keputusan yang bersangkutan paut dengan implementasi dan pemaksaan pemberlakuan.
- c. Kebijakan bersangkutan paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang tertentu.
- d. Kebijakan publik mungkin berbentuk positif, mungkin pula berbentuk negatif, kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat pemerintah untuk tidak bertindak atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah-masalah dimana justru campur tangan pemerintah diperlukan.

Berdasarkan keterangan diatas dapat disimpulkan bawa ciri-ciri kebijakan publik itu berdasarkan dari kenyataan bahwa kebijakan itu ada karena dirumuskan. Kebijakan terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkait dan berpola yang mengarah pada tujuan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan yang berdiri-sendiri.

2.1.5 Jenis Kebijakan Publik

Jenis-jenis kebijakan publik dapat ditelusuri melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2014 tentang Pembentukan Perundang-Undangan Pasal 7 menjelaskan jenis dan hirarki Peraturan Perundang-Undangan sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

3. Peraturan Pemerintah
4. Peraturan Presiden
5. Peraturan Daerah

Oleh karena itu, peraturan mempunyai hirarki mulai dari tingkat kelurahan/desa sampai kepada tingkat negara. Namun demikian menurut Nugroho, kebijakan publik dibagi menjadi tiga kelompok, yaitu (Zainal, 2012:65) Kebijakan yang bersifat makro, yaitu kebijakan atau peraturan yang bersifat umum seperti yang telah disebut diatas.

- a. Kebijakan yang bersifat meso, yaitu kebijakan yang bersifat menengah atau memperjelas pelaksanaan, seperti kebijakan Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati dan Peraturan Walikota.
- b. Kebijakan yang bersifat mikro, yaitu kebijakan yang bersifat mengatur pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan diatasnya, seperti kebijakan yang dikeluarkan oleh aparat publik dibawah Menteri, Gubernur, dan Walikota.

Banyak pakar yang mengajukan jenis kebijakan publik berdasarkan sudut pandang masing-masing. James Anderson sebagaimana dikutip (Mulyadi, 2016:97) menyampaikan kategori kebijakan publik sebagai berikut:

1. Kebijakan substantif versus kebijakan prosedural

Kebijakan substansif yaitu kebijakan yang menyangkut apa yang akan dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan kebijakan prosedural adalah bagaimana kebijakan substansif tersebut dapat dijalankan.

2. Kebijakan distributive versus kebijakan regulatori versus kebijakan redistributif

Kebijakan distributif menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau individu. Kebijakan regulatori merupakan kebijakan yang berupa pembatasan atau pelarangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat. Sedangkan, kebijakan redistributif merupakan kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan, pendapatan, pemilikan atau hak-hak diantara berbagai kelompok dalam masyarakat.

3. Kebijakan material versus kebijakan simbolik

Kebijakan material adalah kebijakan yang memberikan keuntungan sumber daya kompleks pada kelompok sasaran. Sedangkan kebijakan simbolis adalah kebijakan yang memberikan manfaat simbolis pada kelompok sasaran.

4. Kebijakan yang berhubungan dengan barang umum (*public goods*)

Kebijakan *public goods* adalah kebijakan yang mengatur pemberian dan kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas.

2.1.6 Formulasi Kebijakan

Formulasi kebijakan merupakan bagian dari tahap awal pembuatan keputusan kebijakan, karena formulasi kebijakan menjadi langkah awal penting karena memberikan informasi pada para analisis kebijakan mengenai rencana yang akan dibuat untuk mengatasi suatu fenomena atau masalah publik untuk tujuan dan prioritas yang hendak dituju dari formulasi kebijakan tersebut (Leo, 2017:97)

Formulasi kebijakan adalah suatu kebijakan yang dikemudian hari kelak akan menentukan masa depan suatu kehidupan masyarakat apakah akan menjadi

lebih baik atau malah sebaliknya. Karena, formulasi kebijakan tidak dapat dianggap sebagai sebuah kegiatan yang main-main sehingga dapat dikerjakan guna menyelesaikan permasalahan tertentu (Leo,2017:98).

Menurut Tjokroamidjojo (Anggara,2014:183)mengatakan bahwa *policy formulation* sama dengan pembentukan kebijakan merupakan serangkaian tindakan pemilihan berbagai alternatif yang dilakukan secara terus-menerus dan tidak pernah selesai termasuk pembuatan keputusan. Lebih jauh tentang proses pembuatan kebijakan negara.

Pada hakikatnya tahap formulasi kebijakan merupakan tahap fundamental dalam proses kebijakan publik. Oleh karena itu, dalam tahap ini perlu pengkajian secara komprehensif dengan membangun jejaring aktor dalam formulasi kebijakan, yaitu aktor *public,privat dan civil society*. Jejaring aktor dalam formulasi kebijakan dimaksudkan untuk menghindari monopoli pemerintah dalam proses kebijakan sehinggakebijakan yang dilahirkan tidak bersifat politis, tetapi diharapkan dapat menyelesaikan persoalan publik.

Para analisis kebijakan berupaya untuk mengidentifikasi alternatif-alternatif apa saja yang dapat dilakukan, dibuat,dan dirumuskan sehingga akhirnya dapat menyelesaikan masalah yang tengah dihadapi oleh masyarakat luas. Namun permasalahan yang terwujud sama atau hampir sama dengan permasalahan yang pernah ada sebelumnya, maka para analisis kebijakan akan dengan cepat dan mudah merumuskan alternatif kebijakan. Mungkin yang dilakukan oleh para analisis kebijakan hanyalah merubah kebijakan yang ada disesuaikan dengan situasi atau kondisi yang tengah terjadi.

Berdasarkan pendapat dari beberapa ahli dapat diambil kesimpulan bahwa formulasi kebijakan merupakan proses yang paling penting karena evaluasi dan implementasi dapat dilaksanakan apabila proses formulasi kebijakan telah selesai dibuat. Proses formulasi kebijakan dibuat untuk menyelesaikan masalah-masalah publik yang telah ada. Kegagalan yang timbul dari suatu program untuk mencapai tujuan kebijakan bersumber dari ketidaksempurnaan proses formulasi kebijakan.

Berdasarkan keterangan dari penjelasan tahapan-tahapan formulasi kebijakan diatas dapat disimpulkan bahwa formulasi kebijakan harus berjalan sesuai tahapan yang telah ada dengan tahapan pertama dirumuskan masalah kebijakan publik, kedua penyusunan agenda dari pemerintah, tahap ketiga pemilihan alternatif kebijakan publik yang digunakan untuk menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan untuk memecahkan sebuah masalah, keempat yaitu melakukan pengesahan kebijakan publik.

a. Model-model Formulasi Kebijakan

1. Model Elite Massa Menurut Nicholas Hendry (Anggara, 2014:185) model ini memandang administrator pemerintah tidak tampil sebagai pelayan rakyat tetapi bertindak sebagai penguasa. Dalam model ini, kekuasaan pemerintah berada ditangan kaum elite menentukan kebijakan publik, sedangkan pejabat pemerintah atau para administrator hanya melaksanakan kebijakan yang ditentukan oleh kaum elite. Dengan demikian, masyarakat hanya menerima yang dikehendaki pejabat.
2. Model Institusional

Model ini merupakan model yang tradisional dalam proses pembuatan kebijakan publik. Fokus atau pusat perhatian model ini terletak pada struktur organisasi pemerintah karena kegiatan politik berpusat pada lembaga pemerintah. Oleh karena itu, kebijakan publik secara otoritatif dirumuskan dan dilaksanakan di lembaga-lembaga pemerintah

3. Model Sistem Politik

Model ini sebenarnya merupakan pengembangan dari teori sistem David Easton. Model ini didasarkan pada konsep teori informasi (*input, withinputs, outputs, dan feedback*) dan memandang kebijakan publik sebagai respons suatu sistem politik terhadap kekuatan lingkungan sosial, politik, ekonomi, kebudayaan dan sebagainya yang ada disekitarnya.

4. Model Kelompok Menurut Islamy (Anggara, 2014:186) menyatakan bahwa interaksi kelompok merupakan kenyataan politik. Individu yang memiliki kepentingan yang sama mengikatkan secara formal ataupun informal dalam kelompok kepentingan (*interest group*) yang dapat mengajukan dan memaksakan kepentingannya kepada pemerintah. Menurut teori kelompok, kebijakan publik merupakan perimbangan (*equilibrium*) yang dicapai sebagai hasil perjuangan kelompok. Untuk menjaga perimbangan tersebut, tugas/peran sistem politik adalah menengahi konflik yang terjadi diantara kelompok-kelompok tersebut.

Berdasarkan dari keterangan diatas bahwa model-model formulasi kebijakan terdiri dari empat model yaitu model institusional adalah model yang tradisional dalam proses pembuatan kebijakan publik, model elite massa dalam

model ini kekuasaan pemerintah berada ditangan kaum elite,model kelompok menyatakan bahwa interaksi kelompok merupakan kenyataan politik individu yang memiliki kepentingan yang sama,model yang terakhir adalah model sistem publik yang didasarkan pada konsep teori informasi dan memandang kebijakan publik sebagai respon suatu sistem politik terhadap kekuatan lingkungan.

b. Komponen Proses Formulasi Kebijakan

Menurut Wibawa(Anggara,2014:188)mengatakan komponen proses formulasi kebijakan sebagai suatu proses, tahap formulasi kebijakan terdiri atas beberapa unsur yang saling berhubungan secara respirokal sehingga membentuk pola sistem berupa *input-proses-output-feedback*. Komponen yang terdapat dalam proses formulasi kebijakan,antara lain sebagai berikut:

1. Tindakan

Tindakan kebijakan adalah perbuatan yang disengaja yang selalu dilakukan secara terorganisasi dan berulang untuk membentuk pola-pola tindakan tertentu sehingga akan menciptakan norma-norma bertindak bagi sistem kebijakan.Jika pada tahap awal tumbuhnya sistem kebijakan dan tujuan dari sistem ditetapkan terlebih dahulu untuk menentukan tindakan yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut ketika sistem telah berjalan, norma yang terbentuk oleh pola tindakan tersebut akan mengubah akan memengaruhi tujuan sistem.

2. Aktor

Orang atau pelaku yang terlibat dalam proses formulasi kebijakan akan memberikan dukungan ataupun tuntutan serta menjadi sasaran dari kebijakan yang dihasilkan oleh sistem kebijakan. Aktor yang paling dominan dalam tahap perumusan kebijakan dengan tuntutan yang bersifat intern. Artinya, mempunyai kekuasaan atau wewenang untuk menentukan isi dan memberikan legitimasi terhadap rumusan kebijakan yang disebut pembuat kebijakan (*policy maker*). Sementara itu, aktor yang mempunyai kualifikasi atau karakteristik lain dengan tuntutan ekstern dikenal sebagai kelompok kepentingan, partai politik, pimpinan elite profesi, dan lain-lain. Untuk dapat tetap bertahan bermain dalam sistem tersebut, mereka harus memiliki komitmen terhadap aturan main yang pada mulanya dirumuskan secara bersama-sama oleh semua aktor. Pada susunan ini, komitmen para aktor akan menjadikan mereka mematuhi aturan atau norma bersama. Selain itu, kepatuhan terhadap norma ini menjadi keharusan karena diasumsikan bahwa pencapaian tujuan sistem akan terwujud jika semua aktor mematuhi norma bersama.

3. Orientasi Nilai

Proses formulasi kebijakan pada prinsipnya berhubungan dengan proses mengidentifikasi dan menganalisis nilai-nilai yang beragam, kemudian menentukan nilai-nilai yang relevan dengan kepentingan masyarakat sehingga setiap kebijakan yang dihasilkan akan mempunyai implikasi nilai, baik secara implisit maupun eksplisit. Oleh karena itu, aktor-aktor yang berperan dalam

formulasi kebijakan tidak hanya berfungsi menciptakan adanya keseimbangan diantara kepentingan-kepentingan yang berbeda (*muddling through or balancing interest*),tetapi juga harus berfungsi sebagai penilai (*valuer*),yakni mampu menciptakan adanya nilai yang dapat disepakati bersama yang didasarkan pada penilaian rasional (*rational judgements*) untuk pencapaian yang maksimal.

Berdasarkan uraian diatas bahwa tahap formulasi kebijakan terdiri dari beberapa komponen yang saling berkaitan sehingga membentuk pola sistematis berupainput-process-output-feedbackdan komponen tersebut adalah tindakan,aktor dan orientasi nilai.

c. Indikator Formulasi Kebijakan

Menurut pendapat Winarno(Anggara,2014:189) mengatakan indikator formulasi kebijakan dalam tahap perumusan masalah kebijakan penyusunan agenda pemerintah,perumusan usulan agenda kebijakan,pengesahan kebijakan,pelaksanaan kebijakan dan penilaian kebijakan yaitu sebagai berikut:

1. Perumusan Masalah Kebijakan

Pada prinsipnya, walaupun suatu peristiwa,keadaan dan situasi tertentu dapat menimbulkan satu atau beberapa masalah, agar hal ini tidak terjadi masalah publik tidak hanya tergantung pada dimensi objektifnya,tetapi juga secara subjektif,baik oleh masyarakat maupun para pembuat keputusan,dipandang sebagai suatu masalah dipecahkan atau dicarikan jalan keluarnya. Oleh karena itu,suatu masalah bisa berubah menjadi masalah umum tidak hanya dihayati oleh banyak orang sebagai suatu masalah yang perlu segera diatasi,tetapi masyarakat

perlu memiliki *political will* untuk memperjuangkan masalah tersebut ditanggapi positif oleh pembuat kebijakan. Selain itu, masyarakat juga bersedia memperjuangkan masalah itu menjadi masalah kebijakan, memasukkannya dalam agenda pemerintah, dan mengusahakannya menjadi kebijakan publik. Langkah pertama yang harus dilakukan oleh setiap pembuat kebijakan adalah mengidentifikasi masalah yang akan dipecahkan, kemudian membuat perumusan yang jelas terhadap masalah tersebut. Kegiatan ini merupakan upaya untuk menentukan identitas masalah kebijakan dengan terlebih dahulu mengerti dan memahami sifat dari masalah tersebut sehingga akan mempermudah dalam menentukan sifat proses perumusan kebijakan.

2. Penyusunan Agenda Pemerintah

Karena masalah publik yang telah diidentifikasi begitu banyak, para pembuat keputusan akan memilih dan menentukan masalah yang seharusnya memperoleh prioritas utama untuk diperhatikan secara serius dan aktif sehingga biasanya agenda pemerintah ini mempunyai sifat yang khas, lebih kongkret dan jumlahnya terbatas.

Menurut Anderson (Anggara, 2014:190) mengatakan beberapa faktor yang dapat menyebabkan masalah umum dapat masuk dalam agenda pemerintah yaitu sebagai berikut:

- a. Apabila terdapat ancaman terhadap keseimbangan antara kelompok (*group equilibrium*), yaitu ketika kelompok-kelompok tersebut mengadakan reaksi dan menuntut tindakan pemerintah untuk mengambil prakarsa guna mengatasi ketidakseimbangan tersebut.

- b. Kepemimpinan politik dapat pula menjadi suatu faktor yang penting dalam penyusunan agenda pemerintah, ketika para pemimpin politik didorong atas pertimbangan keuntungan politik atas keterlibatannya untuk memperhatikan kepentingan umum, sehingga mereka selalu memperhatikan problem publik, menyebarluaskan dan mengusulkan usaha pemecahannya.
- c. Timbulnya krisis atau peristiwa yang luar biasa dan mendapat perhatian besar dari masyarakat sehingga memaksa para pembuat keputusan untuk memperhatikan secara seksama terhadap peristiwa atau krisis tersebut dengan memasukan dalam agenda pemerintah.
- d. Adanya gerakan protes termasuk tindakan kekerasan sehingga menarik perhatian para pembuat keputusan untuk memasukkannya dalam agenda pemerintah.
- e. Masalah-masalah khusus atau isu-isu politik yang timbul dalam masyarakat sehingga menarik perhatian media massa dan menjadikannya sebagai sorotan. Hal ini dapat menyebabkan masalah atau isu tersebut semakin menonjol sehingga lebih banyak lagi perhatian masyarakat dan para pembuat kebijakan tertuju pada masalah atau isu tersebut.

Menurut Jones (Anggara, 2014:191) mengatakan suatu pedoman untuk meneliti atau mempelajari tentang syarat-syarat suatu masalah dalam publik dapat masuk kedalam agenda pemerintahan, antara lain sebagai berikut:

- a. Dilihat dari peristiwanya, yang meliputi ruang lingkup, persepsi masyarakat, defenisi dan intensitas orang-orang yang dipengaruhi oleh peristiwa tersebut.

- b. Organisasi kelompok, yang meliputi luasnya anggota kelompok, struktur kelompok dan mekanisme kepemimpinan.
- c. Cara mencapai kekuasaan, yang terdiri atas perwakilan, empati dan dukungan.
- d. Proses kebijaksanaan, yang meliputi struktur, kepekaan kepemimpinan.

Selanjutnya, setelah masalah publik tersebut dimasukkan kedalam agenda pemerintah, para pembuat keputusan memprosesnya kedalam empat tahap yaitu sebagai berikut:

- a. *Problem definition agenda*, yaitu hal-hal atau masalah yang memperoleh penelitian dan perumusan secara aktif dan serius dari para pembuat keputusan..
- b. *Proposal agenda*, yaitu hal-hal masalah yang telah mencapai tingkat diusulkan, artinya telah terjadi perubahan fase merumuskan masalah dalam fase memecahkan masalah.
- c. *Bargaining agenda*, yaitu usulan-usulan kebijakan ditawarkan untuk memperoleh dukungan secara aktif dan serius.
- d. *Countinuing agenda*, yaitu hal-hal yang didiskusikan dan dinilai secara terus-menerus.

3. Pemilihan Alternatif Kebijakan

Tahap ini merupakan kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah, meliputi hal-hal berikut ini:

- a. Identifikasi alternatif dilakukan untuk kepentingan pemecahan masalah. Problem yang hampir sama atau mirip, dapat dipakai alternatif kebijakan yang

telah pernah dipilih. Akan tetapi, masalah yang sifatnya baru para pembuat kebijakan dituntut untuk secara kreatif menentukan dan mengidentifikasi alternatif kebijakan baru sehingga masing-masing alternatif jelas karakteristiknya. Pemberian identifikasi yang benar dan jelas setiap alternatif kebijakan akan mempermudah proses perumusan alternatif.

- b. Mendefinisikan dan merumuskan alternatif bertujuan agar masing-masing alternatif yang telah dikumpulkan oleh pembuat kebijakan jelas pengertiannya, akan semakin mudah pembuat kebijakan menilai serta mempertimbangkan aspek positif dan negatif dari masing-masing alternatif tersebut.
- c. Menilai alternatif yakni kegiatan pemberian bobot pada setiap alternatif sehingga jelas bahwa setiap alternatif mempunyai nilai kebaikan dan kekurangannya masing-masing. Dengan pengetahuan yang dimiliki oleh masing-masing alternatif para pembuat keputusan dapat memutuskan alternatif yang lebih baik untuk dilaksanakan atau dipakai. Untuk dapat melakukan penilaian terhadap alternatif dengan baik, dibutuhkan kriteria tertentu serta informasi yang relevan.
- d. Memilih alternatif yang memuaskan yaitu proses pemilihan alternatif yang memuaskan untuk dilaksanakan dapat dilakukan setelah pembuat kebijakan berhasil dalam melakukan penilaian terhadap alternatif kebijakan. Suatu alternatif yang telah dipilih secara memuaskan akan menjadi usulan kebijakan yang telah diantisipasi untuk dapat dilaksanakan dan memberikan dampak positif. Tahap pemilihan alternatif yang memuaskan selalu bersifat

objektif dan subjektif, artinya bahwa pembuat kebijakan akan menilai alternatif sesuai dengan kemampuan rasio yang dimilikinya, dengan didasarkan pada pertimbangan terhadap kepentingan pihak-pihak yang akan memperoleh pengaruh sebagai konsekuensi dari pilihannya.

4. Pengesahan Kebijakan

Menurut Anderson (Anggara, 2014:193) mengatakan pengesahan kebijakan sebagai suatu proses kolektif, pengesahan kebijakan merupakan proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama bertahap prinsip-prinsipnya yang diakui dan diterima (*conforming to recognized principles or accepted standards*). Landasan utama untuk melakukan pengesahan adalah variabel-variabel sosial, seperti sistem nilai masyarakat, ideologi negara, sistem politik dan sebagainya. Proses pengesahan suatu kebijakan diawali dengan kegiatan *persuasion* dan *bargaining*. *Persuasion* diartikan sebagai usaha untuk menyakinkan orang lain tentang suatu kebenaran atau nilai kedudukan seseorang sehingga mereka mau menerimanya sebagai milik sendiri. *Bargaining* diterjemahkan sebagai suatu proses dua orang atau lebih yang mempunyai kekuasaan atau otoritas mengatur menyesuaikan sebagai tujuan yang tidak disepakati agar dapat merumuskan serangkaian tindakan yang dapat diterima bersama. Contoh *bargaining* adalah perjanjian (*negotiation*), saling memberi dan menerima (*take and give*), dan kompromi (*compromise*), baik *persuasion* maupun *bargaining*, keduanya saling melengkapi sehingga penerapan kedua kegiatan atau proses tersebut akan bisa memperlancar proses pengesahan kebijakan.

2.1.7 Pengertian Lingkungan Hidup

Menurut Emil Salim (Soemartono,2010:16) menyatakan lingkungan hidup adalah sebagai segala benda,kondisi,keadaan,dan pengaruh yang terdapat dalam ruangan yang kita tempati,dan mempengaruhi hal yang hidup termasuk kehidupan manusia. Batas lingkungan menurut pengertian ini bisa sangat luas,namun untuk praktisnya dibatasi ruang lingkungan dengan faktor-faktor yang dapat dijangkau oleh manusia seperti faktor alam,faktor politik,faktor ekonomi,faktor sosial dan faktor lain-lain. Maka manusia,hewan dan tumbuh-tumbuhan tersebut dilihat dan dianggap sebagai perwujudan fisik jasmani belaka. Dalam hal ini lingkungan diartikan mencakup lingkungan hidup manusia,hewan,dan tumbuh-tumbuhan yang ada didalamnya.

Setelah memperhatikan beberapa definisi diatas, lingkungan hidup tidak lain adalah ruang dimana bagi mahluk hidup maupun tidak hidup berada dalam satu kesatuan dan saling berinteraksi baik secara fisik maupun non-fisik sehingga mempengaruhi kelangsungan kehidupan mahluk hidup tersebut khususnya manusia. Dalam kaitannya konsep lingkungan ini, maka penjelasan tentang mutu lingkungan adalah relevan yang sangat penting, karena mutu lingkungan merupakan pedoman untuk mencapai tujuan pengelolaan lingkungan.

Pembahasan tentang lingkungan adalah pembahasan tentang mutu lingkungan. Namun demikian sangat sulit untuk menentukan apa yang dimaksud dengan mutu lingkungan karena setiap orang mempunyai persepsi yang berbeda-beda terhadap mutu lingkungan. Dan sebagai kondisi lingkungan dalam kaitannya dengan mutu hidup,makin tinggi pula derajat mutu lingkungan tersebut dan sebaliknya. Karena mutu hidup tergantung pada derajat pemenuhan kebutuhan

dasar, mutu lingkungan dapat diartikan sebagai derajat pemenuhan kebutuhan dasar dalam kondisi lingkungan tersebut. Makin tinggi kebutuhan dasar tersebut, makin tinggi pula mutu lingkungan dan sebaliknya.

2.1.8 Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan publik merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Implementasi kebijakan pada dasarnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Implementasi dilakukan setelah suatu kebijakan ditetapkan. Secara umum implementasi memiliki makna pelaksanaan Undang-Undang dimana sebagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan program-program. Implementasi pada sisi lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (*output*), maupun dampak (*outcome*) (Mulyadi, 2016:59)

Fungsi implementasi kebijakan adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan atau sasaran kebijakan negara diwujudkan sebagai suatu *outcome*. Dalam kamus Webster, pengertian implementasi dirumuskan secara pendek, dimana *to implement berarti to provide means for carrying out: to give practical effect to* menyajikan alat bantu untuk melaksanakan atau menimbulkan dampak/berakibat sesuatu. (Mulyadi, 2016:69)

Ripley dan Franklin mendefinisikan implementasi merupakan apa yang terjadi setelah Undang-Undang ditetapkan dengan memberikan otoritas, program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Istilah implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan

yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah. Implementasi mencakup tindakan-tindakan oleh berbagai aktor, khususnya para birokrat yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan. Implementasi mencakup beberapa kegiatan yaitu:

1. Badan-badan pelaksana yang ditugasi oleh Undang-Undang dengan tanggung jawab menjalankan program harus mendapatkan sumber-sumber yang dibutuhkan agar implementasi berjalan lancar.
2. Badan-badan pelaksana mengembangkan bahasa anggaran dasar menjadi arahan-arahan kongkret, regulasi serta rencana-rencana detail program.
3. Badan-badan pelaksana harus mengorganisasikan kegiatan-kegiatan mereka dan dengan menciptakan unit-unit birokrasi dan rutinitas untuk mengatasi beban kerja.

Implementasi merupakan proses penting dalam sebuah kebijakan, dan tidak terpisahkan dalam formulasi kebijakan. Formulasi kebijakan merupakan suatu rencana yang akan sia-sia jika rencana tersebut tidak diimplementasikan. Berdasarkan keterangan dari penjelasan di atas dapat diambil kesimpulan bahwa implementasi dilakukan setelah suatu kebijakan ditetapkan. Secara umum implementasi memiliki makna pelaksanaan Undang-Undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan program-program yang telah disepakati bersama.

2.1.9 Evaluasi Kebijakan

Sebuah kebijakan publik tidak bisa dilepas begitu saja, tanpa dilakukan evaluasi. Evaluasi kebijakan dilakukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik untuk dipertanggungjawabkan rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Evaluasi dibutuhkan untuk melihat kesenjangan antara harapan dan kenyataan.

Menurut Putra (Islamy,2014:8.11) mengatakan evaluasi kebijakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang menjadi substansi,implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi kebijakan dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian evaluasi kebijakan meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan,program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan,implementasi,maupun tahap dampak kebijakan tiga mengemukakan tiga macam evaluasi kebijakan publik sebagai berikut:

1. Evaluasi administratif, yaitu evaluasi yang dilakukan didalam lingkup pemerintahan atau didalam instansi-instansi. Sorotan dari evaluasi ini adalah hal-hal yang berkaitan dengan prosedur kebijakan publik dan aspek finansial.
2. Evaluasi yudisial, yaitu evaluasi yang berkaitan dengan objek-objek hukum. Apakah terdapat pelanggaran hukum atau tidak dari kebijakan publik yang sedang di evaluasi tersebut.
3. Evaluasi politik, yaitu evaluasi yang menyangkut pertimbangan-pertimbangan politik dari suatu kebijakan.

Menurut Anderson(Islamy,2014:8.12) mengatakan evaluasi kebijakan adalah proses untuk menilai kinerja kebijakan yang sangat penting pandangan lama melihat aktivitas menilai kebijakan hanya dilakukan pada bagian akhir proses pelaksanaan kebijakan tetapi kemudian pandangan berubah dimana seluruh proses kebijakan,implementasi, dan evaluasi perlu juga dinilai untuk mengetahui kinerjanya.

2.1.10 Analisis Kebijakan Publik

Menurut(Islamy,2014:2.3)mengatakan dalam pembuat kebijakan hendaknya didasarkan pada analisis kebijakan yang baik, sehingga dapat menghasilkan kebijakan yang baik pula. Ada tiga hal yang perlu diperhatikan dalam analisis kebijakan yakni sebagai berikut:

1. Fokus utamanya adalah mengenai penjelasan kebijakan bukan mengenai anjuran kebijakan yang pantas.
2. Sebab-sebab dan konsekuensi dari kebijakan-kebijakan publik diselidiki dengan teliti dengan menggunakan metode ilmiah.
3. Analisis dilakukan dalam rangka mengembangkan teori-teori umum yang dapat diandalkan tentang kebijakan-kebijakan publik dan pembentukannya. 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.

Berdasarkan uraian analisis kebijakan diatas dapat diambil kesimpulan bahwa dalam membuat kebijakan hendaknya didasarkan pada analisis kebijakan yang baik, sehingga dapat menghasilkan kebijakan yang baik pula.

2.2 Penelitian Terdahulu

1. Penelitian yang dilakukan oleh Risno yang berjudul Penelitian yang dilakukan oleh Marsuyetno yang berjudul tentang Analisis Implementasi Kebijakan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Sumatera Utara (studi pada lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara). Penelitian ini menggunakan metode deskriptif teknik pengumpulan data menggunakan metode wawancara dan dokumentasi. Penelitian ini bertujuan untuk meningkatkan efektifitas implementasi kebijakan pengelolaan lingkungan hidup dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan, peningkatan sosialisasi peraturan kepada masyarakat dan penegakan hukum melalui pengadilan khusus lingkungan hidup. Jurnal ini dimuat dalam Jurnal Administrasi Universitas Sumatera Utara Vol 1, No 2-2013 ISSN:2088-527x (Marsuyetno 2013).
2. Penelitian yang dilakukan oleh Mujiono, Fanny Tanuwijaya yang berjudul Formulasi Korporasi Sebagai Subjek Hukum Pidana dan Regulasi Lingkungan Hidup di Indonesia. Adapun sumber data diperoleh dengan menggunakan penelitian Yuridis Normatif terdapat tiga pendekatan untuk mengkaji rumusan masalah yaitu pendekatan Perundang-Undangan dilakukan dengan cara menelaah semua peraturan perundang-undangan. Tujuan dari penelitian ini adalah tahap pertama formulasi merupakan tahap paling strategis dari upaya penanggulangan kejahatan lingkungan hidup dengan menggunakan

sarana penal. Jurnal ini dimuat dalam jurnal lentera Hukum Universitas Jember, Indonesia Vol 6 Issue 1 (2019),pp.53-68 ISSN:2355-4673(print)2621-3710(online)(Mujiono,2019)

3. Penelitian yang dilakukan oleh Akbar Pandu Dwinugraha yang berjudul tentang Formulasi Instrumen Kebijakan Lingkungan di Kabupaten Bayuwangi. Metode yang digunakan dalam penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif digunakan dalam studi ini menggambarkan isu-isu lingkungan sebagai dasar dalam melakukan perumusan masalah. Tujuan penelitian ini adalah berdasarkan hasil analisis terhadap integrasi kondisi saat ini, peluang terhadap dampak negatif, serta pengaruh utama yang melatarbelakangi terjadinya isu lingkungan diantaranya alih fungsi lahan produktif, pencemaran lingkungan dengan tujuan untuk meningkatkan pembangunan ekonomi kabupaten Bayuwangi. Jurnal ini dimuat dalam Jurnal Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hang Tuah Surabaya Keputih, Sukolilo, Kota Surabaya JKMP (ISSN.2338-445X dan E-ISSN,2527), Vol.4, No 2, 117-234 (Akbar Pandu Dwinugraha 2016).
4. Penelitian yang dilakukan oleh Wahyu Lukito yang berjudul tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup Kawasan Pariwisata Pantai Tanjung Jumalai Oleh Kantor Lingkungan Hidup di Kabupaten Penajam Paser Utama. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif. Tujuan penelitian ini adalah penelitian ini dilakukan terhadap pengelolaan lingkungan hidup dalam mengawasi melakukan fungsi-fungsi manajemen yang berkaitan dengan perencanaan, pengorganisasian telah mengupayakan kemampuan semaksimal

mungkin hanya saja dalam pelaksanaan pengawasan. Jurnal ini dimuat E-Journal Administrasi Negara, Vol 1 No 2 831-842 ISSN 0000-0000, e-journal.an.fisip-unmul.org (Hadirah 2013).

5. Penelitian yang dilakukan oleh Hartuti Purnaweni yang berjudul tentang Kebijakan Pengelolaan Lingkungan di Kawasan Kendeng Utara Provinsi Jawa Tengah. Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif kualitatif, penelitian ini bertujuan sebagai pelaksana kegiatan pengelolaan lingkungan suatu wilayah haruslah dilakukan secara efektif dan efisiensi dalam aarrtti masing-masing pihak yang terlibat dapat menjalankan tugasnya dengan baik dan bertanggung jawab. komitmen aparat dan implementor dalam pengelolaan lingkungan sangat diperlukan. Jurnal ini dimuat dalam Jurnal Ilmu Lingkungan Universitas Diponegoro Vol 12 No 1:53-65, ISSN: 1829-8907 (Hartuti Purnaweni 2014).
6. Penelitian yang dilakukan oleh Meika Dwi Nastiti Mulyaningsih, Abdul juli, Andi Gani², Abdullah Said yang berjudul tentang Perencanaan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Kabupaten Kediri dengan Pendekatan Soft System Methodology. Penelitian termasuk jenis penelitian yang menggunakan metode kualitatif. Tujuan penelitian ini adalah untuk memperoleh keberhasilan dalam upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam rangka mewujudkan pembangunan berkelanjutan maka ada kriteria yang harus dipenuhi, yaitu upaya mengintegrasikan kepentingan ekonomi, kelestarian lingkungan dan sosial. Jurnal ini dimuat dalam Jurnal Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas

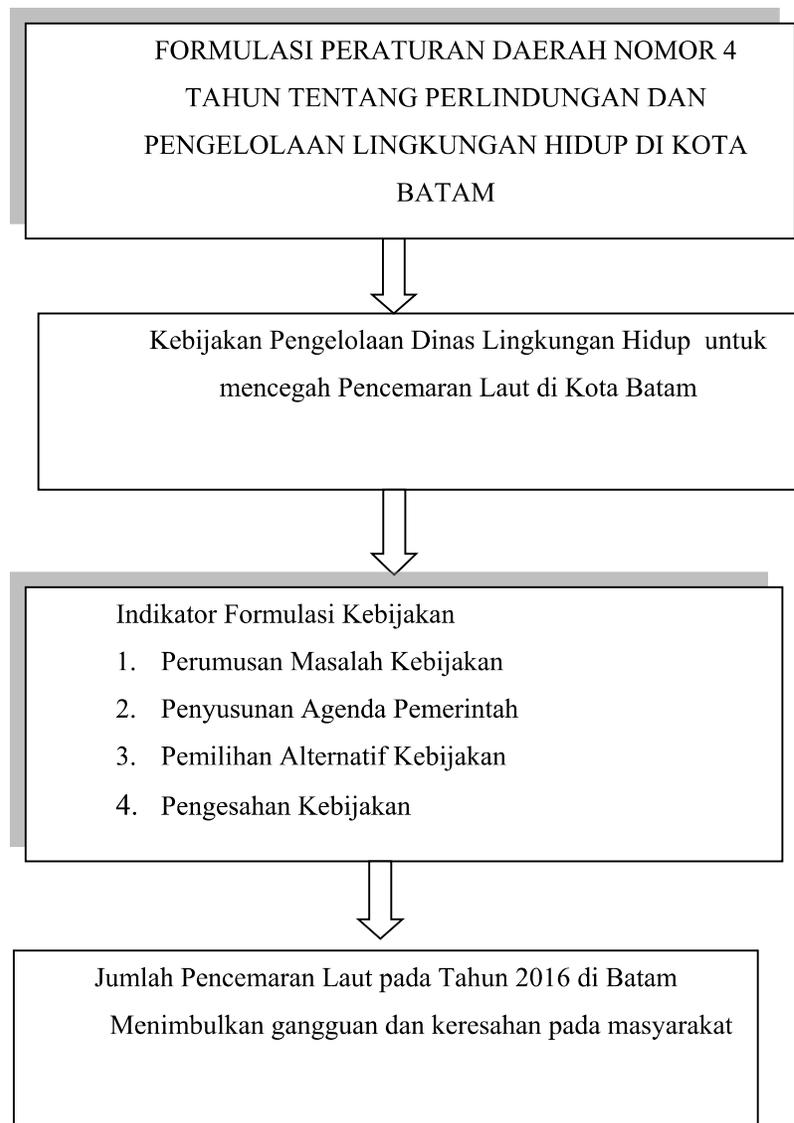
Brawijaya Vol.8 No.1 ISSN:2087-3522 E-ISSN:2338-1671(Meika Dwi Nastiti Mulyaningsih, Abdul Juli Andi Gani², Abdullah Said 2017).

7. Penelitian yang dilakukan Risnoo mina yang berjudul Desentralisasi perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai alternatif menyelesaikan permasalahan lingkungan hidup. Penelitian termasuk jenis penelitian yang menggunakan metode kualitatif. Permasalahan lingkungan hidup semakin hari menunjukkan peningkatan. Hal ini mengindikasikan bahwa kebijakan lingkungan hidup belum berhasil. Eksploitasi sumberdaya alam dan lingkungan hidup telah menyebabkan semakin buruknya kualitas lingkungan sumberdaya alam, khususnya dalam masalah pengawasan dan pengembangan mekanisme hidup. Sejalan dengan Otonomi Daerah, dalam hal ini pelimpahan wewenang kepada pemerintah daerah di bidang pengelolaan sumber daya alam dan pelestarian lingkungan mengandung maksud untuk meningkatkan peran masyarakat lokal dalam Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Peran serta masyarakat inilah yang dapat menjamin dinamisme dalam Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sehingga kegiatan ini mampu menjawab tantangan tersebut. Mekanisme peran serta masyarakat ini perlu termanifestasikan dalam kehidupan sehari-hari melalui mekanisme demokrasi. Sehingga dapat dikatakan bahwa salah satu strategi pengelolaan lingkungan hidup yang efektif didaerah dalam kerangka otonomi daerah adalah dengan melibatkan peran serta masyarakat dalam Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Kebijakan otonomi daerah dalam Lingkungan Hidup berimbas kepada tumbuhnya konsep penyelesaian masalah lingkungan yang

lebih menitikberatkan dimensi kearifan lokal yang dimiliki setiap masyarakat lokal daripada penyelesaian masalah lingkungan berbasis teknologi tinggi. Dengan adanya otonomi daerah, merupakan modal bagi Indonesia untuk mengimplementasikan desentralisasi tata kelola lingkungan hidup sebagai upaya alternatif menyelesaikan permasalahan lingkungan. Jurnal ini dimuat dalam jurnal Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Luwuk Banggai Volume 9, Nomor 2, Agustus 2016, Halaman 149-165, DOI: <http://dx.doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2016.00902.1>.

2.3 Kerangka Pemikiran

Menurut (Sugiyono,2017:65) Kerangka pemikiran model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan dengan berbagai faktor yang telah diidentifikasi sebagai masalah yang penting



Gambar 2.1 Kerangka Pemikiran