



Volume 15 (2) (2019) : 179-198

Jurnal Borneo Administrator

p-issn : 1858-0300; e-issn : 2407-6767

<http://samarinda.lan.go.id/jba>

DOI : 10.24258/jba.v15i2.427



Intervensi Aktor dalam Mempengaruhi Formulasi Kebijakan Lingkungan: Studi Kasus Kebijakan Relokasi Tambak Udang di Yogyakarta

Actor Intervention in Influencing Environmental Policy Formulation: The Case Study of Shrimp Farming Relocation Policy in Yogyakarta

Luqyana Amanta Pritasari dan Bevaola Kusumasari

Departemen Manajemen dan Kebijakan Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada
Bulaksumur, Yogyakarta
Email: bevaola@ugm.ac.id; luqyana.amanta.p@mail.ugm.ac.id

Naskah diterima: 4 Januari 2019; revisi terakhir: 20 Juni 2019; disetujui 1 Juli 2019

How to Cite: Pritasari, Luqyana A., dan Kusumasari, Bevaola. (2019). Intervensi Aktor dalam Mempengaruhi Formulasi Kebijakan Lingkungan: Studi Kasus Kebijakan Relokasi Tambak Udang di Yogyakarta. *Jurnal Borneo Administrator*, 15 (2), 179-198. <https://doi.org/10.24258/jba.v15i2.427>

Abstract

This research aims to see how policy is formulated by policy actors. This study revealed how official policy actors and non-official policy actors can influence a public policy formulation because of its significant contribution. The research method used was a qualitative method with a case study approach to the policy of relocating shrimp farming in Bantul Regency. Analysis of actors and political strategy typologies, namely positioning strategies; power strategy; player strategy; and perceptual strategies were used in this study. The research found that bargaining power occurred between actors in the form of negotiations and each actor carried out his own political strategy. In addition, this study was expected to overcome the ignorance of various parties regarding the process behind the formulation of policy. The implication to many people was to inform that formulation makers were not only from government and its increased community involvement in policy formulation.

Keywords: *Policy Actors' Role, Policy Formulation, Intervention*

Abstrak

Penelitian ini berusaha untuk melihat bagaimana suatu kebijakan di formulasikan atau dirumuskan oleh para aktor. Penelitian ini memiliki tujuan khusus untuk mengungkap dan menganalisa bagaimana para pemeran resmi (aktor negara) dan pemeran tidak resmi (aktor non negara) dapat memengaruhi sebuah formulasi kebijakan publik dikarenakan aktor memiliki kontribusi yang signifikan dalam formulasi kebijakan. Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif dengan pendekatan studi



kasus kebijakan relokasi tambak udang di Kabupaten Bantul. Analisis aktor dan tipologi strategi politik, yaitu strategi posisi; strategi kekuasaan; strategi pemain; dan strategi persepsi digunakan dalam penelitian ini. Terjadi tawar-menawar (*bargaining*) antar aktor dalam bentuk negosiasi dan setiap aktor melakukan strategi politiknya masing-masing. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat mengatasi ketidaktahuan berbagai pihak mengenai proses dibalik pembentukan sebuah kebijakan. Implikasi kepada masyarakat banyak adalah agar masyarakat mengerti bahwa aktor perumusan tidak hanya dari pemerintah dan meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam perumusan kebijakan.

Kata Kunci: Peran Aktor Kebijakan, Formulasi Kebijakan, Keterlibatan

A. PENDAHULUAN

Saat ini, lingkungan merupakan salah satu masalah yang penting untuk beberapa segmen masyarakat tertentu. Hal ini diperkuat oleh fakta bahwa tidak hanya meningkatnya jumlah pemberitaan mengenai isu-isu lingkungan yang diberikan kepada publik ([Gooch, 1996](#); [Castrechini dkk., 2014:214](#)), tetapi juga oleh pertumbuhan organisasi yang berkonsentrasi pada lingkungan dan keberadaan isu-isu lingkungan pada agenda politik internasional ([Uzzell, 2000](#); [Castrechini, 2014:214](#)). Pemerintah, akademisi dan praktisi memberikan perhatian lebih kepada bagaimana mewujudkan pembangunan ekonomi dan lingkungan yang terkoordinasi ([Jimenez, 2005](#); [Li dkk., 2018:1329](#)).

Peraturan mengenai lingkungan didefinisikan sebagai “satu set” karakteristik untuk kebijakan pemerintah mengenai lingkungan yang bertujuan untuk mengurangi dampak perusahaan terhadap lingkungan alam dan menciptakan konteks dimana perusahaan terlibat dalam inovasi lingkungan ([Eiadat dkk., 2008](#); [Li dkk., 2018:1329](#)). Pada seluruh dunia, pembuat kebijakan memilih berbagai kebijakan dan instrumen peraturan untuk mencapai tujuan ekonomi, lingkungan dan pemerintahan mereka ([Hood dkk., 2001](#); [Esty dan Porter, 2005](#); [Taylor dkk., 2019:812](#)). Tekanan untuk membuat kebijakan lingkungan berbasis bukti di Eropa tumbuh sejak pertengahan 1980-an namun masalah lingkungan terus menumpuk meskipun pemerintah sudah mengintervensi dengan kebijakan yang aktif selama 20 tahun ([European Commission, 2001](#)).

Kebijakan publik adalah hasil dari upaya yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengubah aspek-aspek perilaku mereka sendiri atau kelompok sosial untuk melaksanakan suatu tujuan atau akhir yang terdiri dari beberapa peraturan (biasanya kompleks) untuk mencapai tujuan dari sebuah kebijakan ([Howlett, 2014:188](#)). Kebijakan publik dianggap sebagai tindakan disengaja dan mengikat yang dilakukan oleh organ-organ negara yang bertanggung jawab yang dirancang untuk mempengaruhi perilaku masyarakat ([Serema, 2013:215](#)). Proses formulasi kebijakan mencakup upaya untuk melihat sebanyak mungkin area yang terkena dampak kebijakan, untuk mengurangi kemungkinan bahwa suatu kebijakan akan memiliki dampak yang tidak diinginkan ([Barthwal dan BL Sah, 2008:459](#)).

Salah satu aspek menarik dari studi kebijakan adalah mempelajari proses formulasi kebijakan. Dalam mencapai tujuan ini, telah ada upaya untuk membuat tipologi kebijakan sehingga analisis kebijakan dan proses pengambilan keputusan dapat dipahami dengan lebih jelas. Tokoh utama yang melakukan perumusan tipologi kebijakan adalah Theodore J. Lowi dalam tulisannya yang berjudul *Four Systems of Policy, Politics and Choice* ([Lowi, 1972:300](#)). Dasar pemikiran Theodore Lowi yaitu jika jenis kebijakan teridentifikasi maka mudah untuk memprediksi jenis politik yang mengikutinya. Lowi menegaskan pentingnya tipologi atau klasifikasi kebijakan sebagai dasar untuk pemahaman



yang lebih baik tentang struktur berbagai kepentingan politik dan bagaimana kepentingan itu memengaruhi proses pembuatan kebijakan. Dia menyajikan asumsi bahwa kebijakan menentukan politik (*policies determine politics*). Tipologi kebijakan Lowi adalah Kebijakan distributif, redistributif, regulasi, dan konstituen. Kebijakan distributif adalah kebijakan yang mampu mendistribusikan manfaat dan perlindungan pada setiap individu seperti kebijakan pekerjaan umum dan kebijakan pertanian. Kebijakan redistributif, tidak seperti kebijakan distributif, sarannya pada sekelompok orang tertentu seperti kesejahteraan, jaminan sosial dan pajak penghasilan. Kebijakan *regulatory* adalah kebijakan yang bertujuan secara langsung mempengaruhi perilaku individu tertentu atau kelompok individu melalui penggunaan sanksi atau insentif. Contohnya kebijakan pengaturan persaingan pasar, larangan praktek kerja yang tidak adil, kebijakan jaminan keselamatan kerja, kebijakan kesehatan, aturan keselamatan kerja, dan kebijakan lalu lintas ([Heckarthorn dan Maser, 1990:102](#)).

Banyak peneliti yang menyadari bahwa pentingnya pembuatan kebijakan lingkungan. [Liao \(2018:46\)](#) mengatakan bahwa kebijakan lingkungan dapat memajukan inovasi lingkungan. Banyak studi yang telah dilakukan mengenai formulasi kebijakan lingkungan, misalnya yang menjelaskan tentang kebijakan lingkungan akibat limbah beracun ([Wonah, 2017:294](#)), deforestasi ([de Lima dan Buszynski, 2011:294](#)), ataupun pengaruh kekuasaan dalam perumusan kebijakan lingkungan ([Regmi dan Star, 2015:424](#)). Namun, sebagian besar studi tersebut masih berfokus pada *variable input* dan *output* sebuah kebijakan dan belum banyak yang membahas tentang dampak yang ditimbulkan akibat formulasi kebijakan lingkungan.

Formulasi kebijakan yang baik harus dapat memberikan prediksi terhadap dampak atau implikasi ketika sebuah kebijakan di implementasikan. Sifat politis yang inheren dalam proses perumusan kebijakan menunjukkan bagaimana pemerintah berupaya untuk melindungi kepentingan mereka dan kepentingan konstituen mereka sendiri daripada menghadirkan tantangan untuk mencapai keselarasan kebijakan publik. Jaringan aktor yang kuat, termasuk aktor non-negara dapat menggunakan berbagai macam strategi untuk memengaruhi proses perumusan kebijakan ([Bertscher, London dan Orgill, 2018:789](#)). Studi mengenai kebijakan relokasi tambak udang merupakan bagian dari kebijakan lingkungan dan dalam tipologi Lowe dikategorikan sebagai salah satu contoh dari kebijakan redistributif dengan penekanan pada kesejahteraan kelompok masyarakat di daerah pesisir.

Wujud dari kebijakan redistributif ini adalah munculnya Surat Edaran Bupati Bantul mengenai tidak akan ada tambak baru di area-area terlarang seperti daerah Gumuk Pasir yang menjadi kawasan cagar budaya. Menurut Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 4 Tahun 2011 Jalan Jalur Lintas Selatan tersebut merupakan jalan primer dan mengacu pada Pasal 73 ayat 11 mengenai Ketentuan Umum Peraturan Zonasi Pada Pola Ruang Kabupaten tentang aturan kawasan cagar budaya yaitu melarang kegiatan yang mengganggu atau merusak kekayaan budaya; dan melarang kegiatan yang mengganggu kelestarian lingkungan di sekitar peninggalan sejarah dan bangunan arkeologi. Penutupan tambak udang yang berada di Bantul hanyalah tambak udang yang berada di wilayah Jalur Jalan Lintas Selatan dikarenakan tidak sesuai peruntukannya.

Surat Edaran tersebut dibentuk berdasarkan kebijakan ini berdasar dari Perda Zonasi Kabupaten Bantul pada Pasal 55 Perda Nomor 4 Tahun 2011 mengenai kawasan peruntukan perikanan. Selain Surat Edaran, terdapat juga sosialisasi kepada masyarakat bahwa akan adanya relokasi tambak udang yang berada di area-area terlarang tersebut sebagai bentuk ganti rugi dari penutupan yang dilakukan oleh Pemerintah. Dengan adanya



zonasi kawasan perikanan, petambak menjadi memiliki arahan dalam membangun tambak baru di kawasan yang tepat sehingga tidak mengganggu perekonomian petambak.

Pembahasan pada studi ini dilakukan dengan melihat interaksi antar aktor pembuat kebijakan dalam perumusan kebijakan yang kemudian dapat menyebabkan terjadinya proses tawar menawar antara aktor pembuat kebijakan ([Salaputa, Madani dan Prianto, 2013:36](#)). [Lowi \(1972\)](#); [Barthwal dan BL Sah \(2008:458\)](#) menyatakan bahwa pada praktik yang sebenarnya, kekuatan selalu diartikan kepada sejumlah orang, daripada hanya dipegang oleh satu orang. Dapat disimpulkan bahwa pembuatan kebijakan adalah proses yang kompleks dimana lembaga-lembaga, orang-orang, atau kelompok-kelompok ini mengerahkan kekuasaan dan pengaruh atas satu sama lain.

Kebijakan yang baik akan terlaksana apabila kebijakan tersebut di implementasikan sesuai dengan tujuan utama kebijakan tersebut diformulasikan. Masukan dari kelompok kepentingan untuk sebuah kebijakan kerap kali dicari karena kelompok tersebut memiliki sesuatu yang berharga untuk ditawarkan. Kelompok tersebut berniai karena mereka mampu. Kelompok dikatakan mampu karena mereka memiliki informasi: mereka memberikan gagasan kebijakan dan memiliki fakta. Ketika angka keterwakilan kelompok tersebut tinggi, mereka juga dapat meningkatkan persentase keberhasilan kebijakan yang mereka usulkan ([Halpin, Daugbjer dan Schwartzman, 2011:150](#)).

Pembuat kebijakan publik biasanya menghadapi situasi dimana keputusan diambil dalam situasi administratif dan legislatif yang kompleks dan melibatkan banyak aktor, seringkali melibatkan berbagai tingkatan lembaga, baik di dalam satu pemerintahan maupun antar pemerintahan, maupun keduanya. Carole Weiss menyatakan bahwa banyak aktor berinteraksi di dalam arena yang berbeda dan pengambilan keputusan biasanya terjadi dalam beberapa putaran atau fase dimana keputusan individu dalam setiap tahapan dipercepat untuk mendapatkan hasil akhir ([Weiss, 1980:384](#)).

Kerap kali, tawar menawar yang terjadi antar aktor ini dilaksanakan bukan untuk kepentingan rakyat namun digunakan untuk meraih kepentingan (*interest*) dan kekuasaan (*power*). Interaksi antar aktor akan mempertemukan kepentingan masing-masing aktor, berlangsung sepanjang perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik. Interaksi ini yang menyebabkan adanya peluang untuk saling mengakomodasi kepentingan masing-masing aktor ([Madani, 2011:7](#)). Dalam setiap perubahan kebijakan, [Kingdon \(1984:31\)](#) mengemukakan tiga aliran (*stream*) yang mendasarinya yaitu adanya keterhubungan antara masalah, kebijakan dan politik.

Model Kingdon menunjukkan bahwa ketiga stream dapat beroperasi secara independen satu sama lain, ketiganya perlu disatukan agar redistribusi kebijakan yang diinginkan dapat muncul. Aliran masalah (*problem stream*) menekankan para pembuat kebijakan untuk memilih sebuah kebijakan yang dipandang lebih mendesak dan signifikan untuk segera diselesaikan. Aliran kebijakan (*policy stream*) menekankan pada pemberian berbagai alternatif solusi dalam menyelesaikan masalah kebijakan. Aliran politik (*politics stream*) mengacu pada faktor-faktor politik yang mempengaruhi agenda kebijakan seperti perubahan pejabat terpilih, iklim politik maupun suara-suara kelompok oposisi.

Dalam penelitian ini, ketiga aliran tersebut dapat dilihat dari pertama aliran masalah (*problem stream*) yaitu munculnya polemik mengenai keberadaan tambak di Desa Srigading yang menimbulkan banyak masalah khususnya masalah lingkungan dan menurunnya kesejahteraan penduduk setempat. Kedua, aliran kebijakan (*policy stream*) yaitu dilihat dari dikeluarkannya Surat Edaran Bupati Bantul untuk melakukan penataan tambak udang melalui relokasi tambak udang karena terbukti langgar sempadan jalan jalur jalan lintas selatan. Ketiga adalah aliran politik (*politics stream*) yaitu adanya berbagai



kewenangan lintas pemerintah mulai dari pemerintah desa Srigading, pemerintah Kabupaten Bantul dan pemerintah Provinsi DIY. Ketiga aliran yang bertemu ini kemudian melahirkan perubahan kebijakan yang berwujud Surat Edaran relokasi tambak, meskipun banyak pertentangan dari aktor negara dan non negara terhadap kebijakan redistribusi tersebut.

Perumusan kebijakan merupakan suatu tahapan yang tidak dapat di hilangkan dari proses kebijakan. Penelitian mengenai proses formulasi kebijakan pada umumnya memiliki kekurangan. [Berlan dkk \(2014:28\)](#) membahas mengenai formulasi kebijakan sebagai bidang studi yang kurang di teliti sehingga ia menyarankan agar penelitian dilakukan untuk melihat kegiatan dan proses dalam tahap formulasi kebijakan agar memberikan wawasan tentang strategi yang digunakan. Penelitian yang dilakukan oleh [Walt dan Gilson \(1994:400\)](#) mengemukakan bahwa pentingnya melihat aktor yang terdampak dalam proses formulasi kebijakan. [Bertscher, London dan Orgill \(2018:786\)](#) melakukan sebuah studi mengenai pengaruh kebijakan terhadap industri alkohol dan melihat bagaimana aktor lain dapat memengaruhi proses formulasi kebijakan tersebut.

Penelitian ini mengisi kekosongan yang ada untuk mengetahui bagaimana intervensi aktor terhadap formulasi kebijakan lingkungan. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menjawab pertanyaan penelitian “Bagaimana intervensi aktor-aktor dapat memengaruhi formulasi kebijakan lingkungan di Yogyakarta?”. Penelitian ini memiliki tujuan khusus untuk mengungkap dan menganalisa bagaimana aktor dapat memengaruhi sebuah formulasi kebijakan publik. Tulisan ini terbagi ke dalam empat bagian. Pertama, mendeskripsikan metode penelitian dan analisis data yang dilakukan. Kedua, mengulas teori yang relevan untuk menganalisa intervensi aktor dan formulasi kebijakan. Ketiga, temuan yang telah dianalisis. Terakhir, kesimpulan yang diikuti oleh rekomendasi untuk penelitian lebih lanjut.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus (*case study*). Metode penelitian ini digunakan agar mendapatkan deskripsi dan gambaran untuk mengetahui peran aktor dalam formulasi kebijakan relokasi tambak udang yang berada di Desa Srigading, Kecamatan Sanden, Kabupaten Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta. [Banister \(Banister et all, 1994; Herdiansyah, 2010:32\)](#) menyatakan bahwa penelitian kualitatif sebagai suatu metodologi untuk mengungkap dan memberikan gambaran terhadap suatu fenomena, sebagai metode untuk mengeksplorasi fenomena dan sebagai metode untuk memberikan penjelasan dari fenomena yang diteliti.

Penelitian kualitatif ini dipilih karena penulis ingin melihat secara mendalam mengenai fenomena tersebut. Studi kasus tunggal dipilih dikarenakan pendekatan ini memungkinkan untuk dilakukannya penelitian secara empiris di mana berfokus pada fenomena kontemporer (kasus) secara mendalam dalam konteks dunia nyata ([Yin, 2014:9](#)), dan ketika tidak adanya perbedaan yang nyata antara fenomena dan konteks sosial-politik dan ekonomi. Dimana tidak ada ikatan nyata antara fenomena sosial politik, kerangka konseptual dapat memandu dalam pengumpulan dan analisis data dan mendukung generalisasi analisis ([Yin, 2014:9](#)).

Studi kasus bermaksud untuk mempelajari secara intensif tentang latar belakang, keadaan, dan posisi saat ini, serta interaksi lingkungan unit sosial tertentu yang bersifat apa adanya (*given*) ([Sudarwan, 2002:54](#)). Studi ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan narrative inquiry yaitu studi kualitatif yang berusaha memahami pengalaman secara naratif dengan berfokus dari cara berfikir, belajar dan pengalaman para aktor pelaku dan



penerima kebijakan. Narrative inquiry memungkinkan peneliti untuk mengikuti proses sebuah formulasi kebijakan muncul dengan mengikuti alur dan konteks sebuah kebijakan muncul. Penekanannya adalah pada cara berfikir yang terbentuk atas dasar pengalaman (*way of thinking about experience*) untuk melihat bagaimana peran aktor dapat mempengaruhi formulasi sebuah kebijakan publik ([Connelly dan Clandinin, 2006:375](#)).

Subjek penelitian dalam penelitian ini adalah aktor-aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan tersebut serta masyarakat yang terkena dampak kebijakan. Objek penelitian ini adalah kebijakan bupati yang berupa Surat Edaran Bupati Bantul mengenai penataan tambak udang dimana dasar pembentukannya adalah berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 4 Tahun 2011 Jalan Jalur Lintas Selatan dan Perda Zonasi Kabupaten Bantul pada Pasal 55 Perda Nomor 4 Tahun 2011 mengenai kawasan peruntukan perikanan.

Data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder dengan teknik pengambilan data berupa studi lapangan dan studi kepustakaan. Studi lapangan dilakukan dengan cara: Wawancara, pengumpulan data dengan melakukan tanya jawab secara lisan dengan narasumber. Wawancara dilakukan dengan teknik *snowball* dan dokumentasi, yaitu kegiatan mencari data yang diperlukan sebagai pelengkap dalam data yang didapatkan melalui wawancara. Data ini seperti lokasi tambak yang ada saat ini, gambar lokasi yang direncanakan diadakannya relokasi, peraturan yang melandasi, dll.

Penelitian dilakukan selama satu bulan dengan mengunjungi dan mewawancarai beberapa dinas terkait yaitu BAPPEDA, Dinas Pertanahan dan Tata Ruang, Dinas Pertanian Pangan Kelautan dan Perikanan, Dinas Lingkungan Hidup dan juga DPRD yang berada di Bantul. Peneliti juga turut mengunjungi beberapa dinas terkait yang berada di Pemerintahan Provinsi. Selain itu peneliti turut bercengkrama dengan Lurah Srigading mengenai topik penelitian dan juga membahas tentang permasalahan yang sedang terjadi di Desa Srigading. Peneliti juga terjun langsung ke masyarakat dengan ikut membantu serta bercengkrama dengan petani hingga petambak sampai sore hari untuk mendapatkan data yang mendalam dan komprehensif.

Wawancara yang dilakukan di beberapa dinas terkait seperti di BAPPEDA, Dinas Pertanahan dan Tata Ruang, Dinas Pertanian Pangan Kelautan dan Perikanan, dan Dinas Lingkungan Hidup yang berada di Bantul ditujukan untuk melihat bagaimana peran badan-badan administrasi (agen-agen pemerintah) tingkat kabupaten. Wawancara juga dilakukan di DPRD untuk melihat bagaimana peran aktor legislatif. Untuk melihat peran aktor agen-agen pemerintah di tingkat provinsi, peneliti melakukan wawancara dengan Dinas Kelautan dan Perikanan DIY, Badan Lingkungan Hidup DIY serta Dinas Pertanian DIY. Selain itu peneliti turut mewawancarai pemerintah daerah tempat direncanakannya relokasi, yaitu Desa Srigading untuk dapat melihat peran aktor lembaga eksekutif tingkat kelurahan. Selain itu untuk melihat peran aktor yang berada di luar pemerintahan, peneliti mewawancarai petani dan juga petambak yang berada di Desa Srigading. Mereka merupakan aktor yang terdampak langsung dalam implementasi kebijakan relokasi tambak udang.

C. KERANGKA KONSEP

Pemerintah bertanggung jawab memastikan bahwa kebijakan publik yang tepat diformulasikan atas nama warga yang menginginkan masa depan yang lebih baik seperti peningkatan standar hidup, pendidikan yang baik, perawatan kesehatan yang baik dan termasuk juga pemerintahan yang lebih baik lagi ([Metfula, Kunyenje, dan Chigona, 2016:139](#)). Beberapa kebijakan muncul dari proses-proses, seperti proses tawar-menawar



dan tidak dapat dianggap sebagai hal yang sudah ‘dirancang’ dan memiliki arti yang berat. Namun, proses yang tepat di mana kebijakan-kebijakan muncul dan di artikulasi sangat bervariasi, mencerminkan perbedaan dan nuansa yang terdapat di antara berbagai bentuk pemerintahan dan dalam berbagai masalah tertentu, aktor dan masalah yang dihadapi oleh pemerintah, dalam bentuk apapun ([Ingraham, 1987](#); [Howlett, 2014:188](#)).

Terdapat variasi gaya dalam pengambilan keputusan sesuai dengan enam variabel kontekstual utama; pertama, jumlah agen (pembuat keputusan); kedua, pengaturan organisasi; ketiga, sejauh mana organisasi tersebut terisolasi dari organisasi lain; keempat, sejauh mana masalah diidentifikasi dengan baik; kelima, ketersediaan informasi yang lengkap, dapat diakses, dan dapat dipahami mengenai masalah dan potensi solusi, dan terakhir, jumlah waktu yang tersedia untuk membuat keputusan ([Howlett, 2007:662](#)).

Formulasi kebijakan merupakan sebuah tahap dalam siklus kebijakan ([Sabatier dan Jenkins-Smith, 1993](#); [Bertscher, London dan Orgill, 2018:787](#)). Studi mengenai formulasi kebijakan berkonsentrasi pada sifat-sifat (perumusan) permasalahan publik. Perumusan permasalahan publik merupakan fundamen besar dalam merumuskan kebijakan publik sehingga arahnya menjadi benar, tepat dan sesuai ([Bintari, 2016](#)). Investigasi pada tahap ini dapat mengeksplorasi siapa yang terlibat dalam perumusan kebijakan, bagaimana kebijakan diterima, disepakati, dan bagaimana para aktor berkomunikasi ([Buse et al, 2012](#); [Bertscher, London dan Orgill, 2018:787](#)).

Makna aktor dalam kaitannya dengan kebijakan publik selalu terkait dengan pelaku dan penentu terhadap suatu kebijakan yang berinteraksi dan melakukan interrelasi di dalam setiap tahapan proses kebijakan publik. Anderson mengatakan bahwa tahap tawar-menawar (*bargaining*) dapat terjadi dalam tiga bentuknya yaitu negosiasi (*negotiation*), saling memberi dan menerima (*take and give*) dan kompromi (*compromise*). Tawar-menawar berakar pada jika terdapat dua atau lebih aktor atau kelompok aktor yang masing-masing memiliki kewenangan dan posisi tertentu tetapi dapat melakukan penyesuaian yang dapat terbangun dalam pembahasan kebijakan. Negosiasi menjadi tahap awal untuk membentuk opini dari para aktor. Pada akhirnya akan terjadi proses kompromi dimana masing-masing aktor saling melakukan penyesuaian dengan konsep atau ide aktor yang lainnya sehingga mendapatkan kebijakan yang disetujui ([Anderson, 1984](#); [Rijal, Madani dan Fatmawati, 2013:17](#)).

Perumusan kebijakan akan melibatkan banyak aktor, baik aktor yang berasal dari aktor negara maupun aktor non negara atau dapat disebut sebagai pembuat kebijakan resmi (*official policy-makers*) dan peserta non resmi (*nongovernmental participants*). Pembuat kebijakan resmi ialah mereka yang memiliki kewenangan secara legal untuk terlibat dalam perumusan kebijakan publik. Terdiri atas legislatif, eksekutif, badan administratif, serta pengadilan. Pengadilan dianggap sebagai aktor yang memainkan peran besar dalam perumusan kebijakan melalui kewenangan mereka untuk *me-review* kebijakan serta penafsiran terhadap undang-undang. Pengadilan dapat memengaruhi isi dan bentuk dari sebuah kebijakan publik ([Anderson, 1984](#)). Selama proses perumusan kebijakan, para pembuat kebijakan harus mengembangkan tujuan dan cara untuk memecahkan masalah dan mendapatkan alternatif kebijakan yang dapat diambil ([Jann dan Wegrich, 2006](#); [Fawzi, 2018:1137](#)).

Formulasi kebijakan menurut [Winarno \(2007\)](#) adalah sebagai suatu proses masalah yang masuk ke agenda kebijakan dan kemudian dibahas oleh para aktor pembuat kebijakan. Pada tahap perumusan kebijakan, masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan suatu masalah. Para aktor akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.



Policy network dipandang sebagai hubungan ketergantungan kekuasaan antara pemerintah dan kelompok kepentingan seperti pertukaran sumber daya dan terjadi proses negosiasi (Borzal dalam [Metfula, Kunyenje dan Chigona, 2016:140](#)). *Policy network* kemudian menjadi sebuah struktur dimana sebuah kelompok atau entitas menjadi salah satu aktor yang rutin dalam membuat keputusan pada bidang kebijakan tertentu. Pada beberapa kasus, kelompok atau entitas khusus tersebut memiliki hubungan yang kuat dengan pemerintah sehingga kepentingan lainnya dikesampingkan. Hal ini biasanya dilakukan oleh aktor-aktor khusus, mempunyai kekuasaan besar dan dominan ([Moran; Rein dan Goodin, 2006](#); [Metfula, Kunyenje dan Chigona, 2016:140](#)).

[Roberts et al. \(2004:78\)](#) memberikan pandangan untuk mengamati perilaku aktor yang mungkin berusaha untuk mempengaruhi proses perumusan kebijakan melalui strategi politik. Melalui kerangka strategi politik, [Roberts et al. \(2004:78\)](#) menguraikan empat tipologi yang digunakan oleh aktor untuk memengaruhi proses perumusan kebijakan. Kerangka ini digunakan untuk mengidentifikasi dan menyelidiki perilaku pemangku kepentingan sehingga terlihat tujuan dari tindakan tersebut. *Strategi posisi* melibatkan tawar-menawar dengan aktor lain yang terlibat dalam proses kebijakan untuk mengubah posisi mereka. 'Posisi' ini mengacu kepada dukungan atau penentangan seseorang terhadap kebijakan yang diminati. *Strategi kekuasaan* berusaha untuk mengubah kekuasaan yang berwujud maupun yang tidak berwujud dalam seorang aktor. *Strategi pemain* berusaha untuk memobilisasi aktor yang tidak dimobilisasi, yang dapat membantu, dan mendemobilisasikan aktor yang merupakan ancaman. Terakhir, *strategi persepsi* yang berusaha mengubah cara berpikir dan cara aktor lain memetakan masalah dan solusi.

D. HASIL DAN PEMBAHASAN

Studi Kasus Kebijakan Relokasi Tambak Udang di Desa Srigading, Yogyakarta

Desa Srigading memiliki wilayah seluas 757,6 hektar dengan ketinggian 2-10 m diatas permukaan laut yang termasuk kategori desa pantai. Desa Srigading dilewati oleh Sungai Winongo Kecil yang dimanfaatkan warga untuk pengairan. Kondisi sosial ekonomi masyarakat Desa Srigading sebagian besar bermatapencaharian sebagai petani dengan jumlah 618 orang. Desa Srigading merupakan kawasan hijau dimana 57,13% dari luas lahan yang ada di Desa Srigading merupakan sawah dan ladang yang dipergunakan untuk budidaya pertanian dan perkebunan dengan tingkat kesuburan yang cukup tinggi. Kesuburan tanah sawah didukung oleh saluran irigasi teknis yang memadai.

Lokasi Desa Srigading dikatakan sangat strategis karena dilalui Jalur Jalan Lintas Selatan (JJLS). Berdasarkan karakteristik sumberdaya alam, wilayah Desa Srigading dibagi menjadi tiga kelompok, yaitu: Kawasan budidaya pertanian lahan basah, Kawasan perkotaan dan pemerintahan, dan Kawasan pantai. Kawasan ini sebagian besar merupakan kawasan pesisir dan merupakan lahan pertanian basah dan lahan pasir yang diupayakan untuk budidaya tanaman bawang merah dan sayur-sayuran. Kawasan ini juga memiliki potensi wisata pantai dan budidaya ikan laut.

Desa Srigading dipilih sebagai lokasi relokasi tambak udang berdasar kepada Peraturan Daerah DIY mengenai zonasi kawasan strategis pengembangan pesisir yang menyebutkan daerah selatan Bantul layak untuk dijadikan kawasan pengelolaan hasil laut. Selain itu merujuk pula kepada rencana tata ruang wilayah Kabupaten Bantul dimana Kecamatan Sanden merupakan kawasan yang diperuntukan bagi budidaya perikanan. Relokasi tambak udang yang akan dilakukan di Desa Srigading direncanakan seluas 111 hektar. Lokasi tersebut berada di bagian selatan Jalan Jalur Lintas Selatan (JJLS).



Indonesia memulai desentralisasi dengan harapan akan memfasilitasi sumber daya yang lebih baik dan tata kelola pemerintahan yang lebih baik ([Suharyo, 2009](#)). Pada era otonomi daerah, pemerintah daerah dan DPRD memiliki wewenang untuk mengatur daerahnya masing-masing. Pemerintah daerah bertanggung jawab atas layanan publik di daerahnya yang sebelumnya dilaksanakan langsung oleh pemerintah pusat melalui badan-badan regional dan pegawai negeri sipil yang di dekonsentrasi ([Hofman, Kaiser, dan Schulze, 2009:101](#)). Hal ini mengakibatkan bahwa pemerintah daerah beserta DPRD setempat mempunyai kapabilitas untuk merumuskan kebijakan publik. Kebijakan publik dibuat oleh pemerintah daerah dengan anggapan bahwa pemerintah daerah mengerti akan potensi daerah dan masyarakat setempat.

Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan daerah yang memiliki panjang pantai 113 km dan luas perairan 251.130 Ha ([Dinas Kelautan dan Perikanan DIY, 2016](#)). Banyak potensi yang dapat dikembangkan dengan luasnya daerah pesisir, salah satunya adalah pembuatan tambak udang. Tambak udang yang berada di Daerah Istimewa Yogyakarta menyebar dan terdapat di beberapa wilayah di provinsi DIY. Tambak udang yang berada di DIY berada di daerah Pantai Selatan, wilayah selatan Gunung Kidul dan Kulon Progo.

Daerah Kabupaten Bantul merupakan salah satu kabupaten yang memiliki tambak udang. Tambak udang ini berada di sepanjang Jalan Jalur Lintas Selatan (JJLS) dan terdapat beberapa di daerah Gumuk Pasir Parangtritis. Awal mula maraknya tambak yang berada di selatan Bantul ini ditengarai oleh dibangunnya satu tambak besar milik PT. Indokor. Banyaknya lahan kosong yang berada di sekitar tambak milik PT. Indokor, membuat masyarakat ikut membangun tambak. Banyak dari tambak-tambak di daerah tersebut merupakan tambak liar dan tidak memiliki izin. Pembuangan limbah yang tidak dikelola lebih dahulu menyebabkan lingkungan yang berada di sekitar tambak menjadi rusak. Limbah tambak udang tersebut juga dapat merusak air tanah warga sehingga menjadi payau ([Salahuddin, Fandeli, dan Sugiharto, 2012:37](#)). Selain itu, tambak yang berada di daerah Gumuk Pasir Parangtritis juga telah menggerus keberadaan gumuk itu sendiri.

Bupati Bantul mengeluarkan surat edaran yang memerintahkan penghentian pembangunan tambak udang dan juga penutupan secara keseluruhan pada Desember 2014. Surat edaran ini dikeluarkan dengan memperhatikan masukan dari Forum Aspirasi Masyarakat Petani dan Peternak Samas dan mempertimbangkan faktor-faktor seperti keberadaan tambak yang mengganggu perekonomian warga setempat, menyebabkan kegagalan panen, merusak lingkungan pertanian, dan mengurangi ketersediaan pakan ternak. Selain itu, keberadaan tambak juga tidak memperhatikan analisis dampak lingkungan (AMDAL), tidak adanya izin dari pihak terkait, tidak sesuai dengan peruntukannya dan lokasi lahan tambak yang merupakan bagian dari Sultan Ground dan menghambat proses pembangunan jalan jalur lintas selatan. Dengan memperhatikan berbagai faktor inilah maka kemudian kebijakan relokasi diambil sebagai pengganti kebijakan penutupan tambak. Relokasi dilakukan sebagai langkah penataan tambak udang liar yang berada di sepanjang Pantai Selatan. Tahap ini merupakan tahap penyusunan agenda (*agenda setting*) dari pembuatan kebijakan publik.

Arena Proses Formulasi Kebijakan Relokasi Tambak Udang Desa Srigading

[Fischer, Miller, dan Sidney \(2007:79\)](#) mengungkapkan bahwa tahap perumusan kebijakan melibatkan aktivitas identifikasi dan atau merajut seperangkat alternatif kebijakan untuk mengatasi sebuah permasalahan; serta mempersempit seperangkat solusi tersebut sebagai persiapan dalam penentuan kebijakan akhir. Pada tahap ini, pembuat



kebijakan harus mengembangkan tujuan dan alat untuk menyelesaikan masalah dan menyeimbangkan alternatif agar dapat membuat suatu rekomendasi yang spesifik untuk implementasi kebijakan (Jann dan Wegrich, 2006:48).

Pemilihan Kepala Daerah Desa Srigading tahun 2014 menghasilkan Widodo sebagai kepala desa. Komitmen Widodo saat terpilih menjadi kepala desa adalah dengan mengubah kehidupan masyarakat yang bertempat tinggal di pesisir. Masyarakat yang tinggal di pesisir pada saat itu merupakan masyarakat tidak mampu dengan tingkat kesejahteraan di bawah rata-rata. Sehubungan dengan adanya surat edaran penutupan tambak udang dan wacana relokasi yang direncanakan oleh Pemerintah Kabupaten Bantul, Kepala Desa Srigading mengusulkan untuk merelokasi daerahnya dengan harapan bahwa masyarakat yang tinggal di daerah relokasi dapat terangkat derajatnya. Relokasi diusulkan oleh kepala desa dengan melihat bahwa sudah ada beberapa tambak di Desa Srigading.

Usul relokasi tersebut disampaikan kepada pemerintah yang ada di atasnya secara bertahap. Bermula dari mengusulkan kepada pemerintah Kabupaten Bantul hingga kepada Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Pemerintah Provinsi DIY menerima dengan baik usulan relokasi ini karena pemerintah provinsi berpikir bahwa tambak udang yang berada di selatan Bantul perlu dilakukan penataan tambak udang seperti yang sudah dilakukan di daerah Kulonprogo. Tanah yang berstatus *Sultan Ground* tersebut ingin dijadikan sebuah kawasan agrowisata dimana terdapat tambak dan pertanian hortikultura di dalamnya.

Pertemuan demi pertemuan dilakukan untuk membahas mengenai kebijakan relokasi tambak udang Bantul. Pertemuan ini dihadiri oleh dinas-dinas terkait, seperti Dinas Pertanahan dan Tata Ruang; Dinas Kelautan dan Perikanan; Badan Lingkungan Hidup; Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) baik dari tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten, para ahli dari Fakultas Perikanan UGM, serta hadir pula menantu Sultan Hamengkubuwono X, Gusti Pangeran Haryo Hadiwinoto dan juga Gusti Pangeran Haryo Wironegoro sebagai ketua Shrimp Club Indonesia.

Pidato mengenai kebijakan relokasi dilakukan di Desa Srigading yang dihadiri oleh Gusti Wiro merupakan awal dari sosialisasi kebijakan dengan masyarakat. Setelah adanya pidato tersebut, masyarakat Desa Srigading yang sebagian besar bermatapencaharian sebagai petani mengadakan protes di depan kantor Kepala Desa Srigading. Mereka menuntut bahwa adanya tambak yang sudah ada di Desa Srigading menyebabkan pencemaran rusaknya hasil pertanian mereka sedangkan petambak mengalami keuntungan yang sangat besar. Kepala Desa Srigading mempertemukan kedua belah pihak, yaitu petani dan petambak untuk berdiskusi. Kepala Desa Srigading memberikan jalan tengah dengan merekomendasikan kepada para petambak untuk memberikan sebagian keuntungan mereka untuk para petani yang merasa dirugikan.

Hearing dilakukan oleh pemerintah untuk mendapatkan keterlibatan dari masyarakat dengan mengumpulkan seluruh petani dan petambak di Pengklik, Pantai Samas. Hasil akhirnya adalah tidak adanya titik temu antara masyarakat dengan pemerintah. Selain pertemuan dengan masyarakat, dilakukan pula pertemuan antar pemerintah. Pertemuan telah dilakukan namun terdapat beberapa dinas yang selalu absen dalam pertemuan ini. Terjadi dua kubu di dalam pemerintah, terdapat dinas yang pro maupun yang kontra terhadap kebijakan ini. Dinas Pertanian, Pangan, Kelautan dan Perikanan (DPPKP) Kabupaten Bantul merupakan salah satu dinas yang kontra terhadap kebijakan ini dikarenakan kebijakan ini dibuat tidak didasarkan pada adanya dokumen legal formal. Adanya *masterplan* relokasi tanpa didasari oleh studi kelayakan dan dokumen legal lainnya dirasa ganjil oleh DPPKP Kabupaten Bantul. DPPKP Kabupaten Bantul



mengatakan bahwa mereka akan melaksanakan kebijakan ini ketika seluruh dokumen legal formal telah terpenuhi.

Salah satu pertemuan pernah menghasilkan posisi tawar menawar dengan mengubah titik relokasi dan menggeser ke barat Pantai Samas. *Bargaining* terjadi dalam proses formulasi kebijakan yang dilakukan antar aktor pembuat kebijakan dengan menggunakan kekuasaan dan kewenangan dari para aktor (Madani, 2010:37). Pertemuan yang dilakukan setelah itu tetap tidak menemui hasil. Pemerintah Provinsi yang menjadi jembatan antara komunitas atau masyarakat dengan dinas terkait menjadi jenuh untuk mengadakan pertemuan kembali jika tetap ada dinas yang absen dan tidak mendapatkan hasil. Selain itu, seiring dengan berjalannya waktu banyak tambak yang berada di dekat Jalan Jalur Lintas Selatan yang tutup akibat banyak yang merugi. Saat ini, kebijakan tersebut ditunda sampai waktu yang tidak diketahui.

Aktor dalam Formulasi Kebijakan Relokasi Tambak Udang

Aktor atau pemeran dalam proses pembentukan kebijakan terbagi menjadi dua kelompok, yakni para pemeran resmi dan para pemeran tidak resmi. Pemeran resmi adalah agen-agen pemerintah (birokrasi), eksekutif, legislatif dan yudikatif. Sedangkan yang termasuk dalam kelompok pemeran tidak resmi meliputi; kelompok-kelompok kepentingan, partai politik, dan warganegara individu ([Anderson, 1979](#); [Lindblom, 1980](#); [Lester dan Stewart, 2000](#); [Winarno, 2008](#)).

Saat ini, birokrasi atau badan-badan administrasi sering terlibat dalam pengembangan kebijakan publik. Hal ini berkaitan erat dengan pemahaman kebijakan sebagai apa yang dilakukan oleh pemerintah mengenai masalah tertentu. Keterlibatan badan-badan administrasi sebagai agen pemerintah dalam menentukan kebijakan menjadi semakin terbuka. Badan-badan administrasi sering membuat banyak keputusan mempunyai konsekuensi-konsekuensi politik dan kebijakan yang luas. Banyaknya masalah kebijakan, kebutuhan untuk melestarikan kontrol, serta kurangnya waktu dan informasi dari para anggota legislatif sehingga banyak sekali wewenang yang didelegasikan ([Winarno, 2008](#)).

Keterlibatan badan-badan administrasi dapat dilihat dari ikut dilibatkannya berbagai dinas terkait, baik dari tingkat kabupaten sampai tingkat provinsi. Keterlibatan dinas tingkat provinsi dalam agenda perumusan kebijakan relokasi tambak udang dapat dikatakan sangat dominan karena dinas provinsi dalam perumusan kebijakan ini berada pada tingkat tertinggi dalam pemerintah. Mereka memiliki kekuasaan yang lebih dibandingkan dengan dinas kabupaten. Peneliti menemukan adanya dua kubu yang tercipta saat perumusan kebijakan relokasi. Badan-badan administrasi menjadi sumber utama dalam memberikan usul-usul pembuatan kebijakan dan secara aktif melakukan lobi ([Winarno, 2008](#)). Usul-usul pembuatan kebijakan yang di sarankan oleh para badan-badan administrasi sesuai dengan kewenangannya masing-masing.

“Kami tidak setuju dengan adanya relokasi tambak ini. Tambak udang yang ada di setiap daerah akan tetap merusak lingkungan. Kami akan setuju apabila dengan dilaksanakannya kebijakan relokasi tambak ini akan mengurangi dampak kerusakan lingkungan yang ada. Kami mengerti bahwa lingkungan akan dirugikan, tapi kami mendukung apabila kerusakan yang ditimbulkan lebih minim dibandingkan dengan sebelumnya” (Dinas Lingkungan Hidup Bantul, Wawancara tanggal 15 November 2018).



Berbeda dengan pemerintah provinsi, seperti Dinas Kelautan dan Perikanan Daerah Istimewa Yogyakarta yang setuju dengan kebijakan ini. Mereka memfasilitasi *hearing* yang dilakukan agar terciptanya kebijakan ini. Menurut [Winarno \(2008\)](#) pada saat ini peran badan-badan administrasi semakin terbuka sesuai dengan pernyataan diatas. Badan-badan administrasi berperan sesuai dengan kewenangannya dalam memberikan saran bagi perumusan kebijakan.

Pemerintah daerah (Eksekutif) memegang peranan penting di dalam perumusan kebijakan publik. Sejak era otonomi daerah, pemerintah memiliki hak dan kewenangan untuk mengatur daerahnya sendiri, begitu pula dengan pembuatan kebijakan. Pemerintah daerah dianggap sebagai aktor yang mengerti mengenai sosio-ekonomi, sosio-kultural masyarakat dan juga potensi daerah masing-masing. Kebijakan yang dirumuskan oleh pemerintah daerah harus berlandaskan kepada kesejahteraan masyarakat.

Pemerintah Desa Srigading merupakan aktor eksekutif di dalam kebijakan ini. Ketika suatu isu muncul ke permukaan sebagai isu yang harus segera ditangani, Pemerintah Daerah Desa Srigading memberikan suatu gagasan lokasi untuk kebijakan relokasi tambak udang. Pemerintah Desa Srigading merupakan aktor yang sangat dominan dalam formulasi kebijakan ini. Pemerintah Desa Srigading memobilisasi aktor-aktor lain seperti birokrat atau badan-badan administrasi tingkat provinsi. Peran yang dilakukan oleh Pemerintah Desa Srigading penting dalam menentukan kebijakan publik yang dipilih untuk daerahnya. Namun dalam penentuan kebijakan publik, Pemerintah Desa Srigading mengerti bahwa peran masyarakat tidak dapat dikesampingkan. Pemerintah Desa Srigading melakukan sosialisasi dengan masyarakat yang ada di Desa Srigading dengan harapan dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan.

DPRD Kabupaten Bantul (Legislatif) sebagai lembaga legislatif yang berada di Kabupaten Bantul memegang peranan penting dalam perumusan kebijakan. Setiap undang-undang yang menyangkut persoalan publik harus mendapatkan persetujuan dari legislatif. DPRD Kabupaten Bantul dilibatkan dalam setiap pertemuan yang diadakan oleh Pemerintah Provinsi untuk membahas kebijakan ini. DPRD diperlukan untuk mensahkan kebijakan yang nantinya akan diimplementasikan dan membuat kebijakan tersebut *legal* menjadi sebuah dokumen yang disebut sebagai Peraturan Daerah.

Peran lembaga legislatif dalam perumusan kebijakan dapat dilihat dari mekanisme jajak pendapat, penyelidikan dan kontak-kontak yang dilakukan dengan pejabat-pejabat administrasi, dan kelompok kepentingan ([Winarno, 2008](#)). DPRD Kabupaten Bantul berperan sebagai penengah dari proses perumusan kebijakan relokasi tambak udang. DPRD berfungsi untuk menelaah apakah kebijakan tersebut dapat disahkan berdasarkan pendapat-pendapat dari berbagai aktor yang terlibat dalam proses formulasi. DPRD sebagai lembaga legislatif tingkat daerah memiliki fungsi untuk merancang peraturan daerah. Keterlibatan DPRD dalam proses formulasi kebijakan ini tidak mendominasi dikarenakan DPRD lebih berperan dalam menjembatani berbagai macam pendapat yang dikemukakan oleh para aktor.

Lembaga yudikatif berperan untuk menentukan apakah tindakan yang dilakukan oleh badan eksekutif dan juga badan legislatif sesuai dengan konstitusi atau tidak. Lembaga yudikatif berhak untuk membatalkan atau mentidak-sah-kan peraturan atau kebijakan yang dianggap bertentangan dengan konstitusi negara. Dalam studi kasus ini, lembaga yudikatif dikaitkan dengan Pengadilan Negeri Bantul. Pengadilan Negeri Bantul tidak dilibatkan dalam perumusan kebijakan ini. Sesuai dengan teori yang ada dimana lembaga yudikatif berperan ketika kebijakan yang dirumuskan bertentangan dengan konstitusi, maka dalam studi kasus kebijakan relokasi tambak udang ini tidak ditemui peran dari lembaga



judikatif. Kebijakan relokasi ini tidak ditemui titik temu untuk dijadikan alternatif kebijakan, kebijakan ini hanya sampai pada proses formulasi dan tidak ditemukan indikasi bahwa kebijakan ini bertentangan dengan konstitusi yang ada.

Kelompok-kelompok kepentingan merupakan salah satu aktor yang terdapat dalam kelompok pemeran tidak resmi dalam perumusan kebijakan. Gabriel Almond mengemukakan bahwa terdapat dua elemen penting dalam proses pembuatan dan implementasi kebijakan, yaitu kelompok kepentingan (*interest group*) dan partai politik. Kelompok-kelompok kepentingan menjalankan fungsi artikulasi kepentingan, yaitu berfungsi untuk menyatakan tuntutan-tuntutan dan memberikan alternatif-alternatif tindakan kebijakan. Shrimp Club Indonesia (SCI) merupakan aktor yang mempunyai kepentingan dalam perumusan kebijakan ini. SCI yang menaungi seluruh petambak yang ada di Indonesia menginginkan agar kebijakan relokasi dilaksanakan sehingga petambak tidak merugi dari kebijakan penutupan operasional tambak. SCI berusaha melakukan tawar menawar (*bargaining*) dengan aktor lain agar kepentingan kelompok terpenuhi.

Pengaruh kelompok kepentingan dalam keputusan kebijakan bergantung kepada banyak faktor yang menyangkut ukuran-ukuran keanggotaan, keuangan dan sumber-sumber lain, kepaduannya, kecakapan dari orang yang memimpin kelompok tersebut, ada tidaknya persaingan organisasi, tingkah laku para pejabat pemerintah, dan tempat pembuatan keputusan dalam sistem politik. Pengaruh SCI dalam kebijakan ini sangat besar dimana SCI diketuai oleh menantu Sultan Hamengkubuwono X, Gusti Pangeran Haryo Wironegoro. Kekuasaan yang dimiliki oleh Ketua SCI dalam bidang politik, pemerintahan, ekonomi dan sumber daya sangat besar sehingga besar kemungkinan bahwa alternatif kebijakan yang dipilih akan menguntungkan kelompok kepentingan.

Partai politik digunakan sebagai alat untuk meraih kekuasaan. Pada masyarakat modern, partai-partai politik seringkali melakukan “agregasi kepentingan”. Partai-partai tersebut berusaha untuk mengubah tuntutan masyarakat atau permasalahan dari kelompok-kelompok kepentingan menjadi alternatif-alternatif kebijakan. Pada perumusan kebijakan ini, partai politik tidak dilibatkan. Ranah kebijakan yang berada di Kabupaten tidak memerlukan dan tidak menarik perhatian dari para aktor partai politik. Aktor politik dirasa tidak perlu bermain dalam kebijakan ini dikarenakan kebijakan ini memiliki skala yang kecil dan kebijakan ini dirasa tidak akan berpengaruh banyak kepada partai politik ketika diimplementasikan.

Warganegara Individu (Masyarakat) merupakan aktor penting dalam perumusan kebijakan. Perumusan kebijakan sejatinya bukanlah proses untuk mewujudkan tujuan kelompok tertentu, melainkan untuk mewujudkan kepentingan publik. Keterlibatan masyarakat ditandai dengan adanya sosialisasi mengenai kebijakan relokasi. Selain sosialisasi, masyarakat dilibatkan dalam beberapa pertemuan yang dilakukan antara masyarakat dengan pemerintah dan beberapa dinas terkait.

Keterlibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan sering diabaikan dibandingkan dengan lembaga legislatif, kelompok-kelompok kepentingan, serta aktor-aktor lainnya yang lebih menonjol. Masyarakat tidak dilibatkan dalam setiap pertemuan yang diadakan. Sosialisasi dan *hearing* yang melibatkan masyarakat hanya untuk melihat permasalahan-permasalahan yang ada dan mengetahui pendapat masyarakat mengenai kebijakan. Masyarakat tidak dilibatkan dalam semua proses formulasi yang terjadi. Sistem politik demokrasi yang mengedepankan keterlibatan masyarakat dalam penentuan kebijakan pada kenyataannya masyarakat memiliki peran serta yang rendah.

Pola interaksi yang terjadi diantara para pemeran resmi (aktor negara) dan para pemeran tidak resmi bersifat *bargaining*. [Anderson \(1984:37\)](#) mengatakan bahwa proses



bargaining dapat terjadi dalam tiga bentuk yaitu negosiasi (*negotiation*), saling memberi dan menerima (*take and give*) dan kompromi. Pertemuan yang dilakukan oleh para aktor untuk merumuskan kebijakan relokasi tambak udang ini hanya sampai pada tahap negosiasi. Tawar-menawar yang dilakukan antar aktor tidak mencapai pada satu kesepakatan. Terdapat dua kubu di dalam aktor negara. Birokrat tingkat provinsi, Pemerintah Desa Srigading, BAPPEDA Bantul serta Dinas Pertanahan dan Tata ruang Bantul ada dalam satu kubu sementara dinas yang berada di Kabupaten Bantul lainnya yang terlibat dalam perumusan kebijakan ini berada pada kubu yang berbeda.

Selain itu, kelompok kepentingan yang berada dalam perumusan kebijakan ini dapat dikatakan merangkap sebagai aktor negara. Kelompok kepentingan ini memiliki pengaruh besar dalam negosiasi perumusan kebijakan. Proses bargaining yang dilaksanakan tidak mencapai bentuk saling memberi dan memberikan (*take and give*) sehingga tidak mencapai kata kompromi. Tidak adanya kesepakatan antar aktor mengakibatkan implementasi kebijakan ini ditunda sampai waktu yang tidak ditentukan.

Intervensi Stakeholder

Proses perumusan kebijakan menggunakan berbagai mekanisme di dalam negara untuk berkonsultasi dengan para pemangku kepentingan. Karena sifat pembuatan kebijakan yang demokratis, diperlukan konsultasi dari beberapa pemangku kepentingan dalam proses formulasi kebijakan (Berlan, 2014). Tujuan utama dari analisis aktor adalah untuk mendukung pengembangan perumusan masalah yang diakui secara luas dapat memberikan landasan yang baik untuk suatu program atau kebijakan. Analisis aktor diharapkan memberikan wawasan tentang masalah utama dan solusi dari berbagai aktor, kepentingan dan tujuan utama para aktor, kesepakatan dan ketidaksepakatan, prioritas masalah yang akan dibahas dalam suatu kebijakan, dan ide-ide tentang bagaimana menyusun partisipasi dari para aktor (Hermans, 2008). Kerangka Roberts (2004:78) digunakan untuk melihat bagaimana aktor dapat memengaruhi kebijakan relokasi tambak udang.

Strategi posisi setiap aktor terlihat dalam proses pertemuan atau musyawarah yang telah dilakukan. Setiap aktor membawa kepentingannya masing-masing di dalam musyawarah. Terjadi tawar-menawar antar aktor, yaitu Lurah Srigading dan Pemerintah Provinsi yang pro terhadap kebijakan; beberapa dinas di Kabupaten Bantul yang kontra; masyarakat yang terkena dampak langsung dari kebijakan; serta para ahli dari Fakultas Perikanan UGM. Satu sama lain sama-sama berusaha mempengaruhi agar hasil dari kebijakan sesuai dengan keinginan masing-masing aktor. Pada tahap ini para aktor membawa posisi mereka masing-masing di dalam kebijakan. Seperti dinas tata ruang yang memaparkan bahwa dalam segi tata ruang tersedia. Masyarakat petani yang merasa bahwa tambak dapat merusak hasil panen mereka. Para ahli dari UGM memaparkan studi-studi yang telah mereka lakukan.

Strategi kekuasaan yang berusaha menggunakan kekuasaan agar dapat memengaruhi kebijakan dilakukan oleh Pemerintah Provinsi. Pemerintah Provinsi sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dari seluruh aktor yang terlibat dapat menggunakan kekuasaannya untuk memengaruhi sebuah kebijakan. Gusti Pangeran Haryo Wironegoro (Gusti Wiro) sebagai ketua Shrimp Club Indonesia (SCI) yang pro pada kebijakan ini mempengaruhi posisi dukungan dari beberapa dinas baik di tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten. Menurut salah satu narasumber, SCI mendesak agar kebijakan ini terlaksana secepatnya. Dengan kekuasaan yang dimiliki oleh ketua SCI, maka dengan



mudah dapat memengaruhi keberpihakan dari beberapa dinas terkait untuk mengikuti apa yang diinginkan olehnya.

Strategi pemain dilakukan oleh Lurah Srigading pada awal ia mengusulkan Desa Srigading sebagai tempat relokasi tambak udang. Ia memobilisasi para aktor yang dapat membantu dalam mewujudkan kebijakan tersebut. Pemerintah Kabupaten Bantul merupakan aktor yang dimobilisasi pertama kali. Setelah mendapat tanggapan positif dari beberapa dinas, yaitu BAPPEDA dan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Bantul, Lurah Srigading berusaha memobilisasi Pemerintah Provinsi DIY. Keberpihakan pemerintah provinsi kepada Lurah Srigading membuat semakin dimungkinkannya pelaksanaan kebijakan tersebut.

Strategi persepsi untuk mengubah cara berpikir dan cara aktor lain memetakan masalah dan solusi dilakukan oleh beberapa aktor. Pidato yang dilakukan oleh Lurah Srigading bertujuan untuk mensosialisasi dan mengubah persepsi dari satu kalangan aktor, yaitu masyarakat dimana ia meyakini masyarakat bahwa relokasi yang telah direncanakan akan menaikkan derajat kesejahteraan masyarakat. Selain itu untuk membantah tuduhan adanya pencemaran, Lurah Srigading beserta pemerintah provinsi menggandeng Kementerian Kelautan dan Perikanan untuk melakukan pengujian kandungan senyawa yang menyebabkan kerusakan tanah dan hasilnya nihil.

Dalam studi ini juga ditemukan bahwa strategi lainnya yang digunakan oleh Dinas Pertanian dan Kehutanan Bantul dan Dinas Kelautan dan Perikanan (DKP) Provinsi DIY adalah merencanakan untuk merelokasi para petambak udang yang tersebar di wilayah pantai selatan DIY di Kecamatan Sanden. Relokasi sentra tambak udang tersebut akan dibangun pada lahan seluas 111 hektar yang terdiri dari 27,72 hektar tanah kas desa dan 69,38 hektar tanah milik warga lokal. Dari areal seluas ini akan dibagi menjadi zona budidaya tambak seluas 97,10 hektar yang berada di selatan jalur lintas selatan dan zona penunjang budidaya seluas 13,9 hektar yang berada di utara jalur jalan lintas selatan. Strategi ini diharapkan mampu menjadi sentra tambak seluruh provinsi DIY yaitu wilayah Kulon Progo, Bantul dan Gunung Kidul.

Berdasarkan kerangka yang diuraikan oleh [Roberts et al \(2004:78\)](#), setiap aktor melakukan empat tipologi strategi politik untuk memengaruhi proses perumusan kebijakan publik. Strategi yang dilakukan setiap aktor berbeda-beda sesuai dengan posisi dan kepentingan masing-masing aktor. Strategi dilakukan oleh setiap aktor untuk mendapatkan kebijakan sesuai dengan kepentingan masing-masing aktor. Setiap aktor berusaha untuk mempengaruhi pembuatan kebijakan relokasi. Strategi posisi dapat terlihat dari beberapa aktor negara, yaitu Kepala Desa Srigading, Bappeda Bantul dan Pemerintah Provinsi DIY menyetujui adanya relokasi.

Namun Dinas Kelautan dan Perikanan serta Dinas Lingkungan Hidup Bantul tidak menyetujui adanya relokasi tambak di kawasan manapun di Bantul karena terbukti keberadaan tambak mengganggu lingkungan. Masyarakat desa Srigading terbagi dalam dua pendapat yaitu kelompok petani yang tidak menyetujui adanya tambak serta kelompok petambak yang setuju untuk dilakukan relokasi. Strategi kekuasaan dilihat dari kelompok kepentingan yang mempunyai juga mempunyai kekuasaan dalam pemerintahan untuk berusaha memengaruhi pemerintah yang berada di bawahnya. Strategi pemain dilihat dari salah satu aktor yang berusaha untuk melibatkan aktor lainnya untuk mendapatkan dukungan dari aktor tersebut. Semakin besar dukungan yang diperoleh, semakin besar pula kemungkinan aktor tersebut dapat memengaruhi perumusan kebijakan.



E. PENUTUP

Peran aktor baik itu para pemeran resmi (aktor negara) maupun para pemeran tidak resmi (aktor non-negara) dapat memengaruhi perumusan kebijakan relokasi tambak udang. Setiap aktor mempunyai kepentingan masing-masing di dalam pembuatan kebijakan. Proses tawar-menawar yang terjadi antar aktor menggambarkan peran dari masing-masing aktor. Pola hubungan interaksi dari para aktor dalam perumusan kebijakan relokasi tambak udang hanya sebatas negosiasi saja. Perumusan kebijakan yang ditandai dengan adanya pertemuan aktor untuk membahas permasalahan tidak sampai pada suatu titik. Setiap aktor berperan sesuai dengan kepentingan masing-masing.

Tidak adanya proses saling memberi dan menerima (*take and give*) sampai kompromi dari para aktor sehingga kebijakan tersebut hanya sebatas wacana saja. Kompromi dan hubungan yang harmonis antar aktor sangat diperlukan sehingga akan tercapai kebijakan yang sesuai dengan tujuan bersama. Masing-masing aktor menggunakan strategi dalam merumuskan kebijakan relokasi tambak udang. Studi ini menggunakan kerangka yang dikemukakan oleh [Roberts \(2004:78\)](#) untuk mengetahui tipologi strategi politik aktor pembuat kebijakan. Strategi posisi, strategi kekuasaan, strategi pemain dan strategi persepsi memberikan pengaruh terhadap pembuatan kebijakan. Perbedaan kubu dan kepentingan para aktor kebijakan menjadikan kebijakan relokasi tambak udang tidak sampai pada tahap implementasi.

Penelitian ini menggunakan studi kasus kebijakan relokasi tambak udang yang direncanakan berlokasi di Desa Srigading dengan menggunakan analisis para pemeran resmi dan para pemeran tidak resmi pembuat kebijakan menurut [Anderson \(1979:37\)](#) dan kerangka tipologi strategi politik yang dilakukan para aktor menurut [Roberts \(2004:78\)](#). Penelitian lebih lanjut diperlukan dengan menggunakan kerangka [Roberts \(2004:78\)](#) mengenai tipologi strategi politik para aktor dengan mengangkat studi kasus kebijakan yang telah diimplementasikan untuk melihat bagaimana peran aktor sehingga kebijakan tersebut dapat diimplementasikan.

DAFTAR PUSTAKA

- [Anderson, James E. \(1984\). *Public Policy-Making, Thirds Edition, Holt, Rinehart and Winston*. New York: New York Prees.](#)
- [Anderson, James. \(1979\). *Public Policy Making, \(Second ed.\)*. New York: Rinehart and Winston.](#)
- [Banister, P. B. \(1994\). *Qualitative Methods in Psychology, A Research Guide*. Philadelphia: Open University Press.](#)
- [Barthwal, C.P., Sah, BL. \(2008\). Role of Governmental Agencies in Policy Implementations. *Indian Political Science Association*, 69\(3\), 457-472.](#)
- [Berlan D., Buse K., Shiffman J., Tanaka S. \(2014\). The Bit in The Middle: A Synthesis of Global Health Literature on Policy Formulation and Adoption. *Health Policy Planning*, 29\(3\), 23–34.](#)
- [Bertscher, A., London, L., Orgill, M. \(2018\). Unpacking Policy Formulation and Industry Influence: The Case of The Draft Control of Marketing of Alcoholic Beverages Bill in South Africa. *Health Policy and Planning*, 33\(7\), 786-800.](#)
- [Bintari, Antik. \(2016\). Formulasi Kebijakan Pemerintah tentang Pembentukan Badan Usaha Milik Daerah \(BUMD\) Perseroan Terbatas \(PT\) Mass Rapid Transit \(MRT\) Jakarta di Provinsi DKI Jakarta. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 2\(2\), 220-238.](#)



- [Buse, K., Mays, N.B., Walt, G. \(2012\). *Making Health Policy*. USA: Open University Press](#)
- [Castrechini, A., Pol, E., Guardia-Olmos, J. \(2014\). Media Representations of Environmental Issues: From Scientific to Political Discourse. *Revue Européenne de Psychologie Appliquée/ European Review of Applied Psychology*, 64\(5\), 213-220.](#)
- [Connelly, F. M. and Clandinin, D. J., \(2006\). Narrative Inquiry. In Green, J., Camilli, G. and Elmore, P \(eds.\), *Handbook of Complementary Methods in Education Research*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum](#)
- [de Lima, I.B. & Buszynski, L. \(2011\). Local environmental Governance, Public Policies and Deforestation in Amazonia. *Management of Environmental Quality: An International Journal*, 22\(3\), 292-316 DOI: 10.1108/14777831111122888](#)
- [Dinas Kelautan dan Perikanan DIY. \(2016\). *Potensi Kawasan Pesisir DIY*. \[http://dislautkan.jogjaprovo.go.id/web/detail/179/potensi_kawasan_pesisir_diy\]\(http://dislautkan.jogjaprovo.go.id/web/detail/179/potensi_kawasan_pesisir_diy\) diakses pada 27 September 2018.](#)
- [Eiadat, Y., Kelly, A., Roche, F., Eyadat H. \(2008\). Green and Competitive? An Empirical Test of The Mediating Role of Environmental Innovation Strategy. *Journal of World Business*, 43\(2\), 131-145.](#)
- [Esty, D.C., Porter, M.E. \(2005\). National Environmental Performance: An Empirical Analysis of Policy Results and Determinants. *Environment and Development Economics*, 10\(4\), 391-434.](#)
- [European Commission. \(2001\). European Governance: A White Paper, COM \(2001\) 428 final.](#)
- [Fawzi, Nayla. \(2018\). Beyond Policy Agenda-setting: Political Actors' and Journalists' Perceptions of News Media Influence Across All Stages of The Political Process. *Information, Communication and Society*, 21\(8\), 1134-1150.](#)
- [Fischer, F., Gerald J. M., Sidney M. \(2007\). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*, Boca Raton: CRC Press.](#)
- [Gooch, G. D. \(1996\). Environmental Concern and The Swedish Press –A Case Study of The Effects of Newspaper Reporting, Personal Experience and Social Interaction on The Public's Perception of Environmental Risks. *European Journal of Communication*, 11\(1\), 107-127.](#)
- [Halpin, D., Daugbjerg, C., Schwartzman, Y. \(2011\). Interest-group Capacities and Infant Industry Development: State-sponsored Growth in Organic Farming. *International Political Science Review*, 32\(2\), 147-166.](#)
- [Heckarthorn, D.D & Maser, S.M. \(1990\). The Contractual Architecture of Public Policy: A Critical Reconstruction of Lowi's Typology. *The Journal of Politics*, 52 \(4\), 1101-1123](#)
- [Herdiansyah, Harris. \(2010\). *Metode Penelitian Kualitatif: Untuk Ilmu-Ilmu Sosial*. Jakarta: Salemba Hunika.](#)
- [Hermans, Leon M. \(2008\). Exploring the Promise of Actor Analysis for Environmental Policy Analysis Lessons from Four Cases in Water Resources Management. *Ecology and Society*, 13\(1\), 1-16.](#)
- [Hofman, B., Kaiser, K., Schulze, G. \(2009\). Corruption and Decentralization. Dalam C. Holtzappel dan Ramstedt \(Eds.\). *Decentralization and Regional Autonomy in Indonesia: Implementation and Challenges* \(pp. 99-113\). ISEAS-Yusof Ishak Institute.](#)
- [Hood, C., Rothstein, H., Baldwin, R. \(2001\). *The Government of Risk: Understanding Risk Regulation Regimes*. Oxford University Press: Oxford.](#)



- Howlett, Michael. (2007). Analyzing Multi-Actor, Multi-Round Public Policy Decision Making Processes in Government: Findings from Five Canadian Cases. *Canadian Journal of Political Science*, 40(3), 659-684.
- Howlett, Michael. (2014). From The 'Old' to the 'New' Policy Design: Design Thinking Beyond Markets and Collaborative Governance. *Policy Sciences*, 47(3), 187-207.
- Ingraham, P. (1987). Toward More Systematic Considerations of Policy Design. *Policy Studies Journal*, 15(4), 611-628.
- Jann, W., & Wegrich, K. (2006). Theories of the policy cycle. In F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney (Eds.). *Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods* (pp. 43–62). Boca Raton, FL: CRC Press.
- Jimenez, O., 2005. Innovation-oriented Environmental Regulations: Direct Versus Indirect Regulations; An Empirical Analysis of Small and Medium-sized Enterprises in Chile. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 37(4), 723-750.
- Kingdon, J. (1984). Agendas, Alternatives, and Public Policies. Boston: Little, Brown, and Company.
- Lester, James P., Stewart, J. (2000). Public Policy: An Evolutionary Approach. California: Wadsworth Thomson Learning.
- Li, Ruiqian, Ramanathan, Ramakrishnan. (2018). Exploring the Relationships Between Different Types of Environmental Regulations and Environmental Performance: Evidence from China. *Journal of Cleaner Production*, 196, 1329-1340.
- Liao, Zhongju. (2018). Content Analysis of China's Environmental Policy Instruments on Promoting Firms' Environmental Innovation. *Environmental Science and Policy*, 88, 46-51.
- Lindblom, Charles E. (1980). The Policy-making Process. UK: Prentice Hall.
- Lowi, Theodore J. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, 33, 298-310
- Madani, Muhlis. (2011). Dimensi Interaksi Aktor Dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik. Yogyakarta: Graha Ilmu
- Metfula, A.S., Kunyenje, G., Chigona, W. (2016). The Influence of External Actors in The Formulation of National Information and Communications Technology Policies in Developing Countries: Case of Swaziland. *International Conference on Advances in Computing and Communication Engineering (ICACCE)*, 137-145.
- Moran, M., Rein, M., Goodin, R.E. (2006). The Oxford Handbook of Public Policy. New York: Oxford University Press.
- Regmi, B.R & Star, C. (2015). Exploring the Policy Environment for Mainstreaming Community-Based Adaptation (CBA) in Nepal. *International Journal of Climate Change Strategies and Management*, 7(4), 423-441. <https://doi.org/10.1108/IJCCSM-04-2014-0050>
- Rijal, F., Madani, M., Fatmawati. (2013). Interaksi Aktor dalam Perumusan Kebijakan Pengelolaan Pertambangan di Kabupaten Kolaka Utara. *Jurnal otoritas*, 3(2), 14-26.
- Roberts MJ., Hsiao W., Berman P., Reich MR. (2004). Getting Health Reform Right. Oxford: Oxford University Press.
- Sabatier PA., Jenkins-Smith H. (1993). Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Framework. Boulder: Westview Press.
- Salahuddin, Fandeli, C., Sugiharto, E. (2012). Kajian Pencemaran Lingkungan di Tambak Udang Delta Mahakam. *Jurnal Teknosains*, 2(1), 33-47
- Salaputa, I., Madani, M., Prianto, A.L. (2013). Role of Actors in Setting an Agenda for District Expansion in Central Maluku Regency. *Jurnal Otoritas*, 3(1), 35-47.



- Serema, Batlang Comma. (2013). Information Sources for Public Policy Making in Botswana. *Botswana Notes and Records*, 45, 214-219.
- Sudarwan, Danim. (2002). *Menjadi Peneliti Kualitatif*. Bandung: CV Pustaka Setia.
- Suharyo, W. (2009). Indonesia's Transition to Decentralized Governance: Evolution at the Local Level. Dalam C. Holtzappel dan Ramstedt (Eds.). *Decentralization and Regional Autonomy in Indonesia: Implementation and Challenges* (pp. 99-113). ISEAS-Yusof Ishak Institute.
- Taylor, C.M., Gallagher, E.A., Polland, S.J.T., Rocks, S.A., Smith, H.M., Leinster, P., Angus, A.J. (2019). Environmental Regulation in Transition: Policy Officials' Views of Regulatory Instruments and Their Mapping to Environmental Risks. *Science of the total environment*, 646, 811-820.
- Uzzell, D. (2000). The Psycho-spatial Dimension of Global Environmental Problems. *Journal of Environmental Psychology*, 20(4), 307-318.
- Walt G., Gilson L. (1994). Reforming the Health Sector in Developing Countries: The Central Role of Policy Analysis. *Health Policy and Planning*, 9, 353-370.
- Weiss, Carol H. (1980). Knowledge Creep and Decision Accretion. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 1(3), 381-404.
- Winarno, Budi. (2007). *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Yogyakarta: Med Press (Anggota IKAPI).
- Winarno, Budi. (2008). *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Yogyakarta: MedPress.
- Wonah, E. (2017). Participation and Environmental Policy Formulation and Implementation in Niger Delta region of Nigeria. *Global Journal of Political Science and Administration*, 5(1), 1-8
- Yin RK. (2014). *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oak, California: Sage Publications, Inc.

