

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. LATAR BELAKANG MASALAH

Minggu, 26 Desember 2004 pukul 08.45 WIB merupakan hari yang tidak pernah akan terlupakan bagi masyarakat Aceh khususnya, Indonesia dan dunia pada umumnya. Gempa yang disusul dengan gelombang tsunami telah meluluh lantakkan wilayah pesisir Nanggroe Aceh Darussalam. Sontak wilayah paling barat kepulauan Indonesia itu yang selama puluhan tahun dilanda konflik antara GAM dan pemerintah RI menjadi lautan duka, dan tak heran seluruh mata, simpati, dan empati dialamatkan ke negeri yang dikenal dengan sebutan Serambi Mekkah.

Aceh memang sedang berduka, gempa dengan kekuatan super besar yang terjadi selama tiga kali ( pertama 7,8 SR, kedua 8,4 SR, ketiga 8,9 SR )<sup>1</sup>, yang disusul dengan gelombang tsunami menjadi mimpi buruk bagi segenap warga Aceh. Sepertiga wilayah Aceh porak-poranda, 132.000 orang meninggal, puluhan ribu orang hilang, dan ratusan ribu orang lainnya kehilangan tempat tinggal dan harta benda lainnya<sup>2</sup>. Keadaan seperti ini membuat seluruh masyarakat terpukul dan putus asa, bahkan hampir seluruh masyarakat korban bencana pesimis menghadapi masa depan. Bagaimana tidak, anak-anak yang merupakan harapan bangsa di masa depan harus menerima kenyataan pahit dan paling buruk yang akan mereka kenang sepanjang umur hidup mereka, mereka kehilangan orang-orang yang paling mereka sayangi yang selama ini menjadi tumpuan mereka

---

<sup>1</sup>*Kompas*, 27 Desember 2004, sumber data BMG.

<sup>2</sup>Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Juni 2005.

untuk meraih cita-citanya di masa depan. Harapan suram memang sedang menghantui benak dan pikiran mereka. Namun untuk sementara waktu, hal itu dapat diatasi. Masyarakat korban bencana dan anak-anak yang pada saat itu masih tinggal ditenda-tenda pengungsian sejenak dapat berbahagia, karena ternyata Aceh tidak sendirian dalam menghadapi masalah yang sangat besar dan menyakitkan ini. Simpatik yang mengalir deras dari penjuru negeri dan dunia setidaknya dapat sedikit memberikan harapan bagi masyarakat Aceh. Ya!, bencana yang dicatat sebagai musibah terbesar sepanjang sejarah umat manusia di muka bumi ini membuat semua orang ingin berpartisipasi untuk membantu dan meringankan beban saudara-saudaranya di Aceh yang sedang ditimpa musibah dan kesedihan.

Hari demi hari berlalu, mereka hidup di tenda-tenda pengungsian dengan keadaan kritis dan sangat menyedihkan, semua serba keterbatasan, bahkan mereka hidup di bawah bayang-bayang ketidakpastian tentang nasib mereka. Masyarakat Aceh atau dengan sebutan lain tanah rencong terkenal sangat religius. Menerima semua ini dengan kesabaran sembari berusaha dan memohon kepada Allah SWT akan kehidupan layak di masa depan dan bangkit dari keterpurukan. Masyarakat Aceh percaya bahwa perlahan demi perlahan mereka akan kembali mampu menata hidup seperti dahulu bahkan lebih baik dari apa yang pernah terjadi. Hal ini dapat dibuktikan dengan semakin hari, wajah tanah rencong berangsur-angsur pulih. Ini tidak lepas dari semangat persaudaraan yang dimiliki bangsa Indonesia. Kita dapat melihat di media cetak, media elektronik. Bagaimana para relawan dari

dari fase tanggap darurat hingga pada proses perencanaan rekonstruksi. Bukanlah pekerjaan mudah dalam menangani bencana terbesar sepanjang sejarah umat manusia. Dibutuhkan keseriusan dan keikhlasan untuk menata Aceh kedepan. Betapa tidak, Aceh bukan hanya mengalami kehancuran secara fisik dalam artian bencana tidak hanya mengancurkan infrastruktur yang ada, melainkan kehancuran terbesar yang diakibatkan bencana yang maha dahsyat ini adalah trauma sangat dalam yang menghantui benak masyarakat yang selamat dari bencana, yang nantinya mempunyai tugas untuk membangun “*Nanggroe*” di masa depan.

Yang menjadi catatan adalah hampir 70 % dari masyarakat yang selamat dari bencana adalah anak-anak yang masih berusia sekolah<sup>3</sup>. Yang di depan mereka masih banyak tantangan untuk membawah Aceh lebih baik di masa akan datang. Peran pemerintah sangat dibutuhkan untuk melindungi mereka dari ancaman sekelompok pihak yang memanfaatkan situasi ini untuk mewujudkan kepentingan untuk mendapatkan keuntungan.

Satu bulan pasca gempa dan gelombang tsunami menghatam pesisir barat pantai Aceh, berbagai macam pihak mulai melakukan aktivitasnya untuk mendapatkan keuntungan mulai terlihat jelas. Maraknya perdangangan anak-anak korban bencana sangat mengkhawatirkan masyarakat pada saat itu, di sini terlihat jelas, betapa lamban dan kurang jelinya pemerintah dalam mengatasi hal ini bahkan sampai-sampai dua bulan pasca tsunami terjadi temuan yang sangat fantastis. Temuan itu adalah  $\pm$  200 anak korban tsunami yang usianya dibawah 12

tahun di bawa ke Jakarta dan ditempatkan di sebuah yayasan milik salah satu umat beragama di Indonesia.

Dari keterangan yang didapat dari anak-anak yang tidak berdosa ini mereka diajarkan tatacara mereka, belajar kitab mereka, dan segala bentuk kepercayaan mereka lainnya.<sup>4</sup> Hal ini semakin menambah luka bagi masyarakat Aceh yang terkenal taat dalam menjalankan ibadah dan syariat khususnya Islam. Walaupun sedikit terlambat namun lebih baik dari pada tidak sama sekali. Pemerintah yang diwakili oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono akhirnya mengeluarkan statement yang menyatakan bahwa "Anak – anak Aceh dilarang dibawa keluar dari Aceh", gambaran tersebut semakin menguatkan bahwa pentingnya peran pemerintah dalam melindungi masyarakat atau warga negaranya dari praktek-praktek segolongan orang yang memanfaatkan situasi ini dalam menjalankan misi-misinya yang dapat merugikan masyarakat lainnya.

Bencana tidaklah selamanya mendatangkan dan menyisakan duka semata. Namun ada hikmah dan berkah yang sangat besar yang dirasakan masyarakat Serambi Mekkah Nanggroe Aceh Darussalam dari bencana yang maha dasyat tersebut. Secara kasat mata pembangunan-pembangunan mulai dilaksanakan terutama infrastruktur pemerintahan, rumah sakit, dan sekolah-sekolah, agar anak-anak dan masyarakat tidak lagi larut di dalam kesedihan. Masyarakat kembali dapat beraktivitas seperti biasa walaupun dalam keadaan darurat dan masyarakat

Titik terang tentang masa depan Nanggroe Darussalam mulai terlihat. Kurang dari empat bulan pasca gempa dan tsunami di Aceh, tepatnya 16 april 2005 lahirlah sebuah *KEPRES No 63 / M Tahun 2005* tentang pembentukan BRR NAD-Nias (Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi). Lembaga ini bertugas selama empat tahun sejak ditetapkannya. Mereka bertanggungjawab langsung kepada presiden dan dapat diangkat kembali. Dengan demikian, sebuah lembaga yang dibentuk dengan ladasan hukum sudah sepiantasnya pula dalam menunjukkan sebuah kerja yang profesional, akuntabel, transparan dan partisipatif sehingga pola rehabilitasi dan rekonstruksi yang dijalankan sesuai dengan keinginan dan kebutuhan masyarakat.

Namun setaahun sudah lembaga ini mengemban tugas rehabilitasi dan rekonstruksi belum terlihat jelas tanda-tanda dan hasil kerja yang sangat memuaskan dari lembaga ini. Ya! Sebuah lembaga yang melibatkan banyak pihak dengan kucuran dana yang sangat luar biasa fantastik. Dan keberadaan sebuah badan khusus untuk menangani persoalan ini menjadi sangat menentukan untuk memberikan pemenuhan kebutuhan mendasar bagi korban secara adil dan juga cepat. Yang pasti seluruh masyarakat Aceh sangat menggantungkan harapannya pada lembaga ini dalam rentan waktu yang singkat hanya empat tahun untuk melakukan kerja-kerja produktif menata seluruh aspek kehidupan masyarakat di Aceh. Agar Aceh dapat berjalan kembali seperti dulu dengan generasi dan sebuah sistem yang baru.

Bencana gempa dan tsunami tidaklah selamanya membawa mudharat bagi masyarakat Aceh. Berkah kembali menaungi seluruh wilayah Nanggroe Aceh

Darussalam. Kurang dari delapan bulan pasca bencana, berkah yang paling dinantikan dan amat disyukuri adalah terciptanya perdamaian di provinsi yang lebih dari 30 tahun berkonflik. Senin, 15 agustus 2005 merupakan hari yang bersejarah bagi masyarakat Aceh. Bertempat di Helsinki, Finlandia melalui perundingan yang cukup panjang dan sangat melelahkan akhirnya nota kesepahaman bersama (MOU) perundingan antara pemerintah RI dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) ditandatangani kedua belah pihak. Pemerintah RI diwakili oleh menteri hukum dan perundang-undangan Hamid Awwaluddin sedangkan dari pihak GAM diwakili oleh Malik Macmud yang difasilitasi oleh mantan perdana menteri Finlandia, Marthi Arthisari.

Hasil perundingan ini juga melahirkan sebuah lembaga yang diberi nama Aceh Monitoring Mission (AMM). Lembaga ini bertugas selama satu tahun dan dapat diperpanjang. Lembaga ini juga bertugas memonitor proses perdamaian di Aceh dan mensosialisasikan butir-butir dari hasil nota kesepahaman kepada masyarakat. Salah satu isi dari butir-butir nota kesepahaman itu adalah tentang pelaksanaan pemerintahan Aceh yang menitikberatkan pada syariat Islam. Karena tidak dapat dipungkiri bahwa masyarakat Aceh sangat kental dengan budaya Islami. Perjuangan untuk membentuk pemerintahan Aceh tidaklah mudah, itu dibuktikan melalui pembahasan tentang Rancangan Undang-Undang Pemerintahan Aceh (RUU PA) yang cukup panjang.

Tarik ulur dan tawar-menawar antara pemerintah pusat dan pemerintah Aceh kembali terjadi, karena ada beberapa pasal yang krusial dalam RUU PA yang coba dihilangkan oleh pemerintah pusat. Sebagai contoh pembagian hasil

sumber daya alam migas dan masalah pelaksanaan PILKADA yang memungkinkan calon kepala daerah dicalonkan tidak melalui partai tetapi boleh dicalonkan secara independen.

Akhirnya penantian panjang masyarakat Aceh untuk mempunyai pemerintahan sendiri, namun masih tetap dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) terwujud juga dengan jalan kompromis. Tepatnya, 7 agustus 2006 (Sepuluh hari sebelum peringatan ulang tahun kemerdekaan RI), melalui sidang paripurna DPR RI RUU PA disahkan menjadi Undang-Undang Pemerintahan Aceh. Walaupun Undang-Undang Pemerintahan Aceh ini telah disahkan, namun masyarakat masih mengagap masih ada kebutuhan yang belum terakomodir. Tetapi, itulah demokrasi yang penuh dengan kompromi. Masyarakat harus sedikit berlapang dada, khususnya di sini pihak GAM dalam menerima keputusan yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

Kembali pada proses rekonstruksi, pemerintah dalam hal ini dituntut untuk berperan aktif dalam melaksanakan agenda rehabilitasi dan rekonstruksi di Aceh, bukan menyerahkan sepenuhnya kepada suatu badan yang telah dibentuk oleh pemerintah. Artinya pemerintah harus berperan lebih aktif untuk mengontrol kerja-kerja lembaga tersebut. Karena ini semua tidak terlepas dari fungsi negara yang harus melindungi hak-hak warga negaranya.

Namun kenyataan di lapangan pada proses rehabilitasi dan rekonstruksi tidaklah berjalan seperti diharapkan masyarakat Aceh, khususnya masyarakat korban bencana. Keberadaan NGO asing di Aceh akhirnya menjadi bumerang

rehabilitasi dan rekonstruksi. Keadaan seperti ini membuat para NGO tersebut membutuhkan tenaga kerja dalam jumlah besar. Seperti kita ketahui, nilai tukar mata uang kita sangat rendah sekali dibanding dengan nilai tukar mata uang asing khususnya dolar AS. Sementara gaji yang ditawarkan oleh para NGO tersebut dalam hitungan dolar AS. Jelas bahwa, masyarakat mempunyai kemampuan sumber daya manusia yang tinggi berbondong-bondong mendaftarkan diri untuk dapat bekerja di NGO tersebut. Hal ini dimanfaatkan oleh masyarakat yang berprofesi sebagai pedagang untuk meraup keuntungan yang besar, karena mereka mengetahui pendapatan masyarakat yang bekerja di NGO sangatlah besar. Hal ini sama artinya pendapatan masyarakat yang tinggi secara otomatis biaya hidup akan ikut naik. Yang perlu diketahui adalah tidak semua masyarakat Aceh mendapatkan berkah dari keberadaan NGO asing tersebut.

Realitas di lapangan menunjukkan bahwa keadaan masyarakat korban bencana sangat ironis dan tragis. Jangankan mendapatkan gaji yang besar bahkan untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka sehari-hari saja tidak mencukupi, akibat biaya hidup yang terlalu besar yang dikarenakan keberadaan NGO asing di Aceh. Tak heran sebagian masyarakat mengeluarkan bahasa yang cukup liris untuk didengar, masyarakat korban bencana mengatakan bahwa mereka adalah *"korban bencana yang akhirnya menjadi korban rekonstruksi"*.

Bukankah pemerintah mengagendakan program rehabilitasi dan rekonstruksi untuk menata dan meningkatkan taraf hidup masyarakat yang saat ini sangat terpuruk karena bencana. Namun apakah yang seharusnya dilakukan oleh pemerintah ketika melihat kondisi di lapangan sangat jauh dari apa yang

diharapkan, bahkan masyarakat lebih terpuruk lagi. Masih layakkah BRR menjalankan proses rehabilitasi dan rekonstruksi, ketika kita dapat melihat dengan kasat mata bahwa kerja-kerja yang dilakukan oleh lembaga ini tidak ada yang menggembirakan dan sangat-sangat tidak efektif. Dan seperti apa posisi pemerintah dalam mengontrol NGO asing dalam membantu rekonstruksi di Aceh.

Sejumlah pertanyaan di atas membuat pemerintah harus melakukan evaluasi terhadap proses rekonstruksi yang sudah berjalan, karena pemerintah sudah sepatutnya mendengar teriakan sumbang masyarakat korban bencana. Jangan sampai keadaan seperti ini terus-menerus dibiarkan tanpa penyelesaian, yang nantinya akan membuat masyarakat Aceh kembali merasa antipati terhadap pemerintah, yang dapat berakibat disintegrasi bangsa. Karena masyarakat Aceh punya sejarah kelam terhadap pemerintah Indonesia. Jangan sampai perdamaian yang sudah disepakati berbuah konflik kembali akibat pemerintah yang tidak jeli dan tidak mampu mengawal proses rehabilitasi dan rekonstruksi di Aceh. Karena untuk menciptakan sebuah perdamaian dan tegaknya keadilan di tanah rencong, ratusan ribu nyawa yang harus melayang.

## **B. PERUMUSAN MASALAH**

Dari pembahasan latar belakang yang diuraikan diatas, akhirnya muncul rumusan masalah sebagai berikut: ***Bagaimana kinerja Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi NAD Sebagai Manifestasi Negara***

## **C. TUJUAN PENELITIAN**

1. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui sejauh mana pemerintah menjalankan fungsinya melindungi hak-hak masyarakat korban bencana.
2. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui sejauh mana keseriusan sebuah lembaga yang dibentuk oleh pemerintah dalam hal ini BRR, dalam proses rehabilitasi dan rekonstruksi di Aceh.
3. Penelitian ini juga bertujuan untuk mengetahui sejauh mana hasil yang sudah dicapai BRR selama berada di Aceh.
4. Sebagai sebuah bentuk uji materi terhadap apa yang selama ini penulis peroleh dalam dunia akademik.

## **D. KERANGKA DASAR TEORI**

Kerangka dasar teori merupakan bagian yang terdiri dari uraian yang menjelaskan variabel-variabel dan hubungan berdasarkan konsep atau defenisi tertentu. Teori adalah serangkaian konsep, defenisi dan proposisi yang saling berkaitan dan bertujuan untuk memberikan gambaran yang sistematis tentang satu fenomena.

### **I. Teori Negara**

Dari catatan sejarah paling awal, manusia dalam mempertahankan hidupnya selalu berkumpul bersama-sama untuk menghadapi tantangan alam yang hidup maupun yang mati secara kolektif. Oleh sebab itu dalam perjalanannya kita

politik yang didasarkan pada wilayah atau teritorial. Secara singkat sebelum lahirnya negara, diawali oleh perkumpulan-perkumpulan yang akhirnya dapat membuka jalan menuju suku-suku, desa-desa, kota-kota bertembok perkebunan, kerajaan, kekaisaran dan bagian-bagiannya, dan yang paling baru adalah negara.

Dari pengertian awal sebuah negara, telah terdapat pemahaman bahwa individu tidak bertindak sendiri. Tetapi berhubungan dengan kelompok-kelompok sosial.

Dalam sebuah negara, kelompok-kelompok sosial yang ada secara keseluruhan adalah warga negara yang merefleksikan pekerjaan, pandangan politik, kepercayaan-kepercayaan agama dan gaya hidup didalamnya. Dan satu kelompok yang meliputi itu semua. Kata " negara " sama dengan " *stätt* " dalam bahasa jerman, atau " *state* " dalam bahasa inggris yang mempunyai dua arti:

1. Negara adalah masyarakat atau wilayah yang merupakan satu kesatuan politis.
2. Negara adalah lembaga pusat yang menjamin kesatuan politis itu, yang menata dan kemudian menguasai wilayah itu.<sup>5</sup>

Max Weber, mendefenisikan negara sebagai suatu komunitas manusia yang berhasil mengklaim monopoli atas penggunaan kekerasan yang sah dalam masyarakat. Sedangkan Miriam Budihardjo dalam bukunya mengatakan, negara merupakan dari pelbagai kekuasaan politik, ia merupakan organisasi pokok dari pelbagai kekuasaan politik, negara dapat dipandang sebagai suatu alat (*a gency*)

dari masyarakat untuk mengatur hubungan manusia dalam masyarakat dan menertibkan gejala-gejala kekuasaan dalam masyarakat.<sup>6</sup>

Negara merupakan unit politik yang didefenisikan menurut teritorial, populasi dan otonomi pemerintah yang secara efektif mengontrol wilayah dan penghuninya tanpa menghiraukan homogenitas etnis. Negara menyediakan suatu dasar yuridiksi politik dan hukum dalam bentuk kewarganegaraan.<sup>7</sup>

Dari pemahaman awal dari defenisi dan arti negara di atas, maka kita dapat bertolak pada penentuan dasar, bahwa negara sebagai pusat pemersatu masyarakat serta mempunyai fungsi dasar dan hakiki sebagai pembuat ketetapan aturan-aturan kelakuan yang mengikat. Dengan demikian maka negara akan mempromulgamkan, menerapkan, dan menjamin seperlunya secara memaksa. Dan negara adalah lembaga satu-satunya yang berhak menggunakan paksaan fisik guna menjamin keberlakuan aturan-aturannya.

Fungsi dan peranan negara seperti diatas hanya dapat terlaksana apabila ada pengakuan masyarakat terhadap wewenang negara. Pengakuan masyarakat terhadap wewenang negara untuk menetapkan hukum dan untuk menjamin keberlakuannya termasuk hakekat negara. Tidak segenap sistem kekuasaan merupakan negara, negara bukan sistem kekuasaan murni, kemampuan negara untuk seperlunya menindas segala pembangkang bukanlah dasar primer kekuasaan negara, melainkan bersifat sekunder dan penunjang.<sup>8</sup>

Bahwa negara merupakan lembaga yang secara defenitif memastikan aturan-aturan kelakuan dalam wilayahnya, terungkap dalam istilah kedaulatan.

<sup>6</sup> Prof miriam Budihardjo, *Dasar – dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama Jakarta, hal 36-38

<sup>7</sup> Theodore A coulombis, *Pengantar hubungan internasional*, 1990, hal 66.

<sup>8</sup> *Op. Cit*, Franz Magnis Suseno, hal 170.

dalam bentuk struktural adjustment program, berimplikasi terhadap ketidakmampuan negara untuk menolak, dan akhirnya negara telah kehilangan fungsi idealnya dihadapan masyarakatnya.

Kenichi Ohmae, salah seorang teoritis neoliberal menjelaskan bahwa sebuah negara sudah keilangan maknanya dan akan digantikan dengan kemunculan negara-negara kawasan. Dalam bahasa Ohmae hal ini terjadi akibat gempuran tiga "I" *Investasi, Industrialisasi, Informasi dan komunikasi (teknologi)*. Tiga "I" inilah yang menyebabkan sebuah negara untuk berpikir ulang kembali tentang konsep kedaulatan politik, ekonomi dan budaya.

1. Investasi sebagai "I" yang pertama tidak lagi dibatasi oleh batas teritorial sebuah negara. Dunia masa kini ditandai dengan kemudahan sebuah perusahaan atau seseorang untuk berinvestasi, dimanapun seseorang itu berada maka dengan mudah bisa menginvestasikan kekayaannya tanpa perlu berhadapan dengan aturan prosedural yang melelahkan. Puluhan tahun yang lalu, aliran dana lintas batas selalu antar negara, dari pemerintah ke pemerintah atau dari agen peminjam multilateral ke pemerintah. Tetapi, untuk masa sekarang tidak berlaku lagi, setiap orang bebas berinvestasi tergantung dari kesempatan yang ada.
2. Multinational Corporation (MNC), sebagai penggerak industrialisasi, akan memasuki setiap negara yang sanggup menyediakan tempat mereka untuk hidup dan memperoleh

dengan pemerintah negaranya atau negara tempat tujuan berinvestasi. Dahulunya sebuah negara memiliki otoritas yang sangat kuat, bahkan bisa menghalangi sebuah perusahaan asing untuk masuk. Misalnya, melalui sistem proteksi dengan wujud, pajak masuk tinggi dan subsidi untuk produk dalam negeri. Tetapi kini hal seperti itu mulai ditinjau ulang. Nah, pada titik inilah “I” kedua yaitu industrialisasi memainkan perannya.

3. Teknologi informasi dan komunikasi sebagai “I” ketiga, memainkan peran yang sangat penting dalam membangun sebuah jaringan yang terintegrasi sepenuhnya dalam dunia internasional. Dengan bantuan teknologi informasi perusahaan-perusahaan besar dari Jepang, Amerika, dengan mudah dapat mengontrol kegiatannya di negara lain tanpa harus bersusah payah pergi ke negara tersebut.

Seorang ilmuwan sosial Greenberg membagi negara dalam empat aspek, yaitu:<sup>9</sup>

*Pertama*, Greenberg menyebutkan negara sebagai pengaturan kekayaan (*property rule*). Negara mengatur bagaimana kekayaan diproduksi dan bagaimana kemudian negara membagikannya. Dalam sebuah negara kapitalistik, aturan kekayaan ini didasarkan pada prinsip-prinsip kapitalisme. Begitu juga dalam negara feodal, aturan didasarkan pada prinsip-prinsip feodalisme. Asumsinya disini adalah bahwa masyarakat dapat digolong-golongkan berdasarkan organisasi

yang dijalankan, bahwa negara dalam sebuah masyarakat akan mengartikulasikan, mewakili dan melindungi inti dari berbagai organisasi masyarakat tersebut. Artikulasi, perwakilan dan perlindungan ini diwujudkan dalam seperangkat aturan, pengarah, dan larangan, baik secara formal maupun informal. Dengan demikian negara merupakan sistem kekuasaan untuk tujuan tertentu, yakni penguasaan sumber daya ekonomi dan politik. Setiap sistem memperlihatkan bagaimana sumber daya diatur, dan kelompok masyarakat mana yang diuntungkan.

*Kedua*, Rezim adalah sekelompok orang yang menguasai negara. Menurut Stephen D. Kranser, rezim lebih dikaitkan dengan prinsip-prinsip, norma-norma, aturan-aturan, dan prosedur pengambilan keputusan yang dianut oleh penguasa sebuah negara. Dalam pengertian kedua, rezim bisa otoriter, demokratis, atau variasi dari keduanya. Perubahan rezim berarti perubahan prinsip-prinsip, norma-norma, aturan-aturan dan prosedur pengambilan keputusan.

*Ketiga*, aparat birokrasi adalah agen pelaksana atas kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh negara. Birokrasi adalah kekuatan yang terlembaga yang mempunyai wewenang menjalankan kekuasaan negara. Konsep aparat birokrasi Greenberg hampir sama dengan konsep birokrasi Max Weber. Para birokrat merupakan mesin negara, mereka mempunyai posisi netral dan hanya mengikuti aturan-aturan yang sudah ada. Namun dalam perjalanannya, aparat birokrasi mempunyai kekuatan dan kemandirian sendiri. Yang bisa mempengaruhi sebuah kebijakan organisasi. Kalau demikian halnya, pemerintah atau aparat birokrasi disamping sebuah lembaga yang netral (sebagai aparat teknis), juga lembaga yang bisa mengambil keputusan berdasarkan kebijaksanaan para pimpinan disana

(sebagai aparat politis). Akibatnya aparat birokrasi seperti ini, mau tidak mau merupakan salah satu unsur yang mandiri dalam negara. Yang jelas mereka bukan hanya sebagai alat mati.

*Keempat*, kebijakan merupakan keputusan-keputusan publik yang diambil oleh negara dan kemudian dilaksanakan oleh aparat birokrasi. Dalam proses pengambilan kebijakan itu sendiri tentunya melibatkan berbagai elemen penting negara. Kebijakan merupakan sesuatu yang nyata dan merupakan produk terakhir dari negara. Kita bisa melihat jenis negara, rezim, dan sifat rezim dari negara tersebut dari kebijakan-kebijakan yang dihasilkan.<sup>10</sup>

Dari berbagai aspek pembentukan negara ini, kemudian negara dituntut untuk menjalankan kepentingan dan kebutuhan-kebutuhan bersama. Dapat dikatakan bahwa negara mempunyai tujuan terakhir yaitu menciptakan kesejahteraan dan kebahagiaan masyarakat. Menurut Roger H. Sotau, tujuan negara adalah memungkinkan rakyatnya berkembang dan menciptakan daya ciptanya sebebaskan mungkin. Menurut Harold J. Laski, menciptakan keadaan di mana rakyatnya dapat mencapai terwujudnya keinginan secara maksimal, seperti misalnya negara RI, mempunyai tujuan untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan

---

<sup>10</sup> Arief Budiman. *Teori negara, kekuasaan dan ideologi*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.<sup>11</sup> Yang berdasarkan kepada nilai-nilai yang tertuang dalam butir-butir Pancasila.

### **Negara Kesejahteraan**

Bila membaca ulang UUD 1945, akan tertangkap spirit amat kuat bahwa para pendiri sejatinya ingin membangun Indonesia menjadi negara kesejahteraan modern (*welfare state*). Tujuan pokok negara kesejahteraan antara lain:

- a. Mengontrol dan mendayagunakan sumber daya sosial ekonomi untuk kepentingan publik.
- b. Menjamin distribusi kekayaan secara adil dan merata
- c. Mengurangi kemiskinan
- d. Menyediakan asuransi sosial (pendidikan dan kesehatan) bagi masyarakat miskin
- e. Menyediakan subsidi layanan sosial dasar bagi masyarakat
- f. Memberi proteksi sosial bagi tiap warga negara

Melalui intervensi kebijakan yang tepat yang merujuk pada kesejahteraan sosial untuk pekerja, pembangunan sosial dapat diarahkan untuk: menciptakan lapangan kerja, mengembangkan modal manusia, memobilisasi modal sosial, mengakumulasi aset produktif, dan merintis serta mengembangkan usaha kecil dan menengah.

Selama ini kita belum pernah membangun kelembagaan publik dan menyiapkan perangkat sistem yang mendukung program sosial secara permanen dan berkelanjutan. Kita pernah mengembangkan *Inpres desa tertinggal*, *proyek*



Kedaulatan dapat dibedakan dalam dua pengertian, yaitu:

1. Kedaulatan ke dalam.

Negara mempunyai kekuatan yang sah untuk mengambil suatu kebijakan atas masalah-masalah yang terjadi dalam wilayah negara tanpa tergantung dari pihak yang mempunyai wewenang lebih tinggi.

2. Kedaulatan ke luar.

Tidak ada pihak dari luar negara yang berhak untuk mengatur sesuatu dalam wilayah negara.

Namun seiring dalam perjalanannya, kedaulatan yang dimiliki suatu negara ternyata telah dirampas oleh gelombang globalisasi. Globalisasi yang dimotori oleh negara-negara maju telah memaksa suatu negara untuk membuka luas lahannya untuk dijadikan pusat investasi tanpa melewati mekanisme kontrak yang rumit. Keadaan ini diperparah oleh keterlibatan organisasi internasional yang mendukung sepenuhnya program dan tujuan mereka. Sebagai konsekuensi logis negara tidak mampu lagi membatasi, mengontrol dan mengarahkan investor asing yang masuk di wilayahnya. Fenomena ini adalah hanya salah satu kasus dari sekian kasus yang membuktikan bahwa negara telah kehilangan kedaulatannya di hadapan globalisasi yang dimotori oleh organisasi internasional.

Seperti yang ditulis Franz Magnis Suseno menyatakan bahwa globalisasi merupakan:

*" Dalam kenyataannya tidak ada negara yang sama sekali berdaulat... keanggotaan dalam organisasi internasional juga mengurangi kedaulatan suatu negara ".<sup>12</sup>*

<sup>12</sup>Ibid, Franz Magnis Suseno, hal 185.

Untuk menjaga dan mendukung wewenang suatu negara, untuk memberlakukan segala aturan dan arah kebijakan yang telah diambil, negara sangat memerlukan pengakuan atas kekuasaan yang telah diberikan masyarakatnya. Dengan kekuasaan yang mutlak, maka ini akan mempermudah negara untuk melakukan apa saja yang diinginkan, walaupun bertentangan dengan kepentingan masyarakatnya.

Yang menjadi pertanyaan adalah, bagaimana suatu negara yang jelas-jelas tidak berpihak pada kepentingan masyarakatnya mampu mempertahankan kekuasaannya? Bagaimana masyarakat patuh pada kekuasaan negara yang tidak berpihak kepada kepentingan mereka, justru melayani dan melindungi kepentingan suatu golongan.

Antonio Gramsci, dengan analisisnya menyebut fenomena ini dengan "*kekuasaan hegemonik*". Kekuasaan hegemonik merupakan kekuasaan yang diterima atau dianggap sah oleh kelompok masyarakat yang lain.

Sedangkan untuk mendapatkan kekuasaan hegemonik ini, negara menggunakan senjata ampuh yaitu dengan berbagai konsep ideologi yang dimasifkan melalui keyakinan-keyakinan yang sulit untuk ditolak oleh masyarakatnya.<sup>13</sup>

Masyarakat adalah salah satu faktor terpenting dalam penciptaan dalam suatu negara. Dalam pengertiannya sendiri, masyarakat adalah sekelompok orang yang melakukan relasi sosial mempunyai tujuan yang sama dan menempati suatu wilayah dan memiliki segenap nilai-nilai yang mengaturnya.

Masyarakat adalah sekelompok manusia yang hidup bersama dan bekerjasama untuk terwujudnya keinginan-keinginan mereka bersama. Dalam perkembangan selanjutnya, tentunya masyarakat dalam satu wilayah dengan wilayah lain akan melakukan relasi sosial dalam hal ini tidak menutup kemungkinan akan menimbulkan friksi-friksi akibat pluralnya karakteristik yang terkandung dari masyarakat itu sendiri. Sehingga untuk menjaga ke dinamisan, masyarakat yang satu dengan yang lain memerlukan sebuah kekuatan yang mengaturnya. Dengan proses yang panjang maka muncullah kekuatan negara yang difungsikan sebagai penengah antara masyarakat yang berbeda. Seperti yang ditulis Robert Macliver, dalam bukunya masyarakat adalah suatu sistem hubungan-hubungan yang ditertibkan.<sup>14</sup>

Tidak dapat dipungkiri, begitu besar fungsi negara dalam melakukan kepentingan-kepentingan masyarakat dan tentu saja dimana ada kondisi masyarakat yang miskin misalnya, ini sebagai tanggungjawab sepenuhnya oleh negara dengan perangkat hukum dan pemerintahannya.

## II. Teori Kebijakan

Menurut Hogwood dan Gun yang diikuti oleh Abdul Wahab, kebijakan dapat diartikan sebagai suatu proses, yang selanjutnya dikemukakan sebagai berikut:

*“Kalau kita memandang kebijakan sebagai suatu proses maka pusat perhatian diberikan tahap-tahap yang biasanya yang dilalui oleh kebijakan itu. Pada umumnya tahap-tahap atau aspek-aspek proses kebijakan tersebut mencakup isu-isu dan penyusunan agenda*

---

<sup>14</sup>Op.,Cit, Prof Miriam Budihdjo. 32-35

*pemerintah, perumusan dan program, perumusan dan program-program evaluasi dan dampak kebijakan, revisi kebijakan atau pengakhiran kebijakan”.*<sup>15</sup>

Charles Bullrek III, James Anderson dan David W Brandy yang pendapatnya dikutip oleh Santoso mengatakan :

*“Proses kebijakan adalah berbagai aktivitas melalui darimana kebijakan pemerintah dibuat. Proses kebijakan itu terdiri dari enam tahapan (1) rumusan masalah, (2) pembuatan agenda, (3) pembuatan kebijakan, (4) adopsi kebijakan, (5) penerapan kebijakan, (6) evaluasi kebijakan”*<sup>16</sup>

Dari proses berbagai pendapat diatas, penulis merumuskan proses kebijakan tersebut sebagai rangkaian kegiatan dari keseluruhan proses bagian, berupa perumusan masalah kebijakan, penyusunan agenda pemerintah, pengesahan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Menurut Irfan Islamy, proses kebijakan melalui beberapa tahap sebagai berikut:

### **1. Perumusan Masalah Kebijakan**

Tercakup di dalamnya antara lain mengenai masalah kebutuhan dan tuntutan masyarakat yang mendapat tanggapan. Dari pemerintah untuk selanjutnya dituangkan dalam kebijakan yang digariskan.

Jadi perumusan masalah kebijakan dapat disimpulkan sebagai suatu upaya merumuskan dan memilih kemungkinan dari berbagai macam pemecahan

<sup>15</sup> Abdul Wahab, *Pengantar Analisis Kebijakan Negara*, Pustaka Giata, Jakarta, 1990, hlm 22

masalah baik untuk pemenuhan kebutuhan atau tuntutan masyarakat yang dilaksanakan oleh pemerintah.

## **2. Penyusunan Agenda Pemerintah**

Agenda pemerintah adalah serangkaian hal-hal yang secara tegas membutuhkan pertimbangan-pertimbangan aktif dan serius dari pembuat keputusan yang sah atau otoritatif. Agenda pemerintah terdiri atas dua hal yaitu:

- a. *Old Item*, yaitu masalah yang sudah lama.
- b. *Name Item*, yaitu masalah yang baru-baru kali ini timbul.<sup>17</sup>

Dalam penyusunan agenda pemerintahan tidak semua masalah-masalah yang timbul dan berkembang dapat dimasukkan dalam agenda pemerintahan. Masalah-masalah tersebut dapat masuk ke dalam agenda pemerintahan apabila pembuat kebijakan menaruh atau memberikan perhatian yang khusus terhadap masalah-masalah umum (*public problem*) tersebut. Kemudian para pembuat keputusan akan memilih dan menentukan masalah-masalah umum mana yang perlu atau seharusnya memperoleh prioritas utama untuk diperhatikan secara lebih mendalam. Apabila sudah ditentukan maka timbullah isu kebijakan yang segera dapat ditampilkan dalam agenda pemerintah.

## **3. Pengesahan Kebijakan**

Hakekat pengesahan adalah proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama atas dasar prinsip dan ukuran umum, pengesahan kebijakan ini ada dua jenis yaitu:

---

<sup>17</sup>Drs. M. Irfan Islamy MPA, Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara, Jakarta, Bumi Aksara, 1991, hal. 45.

- a. Pengesahan individu yaitu, pengesahan kebijakan yang dilakukan secara individu, contoh: Pengesahan Instruksi Presiden.
- b. Pengesahan kolektif yaitu, proses pengesahan yang dilakukan secara kolektif, contoh: Pengesahan Peraturan Daerah, Keputusan Daerah, dan lain-lain.

Proses pengesahan kebijakan menurut Anderson, biasanya diawali dengan kegiatan "*persuasion bargaining*". *Persuasion* diartikan sebagai untuk meyakinkan orang lain tentang sesuatu kebenaran atau nilai kedudukan seseorang yang mereka mau menerima sebagai miliknya sendiri. Sedangkan kegiatan *bargaining* dapat diartikan sebagai suatu proses dimana dua orang atau lebih yang mempunyai kekuasaan atau otoritas mengatur atau menyesuaikan setidaknya sebagai tujuan-tujuan yang tidak mereka sepakati agar dapat merumuskan serangkaian tindakan yang dapat diterima bersama tetapi tidak terlalu ideal bagi mereka.

Baik *bargaining* maupun *persuasion* keduanya saling melengkapi sehingga penerapan sebuah proses atau kegiatan tersebut akan dapat memperlancar proses pengesahan kebijakan.

Dari pengertian di atas dapat diartikan bahwa pengesahan kebijakan adalah penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakuinya dan ukuran-ukuran yang diterima. Landasan utama untuk melaksanakan pengesahan itu adalah variabel-variabel sosial seperti sistem sosial masyarakat, ideologi, negara dan sistem politik. Apabila suatu usulan kebijakan diberikan

*decision*) yang sah (*legitimate*), dalam pelaksanaannya mempunyai sifat mengikat dan memaksa bagi pihak-pihak yang menjadi sasaran kebijakan.

#### 4. Pelaksanaan Kebijakan

Pelaksanaan kebijakan bukan hanya berhubungan dengan mekanisme keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, yaitu menyangkut masalah konflik, keputusan apa dan siapa, yang memperoleh apa, dari suatu kebijakan.

Pelaksanaan suatu kebijakan memperkirakan bahwa pihak-pihak yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu untuk dapat memainkan perannya dengan baik, artinya para pelaksana kebijakan harus mempunyai kebijakan maksud dan tujuan dari kebijakan tersebut. Kurangnya informasi mengakibatkan adanya gambaran yang kurang tepat, baik pada obyek kebijakan yang akan dilakukan dan hasil kebijakan tersebut yang kemudian dapat berpengaruh pada tingkat dukungan atau partisipasi masyarakat terhadap isi kebijakan tersebut.

#### 5. Evaluasi Kebijakan

Menurut Dye, yang diikuti Silahlahi evaluasi kebijakan merupakan:

*"Studi tentang konsekuensi-konsekuensi kebijakan umum atau merupakan penilaian secara menyeluruh kebijakan efektifitas suatu program dalam mencapai sasarannya."*<sup>18</sup>

Selanjutnya Charles D. Jones mengartikan penilain kebijakan merupakan:

*“Suatu aktivitas yang dirancang untuk menilai hasil-hasil program pemerintah yang mempunyai perbedaan yang sangat penting dalam obyeknya: teknik-teknik pengukuran dan metode analisisnya.”<sup>19</sup>*

### III. Teori Implementasi Kebijakan

Implementasi merupakan salah satu tahap dari keseluruhan proses kebijakan publik, mulai dari perencanaan sampai pada evaluasi, dan implementasi dimaksudkan untuk mencapai tujuan kebijaksanaan yang membawa konsekuensi langsung pada masyarakat yang terkena kebijakan.<sup>20</sup>

Secara sederhana tujuan implementasi kebijakan adalah untuk menetapkan agar tujuan-tujuan kebijakan pemerintah dapat diterima di masyarakat secara realistis.

Van Matter dan Van Horn merumuskan bahwa implementasi kebijakan merupakan:

*“Implementasi kebijakan meliputi tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh pemerintah, individu atau kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dalam keputusan. Hal ini upaya mentransformasikan keputusan ke dalam tahap operasional untuk mencapai perubahan besar atau kecil seperti yang telah ditetapkan dalam keputusan.”<sup>21</sup>*

Implementasi kebijakan berarti usaha untuk mengetahui apa yang senyatanya terjadi sesudah program dirumuskan, yaitu peristiwa-peristiwa atau

<sup>19</sup>Drs. M. Irfan Islamy, *Op., Cit*, hal 83.

<sup>20</sup>Edward III, George C, *Implementing Publik Policy*, Wanshington, Congressional Quartely Press, hal 180.

<sup>21</sup>Van Meter dan Van Horn, Carl E, *The Policy Implementation Proses*, Beverly Hills Sage Publication, Inc, 1975.

kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijaksanaan negara baik menyangkut usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat.<sup>22</sup>

#### E. DEFENISI KONSEPSIONAL

Konsep atau penjelasan adalah sebuah hal yang sangat vital dalam sebuah penelitian biasanya jika masalah dan kerangka teori sudah jelas maka fakta dan fenomena yang menjadi pokok perhatian atau penelitian akan jelas juga, dan sebuah konsep sebenarnya merupakan definisi secara singkat dari sebuah fakta atau fenomena tersebut.

1. Negara adalah salah satu institusi yang mempunyai wewenang untuk mengatur, menentukan arah dengan pertimbangan kepentingan-kepentingan yang muncul dari masyarakat.
2. Masyarakat secara umum dapat didefinisikan sebagai sebuah komunitas yang mempunyai seperangkat kesepakatan guna mewujudkan kesejahteraan bagi anggota-anggotanya.
3. Kebijakan merupakan keseluruhan dari tindakan-tindakan sehubungan dengan persiapan, penentuan, pelaksanaan, penilaian dan pengendalian suatu kebijakan.
4. Implementasi adalah salah satu tahap dari keseluruhan proses kebijaksanaan publik yang dilakukan baik oleh pemerintah, individu atau kelompok dengan melalui tindakan administrasi dan politik untuk

---

<sup>22</sup>Paul Sabatier and Danil Mazmanian, *Top Down and Bottom Up a Proaches Reaserch in journal Of Public Policy*, Prentica Hall, 1986.

mencapai tujuan yang telah ditentukan yang membawa konsekuensi langsung kepada masyarakat yang terkena kebijaksanaan.

#### **F. DEFENISI OPERASIONAL**

Defenisi operasional merupakan petunjuk bagaimana suatu konsep dapat diukur dengan adanya indikator-indikator tertentu.

##### **Peran Negara**

1. Merupakan kumpulan dari berbagai masyarakat dalam suatu wilayah.
2. Mengakomodir kepentingan masyarakat.
3. Mempunyai wewenang untuk mengatur masyarakat menjadi penengah dalam proses sosial.
4. Berkewajiban untuk mensejahterakan masyarakatnya.
5. Kedaulatan sebagai landasan kekuasaan negara untuk mengambil kebijakan, dan aturan yang diberlakukan untuk masyarakatnya.
6. Kekuasaan hegemonik sebagai mekanisme untuk mempertahankan wewenang atas masyarakatnya.

##### **Hak Masyarakat**

1. Terjadi karena adanya beberapa manusia yang melakukan interaksi.
2. Interaksi terjadi karena manusia membutuhkan akan keberadaan manusia lain untuk dapat memenuhi kebutuhan.
3. Dibutuhkan sistem nilai serta norma-norma yang menjadi kesepakatan.
4. Sebagai faktor terpenting terbentuknya suatu negara.

## **G. METODE PENELITIAN**

### **1. Jenis Penelitian**

Adapun jenis penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitik. Yaitu menggambarkan, menguraikan dan menganalisis obyek-obyek, kasus-kasus dan situasi-situasi dengan diteliti.

### **2. Tehnik Pengumpulan Data**

Metode dokumentasi yaitu dengan menggunakan bahan-bahan referensi yang diperoleh melalui institusi-institusi yang terkait, referensi buku, koran dan referensi yang mendukung.

### **3. Unit Analisa Data**

Dalam penelitian ini, penulis akan menjelaskan unit analisa kebijakan negara mengenai pembentukan lembaga yang menangani proses Rehabilitasi dan Rekontruksi pasca bencana di NAD.

### **4. Tehnik Analisa Data**

Tehnik yang dipakai adalah tehnik kualitatif, yaitu menganalisa masalah tanpa menggunakan data statistik atau matematis.

### **5. Wawancara**

Metode wawancara ini dilakukan untuk mendapatkan informasi yang lebih jelas tentang berbagai aspek yang diperlukan serta berhubungan dengan permasalahan dengan penelitian yang bersumber dari masyarakat korban Tsunami

## **6. Observasi**

Observasi merupakan pengamatan yang dilakukan terhadap obyek penelitian secara teliti agar hasil pengamatan dapat dipertanggungjawabkan. Sehingga hasil pengamatan tersebut memberikan gambaran kondisi secara obyektif.

## **H. SISTEMATIKA PENULISAN**

Sistematika penulisan skripsi adalah sebagai berikut:

### **BAB. I**

- A. Latar Belakang Masalah
- B. Perumusan Masalah
- C. Tujuan Penelitian
- D. Kerangka Dasar Teori
- E. Defenisi Konsepsional
- F. Defenisi Operasional
- G. Metodologi Penelitian
- H. Sistematika Penulisan

### **BAB. II**

- A. Profil Daerah Penelitian
- B. Profil Institusi Tempat Penelitian

### **BAB. III**

Bab ini menjelaskan tentang kinerja Badan Rehabilitasi dan Rekontruksi

... ditugaskan menangani...

**BAB. IV**