

KEBIJAKAN PENGATURAN IZIN USAHA PEMANFAATAN HASIL HUTAN KAYU PADA HUTAN TANAMAN

Zulkarnain dan Meyzi Heriyanto

FISIP Universitas Riau, Kampus Bina Widya Km. 12,5 Simpang Baru Panam, Pekanbaru 28293

Abstract: Policy Setting Permit Timber Utilisation in Plantation. This study aims to analyze the policy setting forest utilization license Pelalawan Regency plants in 2005-2010. The research method used in this paper is a descriptive qualitative research method which is defined as a problem solving process were investigated by describing the state of the subject and object of research at the present time based on the facts that appear or how it is. This study concluded that the policy of setting forest utilization license Pelalawan Regency plants having overlapping policies. Overlap the policy in this case is the authority of the government between the District Government, Provincial Government and the Ministry of Forestry.

Abstrak: Kebijakan Pengaturan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Tanaman. Penelitian ini bertujuan menganalisis kebijakan pengaturan izin usaha pemanfaatan hasil hutan tanaman di Kabupaten Pelalawan tahun 2005-2010. Metode penelitian yang digunakan dalam tulisan ini adalah metode penelitian kualitatif deskriptif yang diartikan sebagai proses pemecahan masalah yang diselidiki dengan melukiskan keadaan subyek dan obyek penelitian pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau bagaimana adanya. Penelitian ini menyimpulkan bahwa dalam kebijakan pengaturan izin usaha pemanfaatan hasil hutan tanaman di Kabupaten Pelalawan mengalami tumpang tindih kebijakan. Tumpang tindih kebijakan dalam hal ini adalah kewenangan pemerintah antara Pemerintah Kabupaten, Pemerintah Provinsi, dan Kementerian Kehutanan.

Kata Kunci: Kebijakan, peraturan, kewenangan, dan konflik

PENDAHULUAN

Produk hukum pengelolaan hutan di Indonesia dimulai setelah proklamasi kemerdekaan Indonesia tanggal 17 Agustus 1945, yaitu Undang-Undang Dasar Republik Indonesia. Maka dengan mengacu pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 pemerintah mulai menata pengaturan hukum pengelolaan hutan yang sesuai dengan kondisi Indonesia sebagai suatu negara yang merdeka dan berdaulat penuh. Minimnya kebijakan mengenai pengaturan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman di Kabupaten Pelalawan terjadi sudah sejak lama. Kasus ini dapat dilihat dengan contoh PT. Mitra Taninusa Sejati yang mengajukan permohonan areal hak pengusahaan hutan tanaman campuran (HPHTC). Atas permohonan itu Kantor Wilayah Departemen Kehutanan dan Perkebunan Provinsi Riau berdasarkan Surat Nomor: 2757/Kw1-2/2000 memberikan rekomendasi atas permohonannya itu.

Disamping itu Gubernur Riau pun juga turut memberikan rekomendasi atas permohonan itu berdasarkan Surat Gubernur Nomor 522/EK/2529 tertanggal 23 September 2000. Atas rekomendasi yang diberikan akhirnya Departemen Kehutanan melalui Direktorat Jendral Bina Produksi Kehutanan sesuai Surat Nomor 322/VI-PHT/2001 memberikan dukungannya dengan himbauan agar permohonan itu berpedoman pada Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 10.1/Kpts-II/2000 tentang Pedoman Pemberian Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman.

Atas dasar itu Bupati Pelalawan melalui Surat Nomor: 52221/Dishut-PR/10/VII/2001/01 memberikan persetujuan dan dukungan prinsip usaha pemanfaatan hasil hutan kayu hutan tanaman, demikian pula kepada beberapa permohonan lainnya. Dalam perkembangan persetujuan prinsip izin yang telah dikeluarkan oleh Bupati itu diminta agar dicabut atau ditangguhkan/

dikaji ulang oleh Gubernur Riau. Sehingga dengan adanya banyak kebijakan ini mengakibatkan terjadinya tumpang tindih kebijakan antara Gubernur, Bupati dan Kementerian Kehutanan. Akibat kebijakan ini tentu akan menimbulkan kebingungan normatif dan ketidakpastian hukum bagi seluruh perusahaan kayu dalam investasinya.

Sebagai kerangka acuan untuk menjawab permasalahan penelitian, maka digunakan teori kebijakan. Kerangka dasar teori diperlukan oleh penulis untuk membantu dalam menetapkan tujuan dan arah sebuah penelitian serta memiliki konsep yang tepat untuk pembentukan hipotesa. Teori bukan merupakan pengetahuan yang sudah pasti tapi merupakan petunjuk membuat sebuah hipotesis.

Teori yang relevan digunakan adalah teori kebijakan publik yang relevan dengan kajian ilmu politik. Pengertian kebijakan publik harus diawali dengan pemahaman terhadap pengertian dari kebijakan. Kebijakan menurut Wahab (1997) berdasarkan pendapat Friedrich, yaitu suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

Dengan demikian dapat disederhanakan bahwa kebijakan publik merupakan keputusan (formal) pemerintah yang berisi program-program pembangunan sebagai realisasi dari fungsi atau tugas negara, serta dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional berupa tindakan yg direncanakan, berpola dan saling berkait (Sunggono, 1994). Adapun Dye (1978) mendefinisikan kebijakan publik sebagai segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat kehidupan bersama tampil berbeda. Kemudian Laswell (1978) juga memberikan pengertian kebijakan publik sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu dan praktik-praktik tertentu.

Dalam rangkaian proses kebijakan publik, terdapat beberapa tahapan yang saling terkait satu dengan yang lainnya. Perumusan atau

formulasi kebijakan merupakan inti dari kebijakan publik yaitu proses memastikan pokok isu dari permasalahan yang sedang dihadapi dengan memperhatikan bahwa rumusan kebijakan akan menjadi hukum bagi elemen negara. Tahapan selanjutnya adalah pelaksanaan (implementasi) kebijakan adalah cara yang dipilih oleh sebuah kebijakan dalam mencapai tujuannya. Pada berikutnya, dilakukan evaluasi kebijakan yang tidak semata-mata melihat kesenjangan antara tujuan dan pencapaiannya, namun melingkupi kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam perumusan, implementasi dan lingkungan kebijakan (Wibowo, 2005).

Penelitian ini bertujuan menganalisis kebijakan pengaturan izin usaha pemanfaatan hasil hutan tanaman di Kabupaten Pelalawan tahun 2005-2010.

METODE

Penelitian ini merupakan sebuah kajian yang menganalisa kebijakan pengaturan izin usaha pemanfaatan hasil hutan tanaman di Kabupaten Pelalawan tahun 2005-2010. Selain itu, penelitian ini merupakan sebuah penelitian deskriptif yang mengamati fenomena yang terjadi secara empirik. Penelitian ini bersifat deskriptif analitis yang diawali dengan menggambarkan implementasi kebijakan pengaturan izin usaha pemanfaatan hasil hutan tanaman di Kabupaten Pelalawan. Setelah itu akan dilanjutkan dengan pengaturan izin usaha pemanfaatan hasil hutan tanaman di Kabupaten Pelalawan.

Teknik penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan (*library research*). Pada metode ini, data-data yang berhubungan dengan permasalahan yang dibahas merupakan data-data sekunder yang didapatkan dari buku-buku, majalah-majalah, jurnal, surat kabar, buletin, laporan tahunan dan sumber-sumber lainnya. Peneliti juga menggunakan sarana internet dalam proses pengumpulan data yang berkaitan dengan permasalahan penelitian yang akan dibahas. Dalam rangka memberikan fokus yang lebih tajam terhadap permasalahan yang dibahas, maka peneliti merasa perlu untuk memberikan batasan waktu dalam penelitian ini.

Adapun rentang waktu yang dimaksud adalah tahun 2005-2010 pada saat implementasi kebijakan pengaturan izin usaha pemanfaatan hasil hutan tanaman di Kabupaten Pelalawan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Peningkatan jumlah industri kehutanan terbesar terjadi pada industri sawn Timber (Sawmill) mencapai 559 unit sementara pada sektor industri plywood dan cihp mill terjadi pengurangan masing-masing 1 unit. Angka-angka ini adalah jumlah industri yang legal mendapatkan izin dari pemerintah. Sementara dari berbagai studi yang dilakukan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) ditemukan ratusan sawmill ilegal yang beroperasi di Provinsi Riau seperti di Kuala Gaung dan Bukit Batu, meskipun saat ini intensitas beroperasinya tersendat akibat pemberantasan ilegal logging yang telah dilakukan aparat penegak hukum.

Tumpang tindih penggunaan kawasan hutan antara pemegang hak konsesi baik penggunaan untuk hutan tanaman industri baik Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Tanaman (IUPHHKHT), pemanfaatan hutan alam dalam Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Alam (IUPHHKHA) dan perkebunan di Kabupaten Pelalawan. Tumpang tindih penggunaan kawasan hutan di Kabupaten Pelalawan terdiri atas penggunaan Hutan Tanaman Industri (HTI/IUPHHKHT) dengan perkebunan.

Kabupaten Pelalawan dari segi produk-produk hukum daerah dibidang kehutanan dapat dikatakan tidak memiliki sama sekali produk hukum daerah yang mengatur kehutanan. Apabila ada produk hukum tersebut hanya mengatur masalah kebakaran hutan dan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Meskipun demikian, dengan ketiadaan produk hukum di daerah bukanlah berarti tidak dapat diuji adanya ketidakpastian hukum di bidang kehutanan.

Sebelum tahun 2002, pengertian izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu disebut sebagai Hak Pengusahaan Hutan (HPH) sesuai PP. No. 21 tahun 1971, PP No. 7 Tahun 1990 dan PP. N. 6 Tahun 1999 yang menjelaskan bahwa hak

pengusahaan hutan adalah hak untuk mengusahakan hutan didalam kawasan hutan produksi yang kegiatannya terdiri dari penanaman, pemeliharaan, pengamanan, pemanenan hasil, pengolahan dan pemasaran hasil hutan. Hak yang diberikan kepada pemegang HPH hutan tanaman meliputi kegiatan penanaman, pemeliharaan, pemungutan hasil, pengolahan dan pemasaran hasil hutan.

Berdasarkan pasal 19 PP No. 6 Tahun 1999 dalam melaksanakan haknya, pemegang HPH antara lain wajib melaksanakan kewajiban sebagai berikut:

1. Membuar RKPH, RKL, RKT atau Bagan kerja
2. Membuat AMDAL
3. Melaksanakan tata batas areal kerja
4. Membayar IHPH, PSDH dan DR
5. Memperkerjakan tenaga teknis kehutanan
6. Melaksanakan penatausahaan hasil hutan kayu

Namun seiring waktu berjalan, maka pada tahun 2000 izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu diterbitkan dengan kriteria areal usaha hutan tanaman menggunakan pasal 3 Kepmenhut 10.1/KPTS/II/2000, yaitu tanah kosong, semak belukar, padang alang-alang atau hutan alam bekas tebangan yang kondisinya rusak dengan potensi kayu bulat diameter 10 cm untuk semua jenis kayu dengan kubikasi tidak lebih 5 m³/ha. Selain itu Kepmenhut tersebut yang diuraikan terpisah terkesan terjadi inkonsisten atau multitafsir atau bahkan tidak bermakna baik antara pasal perpasal.

Berdasarkan uraian hal itu, maka areal/kawasan hutan produksi yang telah diberikan hak untuk melakukan usaha penanaman, pemeliharaan, pengamanan, pemanenan hasil, pengolahan dan pemasaran hasil kepada pemegang izin pemanfaatan hasil hutan kayu (pihak investor) harus dijamin kepastian hukum dan usahanya oleh pemberi izin (pemerintah). Mengingat bahwa izin (hak dan kewajiban) berupa Keputusan Pemerintah yang mengikat dengan pihak investor atau perusahaan, maka areal yang diberikan izin usaha pemanfaatan hasil hutan harus mengacu pada asas-asas umum pemerintahan yang baik dan

tidak mungkin secara sepihak dibatalkan dengan alasan berlakunya aturan pemerintah yang baru berdasarkan pada PP No. 34 Tahun 2002.

Izin usaha pemanfaatan hasil hutan alam adalah izin untuk memanfaatkan hutan di dalam kawasan hutan produksi yang kegiatannya terdiri dari pemanenan atau penebangan, penanaman, pemeliharaan, pengamanan, pemanenan hasil pengolahan serta pemasaran hasil hutan kayu. Proses pemberian izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu ini melalui proses penawaran dalam pelelangan yang dilaksanakan oleh Menteri sebagaimana amanah pasal 43 ayat 3 PP No. 34 Tahun 2002. Bahwa izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu maupun hutan industri diberikan oleh Menteri Kehutanan berdasarkan rekomendasi dari Bupati atau Walikota dan Gubernur.

Dengan diterbitkannya izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu di Kabupaten Pelalawan oleh pihak yang berwenang atau pemerintah, maka telah terjadi hubungan hukum antara pemegang izin dengan pemerintah sesuai peraturan yang berlaku. Oleh karena itu muncul hak dan kewajiban yaitu pemegang izin berhak mendapat pelayanan dan pemerintah berkewajiban memberikan pelayanan antara lain kewajiban penyusunan Rencana Kerja Tahunan oleh pemegang izin dan pengesahan Rencana Kerja Tahunan oleh pemerintah.

Selain itu menurut peraturan pemerintah mengenai izin pemanfaatan hasil hutan kayu di Kabupaten Pelalawan, maka wilayah atau kawasan hutan yang boleh dijadikan sebagai lahan eksplorasi adalah kawasan hutan produksi. Kawasan hutan produksi adalah wilayah tertentu yang ditunjuk atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan sebagai hutan tetap yang mempunyai fungsi pokok memproduksi hasil hutan. Hutan produksi tersebut terdiri atas:

1. Hutan produksi biasa/tetap
2. Hutan produksi terbatas
3. Hutan produksi yang dapat dikonversi

Oleh karena itu, pengujian terhadap konsistensi hukum di daerah dapat pula sebenarnya dilakukan melalui pendekatan kasus. Berikut akan dijabarkan ketidak pastian produk hukum di bidang kehutanan antara pemerintah daerah dan

pemerintah pusat dari pendekatan contoh kasus dibawah ini yang menjelaskan mengenai mekanisme perizinan oleh Pemerintah Kabupaten Pelalawan.

Kasus ini terjadi diawali dengan PT. Mitra Taninusa Sejati yang mengajukan permohonan areal hak pengusahaan hutan tanaman campuran (HPHTC). Atas permohonan itu Kantor wilayah Departemen Kehutanan dan Perkebunan Provinsi Riau berdasarkan Surat Nomor: 2757/Kw1-2/2000 memberikan rekomendasi atas permohonannya itu. Disamping itu Gubernur pun juga turut memberikan rekomendasi atas permohonan itu berdasarkan Surat Gubernur Nomor 522/EK/2529 tertanggal 23 september 2000.

Atas rekomendasi yang diberikan akhirnya Departemen Kehutanan melalui Direktorat Jendral Bina Produksi Kehutanan sesuai Surat Nomor 322/VI-PHT/2001, memberikan dukungannya dengan himbauan agar permohonan itu berpedoman pada Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 10.1/Kpts-II/2000 tentang Pedoman Pemberian Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman. Atas dasar itu Bupati Pelalawan melalui Surat Nomor: 52221/Dishut-PR/10/VII/2001/01 memberikan persetujuan dan dukungan prinsip usaha pemanfaatan hasil hutan kayu hutan tanaman, demikian pula kepada beberapa permohonan lainnya.

Dalam perkembangan persetujuan prinsip izin yang telah dikeluarkan oleh Bupati itu diminta agar dicabut atau ditangguhkan/dikaji ulang oleh Gubernur Riau. Dasar permintaan Gubernur untuk mencabut atau menangguhkan atau merevisi atau mengkaji ulang adalah terdapatnya area eksploitasi yang tumpang tindih antara yang satu dengan yang lain.

Permintaan Gubernur itu ditembuskan ke Direktorat Jendral Bina Produksi Kehutanan Departemen kehutanan dan pada akhirnya Direktorat Jendral Bina Produksi Kehutanan pun juga turut serta memperkuat permintaan Gubernur itu melalui suratnya Nomor 1418/VI-PHA/2002. Persoalannya adalah apakah Gubernur dalam hal ini sebelum memberikan rekomendasi atas seluruh permohonan izin tidak melakukan *cross*

checks ataupun kajian komprehensif, sehingga pada gilirannya harus mencabut atau menangguhkan atau merevisi terhadap izin prinsip yang telah dikeluarkan. Akibat kebijakan ini tentu akan menimbulkan kebingungan normatif dan ketidakpastian hukum bagi seluruh perusahaan kayu dalam investasinya.

Berkaitan dengan adanya permintaan di atas maka pihak pemerintah daerah, dalam hal ini Bupati Pelalawan mengabaikan permintaan Gubernur dan Direktorat Jendral Bina Produksi Kehutanan tersebut dengan tetap berpedoman pada keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 10-1/Kpts-II/2000 tentang pedoman pemberian izin usaha pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman.

Dalam kondisi polemik antara kebijakan Gubernur Provinsi Riau dan Direktorat Jendral Bina Produksi Kehutanan dengan Keputusan Bupati Pelalawan itu. Kemudian tanggal 8 Juni 2002 dikeluarkan PP No. 34 Tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan. Dalam pasal 42 PP No. 34 Tahun 2002 dinyatakan bahwa izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan alam atau izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman diberikan oleh Menteri berdasarkan rekomendasi Bupati atau Walikota atau Gubernur.

Berdasarkan ketentuan di atas, Bupati dan Gubernur tidak mempunyai hak mengeluarkan izin dalam bidang kehutanan, namun pemberian izin menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dalam hal ini Menteri Kehutanan. Dengan dikeluarkannya PP No. 34 Tahun 2002 itu mengarah pada sentralisasi pemerintah pusat, yang sebelumnya menjadi kewenangan daerah sebagai implementasi pelaksanaan otonomi daerah.

Pada kenyataannya pemerintah daerah dalam hal ini Bupati Pelalawan tetap memproses kelanjutan permohonan PT. Mitra Taninusa Sejati dengan menerbitkan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Tanaman, dengan Nomor 522.21/IUPHHK-HT/2003/009 tanggal 27 Januari 2003 dengan mempedomani Keputusan Menteri Kehutanan di atas, demikian pula terhadap permohonan lainnya.

Selain itu pemerintah pusat juga mengeluarkan kebijakan dalam bentuk Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 32/KPTS/II/2003 tentang pemberian izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Tanaman melalui pembayaran dalam pelelangan yang dikeluarkan tanggal 5 Februari 2003. Atas dasar ketentuan ini, maka dapat dinyatakan bahwa mekanisme pemberian izin harus mengacu pada keputusan Menteri Kehutanan tersebut dan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 10.1/Kpts-II/2000 tentang pedoman Pemberian Izin Usaha Pemanfaatan Kayu Hutan Tanaman yang dikeluarkan tanggal 6 November 2000 dinyatakan tidak berlaku lagi. Sedangkan selama ini keputusan Menteri Kehutanan itu menjadi dasar bagi Bupati Pelalawan dalam memberikan izin.

Selanjutnya Menteri Kehutanan mengeluarkan surat edaran nomor: SE.02/Menhut-II/2004 tanggal 13 Agustus 2004 yang menyatakan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Tanaman yang diterbitkan oleh Bupati/Walikota sebelum tanggal 5 Februari 2003 dapat diakui dan dilayani namun pemberian izin ini tentu saja perlu dilakukan verifikasi oleh pihak Kementerian Kehutanan.

Hal ini ditindak lanjuti dengan keluarnya peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.03/Menhut-II/2005 tanggal 18 Januari 2005 tentang Pedoman Verifikasi izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Tanaman yang diterbitkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota, apabila hasil verifikasi izin tersebut sesuai dengan prosedur yang berlaku, maka Menteri Kehutanan akan menerbitkan Pembaharuan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada hutan tanaman yang diterbitkan Gubernur atau Bupati/Walikota.

SIMPULAN

Tumpang tindihnya kebijakan dalam izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu hutan tanaman karena adanya dualisme kebijakan diantara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Peraturan awal memberikan kekuatan kepada pemerintah pusat untuk mengeluarkan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu hutan tanaman kepada perusahaan yang akan melakukan eks-

plorasi hasil hutan. Namun sejak era reformasi dan terbitnya PP No. 34 Tahun 2002 menjelaskan bahwa izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu hutan tanaman berada di tangan pemerintah daerah sebagai pelaksana otonomi daerah. Sehingga hal ini mengakibatkan terjadinya tumpang tindih kebijakan dan di sisi lain mengakibatkan kebingungan kepada pihak perusahaan dalam memberikan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu hutan tanaman.

Tumpang tindih pemberian dan pengaturan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan terjadi secara kolektif. Secara kebijakan politik tidak salah namun secara hukum ini menjadi bukti kesalahan sah dimata hukum. Rantai perizinan kehutanan baru bisa dilaksanakan apabila semua unsur telah melaksanakan fungsinya masing-masing. Dengan perkataan lain pemberian Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan adalah pekerjaan yang bersifat kolektif yang

melibatkan pihak Dinas Kabupaten, Dinas Provinsi, Kementerian Kehutanan dan Pengusaha.

DAFTAR RUJUKAN

- Eddy Wibowo, 2005, *Seni Membangun Kepemimpinan Publik*. BPFE: Yogyakarta.
- Harold D. Laswell, 1971, *A Preview of Policy Sciences*, American Elsevier, New York.
- Rian Nugroho, 2003, *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Elekmedia Komputindo: Jakarta.
- S.A Wahab, 1997, *Analisa Kebijakan Negara dari Formulasi ke Impelentasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara: Jakarta
- Sunggono, Bambang, 1994, *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Thomas R. Dye, 1978, *Understanding Public Policy*, Prentice Hall, Inc. Englewood Cliffs, NJ.