II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian dan Ruang Lingkup Kebijakan Publik

Menurut N. Dunn, menyatakan bahwa kebijakan publik *(Public policy)* adalah "Pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk bertindak yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah" (Dunn, 2000:132).

Kebijakan publik merupakan semacam jawaban terhadap suatu masalah karena merupakan upaya memecahkan, mengurangi dan mencegah suatu keburukan serta sebaliknya menjadi penganjur inovasi dan pemuka terjadinya kebaikan dengan cara terbaik dan tindakan terarah. Dapat dirumuskan pula bahwa pengetahuan tentang kebijakan publik adalah pengetahuan tentang sebab-sebab, konsekuensi, dan kinerja kebijakan dan program publik (Kencana, 1999:106).

Menelusuri pengertian kebijakan, pertama kebijakan dalam bahasa Indonesia berasal dari kata bijaksana yang artinya: (1) selalu menggunakan akal budinya (pengalaman dan pengetahuan), arif, tajam pikirannya; (2) pandai dan ingat-ingat dalam menghadapi kesulitan (cermat; teliti). Pengertian kebijakan sendiri adalah; (1) kepandaian, kemahiran; (2) rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana

dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak (tentang pemerintahan dan organisasi); penyertaan cita-cita, tujuan, prinsip dan maksud. Sementara itu pengertian publik yang berasal dari bahasa Inggris yang berarti negara atau pemerintah. Serangkaian pengertian tersebut diambil makna bahwa pengertian kebijakan publik menurut Santosaadalah "Serangkaian keputusan yang dibuat oleh suatu pemerintah untuk mencapai suatu tujuan tertentu dan juga petunjuk-petunjuk yang diperlukan untuk mencapai tujuan tersebut terutama dalam bentuk peraturan-peraturan atau dekrit-dekrit pemerintah"

Ahli-ahli ini selanjutnya memandang kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan atau maksud-maksud tertentu, dan mereka yang menganggap kebijakan publik memiliki akibat-akibat yang bisa diramalkan. Mewakili kelompok tersebut Nakamura dan Smallwood dalam bukunya yang berjudul *The Politics of Policy Implementation*,melihat kebijakan publik dalam ketiga lingkungannya yaitu :

1. Yaitu lingkungan perumusan kebijakan *(Formulation),*
2. Lingkungan penerapan *(Implementation),* dan
3. Lingkungan penilaian *(Evaluation)* kebijakan.

Bagi mereka suatu kebijakan melingkupi ketiga lingkungan tadi ini berarti kebijakan publik adalah :

"Serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang mengupayakan baik tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut *(A set of instruction from policy makers to policy implementers that spell out both goals and*

the mean for achieving those goals). Beberapa lingkungan kebijakan dalam proses kelembagaan terdiri dari lingkungan pembuatan; lingkungan implementasi dan lingkungan evaluasi*" (http://elib.unikom.ac.id/download.php?id=2211*, diakes 20 Agustus 2013, 2230 WIB)

Para pakar dalam memberi definisi kebijakan publik sering berbeda sesuai dengan pendekatan masing-masing, bahkan cenderung berselisih pendapat satu sama lain. Thomas R Dye sebagaimana dikutip oleh Islamy (2000:18) mendefinisikan kebijakan publik sebagai " is whatever government choose to do or not to do" (apapaun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan). Selanjutnya Dye mengatakan bahwa apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuannya. Dan kebijakan publik harus meliputi semua tindakan pemerintah jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Hal yang tidak dilakukan pemerintah juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai dampak yang sama besar dengan sesuatu yang dilakukan. (Islamy, 2000:18)

Kaitannya dengan hal tersebut, kebijakan publik tentunya mempunyai suatu kepentingan yang bersifat publik dimana menurut Schubert Jrmengungkapkan bahwa kepentingan publik itu ternyata paling tidak sedikitnya ada tiga pandangan yaitu :

1. Pandangan rasionalis yang mengatakan kepentingan publik adalah kepentingan terbanyak dari total penduduk yang ada.

2. Pandangan idealis mengatakan kepentingan publik itu adalah hal yang luhur, sehingga tidak boleh direka-reka oleh manusia.
3. Pandangan realis memandang bahwa kepentingan publik adalah hasil kompromi dari pertarungan berbagai kelompok kepentingan.

   (*http://elib.unikom.ac.id/download.php?id=2211*, diakses tanggal 20 Juli 2013 pukul 20:30 WIB).

Menurut James E. Anderson memberikan definisi tentang kebijakan publik sebagai kebijakan-kebijakan yang dibangun oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah, di mana implikasi dari kebijakan tersebut adalah:

a. Bahwa kebijakan selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan.
b. Bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
c. Bahwa kebijakan merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah.
d. Bahwa kebijakan bisa bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.
e. Bahwa kebijakan, dalam arti positif, didasarkan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa (otoritatif). (Islamy, 2000:19)

B. Tinjauan Tentang Formulasi Kebijakan

Dalam fase formulasi kebijakan publik, realitas politik yang melingkupi proses pembuatan kebijakan publik tidak boleh dilepaskan dari fokus kajiannya. Sebab bila kita melepaskan kenyataan politik dari proses pembuatan kebijakan publik, maka jelas kebijakan publik yang dihasilkan itu akan miskin aspek lapangannya. Sebuah produk kebijakan publik yang miskin aspek lapangannya itu jelas akan menemui banyak persoalan pada tahap penerapan berikutnya. Dan yang tidak boleh dilupakan adalah penerapannya dilapangan dimana kebijakan publik itu hidup tidaklah pernah steril dari unsur politik.

Fadillah (2001) menyatakan formulasi kebijakan publik adalah langkah yang paling awal dalam proses kebijakan publik secara keseluruhan, oleh karena apa yang terjadi pada tahap ini akan sangat menentukan berhasil tidaknya kebijakan publik yang dibuat itu pada masa yang akan datang. Oleh sebab itu perlu adanya kehati-hatian lebih dari para pembuat kebijakan ketika akan melakukan formulasi kebijakan publik ini. Yang harus diingat pula adalah bahwa formulasi kebijakan publik yang baik adalah formulasi kebijakan publik yang berorientasi pada implementasi dan evaluasi. Sebab seringkali para pengambil kebijakan beranggapan bahwa formulasi kebijakan yang baik itu adalah sebuah uraian konseptual yang sarat dengan pesan-pesan ideal dan normatif, namun tidak membumi. Padahal sesungguhnya formulasi kebijakan publik yang baik itu adalah sebuah uraian atas kematangan pembacaan realitas sekaligus alternatif solusi yang fisibel terhadap realitas tersebut. Kendati pada akhirnya uraian yang dihasilkan itu tidak

sepenuhnya presisi dengan nilai ideal normatif, itu bukanlah masalah asalkan uraian atas kebijakan itu presisi dengan realitas masalah kebijakan yang ada dilapangan (*http://elib.unikom.ac.id/download.php?id=2211*, diakses tanggal 20 Juli 2013 pukul 20:30 WIB).

Solichin menyebutkan, bahwa seorang pakar dari Afrika, Chief J.O. Udoji (1981) merumuskan secara terperinci pembuatan kebijakan negara dalam hal ini adalah formulasi kebijakan sebagai :

> *"The whole process of articulating and defining problems, formulating possible solutions into political demands, chenelling those demands into the political system, seeking sanctions or legitimation of the preferred course of action, legitimation and implementation, monitoring and review (feedback)"*

(Keseluruhan proses yang menyangkut pengartikulasian dan pendefinisian masalah, perumusan kemungkinan-kemungkinan pemecahan masalah dalam bentuk tuntutan-tuntutan politik, penyaluran tuntutan-tuntutan tersebut kedalam sistem politik, pengupayaan pemberian sanksi-sanksi atau legitimasi dari arah tindakan yang dipilih, pengesahan dan pelaksanaan/implementasi monitoring dan peninjauan kembali (umpan balik). Menurut pendapatnya, siapa yang berpartisipasi dan apa peranannya dalam proses tersebut untuk sebagian besar akan tergantung pada struktur politik pengambilan keputusan itu sendiri. (Wahab, 2004:17).

Untuk lebih jauh memahami bagaimana formulasi kebijakan publik itu, maka fadillah (2001) menyatakan ada empat hal yang dijadikan pendekatan-pendekatan dalam

formulasi kebijakan publik dimana sudah dikenal secara umum oleh khalayak kebijakan publik yaitu :

1. Pendekatan Kekuasaan dalam pembuatan Kebijakan Publik
2. Pendekatan Rasionalitas dan Pembuatan Kebijakan publik
3. Pendekatan Pilihan Publik dalam Pembuatan Kebijakan Publik
4. Pendekatan Pemrosesan Personalitas, Kognisi dan Informasi dalam Formulasi Kebijakan Publik. (*http://elib.unikom.ac.id/download.php ?id=2211*, diakses tanggal 20 Juli 2013 pukul 20:30 WIB).

Oleh sebab itu dalam proses formulasi kebijakan publik ini Fadillah (2001) mengutip pendapat dari Yezhezkhel Dror yang membagi tahap-tahap proses-proses kebijakan publik dalam 18 langkah yang merupakan uraian dari tiga tahap besar dalam proses pembuatan kebijakan publik yaitu :

A. Tahap Meta Pembuatan kebijakan Publik *(Metapolicy-making stage)*:

   1. Pemrosesan nilai;
   2. Pemrosesan realitas;
   3. Pemrosesan masalah;
   4. Survei, pemrosesan dan pengembangan sumber daya;
   5. Desain, evaluasi, dan redesain sistem pembuatan kebijakan publik;
   6. Pengalokasian masalah, nilai, dan sumber daya;
   7. Penentuan strategi pembuatan kebijakan.

B. Tahap Pembuatan Kebijakan Publik *(Policy making)*

1. Sub alokasi sumber daya;
2. Penetapan tujuan operasional, dengan beberapa prioritas;
3. Penetapan nilai-nilai yang signifikan, dengan beberapa prioritas;
4. Penyiapan alternatif-alternatif kebijakan secara umum;
5. Penyiapan prediksi yang realistis atas berbagai alternatif tersebut diatas, berikut keuntungan dan kerugiannya;
6. Membandingkan masing-masing alternatif yang ada itu sekaligus menentukan alternatif mana yang terbaik;
7. Melakukan ex-ante evaluation atas alternatif terbaik yang telah dipilih tersebut diatas.

C. Tahap Pasca Pembuatan Kebijakan Publik *(Post policy-making stage)*

1. Memotivasi kebijakan yang akan diambil;
2. Mengambil dan memutuskan kebijakan publik;
3. Mengevaluasi proses pembuatan kebijakan publik yang telah dilakukan;
4. Komunikasi dan umpan balik atas seluruh fase yang telah dilakukan.

(*http://elib.unikom.ac.id/download.php?id=2211*, diakses tanggal 20 Juli 2013 pukul 20:30 WIB).

Analisis kebijakan dilakukan untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan dalam satu atau lebih tahap proses pembuatan kebijakan. Tahap tahap tersebut mencerminkan aktivitas yang terus berlangsung yang terjadi sepanjang waktu. Setiap tahap berhubungan dengan tahap yang berikutnya, dan tahap terakhir (penilaian kebijakan) dikaitkan dengan tahap

pertama (penyusunan agenda), atau tahap ditengah, dalam lingkaran aktivitas yang tidak linear. Aplikasi prosedur dapat membuahkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang secara langsung mempengaruhi asumsi, keputusan, dan aksi dalam satu tahap yang kemudian secara tidak langsung mempengaruhi kinerja tahap-tahap berikutnya.

1. Model-model Perumusan Kebijakan

Proses pembuatan kebijakan merupakan proses yang rumit. Oleh karena itu, beberapa ahli mengembangkan model-model perumusan kebijakan publik untuk mengkaji proses perumusan kebijakan agar lebih mudah dipahami. Dengan demikian, pembuatan model-model perumusan kebijakan digunakan untuk lebih menyederhanakan proses perumusan kebijakan yang berlangsung secara rumit tersebut.

1. Model Sistem

Paine dan Naumes (1974) menawarkan suatu model proses pembuatan kebijakan merujuk pada model sistem yang dikembangkan oleh David Easton. Model ini menurut Paine dan Naumes merupakan model deskripitif karena lebih berusaha menggambarkan senyatanya yang terjadi dalam pembuatan kebijakan.

Menurut Paine dan Naumes, model ini disusun hanya dari sudut pandang para pembuat kebijakan. Dalam hal ini para pembuat kebijakan dilihat perannya dalam perencanaan dan pengkoordinasian untuk menemukan pemecahan masalah yang akan (a)

menghitung kesempatan dan meraih atau menggunakan dukungan internal dan eksternal, (b) memuaskan permintaan lingkungan, dan (c) secara khusus memuaskan keinginan atau kepentingan para pembuat kebijakan itu sendiri.

Model ini mengasumsikan bahwa dalam pembuatan kebijakan terdiri dari interaksi yang terbuka dan dinamis antar para pembuat kebijakan dengan lingkungannya. Interaksi yang terjadi dalam bentuk keluaran dan masukan (*inputs* dan *outputs*). Keluaran yang dihasilkan oleh organisasi pada akhirnya akan menjadi bagian lingkungan dan seterusnya akan berinteraksi dengan organisasi. Paine dan Naumes memodifikasi pendekatan ini dengan menerapkan langsung pada proses pembuatan kebijakan.

Menurut model sistem, kebijakan politik dipandang sebagai tanggapan dari suatu sistem politik terhadap tuntutan-tuntutan yang timbul dari lingkungan yang merupakan kondisi atau keadaan yang berada diluar batas-batas politik. Kekuatan-kekuatan yang timbul dari dalam lingkungan dan mempengaruhi sistem politik dipandang sebagai masukan-masukan (*inputs*) sebagai sistem politik, sedangkan hasil-hasil yang dikeluarkan oleh sistem politik yang merupakan tanggapan terhadap tuntutan-tuntutan tadi dipandang sebagai keluaran (*outputs*) dari sistem politik.

Sistem politik adalah sekumpulan struktur untuk dan proses yang saling berhubungan yang berfungsi secara otoritatif untuk mengalokasikan nilai-nilai bagi suatu masyarakat. Hasil-hasil (*outputs*) dari sistem politik merupakan alokasi-alaokasi nilai secara otoritatif dari sistem dan alokasi-alokasi ini merupakan kebijakan politik. Di dalam hubungan antara keduanya, pada saatnya akan terjadi umpan balik antara output yang

dihasilkan sebagai bagian dari input berikutnya. Dalam hal ini, berjalannnya sistem tidak akan pernah berhenti.

Menurut model sistem, kebijakan publik merupakan hasil dari suatu sistem politik. Konsep ”sistem” itu sendiri menunjuk pada seperangkat lembaga dan kegiatan yang dapat diidentifikasi dalam masyarakat yang berfunsi mengubah tuntutan-tuntutan (*demands*) menjadi keputusan-keputusan yang otoritatif. Konsep ”sistem” juga menunjukkan adanya saling hubungan antara elemen-elemen yang membangun sistem politik serta mempunyai kemampuan dalam menanggapi kekuatan-kekuatan dalam lingkungannya. Masukan-masukan diterima oleh sistem politik dalam bentuk tuntutan-tuntutan dan dukungan.

Tuntutan-tuntutan timbul bila individu atau kelompok-kelompok dalam sistem politik memainkan peran dalam mempengaruhi kebijakan publik. Kelompok-kelompok ini secara aktif berusaha mempengaruhi kebijakan publik. Sedangkan dukungan (*supports*) diberikan bila individu-individu atau kelompok-kelompok dengan cara menerima hasil-hasil pemilihan-pemilihan, mematuhi undang-undang, membayar pajak dan secara umum mematuhi keputusan-keputusan kebijakan. Suatu sistem menyerap bermacam-macam tuntutan yang kadangkala bertentangan antara satu dengan yang lain.

Untuk mengubah tuntutan-tuntutan menjadi hasil-hail kebijakan (kebijakan-kebijakan publik), suatu sistem harus mampu mengatur penyelesaian-penyelesaian pertentangan atau konflik dan memberlakukan penyelesaian-penyelesaian ini pada pihak yang bersangkutan. Oleh karena suatu sistem dibangun berdasarkan elemen-elemen yang

mendukung sistem tersebut dan hal ini bergantung pada interaksi antara berbagai subsistem, maka suatu sistem akan melindungi dirinya melalui tiga hal, yakni: 1) menghasilkan i yang secara layak memuaskan, 2) menyandarkan diri pada ikatan-ikatan yang berakar dalam sistem itu sendiri, dan 3) menggunakan atau mengancam untuk menggunakan kekuatan (penggunaan otoritas).

Dengan penjelasan yang demikian, maka model ini memberikan manfaat dalam membantu mengorganisaikan penyelidikan terhadap pembentukan kebijakan. Selain itu, model ini juga menyadarkan mengenai beberapa aspek penting dari proses perumusan kebijakan, seperti misalnya bagaimana masukan-masukan lingkungan mempengaruhi substansi kebijakan publik dan sistem politik? Bagaimana kebijakan publik mempengaruhi lingkungan dan tuntutan-tuntutan berikut sebagai tindakan? Kekuatan-kekuatan atau faktor-faktor apa saja dalam lingkungan yang memainkan peran penting untuk mendorong timbulnya tuntutan-tuntutan pada sistem politik.

2. Model Rasional Komprehensif

Model ini merupakan model perumusan kebijakan yang paling terkenal dan juga paling luas diterima para kalangan pengkaji kebijakan publik pada dasarnya model ini terdiri dari beberapa elemen, yakni :

a. Pembuatan keputusan dihadapkan pada suatu masalah tertentu. Masalah ini dapat dipisahkan dengan masalah-masalah lain atau paling tidak masalah

tersebut dapat dipandang bermakna bila dibandingkan dengan masalah-masalah yang lain.

b. Berdasarkan atas masalah-masalah yang sudah ada ditangan pembuat kebijaksanaan tersebut kemudian dipilih dan disusun tujuan-tujuan dan nilai-nilai sesuai dengan urutan-urutan pentingnya.
c. Kemudian pembuat kebijaksanaan menentukan atau menyusun daftar semua cara-cara atau pendekatan-pendekatan (alternatif-alternatif) yang mungkin dapat dipakai untuk mencapai tujuan-tujuan atau nilai-nilai tadi.
d. Pembuat kebijaksanaan seterusnya meneliti dan menilai konsekuensi-konsekuensi masing-masing alternatif kebijaksanaan tersebut diatas.
e. Selanjutnya hasil penelitian dan penilaian dari masing-masing alternatif itu dibandingkan satu sama lain konsekuensi-konsekuensinya
f. Akhirnya, pembuat kebijaksanaan memilih alternatif yang terbaik, yaitu yang nilai konsekuensi-konsekuensinya paling cocok (rasional dengan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan.(Islamy, 2000:50-51)

Keseluruhan proses tersebut akan menghasilkan suatu keputusan rasional, yaitu keputusan yang efektif untuk mencapai tujuan tertentu.

3. Model Penambahan

Kritik terhadap model rasional komprehensif akhirnya melahirkan model penambahan atau inkrementalisme. Oleh karena itu berangkat dari kritik terhadap model rasional komprehensif, maka model ini berusaha menutupi kekurangan yang ada dalam model tersebut dengan jalan menghindari banyak masalah yang ditemui dalam model rasional komprehensif.

Model ini lebih bersifat deskriptif dalam pengertian, model ini menggambarkan secara aktual cara-cara yang dipakai para pejabat dalam membuat keputusan. Menurut Charles Lindblom (1979) sebagaimana dikutip oleh Solichin (2004:22) ada beberapa hal yang harus diperhatikan dalam mempelajari model penambahan (inkrementalisme), yakni:

a. Pemilihan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran dan analisis-analisis empirik terhadap tindakan dibutuhkan. Keduanya lebih berkaitan erat dengan dan bukan berada satu sama lain.
b. Para pembuat keputusan dianggap hanya mempertimbangkan beberapa alternatif yang langsung berhubungan dengan pokok dan alternatif-alternatif ini hanya dipandang berbeda secara inkremental atau marginal bila dibandingkan dengan kebijaksanaan yang ada sekarang.
c. Bagi setiap alternatif hanya sejumlah kecil akibat-akibat yang mendasar saja yang akan dievaluasi.

d. Masalah yang dihadapi oleh pembuat keputusan akan diredifinisikan secara teratur. Pandangan inkrementalisme memberikan kemungkinan untuk mempertimbangkan dan menyesuaikan tujuan dan sarana serta sarana dan tujuan sehingga menjadikan dampak dari masalah itu lebih dapat ditanggulangi.
e. Tidak ada keputusan atau cara pemecahan yangtepat bagi tiap masalah.Batu uji bagi keputusan yang baik terletak pada keyakinan bahwa berbagai analis pada akhirnya akan sepakat pada keputusan tertentu, meskipun tanpa menyepakati bahwa keputusan itu adalah yang paling tepat sebagai sarana untuk mencapai tujuan.
f. Pembuatan keputusan secara inkremental pada hakikatnya bersifat perbaikan-perbaikan kecil dan hal ini lebih diarahkan untuk memperbaiki ketidaksempurnaan dari upaya-upaya konkrit dalam mengatasi masalah sosial yang ada sekarang daripada sebagai upaya untuk menyodorkan tujuan-tujuan sosial yang sama sekali baru di masa yang akan datang.

Inkrementalisme merupakan proses pembuatan keputusan-keputusan dan kebijakan-kebijakan yang merupakan hasil kompromi dan kesepakatan bersama antara banyak partisipan. Dalam kondisi seperti ini, keputusan yang bijaksana akan lebih mudah dicapai kesepakatan bila persoalan-persoalan yang dipersengketakan berbagai kelompok dalam masyarakat hanya berupa perubahan-perubahan terhadap program-program yang sudah ada atau hanya menambah atau mengurangi anggaran belanja.

Sementara itu, konflik biasanya akan meningkat bila pembuat keputusan memfokuskan pada perubahan-perubahan kebijakan besar yang dapat menimbulkan keuntungan atau kerugian besar. Karena ketegangan politik yang timbul demikian besar dalam menetapkan program-program atau kebijakan baru, maka kebijakan masa lalu diteruskan untuk tahun depan kecuali bila terdapat perubahan politik secara substansial. Dengan demikian, pembuatan keputusan secara inkrementalisme adalah penting dalam rangka mengurangi konflik, memelihara stabilitas dan sistem politik itu sendiri.

Menurut pandangan kaum inkrementalis, para pembuat keputusan dalam menunaikan tugasnya berada dibawah keadaan yang tidak pasti yang berhubungan dengan konsekuensi-konsekuensi dari tindakan mereka di masa depan, maka keputusan-keputusan inkremental dapat mengurangi resiko atau biaya ketidakkepastian itu. Inkrementalisme juga mempunyai sifat realistis karena didasari kenyataan bahwa para pembuat keputusan kurang waktu, kecakapan dan sumber-sumber lain yang dibutuhkan untuk melakukan analisis yang menyeluruh terhadap semua penyelesaian alternatif masalah-masalah yang ada.

James Anderson (Islamy, 2000: 64-65) yang mengatakan bahwainkrementalis adalah suatu model yang tepat dalam merumuskan kebijakan karena iaakan lebih mudah mencapai kesepakatan bila masalah-masalah yang dipertentangkan diantara beberapa kelompok hanyalah sekedar memodifikasi atas kebijakan-kebijakanyang sudah ada. Karena para pembuat kebijakan selalu bekerja dalam kondisi yang tidakmenentu, sehingga dalam memepertimbangkan konsekuensi tindakannya di masamendatang

dapat mengurangi resiko biaya-biaya atas ketidakpastian tersebut.Inkrementalisme juga realistik karena mengakui bahwa para pembuat kebijakan memilikikekurangan waktu, keahlian dan sumber-sumber lain yang diperlukan untuk melakukan analisisnya. Lagipula, manusia pada hakikatnya adalah pragmatis, tidak selalu mencarisatu cara yang terbaik untuk mengatasi masalahnya tetapi secara lebih sederhana mencarisesuatu yang cukup baik untuk mengatasi masalahnya. Jadi secara singkat inkrementalisme menghasilkan keputusan-keputusan yang terbatas, dapat dilaksanakan dan dapat diterima.

4. Model penyelidikan campuran

Ketiga model yang telah dipaparkan sebelumnya, yakni model sistem, model rasional komprehensif dan model inkremental pada dasarnya mempunyai keunggulann dan kelemahannya masing-masing. Oleh karena itu, dalam rangka mencari model yang lebih komprehensif, Amitai Etzioni mencoba membuat gabungan antara keduanya dengan menyarankan penggunaan mixedscanning. Pada dasarnya ia menyetujui model rasional, namun dalam beberapa hal ia juga mengkritiknya. Demikian juga, ia melihat pula kelemahan-kelemahan model pembuatan keputusan inkremental.

Menurtu Etzioni, keputusan yang dibuat para inkrementalis merefleksikan kepentingan kelompok-kelompok yang paling kuat dan terorganisir dalam masyarakat, sementara kelompok-kelompok yang lemah tidak terorganisir secara politik terabaikan (Solichin, 2004:24). Di samping itu, dengan memfokuskan pada kebijakan-kebijakan jangka

pendek dan terbatas, para inkrementalis mengabaikan pembaruan sosial yang mendasar. Keputusan-keputusan yang besar dan penting, seperti pernyataan perang dengan negara lain tidak tercakup dengan inkrementalisme. Sekalipun jumlah keputusan yang dapat diambil dengan menggunakan model rasional terbatas, tetapi keputusan-keputusan yang mendasar menurut Etzioni adalah sangat penting dan seringkali memberikan suasana bagi banyak keputusan yang bersifat inkremental.

Etzioni memperkenalkan *mixed scanning* sebagai suatu pendekatan terhadap pembuatan keputusan yang memperhitungkan keputusan-keputusan pokok dan inkremental, menetapkan proses-proses pembuat kebijakan pokok urusan tinggi yang menentukan petunjuk-petunjuk dasar, proses-proses yang mempersiapkan keputusan-keputusan pokok dan menjalankannya setelah keputusan itu tercapai.

Untuk menjelaskan *mixed scanning*, Etzioni memberi gambaran "kita beranggapan akan membuat sistem pengamatan cuaca seluruh dunia dengan menggunakan satelit-satelit cuaca". Pendekatan rasionalitas akan menyelidiki keadaan-keadaan cuaca secara mendalam dengan menggunakan kamera-kamera yang mampu melakukan pengamatan-pengamatan dengan teliti dan dengan pemeriksaan-pemeriksaan terhadap seluruh angkas sesering mungkin. Hal ini akan memberikan banyak hasil pengamatan secara terperinci, biaya yang mahal untuk menganalisisnya dan kemungkinan membebani kemampuan-kemampuan untuk mengambil tindakan. Inkrementalisme akan memusatkan pada daerah-daerah itu serta pola-pola yang serupa yang berkembang pada waktu yang baru lalu dan barangkali terdapat diwilayah terdekat. Dengan demikian,

inkrementalisme mungkin tidak dapat mengamati tempat-tempat yang kacau di daerah-daerah yang tidak dikenal. (Islamy, 2000:71-72

Strategi penyelidikan campuran (*mixed scanning strategy*) menggunakan elemen-elemen dari dua pendekatan dengan menggunakan dua kamera, yakni sebuah kamera dengan sudut pandang lebar yang mencakup semua bagian luar angkasa, tetapi tidak sangat terperinci dan kamera yang kedua membidik dengan tepat daerah-daerah yang diambil oleh kamera pertama untuk mendapatkan penyelidikan yang mendalam. Menurut Etzioni, daerah-daerah tertentu mungkin luput dari penyelidikan campuran ini, namun pendekatan ini masih lebih baik dibandingkan dengan inkrementalisme yang mungkin tidak dapat mengamati tempat-tempat yang kacau di daerah-daerah yang tidak dikenal. (Islamy, 2000:72)

Dalam penyelidikan campuran para pembuat keputusan dapat memanfaatkan teori-teori rasional komprehensif dan inkremental dalam situasi-situasi ayang berbeda. Dalam beberapa hal, pendekatan inkrementalisme mungkin telah cukup memadai namun dalam situasi yang lain dimana masalah yang dihadapi berbeda, maka pendekatan yang lebih cermat dengan menggunakan rasional komprehensif mungkin jauh lebih memadai.

Penyelidikan campuran juga memperhitungkan kemampuan-kemampuan yang berbeda dari para pembuat keputusan. Semakin besar kemampuan para pembuat keputusan memobilisasi kekuasaan untuk melaksanakan keputusan, maka semakin besar pula penyelidikan campuran dapat digunakan secara relistis oleh para para pembuat

keputusan. Menurut Etzioni, bila bidang cakupan penyelidikan campuran semakin besar, maka akan semakin efektif pembuatan keputusan tersebut dilakukan.

Dengan demikian, penyelidikan campuran merupakan suatu bentuk pendekatan ”kompromi”yang menggabungkan penggunaan inkrementalisme dan rasionalisme sekaligus. Namun demikian, Etzioni tidak memberi penjelasan yang cukup memadai menyangkut bagaimana pendekatan itu digunakan dalam praktiknya. Walaupun begitu, pendekatan yang ditawarkan Etzioni tersebut dapat membantu mengingatkan kenyataan-kenyataan penting bahwa keputusan berubah secara besar-besaran dan proses keputusan yang berbeda adalah wajar sejalan dengan sifat keputusan yang berubah-ubah tadi.

2. Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi dalam pembuatan kebijakan

Sebuah kebijakan tentu saja merupakan sebuah hal yang dapat menjawab masalah yang dihasilkan oleh sebuah keadaan. Perumusan masalah sebelum tahapan pembuatan kebijakan tentu saja akan melahirkan sebuah kebijakan yang kondisional ataupun sesuai dengan masalah yang ingin diselesaikan. Dalam perumusan kebijakan paling tidak terdapat enam faktor yang dianggap strategis yang biasanya mempengaruhi. Dianggap strategis karena faktor-faktor inilah yang sangat dasar dominan yang sering digunakan dalam pembuatan kebijakan. Faktor – faktor tersebut adalah:

a. Faktor politik, faktor ini perlu dipertimbangkan dalam perumusan suatu kebijakan, karena dalam perumusan suatu kebijakan diperlukan dukungan dari berbagai aktor kebijakan (policy actors), baik aktor-aktor dari pemerintah maupun dari kalangan bukan pemerintah (LSM, asosiasi profesi, media massa, dan lain – lain)
b. Faktor ekonomi/finansial, faktor inipun perlu dipertimbangkan terutama apabila kebijakan tersebut akan mengunakan atau menyerap dana yang cukup besar atau akan berpengaruh pada situasi ekonomi dalam suatu daerah.
c. Faktor administratif/organisatoris, faktor ini perlu dipertimbangkan terutama dalam pelaksanaan kebijakan apakah benar-benar akan didukung oleh kemampuan administratif yang memadai, atau apakah sudah ada organisasi yang akan melaksanakan kebijakan itu.
d. Faktor teknologi, dalam perumusan kebijakan perlu mempertimbangkan teknologi yaitu apakah teknologi yang ada dapat mendukung apabila kebijakan tersebut diimplementasikan.
e. Faktor sosial, budaya, dan agama. Faktor ini berkaitan dengan kondisi disekitar pelaksanaan penerapan kebijakan agar tidak menimbulkan benturan sosial, budaya ataupun agama.
f. Faktor pertahanan dan keamanan. Faktor ini berpengaruh dalam perumusan kebijakan, misalnya apakah kebijakan yang akan dikeluarkan tidak menggangu stabilitas keamanan suatu daerah.

(http://stialan.ac.id/artikel%20hamka.pdf, hal. 5, diakses tanggal 19 September 2013 pukul 20.26).

Selain itu James E. Anderson (Islamy, 2000:27), melihat adanya beberapa macam nilai yang melandasi tingkah laku pembuat keputusan dalam membuat keputusan, yaitu:

a. Nilai-nilai Politik (*political value)*

   Keputusan-keputusan dibuat atas dasar kepentingan politik dari partai politik atau kelompok kepentingan tertentu.

b. Nilai-nilai Organisasi (*organization values)*

   Keputusan-keputusan dibuat atas dasar nilai-nilai yang dianut organisasi, seperti balas jasa (*rewards)* dan sanksi (sanctions) yang dapat mempengaruhi anggota organisasi untuk menerima dan melaksanakannya.

c. Nilai-nilai Pribadi (*personal values)*

   Seringkali pula keputusan dibuat atas dasar nilai-nilai pribadi yang dianut oleh pribadi pembuat keputusan untuk mempertahankan status quo, reputasi, kekayaan dan sebagainya

d. Nilai-nilai Kebijaksanaan (*policy values)*

   Keputusan dibuat atas dasar persepsi pembuat kebijakan yang secara moral dapat dipertanggungjawabkan.

e. Nilai-nilai Ideologis (*ideological values*)

   Nilai ideologi seperti misalnya nasionalisme dapat menjadi landasan pembuat kebijakan dalam dan luar negeri.

C. Tinjauan Tentang Tata Ruang

1. Pengertian Tata ruang

Tata Ruang atau dalam bahasa Inggrisnya *Land use* adalah wujud struktur ruang dan pola ruang disusun secara nasional, regional dan lokal. Secara nasional disebut Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, yang dijabarkan ke dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, dan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) tersebut perlu dijabarkan ke dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kota (RTRWK). Ruang didefinisikan sebagai wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya.(*http://id.wikipedia.org /wiki/Tata_ruang*, diakses 15 Juli 2013 20:30 WIB)

2. Struktur Ruang

Struktur Ruang adalah susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional. (UU Tata Ruang Nasional No.26 Tahun 2007)

3. Pola Ruang

Pola Ruang adalah distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budi daya.. (UU Tata Ruang Nasional No.26 Tahun 2007)

4. Tata Ruang Kota

Tata ruang perkotaan lebih kompleks dari tata ruang perdesaan, sehingga perlu lebih diperhatikan dan direncanakan dengan baik. Kawasan/zona di wilayah perkotaan dibagi dalam beberapa zona sebagai berikut:

1. Perumahan dan permukiman
2. Perdagangan dan jasa
3. Industri
4. Pendidikan
5. Perkantoran dan jasa
6. Terminal
7. Wisata dan taman rekreasi
8. Pertanian dan perkebunan
9. Tempat pemakaman umum
10. Tempat pembuangan sampah

D. Pengertian Pembangunan

Pengertian pembangunan mungkin menjadi hal yang paling menarik untuk diperdebatkan. Mungkin saja tidak ada satu disiplin ilmu yang paling tepat mengartikan kata pembangunan. Sejauh ini serangkaian pemikiran tentang pembangunan telah berkembang, mulai dari perspektif sosiologi klasik (Durkheim, Weber, dan Marx), pandangan Marxis, modernisasi oleh Rostow, strukturalisme bersama modernisasi memperkaya ulasan pendahuluan pembangunan sosial, hingga pembangunan berkelanjutan. Namun, ada tema-tema pokok yang menjadi pesan di dalamnya. Dalam hal ini, pembangunan dapat diartikan sebagai `suatu upaya terkoordinasi untuk menciptakan alternatif yang lebih banyak secara sah kepada setiap warga negara untuk memenuhi dan mencapai aspirasinya yang paling manusiawi (Nugroho dan Rochmin Dahuri, 2004). Tema pertama adalah koordinasi, yang berimplikasi pada perlunya suatu kegiatan perencanaan seperti yang telah dibahas sebelumnya. Tema kedua adalah terciptanya alternatif yang lebih banyak secara sah. Hal ini dapat diartikan bahwa pembangunan hendaknya berorientasi kepada keberagaman dalam seluruh aspek kehidupan. Ada pun mekanismenya menuntut kepada terciptanya kelembagaan dan hukum yang terpercaya yang mampu berperan secara efisien, transparan, dan adil. Tema ketiga mencapai aspirasi yang paling manusiawi, yang berarti pembangunan harus berorientasi kepada pemecahan masalah dan pembinaan nilai-nilai moral dan etika

umat. *(http://profsyamsiah.wordpress.com/2009/03/19/pengertian-pembangunan/*, di akses 15 Juli 2013 23:30 WIB)

Mengenai pengertian pembangunan, para ahli memberikan definisi yang bermacam-macam seperti halnya perencanaan. Istilah pembangunan bisa saja diartikan berbeda oleh satu orang dengan orang lain, daerah yang satu dengan daerah lainnya, Negara satu dengan Negara lain. Namun secara umum ada suatu kesepakatan bahwa pembangunan merupakan proses untuk melakukan perubahan (Riyadi dan Deddy Supriyadi Bratakusumah, 2003:4).

Siagian memberikan pengertian tentang pembangunan sebagai "Suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah, menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation building*)" (Siagian, 2012:4). Sedangkan Ginanjar Kartasasmita (1994) memberikan pengertian yang lebih sederhana, yaitu sebagai "suatu proses perubahan ke arah yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana"(Riyadi dan Bratakusumah, 2003:4).

Pada awal pemikiran tentang pembangunan sering ditemukan adanya pemikiran yang mengidentikan pembangunan dengan perkembangan, pembangunan dengan modernisasi dan industrialisasi, bahkan pembangunan dengan westernisasi. Seluruh pemikiran tersebut didasarkan pada aspek perubahan, di mana pembangunan, perkembangan, dan modernisasi serta industrialisasi, secara keseluruhan mengandung unsur perubahan. Namun begitu, keempat hal tersebut mempunyai

perbedaan yang cukup prinsipil, karena masing-masing mempunyai latar belakang, azas dan hakikat yang berbeda serta prinsip kontinuitas yang berbeda pula, meskipun semuanya merupakan bentuk yang merefleksikan perubahan (Riyadi dan Bratakusumah, 2003:4).

Pembangunan nasional dapat diartikan sebagai transformasi ekonomi, sosial dan budaya secara sengaja melalui kebijakan dan strategi menuju arah yang diinginkan. Transformasi dalam struktur ekonomi, misalnya, dapat dilihat melalui peningkatan atau pertumbuhan produksi yang cepat di sektor industri dan jasa, sehingga kontribusinya terhadap pendapatan nasional semakin besar. Sebaliknya, kontribusi sektor pertanian akan menjadi semakin kecil dan berbanding terbalik dengan pertumbuhan industrialisasi dan modernisasi ekonomi. Transformasi sosial dapat dilihat melalui pendistribusian kemakmuran melalui pemerataan memperoleh akses terhadap sumber daya sosial-ekonomi, seperti pendidikan, kesehatan, perumahan, air bersih,fasilitas rekreasi, dan partisipasi dalam proses pembuatan keputusan politik. Sedangkan transformasi budaya sering dikaitkan, antara lain, dengan bangkitnya semangat kebangsaan dan nasionalisme, disamping adanya perubahan nilai dan norma yang dianut masyarakat, seperti perubahan dan spiritualisme ke materialisme/sekularisme. Pergeseran dari penilaian yang tinggi kepada penguasaan materi, dari kelembagaan tradisional menjadi organisasi modern dan rasional. (*http://profsyamsiah.wordpress.com/2009/03 /19/pengertian-pembangunan/*, diakses 15 Juli 2013 23:30 WIB)

Dengan demikian, proses pembangunan terjadi di semua aspek kehidupan masyarakat, ekonomi, sosial, budaya, politik, yang berlangsung pada level makro (nasional) dan mikro (*commuinity/group*). Makna penting dari pembangunan adalah adanya kemajuan/perbaikan (*progress*), pertumbuhan dan diversifikasi.Sebagaimana dikemukakan oleh para para ahli di atas, pembangunan adalah sumua proses perubahan yang dilakukan melalui upaya-upaya secara sadar dan terencana. Sedangkan perkembangan adalah proses perubahan yang terjadi secara alami sebagai dampak dari adanya pembangunan (Riyadi dan Bratakusumah, 2003:5).

Dengan semakin meningkatnya kompleksitas kehidupan masyarakat yang menyangkut berbagai aspek, pemikiran tentang modernisasi pun tidak lagi hanya mencakup bidang ekonomi dan industri, melainkan telah merambah ke seluruh aspek yang dapat mempengaruhi kehidupan masyarakat. Oleh karena itu, modernisasi diartikan *sebagai proses trasformasi dan perubahan dalam masyarakat yang meliputi segala aspeknya, baik ekonomi, industri, sosial, budaya, dan sebagainya.* (Riyadi dan Bratakusumah, 2003:5).

Oleh karena dalam proses modernisasi itu terjadi suatu proses perubahan yang mengarah pada perbaikan, para ahli manajemen pembangunan menganggapnya sebagai suatu proses pembangunan di mana terjadi proses perubahan dari kehidupan tradisional menjadi modern, yang pada awal mulanya ditandai dengan adanya penggunaan alat-alat modern, menggantikan alat-alat yang tradisional.(Riyadi dan Bratakusumah, 2003:5).

Selanjutnya seiring dengan perkembangan ilmu pengetahuan, termasuk ilmu-ilmu sosial, para Ahli manajemen pembangunan terus berupaya untuk menggali konsep-konsep pembangunan secara ilmiah. Secara sederhana pembangunan sering diartikan sebagai suatu upaya untuk melakukan perubahan menjadi lebih baik. Karena perubahan yang dimaksud adalah menuju arah peningkatan dari keadaan semula, tidak jarang pula ada yang mengasumsikan bahwa pembangunan adalah juga pertumbuhan. Seiring dengan perkembangannya hingga saat ini belum ditemukan adanya suatu kesepakatan yang dapat menolak asumsi tersebut. Akan tetapi untuk dapat membedakan keduanya tanpa harus memisahkan secara tegas batasannya, Siagian (1983) dalam bukunya Administrasi Pembangunan mengemukakan, "Pembangunan sebagai suatu perubahan, mewujudkan suatu kondisi kehidupan bernegara dan bermasyarakat yang lebih baik dari kondisi sekarang, sedangkan pembangunan sebagai suatu pertumbuhan menunjukkan kemampuan suatu kelompok untuk terus berkembang, baik secara kualitatif maupun kuantitatif dan merupakan sesuatu yang mutlak harus terjadi dalam pembangunan."(Riyadi dan Bratakusumah, 2003:5-6).

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pada dasarnya pembangunan tidak dapat dipisahkan dari pertumbuhan, dalam arti bahwa pembangunan dapat menyebabkan terjadinya pertumbuhan dan pertumbuhan akan terjadi sebagai akibat adanya pembangunan. Dalam hal ini pertumbuhan dapat berupa pengembangan/perluasan (*expansion*) atau peningkatan (*improvement*) dari aktivitas yang dilakukan oleh suatu komunitas masyarakat. (Riyadi dan Bratakusumah, 2003:6).

E. Pengertian Pembangunan Infrastruktur

Siagian dalam bukunya administrasi pembangunan memberikan pengertian tentang pembangunan sebagai "Suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah, menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation building*)" (Siagian, 2012:4). Sedangkan Kartasasmita (1994) memberikan pengertian yang lebih sederhana, yaitu sebagai "suatu proses perubahan ke arah yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana"(Riyadi dan Bratakusumah, 2003:4).

Sedangakan infrastruktur berarti prasarana atau segala sesuatu yang merupakan penunjang utama terselenggaranya suatu proses baik itu usaha, pembangunan, dll. Dari pengertian tersebut dapat kita pahami bahwa pembangunan infrastruktur adalah suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang dilakukan secara terencana untuk membangun prasarana atausegala sesuatu yang merupakan penunjang utama terselenggaranya suatu proses pembangunan.

F. Ekonomi Politik Pembangunan

1. Definisi Ekonomi Politik

Martin Staniland (1985) sebagaimana dikutip oleh Deliarnov (2006:8) mengatakan bahwa ekonomi politik adalah sebuah study tentang teori sosial dan keterbelakangan.

Lebih lanjut, Staniland menguraikan definisi tentang Ekonomi Poltik tersebut sebagai berikut: “mengacu pada masalah dasar dalam teori sosial: hubungan antara politik dan ekonomi. Isu ini memiliki dua sisi baik eksplanatori maupun normatif. Isu ini memunculkan pertanyaan mengenai bagaimana kedua proses tersebut saling terkait dan mengenai bagaimana seharusnya mereka terkait”.

Selain itu Arief Budiman,1996 menyatakan bahwa Ekonomi Politik sebagai cabang ilmu ekonomi yang mempelajari proses-proses sosial dan institusional dimana kelompok-kelompok elit (aktor) ekonomi dan politik berusaha mempengaruhi keputusan untuk mengalokasikan sumber-sumber produktif yang langka untuk masa sekarang atau mendatang, baik untuk kepentingan kelompok maupun untuk kepentingan masyarakat luas (publik). Ekonomi politik jugamembahas hubungan ekonomi dan politik dengan tekanan pada peran kekuasaan dalam pengambilan keputusan ekonomi. *(http://eprints.undip.ac.id/9795/1/APA_ITU_EKONOMI_POLITIK_KOMUNIKASI_[Compatibility_Mode].pdf*, diakses tanggal 20 oktober 2013 pukul 20:15)

Dalam hal ini Vincent Mosco menyatakan, ekonomi politik merupakan sebuah perpaduan ilmu yang mempelajari bagaimana ekonomi dan politik dapat saling mempengaruhi ataupun sebaliknya. Pada dasarnya pelaksanaan dari sistem ekonomi oleh pemerintah tidak akan terlepas dari sikap politik pemerintahan tersebut. Konsep ekonomi pada dasarnya berkaitan dengan konsep-konsep politik misalnya bagaimana faktor dari industri, ataupun bagaimana sistem ekonomi dilaksanakan oleh pemerintahan. Jika dikaitkan antara konsep ekonomi dan politik maka dapat dikatakan bahwa ekonomi politik adalah kajian tentang relasi sosial, khususnya relasi kekuasaan,

yang bersama-sama membentuk produksi, distribusi dan konsumsi sumber daya-sumber daya, termasuk sumber daya komunikasi.*(http://eprints.undip.ac.id/9795/1/APA_ITU_EKONOMI_POLITIK_KOMUNIKASI_[Compatibility_Mode].pdf,* diakses tanggal 20 oktober 2013 pukul 20:15)

Dwight Y. King (Yanuar, 2007:2) berpendapat bahwa ekonomi politik merupakan alat analisis yang menitikberatkan kepada kekuasaan politik sebagai variabel dominan. Pengamatannya banyak menuju pada segi-segi politik yang mengubah aspek-aspek ekonomi. Sebegitu jauh, istilah ekonomi politik seringkali dipertukarkan dengan istilah politik ekonomi. Penggunaan kedua istila ini tampaknya tidak mengandung perbedaan, padahal sesungguhnya ada perbedaan yang hakiki. Politik ekonomi pada dasarnya dapat diartikan sebagai suatu unsur atau elemen yang menjadi alat dari ekonomi dengan rasionalisasi kekuatan politik dalam melaksanakan rencana-rencana aplikasi-aplikasi ekonomi itu sendiri untuk mencapai sasaran yang dikehendaki. Sedangkan ekonomi politik itu memiliki wilayah kajian (kawasan) telaah luas pada konteks terdapatnya hubungan yang saling mempengaruhi antara faktor ekonomi dan faktor politik yang menimbulkan efek tertentu dalam kehidupan masyarakat sekaligus membawa umpan balik pada variabel-variabel subjeknya (Yanuar, 1995:15)

Cakupan ilmu ekonomi politik (*political economy)* lebih luas dari jangkauan ilmu ekonomi tradisional. Fokus khususnya antara lain adalah proses-proses sosial dan institusional yang memungkinkan kelompok-kelompok elit ekonomi dan politik mempengaruhi alokasi sumber-sumber daya produktif yang persediaannya selalu terbatas (langka), sekarang atau di masa yang akan datang, baik secara khusus untuk

keuntungan sendiri atau kelompok meupun secara umum untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang luas. Dengan demikian, ilmu ekonomi politik itu pada intinya membahas kaitan antara ilmu politik dan ilmu ekonomi, dengan perhatian utama pada peranan kekuasaan dalam pembuatan keputusan-keputusan ekonomi (Todaro dan Smith, 2003:10).

Ketika kita akan membahas masalah ekonomi maka biasanya hal tersebut akan terkait dengan kebijakan-kebijakan yang terkait dengan masalah politik. Kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga politik dalam pemerintahan pasti ada yang langsung bersinggungan dengan permasalahan ekonomi. Kajian dalam ekonomi politik yang menyeluruh lebih menggunakan analisis terhadap sistem kekuasaan di dalam suatu daerah, yang mungkin atau potensial memberikannya ruang kebebasan atau tidak terhadap bekerjanya mekanisme pasar. Hal ini menjadikan pemerintah sebagai pihak yang menentukan jalannya perekonomian baik dalam pelaksanaan ataupun kebijakannya. Daerah memiliki kewenangan dan akses penuh untuk melakukan analisis terhadap jalannya mekanisme pasar serta memformulasikan sebuah kebijakan sesuai dengan analisis yang mereka lakukan. Selain itu, tindakan-tindakan dalam pengambilan keputusan harus sesuai dengan pertimbangan proses politik yang dilakukan oleh daerah.

2. Tujuan Studi Ekonomi Politik Pembangunan

Untuk mengembangkan proposisi-proposisi atau hipotesis mengenai kemungkinan hasil akhir (*outcomes*) dari proses pertukaran sumber-sumber, baik yang bersifat non-ekonomis (biaya sosial dan politik) maupun yang bersifat ekonomis (uang, materi,

fisik), sehingga dapat dijelaskan secara rasional berbagai hal mengenai bagaimana sistem ekonomi politik seharusnya bekerja.

3. Manfaat Studi Ekonomi Poltik Pembangunan

Secara teoritik kajian ekonomi politik berguna:

a. Untuk mengetahui mengapa dan dengan cara bagaimana kebijakan pembangunan (termasuk kebijakan ekonomi dan politik) dirumuskan dan di implementasikan dalam suatu negara, dan siapa saja yang terlibat dalam perumusan pengambilan keputusan dan kebijakan tersebut.
b. Untuk memahami kebijakan pembangunan dan dampaknya dengan benar pada kurun waktu tertentu dengan menelusuri secara cermat perilaku, motivasi dan preferensi para aktornya sehingga diperoleh jawaban siapa, memperoleh apa, berapa banyak, mengapa, dan dengan cara bagaimana berdasarkan tinjauan deterministik ekonomi politik secara interaktif.
c. Sebagai alat analisis untuk mengkaji berbagai isu sosial yang menyangkut persoalan proses kebijakan dan pembangunan.

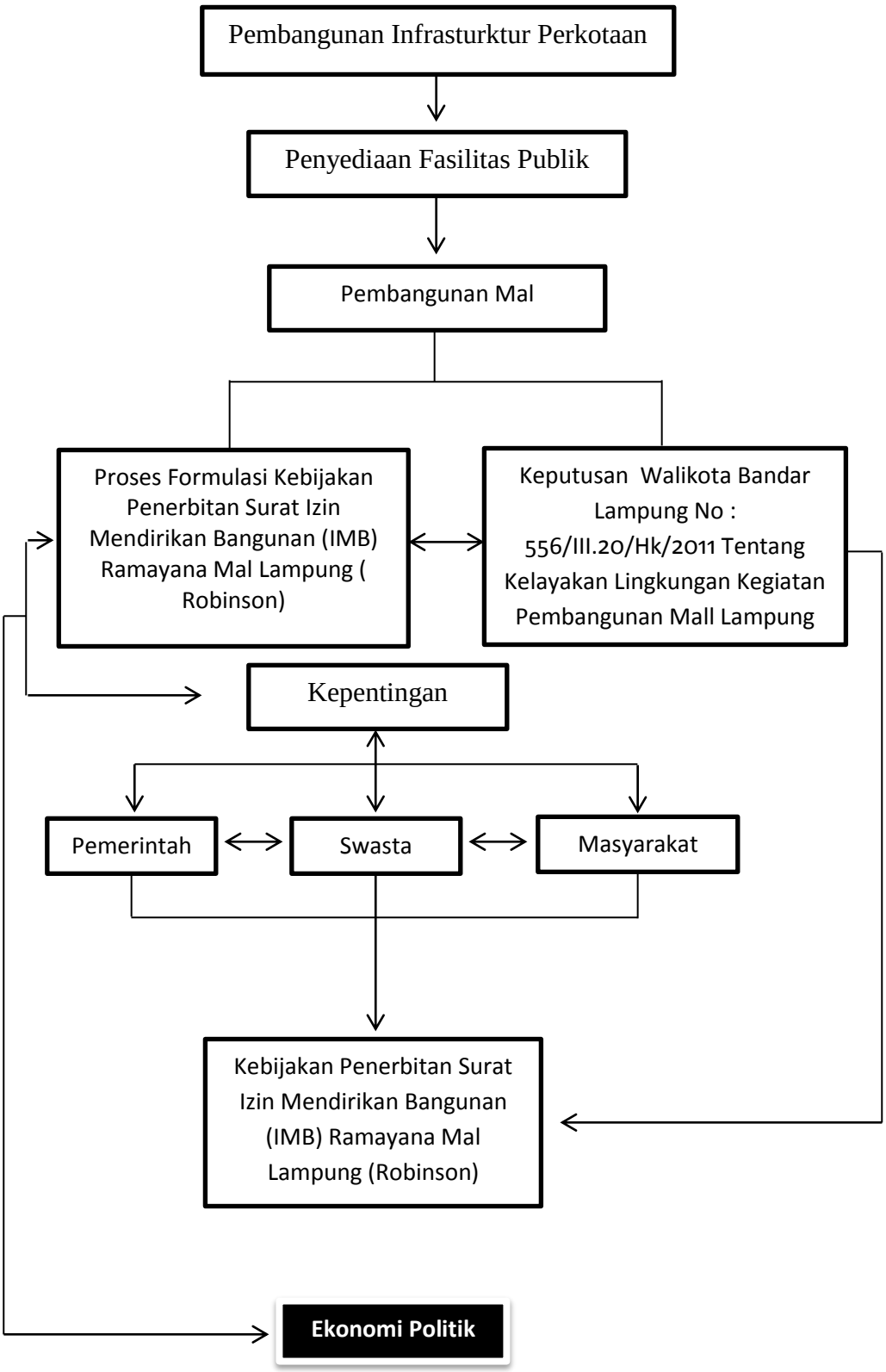
4. Fokus Studi Ekonomi Politik Pembangunan

a. Mengamati setiap isu atau kebijakan pembangunan (yang langsung maupun tidak langsung) melibatkan kepentingan publik pada level makro (pemerintah, kelompok) maupun mikro (individu)

b. Mengamati fenomena pembangunan secara interaktif dan komprehensif yaitu dari segi proses dan dampaknya
c. Mengkaji dan menganalisis keputusan-keputusan politik dan kebijakan publik menyangkut persoalan-persoalan ekonomi dan politik dalam pembangunan mengenai kesediaan barang-barang (*goods*) dan jasa pelayanan (*services*) yang diperlukan oleh publik

Dalam konteks hubungan antara politik dan ekonomi dilihat dari segi hubungan kausal atau yang bersifat deterministik hubungan politik dengan ekonomi dibagi menjadi dua yaitu:

a. Kebijakan umum (*public policy*) atau politisme yang liberal maupun marxixme yang melihat ekonomi menentukan politik.
b. *Public Choice* yang merupakan aliran ekonomi politik baru yang berupaya menerapkan asumsi, bahasa, dan logika ekonomi neoklasik kedalam prilaku ekonomi.

Dengan berbagai penjelasan diatas maka pengambilan kebijakan penerbitan izin mendirikan bangunan Ramayana Mal Lampung (Robinson) yang notabene melanggar PERDA RTRW, dapat dikaji melalui pendekatan ekonomi politik neoklasikyang akan digunakan untuk memahami relasi antar *Stakeholder*, siapa saja aktor yang terlibat dan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi formulasi kebijakan tersebut.

Bagan Kerangka Pikir