

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Bencana gempa bumi berkekuatan 5,9 SR yang melanda Kabupaten Bantul, Sabtu, 27 Mei 2006 lalu, selain jatuh ribuan korban jiwa dan materi juga mengakibatkan perubahan aktifitas kehidupan di berbagai sektor. Meskipun masyarakat telah beraktifitas kembali, petani kembali ke sawah, 90% aktifitas perdagangan di 29 pasar tradisional telah berfungsi kembali dan beberapa pengrajin telah melakukan ekspor kembali. namun perlu dukungan bersama untuk memulihkan aktifitas seperti sediakala.

Bupati Bantul Drs HM Idham Samawi beberapa waktu yang lalu mengutarakan sejak dikucurkannya bantuan *living cost* Kabupaten Bantul telah memasuki tahap pemulihan dan rekonstruksi. Meskipun beberapa kecamatan masih yang belum menerima bantuan. Akibat gempa, daya beli warga Bantul sangat rendah sehingga Pemkab Bantul mengambil berbagai kebijakan untuk meringankan beban warga. Bagi petani diberi pinjaman tanpa bunga untuk pembelian benih dan pupuk. Pinjaman dibayarkan setelah panen. Total dana yang dialokasikan sebesar Rp. 7,6 milyar.

Pemkab Bantul membebaskan pungutan restribusi dan biaya pelayanan umum yakni membebaskan pembayaran PBB (Pajak Bumi dan Bangunan), proses pengajuan bisa diajukan secara pribadi atau kolektif.

Selanjutnya membebaskan pajak PPD petani masyarakat kelas menengah

mengurus perijinannya. Membebaskan biaya pembuatan akte kelahiran maupun kematian, dan gratis biaya pembuatan KTP berlaku sampai 31 Desember 2006.

Sementara di bidang pendidikan, Pemkab Bantul menginstruksi semua kepala sekolah negeri dan swasta dilarang memungut biaya pendaftaran. Sekitar 140.000 siswa SD hingga SMA di Bantul tidak diwajibkan memakai seragam selama tahun ajaran 2006/2007. Sekolah juga dilarang melakukan rekreasi dan pesta perpisahan.

Sedangkan di bidang pelayanan kesehatan, gratis biaya konsultasi medis dan obat di 26 Puskesmas dan 64 Pustu (Pusat Pembantu) serta di Rumah Sakit Kelas III di Kab. Bantul sampai 31 Desember 2006. Pemkab Bantul telah mendapatkan MoU (*Memorandum of Understanding*) dari 2 pabrik pupuk yakni Petro Kimia dan Pupuk Sriwijaya) untuk pembelian pupuk dengan kredit tanpa bunga. Serta MoU dengan PT. Semen Gresik untuk pembelian semen dengan harga standar. Pemkab Bantul dan DPRD Bantul telah sepakat untuk merevisi APBD 2006 dan mengalokasikan dananya untuk pemulihan paska gempa. Disalurkan dana gotong royong berkisar antara 20 - 100 juta tergantung tingkat kerusakan desa, ke masing-masing 75 Desa. Total dana yang dialokasikan yaitu Rp. 3,75 Miliar¹.

Bencana gempa dengan kekuatan 5,9 skala richter yang terjadi di wilayah Yogyakarta dan Jawa Tengah telah menghancurkan berbagai

di daerah Bantul, serta Gunung Kidul, khususnya daerah Patuk, dan sebagian Sleman di Prambanan. Mayoritas responden yaitu sebanyak 65% dari total responden mengalami kerusakan bangunan usaha dengan skala kerusakan mayoritas termasuk dalam kategori kerusakan ringan (56,25%), dan kerusakan sedang (28,13%), sedangkan yang rusak berat hanya sebanyak 15,63%.

Selain bangunan usaha yang rusak, bencana gempa juga telah merusak bentuk peralatan produksi, dan bahan baku. Dari total responden, ada sebanyak 24% yang mengalami kerusakan peralatan produksi, dimana tingkat kerusakan mayoritas bersifat rusak ringan yaitu sebanyak 60,87%, sedangkan yang rusak sedang ada sebanyak 21,74% dan rusak berat sebesar 17,05%.

Sementara itu, kerusakan lain juga terjadi pada bahan baku utama maupun bahan baku pembantu, serta sarana transportasi usaha, seperti mobil dan motor juga dialami oleh sebagian responden. Ada sebanyak 20% responden yang mengalami kerusakan bahan baku utama, dimana mayoritas termasuk kerusakan ringan (57,14%), sedangkan yang mengalami kerusakan bahan baku pembantu ada sebanyak 12%, dengan mayoritas kerusakan termasuk ringan (50%). Pada sisi lain, responden yang mengalami kerusakan pada sarana transportasi usaha ada sebanyak 12% dengan tingkat kerusakan mayoritas bersifat rusak ringan (62,50%).

Tabel I.1
Jenis Dampak Gempa²

No	Jenis Dampak	Jumlah	Persen
1	Kerusakan bangunan usaha	65	24.71
2	Kerusakan alat produksi	24	9.125
3	Kerusakan produk jadi / hasil produksi	20	7.605
4	Kerusakan bahan baku utama (input utama)	15	5.703
5	Kerusakan bahan baku pembantu (input pembantu)	12	4.563
6	Kerusakan sarana transportasi usaha	12	4.563
7	Penurunan produksi	43	16.35
8	Penurunan penjualan (omset)	59	22.43
9	Pengurangan jumlah karyawan –sementara waktu	9	3.422
10	Pengurangan jumlah karyawan –seterusnya (PHK)	4	1.521
Jumlah		263	100

Berdasarkan tabel I.1 di atas menunjukkan bahwa paling banyak dirasakan oleh pelaku usaha pada pasca gempa ini adalah terjadinya penurunan penjualan dan penurunan jumlah barang yang diproduksi. Ada sebanyak 24.71% responden yang mengalami penurunan omset usaha. Hal ini dikarenakan terjadi kerusakan bangunan usaha.

Uraian kondisi dampak gempa tersebut di atas menunjukkan bahwa bencana gempa telah memiliki pengaruh negatif pada kegiatan usaha secara umum, dengan tingkat pengaruh mayoritas pada klasifikasi ringan. Timbulnya berbagai kerusakan pada sebagian peralatan usaha dan infrastruktur ekonomi akibat bencana gempa bumi, tentu saja pada pasca gempa ini menimbulkan berbagai kekhawatiran yang dirasakan para pelaku usaha. Jenis kekhawatiran yang paling banyak dirasakan oleh responden

² Data Sekunder Bendoraharia, tahun 2007

adalah kehilangan pelanggan/pasar, meningkatnya biaya produksi, dan terganggunya proses produksi dan distribusi.

Pasca gempa tentu saja masyarakat memiliki prioritas kebutuhan yang harus dipenuhi. Jenis kebutuhan yang paling banyak dirasakan para responden adalah perbaikan bangunan usaha, yaitu sebesar 43.41%, kemudian perbaikan alat produksi (24.03%), dan kebutuhan tambahan modal usaha (20.16%). Jenis kebutuhan tersebut sangat wajar untuk diprioritaskan dipenuhi agar kegiatan usaha segera kembali seperti semula.

Tabel I.2
Jenis Kebutuhan Pasca Gempa³

No	Jenis Kebutuhan	Jumlah	Persen
1	Perbaikan bangunan usaha	56	43.41
2	Perbaikan/pengadaan alat produksi	31	24.03
3	Tambahan modal usaha	26	20.16
4	Keringanan kewajiban pinjaman usaha	16	12.4
Jumlah		129	100

Selain jenis kebutuhan tersebut di atas, para pelaku usaha juga merasakan perlunya keringanan dalam memenuhi kewajiban finansial (hutang), yaitu ada sebanyak 16% responden. Hal ini terkait dengan dampak gempa berupa penurunan omset usaha dan jumlah produksi, sehingga secara langsung memengaruhi kondisi keuangan usaha mereka. Jenis kebutuhan yang dirasakan oleh para responden pasca gempa dapat dicermati pada tabel I.2.

Sedangkan untuk data korban di Desa Bantorejo adalah sebagai

Tabel L3
Jenis Kebutuhan Pasca Gempa⁴

Sewon	Meninggal	RT	KK	Jiwa	Rusak total	Rusak berat	Rusak ringan
Panggunharjo	169	107	6,341	26,686	2,187	2,258	1,478
Pendowoharjo	43	92	5,858	22,421	1,364	2,089	1,780
Timbulharjo	154	121	5,233	20,560	2,975	1,892	653
Bangunharjo	96		6,875	25,952	1,755	2,257	2,093
JUMLAH	462	320	24,307	95,619	8,281	8,496	6,004

Sumber: Data Kecamatan Sewon, 2007

Dari table di atas menunjukkan bahwa dari jumlah penduduk Pendowoharjo sejumlah 22.421 jiwa yang mengamalo korban meninggal dunia sebesar 43 orang dan yang mengalami luka-luka baik berat dan ringan sebesar 871 jiwa. Sedangkan rumah yang rusak total sebesar 1.364 rumah dan rumah yang rusak sedang sebesar 4.252 rumah. Dari data tersebut menunjukkan bahwa desa Pendowoharjo akibat korban gempa bumi mengalami kerugian baik material maupun maril yang banyak, sehingga perlu adanya rekonstruksi dan rehabilitasi di Desa Pendowoharjo. Kebijakan rekonstruksi dan rehabilitasi ini dilakukan agar masyarakat Pendowoharjo mendapatkan keringanan dalam memmenuhi kehidupannya akibat gempa bumi.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul penelitian IMPLEMENTASI

⁴ Data Korban Gempa Desa Pendowoharjo, 2007

PROGRAM REHABILITASI DAN REKONSTRUKSI DESA PENDOWOHARJO PASCA GEMPA BUMI 27 MEI 2006 SAMPAI 31 OKTOBER 2007 DI YOGYAKARTA (Studi Kasus di Desa Pendowoharjo, Sewon, Bantul).

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang masalah yang telah di uraikan di atas maka dapat dirumuskan permasalahan yang akan dijawab dalam penelitian ini adalah **"Bagaimana implementasi program rehabilitasi dan rekonstruksi Desa Pendowoharjo pasca gempa bumi 27 Mei 2006 sampai 31 Oktober 2007?"**.

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui implementasi program rehabilitasi dan rekonstruksi Desa Pendowoharjo pasca gempa bumi 27 Mei 2006 sampai 31 Oktober 2007 di Yogyakarta.

D. Manfaat Penelitian

Bagi Perkembangan Ilmu Pemerintahan Penelitian ini merupakan penerapan dari pengetahuan yang telah diserap oleh penulis baik dari buku-buku maupun dari referensi yang terdapat didalam lingkungan yang

Tabel I.3
Jenis Kebutuhan Pasca Gempa⁴

Sewon	Meninggal	RT	KK	Jiwa	Rusak total	Rusak berat	Rusak ringan
Panggunharjo	169	107	6,341	26,686	2,187	2,258	1,478
Pendowoharjo	43	92	5,858	22,421	1,364	2,089	1,780
Timbulharjo	154	121	5,233	20,560	2,975	1,892	653
Bangunharjo	96		6,875	25,952	1,755	2,257	2,093
JUMLAH	462	320	24,307	95,619	8,281	8,496	6,004

Sumber: Data Kecamatan Sewon, 2007

Dari table di atas menunjukkan bahwa dari jumlah penduduk Pendowoharjo sejumlah 22.421 jiwa yang mengamalo korban meninggal dunia sebesar 43 orang dan yang mengalami luka-luka baik berat dan ringan sebesar 871 jiwa. Sedangkan rumah yang rusak total sebesar 1.364 rumah dan rumah yang rusak sedang sebesar 4.252 rumah. Dari data tersebut menunjukkan bahwa desa Pendowoharjo akibat korban gempa bumi mengalami kerugian baik material maupun maril yang banyak, sehingga perlu adanya rekonstruksi dan rehabilitasi di Desa Pendowoharjo. Kebijakan rekonstruksi dan rehabilitasi ini dilakukan agar masyarakat Pendowoharjo mendapatkan keringanan dalam memmenuhi kehidupannya akibat gempa bumi.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul penelitian IMPLEMENTASI

E. Kerangka Dasar Teori

1. Kebijakan

Pada era tahun 1960-an ilmu kebijakan publik muncul sebagai cabang ilmu politik yang menonjol. Dengan kata lain analisis terhadap kebijakan publik telah diupayakan sejak permulaan peradaban. Yang kemudian menjadi pertanyaan adalah apa itu kebijakan publik? Kebijakan publik menurut Thomas Dye⁵ berkaitan dengan “memilih dan tidak memilih, pilihan untuk mengerjakan atau tidak mengerjakan”:

“Public policy is whatever governments choose to do or not to do.” Artinya kebijakan publik menurut Dye adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (sesuatu), bahwa kebijakan publik itu mencakup hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk dikerjakan dan hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk tidak dikerjakan atau dibiarkan. Dari definisi ini mengandung makna bahwa 1) kebijakan publik dibuat oleh badan pemerintah bukan badan organisasi swasta, 2) kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah.⁶

Menurut James Anderson:⁷ Kebijakan Pulik adalah kebijakan publik sebagai yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah. Sedangkan menurut pendapat lain: Harold Laswel & Abraham Kaplan, kebijakan publik hendaknya berisi tinjauan, nilai-nilai dan praktika-

⁵ Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, (New Jersey: Prentice Hall, 1981), 1

⁶ AG Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), 2

⁷ James Anderson, *Public Policy: Making, Olney, New York: Holt, Rinehart, and Winston, 1979*, 2

praktika sosial yang ada dalam masyarakat.

Sementara itu, Cochran dan Malone mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu kajian terhadap keputusan-keputusan dan aksi-aksi pemerintah yang didesain untuk mengatasi masalah yang berkenaan dengan publik.

“ Public Policy is the study of government decisions and actions designed to deal with a matter of public concern”.

Kebijakan publik terdiri dari keputusan politis dalam mengimplementasikan program-program dalam rangka mencapai tujuan sosial masyarakat. Keputusan-keputusan ini kemudian diharapkan merepresentasikan sebuah konsensus nilai. Kebijakan publik terdiri dari serangkaian rencana kerja atau program dan tujuan secara tertulis yang memberikan gambaran tentang apa yang ingin kita capai dengan “sebuah kebijakan”. Tujuan itu juga menggambarkan tentang “apa dan siapa” yang akan terkena dampak (merasakan efek) dari kebijakan yang diambil oleh pemerintah.⁸

Dapat disimpulkan bahwa dalam prakteknya memang kebijakan publik dapat saja dipengaruhi oleh para aktor dan faktor-faktor lain di luar pemerintah akan tetapi berbicara mengenai kebijakan publik maka kita tidak akan lepas dari pembicaraan mengenai serangkaian aktifitas yang dilakukan oleh pemerintah dalam menjalankan fungsinya, serta maksud dan keputusan politis yang mempengaruhi dibalik aktifitas serta

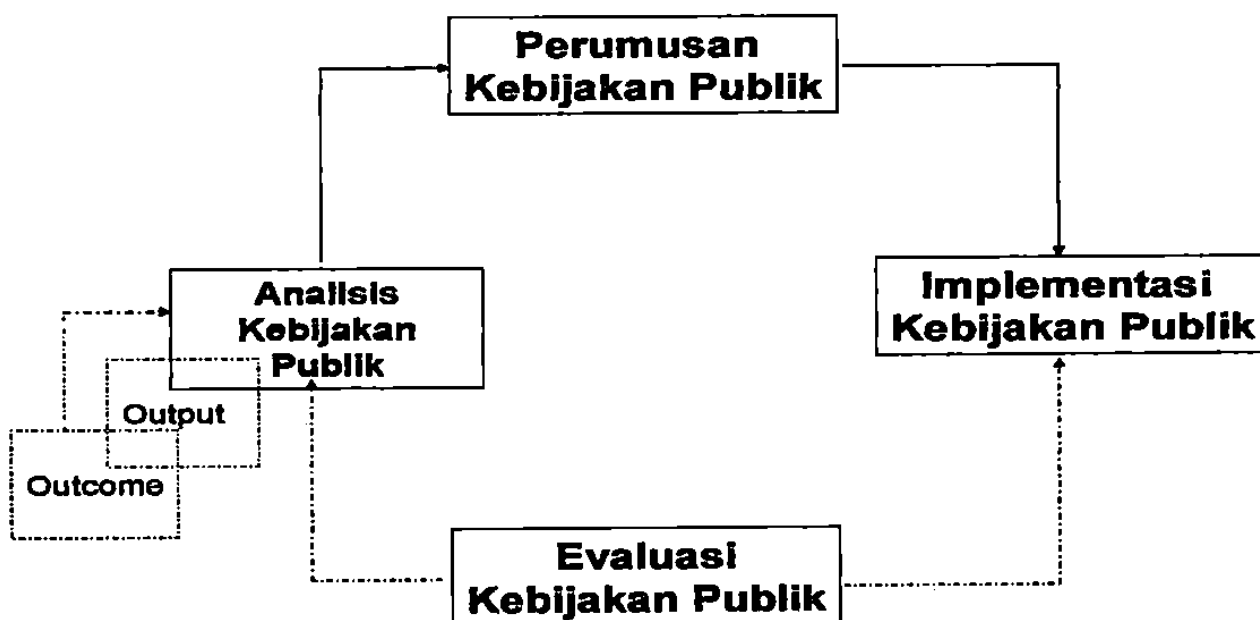
⁸ Lihat Cochran and Malone, *Comparative Public Policy* (USA: McGraw-Hill), 5.

keputusan tersebut.

Dalam mempelajari ilmu tentang kebijakan publik ada sudut pandang etis yang secara implisit harus diperhatikan yaitu bahwa masyarakat dan kesejahteraannya merupakan hal yang sangat penting. Bahwa kita harus mencoba mempelajari semua hal yang berkaitan dengan kekuatan/potensi yang mempengaruhi kesejahteraan individu khususnya dan masyarakat umumnya. Keinginan untuk memperbaiki sistem yang sedia ada merupakan basis bagi kebijakan publik. Oleh karena itu untuk mencapai tujuan tersebut maka pertama-tama mahasiswa kebijakan publik harus memahami bagaimana sistem yang sedia ada sekarang bekerja.

Mekanisme Kebijakan

SKEMA KEBIJAKAN PUBLIK



Gambar 2.1
Analisis Kebijakan Publik

1. Dalam kebijakan publik proses pertama yang dilakukan adalah Analisis Kebijakan. Analisis kebijakan adalah sebuah tindakan atau kegiatan yang diperlukan untuk membuat sebuah kebijakan, baik kebijakan baru sama sekali atau kebijakan baru sebagai konsekuensi dari kebijakan yang ada (sudah ada sebelumnya).⁹ Analisis kebijakan adalah sebuah proses untuk melakukan identifikasi terhadap isu atau masalah-masalah publik yang perlu mendapat perhatian serius dan diatur dalam sebuah kebijakan. Hasil identifikasi ini kemudian disusun prioritas isu dan masalah yang strategis mulai dari yang utama/pokok sampai pada hal-hal yang sifatnya tersier yang kemudian melahirkan sebuah rekomendasi kebijakan. Peran analisis kebijakan adalah *pertama*; memberi gambaran yang jelas kepada pengambil keputusan (*decision maker*), untuk merancang kebijakan publik, *kedua*; memastikan untuk menemukan pokok dari permasalahan publik, *ketiga*; untuk memastikan bahwa kebijakan yang diambil benar-benar dilandaskan atas manfaat optimal yang akan diterima oleh publik atau masyarakat secara keseluruhan.
2. Dari prioritas isu atau masalah yang direkomendasikan kemudian proses berikutnya adalah perumusan kebijakan. Perumusan kebijakan merupakan inti dari proses kebijakan publik sebab disinilah diformulasikan atau dirumuskan isu atau masalah-masalah sosial menjadi sebuah produk kebijakan. Produk kebijakan merupakan produk hukum yang mempunyai sifat memaksa dan intervensi terhadap kehidupan publik. Produk

kebijakan dapat berupa undang-undang, peraturan, keputusan, maupun program-program yang bersifat mengikat. Hal yang perlu mendapatkan perhatian serius dalam perumusan kebijakan adalah sumber daya manusia yang terlibat dalam perumusan kebijakan tersebut. Agar kebijakan yang dihasilkan qualified perlu adanya SDM yang juga kompeten.

3. Implementasi Kebijakan

Produk kebijakan yang telah disahkan atau ditetapkan kemudian diimplementasikan. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya.¹⁰ Sebelum diimplementasikan perlu adanya sosialisasi terhadap kebijakan yang akan diimplementasikan. Ini dilakukan agar masyarakat siap dan memberi dukungan terhadap kebijakan tersebut. Banyak variabel dan faktor penentu keberhasilan implementasi kebijakan. Diantaranya adalah struktur dan organisasi pelaksana, SDM yang ditunjuk (eksekutor), dan tatanan hukum yang berlaku. Dalam suatu pemerintahan, kebijakan publik diimplementasikan oleh badan atau institusi pemerintah. Perlu adanya supervisi untuk mengawal agar kebijakan mencapai target-target yang diinginkan.

4. Evaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan merupakan mekanisme pengawasan dan penilaian terhadap sebuah kebijakan publik. Evaluasi biasanya ditujukan untuk

mempertanggungjawabkan kepada masyarakat.

Evaluasi kebijakan berkenaan dengan perumusan, implementasi dan lingkungan kebijakan publik. Evaluasi akan memberikan penilaian yang valid terhadap kinerja kebijakan. Secara khusus evaluasi kebijakan akan dielaborasi lebih jauh dalam bab-bab berikutnya.

Jenis – Jenis Kebijakan Publik

1. Kebijakan Substantif vs Kebijakan Prosedural

Kebijakan Substantif : Menyangkut apa yang akan dilakukan oleh pemerintah
Kebijakan Prosedural: Bagaimana Kebijakan Substantif tersebut dapat dijalankan

2. Kebijakan Distributif vs Kebijakan Regulatori

Kebijakan Distributif: Menyangkut distribusi pelayanan dan kemanfaatan pada masyarakat tertentu

Kebijakan Regulatori: Pembatasan atau pelarangan thd perilaku individu atau kelompok masyarakat

3. Kebijakan material vs Kebijakan Simbolis

Kebijakan Material: Memberi keuntungan sumberdaya kongkrit pada Pada kelompok sasaran. Contoh: Raskin

Kebijakan Simbolis: Memberi manfaat simbolis pada kelompok sasaran.
 Contoh: Libur Idul Fitri

4. Kebijakan yang berhubungan dengan Kebutuhan umum (public goods) dan kebutuhan private (private goods)

7.1.1.1. Kebijakan Distributif: Menyangkut pembagian barang atau

pelayanan publik

Kebijakan private goods: Mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas. Contoh: perumahan, parkir

Sedangkan menurut prioritasnya kebijakan dibedakan menjadi:

1. Kebijakan Premier

Yaitu kebijakan yang berkaitan dengan hal-hal yang bersifat pokok dan utama yang mengatur kehidupan masyarakat dimana keberadaan kebijakan ini harus menjadi prioritas utama, tidak bisa ditunda atau ditangguhkan. Contoh kebijakan ini adalah kebijakan tentang pendidikan, kesehatan, kesejahteraan masyarakat.

2. Kebijakan Sekunder

Yaitu kebijakan yang mengatur dan mengakomodasi kepentingan masyarakat dimana adaannya kebijakan ini menjadi penting setelah kebijakan utama (premier terpenuhi). Contoh kebijakan ini adalah pembangunan infrastruktur, penyediaan sarana dan prasarana dan lain-lain.

3. Kebijakan Pelengkap

Merupakan kebijakan penyempurna dimana dibuatnya kebijakan ini setelah kebijakan utama dan kebijakan sekunder telah terpenuhi. Kebijakan ini dibuat sesuai dengan kemampuan dan kepentingan daerah masing-masing. Sebagai contoh, untuk menciptakan lingkungan kota yang asri maka dibuatlah tamanisasi, pengangkatan asisten bagi tiap-tiap

Lingkup kebijakan publik sangat luas dan kompleks meliputi bidang ekonomi, politik, pendidikan, pertahanan dan keamanan dll. Juga mencakup berbagai sektor pembangunan, seperti kebijakan publik dalam bidang kesehatan, keamanan, pertanian, transportasi dan lain sebagainya. Apabila dilihat dari hirarkinya kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal. Contohnya Undang-undang, peraturan Pemerintah, Peraturan Pemerintah Propinsi, Keputusan, Perda dll.

Berkenaan dengan pembuatan kebijakan publik beberapa hal dapat dielaskan disini, pertama, sebagaimana dalam konsep *Trias Politica* kebijakan publik tertinggi dibuat oleh *lembaga legislatif*, sedangkan *eksekutif* hanya sebagai eksekutor atau pelaksana dari kebijakan yang dihasilkan dan *yudikatif* sebagai lembaga yang mengawal apabila dalam pelaksanaannya terdapat hal-hal yang melanggar maka yudikatif berhak untuk mengadili dan menjatuhkan punishment.

Kedua, Kebijakan publik dapat dibuat dalam bentuk kerjasama antara lembaga legislatif dengan eksekutif. Ini dimungkinkan melihat kompleksitas permasalahan yang dihadapi yang tidak memungkinkan lembaga legislatif bekerja sendiri. Ketiga, Kebijakan publik yang dibuat oleh eksekutif sendiri. Dikarenakan permasalahan kehidupan bernegara yang begitu kompleks maka diperlukan kebijakan-kebijakan publik pelaksana yang merupakan turunan dari kebijakan publik di atasnya, atau sebagai kebijakan penjelas dari kebijakan di atasnya. Sebagai contoh

Bentuk-bentuk Kebijakan yang ada di Indonesia dari yang tertinggi (nasional) sampai yang terendah (lokal)¹¹:

- a. UUD
- b. Ketetapan MPR
- c. UU
- d. Peraturan Pemerintah (PP)
- e. Keputusan Presiden (Keppres)
- f. Keputusan Menteri (Kepmen)
- g. Peraturan Daerah
- h. Keputusan Kepala Daerah
- i. Keputusan Bupati

2. Proses Kebijakan Publik

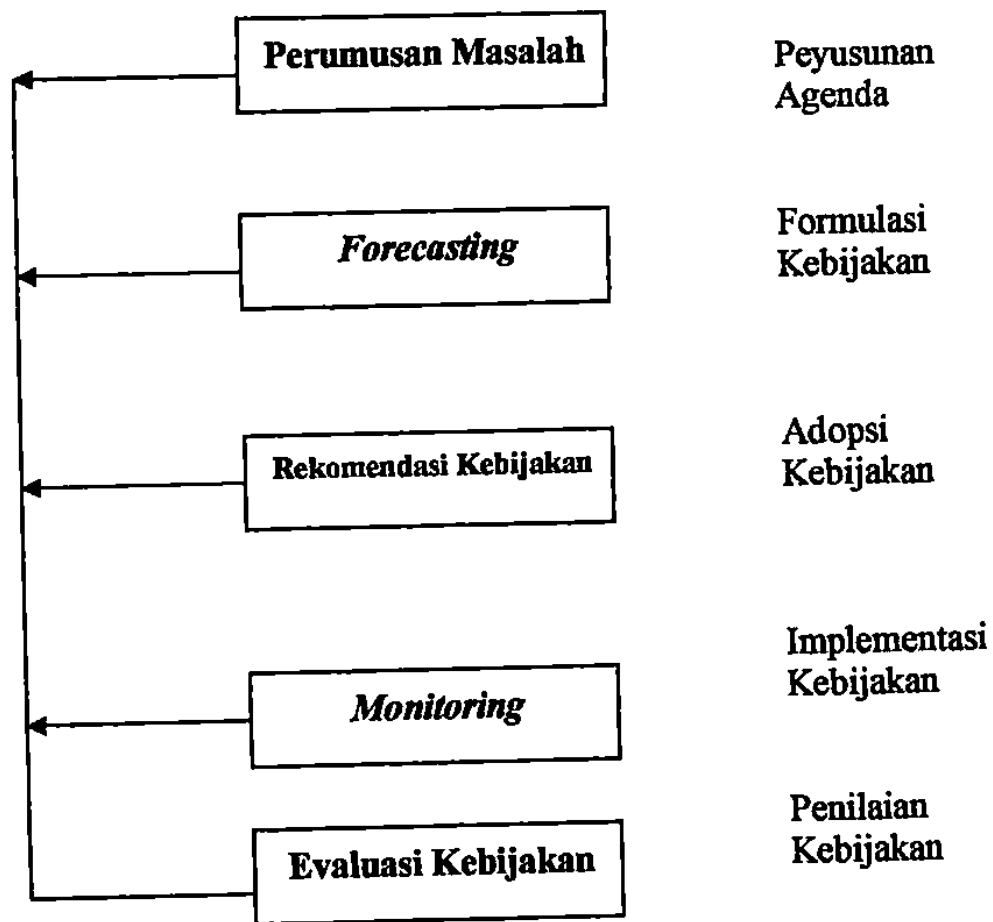
Proses kebijakan publik merupakan serangkaian kegiatan yang dilakukan dalam upaya menentukan keputusan-keputusan politik untuk mengatasi atau menyelesaikan permasalahan-permasalahan publik. Proses kebijakan publik digambarkan dalam serangkaian kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian sebuah kebijakan.

Proses sebuah kebijakan publik diterangkan dalam skema proses kebijakan di bawah ini¹²:

¹¹ Riant Nugroho D, *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, (Jakarta: ElekMedia Komputindo, 2003)

¹² Riant Nugroho D, *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, (Jakarta: ElekMedia Komputindo, 2003)

Bagan 2.2
Skema Proses Kebijakan Publik



Keterangan:

1. Perumusan Masalah: Memberikan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah
2. Forecasting: Memberikan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari diterapkannya alternatif kebijakan.
3. Rekomendasi Kebijakan: Memberikan informasi mengenai manfaat dari setiap alternatif kebijakan dan memberikan alternatif kebijakan yang memberikan manfaat paling tinggi.
4. Monitoring Kebijakan: Memberikan informasi mengenai konsekuensi

5. Evaluasi kebijakan: Memberikan informasi mengenai kinerja atau hasil dari sebuah kebijakan.

Cochran dan Malone menjelaskan proses kebijakan publik dalam beberapa tahapan:

1. *Pre-Development*, yang meliputi:
 - a. Definisi masalah dan formulasi isu
 - b. Demands for policy action
 - c. Formulasi agenda
2. Adopsi Kebijakan: merupakan kulminasi dari sebuah perdebatan yang melibatkan interest group, pemerintah, para pakar, dan konstituen. Hasilnya adalah sebuah keputusan yang diletakkan dalam bentuk hukum dan regulasi.
3. Implementasi Kebijakan: merupakan instrumen-instrumen aksi yang membawa dan mengarah kepada tujuan-tujuan sebuah kebijakan. Instrumen tersebut meliputi aturan-aturan hukum, keputusan pengadilan, kegiatan-kegiatan administratif, regulasi-regulasi, budget, perjanjian-perjanjian, dll.
4. Evaluasi Kebijakan: berkenaan dengan penilaian apa sebenarnya yang telah terjadi sebagai hasil dari kebijakan yang telah dibuat dan diimplementasikan.

Proses kebijakan publik terdiri dari lima tahapan:

1. Penyusunan agenda (*agenda setting*), yakni suatu proses agar suatu

2. Formulasi Kebijakan (*policy formulation*), yakni proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah.
3. Pembuatan Kebijakan (*decision making*), yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan.
4. Implementasi kebijakan (*policy implementation*), yaitu proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil yang diinginkan.
5. Evaluasi Kebijakan (*policy Evaluation*), yaitu proses untuk memonitor dan menilai hasil suatu kinerja kebijakan.

3. Model-model Proses Kebijakan

Ada banyak model dalam proses kebijakan publik sebagaimana terdapat banyak teori dalam kebijakan publik. Model yang dikembangkan oleh Anderson tentang proses kebijakan terdiri dari lima (5) tahap yaitu¹³:

1. Identifikasi masalah
2. Perumusan agenda
3. Formulasi
4. Adopsi
5. Implementasi
6. Evaluasi

Di lain sisi, Patton dan Sawicki meletakkan lebih jauh enam tahap model proses kebijakan, yaitu:

¹³ James Anderson, *Public Policy: Making*, New York: Holt, Rinehart, and Winston

1. Verifikasi, definisi dan detail masalah

Sebelum memulai untuk melihat masalah kebijakan, langkah awal adalah spesifikasikan dulu apa masalah sebenarnya yang muncul. Ini merupakan suatu hal yang tidak ringan untuk mendefinisikan masalah dalam sektor publik dimana tujuan mungkin tidak jelas. Juga suatu masalah yang rumit untuk mendefinisikan permasalahan dalam bidang kebijakan yang lebih luas seperti bidang kesehatan dan kesejahteraan. Tetapi tanpa dapat mendefinisikan masalah secara benar menjadi tidak mungkin dapat mendesain kebijakan

2. Menetapkan Kriteria Evaluasi

Kriteria-kriteria evaluasi yang digunakan termasuk di dalamnya seperti: effect2eness, political acceptability atau bahkan pemungutan suara dan persamaan. Kriteria ini sangat mungkin diturunkan dari pernyataan atau latar belakang masalah atau dari sebuah analisis yang dihasilkan.

3. Identifikasi alternatif Kebijakan

Ketika tujuan telah diketahui dan kriteria telah dispesifikkan, adalah mungkin untuk mengembangkan sebuah alternatif cara untuk memahami tujuan-tujuan. Sebuah Alternatif dapat diidentifikasi melalui analisis research, eksperimen, brainstorming, dll.

4. Evaluasi alternatif Kebijakan

Dalam proses kebijakan evaluasi alternatif kebijakan merupakan bagian yang paling penting. Ketika alternatif kebijakan telah dapat diidentifikasi

yang berlawanan dengan proposal alternatif tersebut.

5. **Display dan seleksi diantara alternatif kebijakan**

Hasil dari evaluasi harus dipresentasikan kepada klien dalam list alternatif atau sebagai alternatif yang dipersiapkan.

6. **Monitoring outcome kebijakan**

Monitoring atau evaluasi kemajuan adalah suatu hal yang fundamental untuk setiap kebijakan.

4. Kebijakan Pemerintah Tentang Bencana Alam

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2006 Tentang Tim Koordinasi Rehabilitasi Dan Rekonstruksi Wilayah Pasca Bencan adalah memperbaiki sarana dan prasarana yang rusak dan dilimpahkan pada keputusan daerah yagn kena musibah bencana. Dalam hal ini pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta dan Bantul merupakan daerah yagn kena bencana, maka kebijakan yang diambil adalah sebagai berikut:

- a. Pembangunan rumah bagi korban gempa yang rumahnya roboh dan rusak berat hingga kini tak kunjung terlaksana. Salah satu penyebab, kelompok masyarakat (pokmas) tidak tahu persis pedoman pembangunan rumah tahan gempa. Jika pembangunan rumah dengan dana termin I melanggar pedoman itu, dipastikan dana termin II tidak akan turun. Atas dasar ini, pokmas yang sudah menerima dana tidak

rumah tidak layak huni juga belum rampung seluruhnya sehingga sebagian pokmas belum terbentuk¹⁴.

- b. Berdasarkan data Satuan Kerja Pendowoharjo hingga 12 Oktober, baru 588 atau 3,9 persen pokmas yang menerima dana, yaitu Bantul (468) dan Bantul (120). Padahal, kelompok yang akan terbentuk mencapai 14.784 pokmas. Tidak heran, sebagian responden yang dimintai jajak pendapat tidak yakin pokmas mampu membangun rumah tahan gempa untuk semua anggota yang ditargetkan selesai pada akhir tahun¹⁵.
- c. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) telah menyetujui anggaran sebesar Rp 7 miliar untuk pemulihan dan menjalankan kembali kegiatan bidang ekonomi di daerah gempa di provinsi ini. "Anggaran sebesar itu akan direalisasikan pada tahun anggaran 2007, kata Kepala Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi (Disperindagkop) DIY Ir Syahbenol Hasibuan, Kamis (12/10). Anggaran tersebut terutama untuk sentra gerabah di Kasongan dan Pundong, sentra kulit, sentra kayu, sentra perak, serta modal usaha dan perbaikan sarana-prasarana Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) untuk perajin maupun di bidang jasa¹⁶.
- d. Beberapa masalah yang dihadapi dalam pencairan dana rekonstruksi

pencairan dana, kurangnya tim pendamping, rencana anggaran belanja (RAB) belum terbentuk semua¹⁷.

5. Implementasi Kebijakan

a. Pengertian Implementasi

Implementasi adalah sebuah proses yang bersifat dinamis yang dapat bervariasi pada permasalahan yang dengan demikian menimbulkan keraguan tentang adanya suatu versi ideal yang dapat diterima di setiap tempat dan setiap keadaan. Sedangkan pengertian implementasi kebijakan dengan rinci sebagai berikut¹⁸:

Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting keputusan bidang peradilan.

Lazimnya keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin di atasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai dan berbagai cara untuk mengatur proses implementasi kebijakan menurut William N. Dunn adalah pelaksanaan pengendalian aksi-aksi kebijakan dalam kurun waktu tertentu¹⁹.

Dalam proses implementasi tersebut pemerintah menginterpretasikan kebijakan pemerintah karena dirumuskan oleh

¹⁷ KR, 13 Oktober 2006

pemerintah dan oleh karena itu membawa kepentingan para birokrat.

b. Faktor yang Mempengaruhi Implementasi

Keberhasilan sebuah implementasi akan ditentukan oleh banyak faktor, dan masing-masing faktor tersebut saling berhubungan satu sama lain satu sama lain. Faktor-faktor implementasi kebijakan menjadi 2 kelompok yang mempengaruhi berhasil tidaknya suatu kebijakan :

- 1). Berhubungan dengan isi (*content*) kebijakan.
- 2). Berhubungan dengan konteks lingkungan.

Kedua faktor tadi dapat diketahui, apakah public policy sudah berjalan dengan baik sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai di samping itu diketahui faktor-faktor yang menghambatnya, sehingga perlu dicari strategi yang lebih lanjut yang dapat menentukan keberhasilan suatu kebijakan.

Sebagaimana halnya Grindle, Mazmanian dan Sebatier juga menentukan beberapa variabel yang mempengaruhi keberhasilan Implementasi kebijakan. Variabel-variabel tersebut dirangkum dalam kategori :

- 1). *Tractability of the problem* (mudah tidaknya suatu masalah diselesaikan).
- 2). *Ability of statute to structure implementation* (kemampuan suatu

undang-undang atau kebijaksanaan menstrukturkan proses

- 3). *Non statutory variables effecting implementation* (variabel-variabel diluar undang-undang yang mempengaruhi implementasi)

Van Meter dan Van Horn mengemukakan ada 6 variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan yaitu :

- 1). Standar dan tujuan kebijakan.
- 2). Sumber daya kebijakan.
- 3). Komunikasi antar organisasi dan pelaksana kegiatan.
- 4). Karakteristik kelas.
- 5). Kondisi sosial.
- 6). Ekonomi dan politik serta posisi pelaksana.

Lebih lanjut dijelaskan variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi :

- 1). Kondisi sosial, ekonomi, dan teknologi.
- 2). Dukungan publik.
- 3). Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok-kelompok.
- 4). Dukungan dari pejabat atasan.
- 5). Komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat pelaksanaan.

6. Pendekatan-Pendekatan dalam Evaluasi Kebijakan

Ada tiga jenis pendekatan terhadap evaluasi sebagaimana yang secara spesifik dijelaskan oleh Willian Dun²⁰, yakni:

²⁰ William Dun, *Public Policy Analysis: An Introduction*, (New Jersey: Prentice Hall, 1994)

a. **Evaluasi semu;**

Yang dimaksud evaluasi semu adalah pendekatan evaluasi yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan, tanpa menanyakan manfaat atau nilai dari hasil kebijakan tersebut pada individu, kelompok atau masyarakat.

b. **Evaluasi formal;**

Evaluasi formal adalah pendekatan evaluasi yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi mengenai hasil-hasil kebijakan berdasarkan sasaran program kebijakan yang telah diterapkan secara formal oleh pembuat kebijakan

c. **Evaluasi keputusan teoretis.**

Evaluasi keputusan teoritis adalah pendekatan evaluasi untuk menghasilkan informasi mengenai hasil-hasil kebijakan yang secara eksplisit diinginkan oleh berbagai stakeholders.

Tabel 1.1

Pendekatan Evaluasi Kebijakan

Pendekatan	Tujuan	Asumsi	Metodologi
Evaluasi Semu (Pseudo Evaluation)	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid tentang hasil kebijakan	Ukuran manfaat atau nilai terbukti dengan sendirinya atau tidak kontroversial	1. Eksperimentasi sosial 2. Akuintansi sistem sosial 3. Pemeriksaan Sosial 4. Sintesis riset

			dan praktek
Evaluasi Formal	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan yang secara formal diumumkan sebagai sasaran kebijakan publik	Tujuan dan sasaran dari pengambil kebijakan dan administrator yang secara resmi diumumkan merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai	<ol style="list-style-type: none"> 1. Evaluasi Perkembangan 2. Evaluasi Eksperimental 3. Evaluasi Proses Restrospektif 4. Evaluasi hasil Restrospektif
Evaluasi Keputusan Teoritis	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan yang secara eksplisit diinginkan oleh berbagai pelaku kebijakan	Tujuan dan sasaran dari berbagai pelaku yang secara formal diumumkan atau didiamkan merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai	<ol style="list-style-type: none"> 5. 1. Penilaian tentang dapat tidaknya dievaluasi 6. Analisis utilitas multi-atribut

H. Definisi Konseptual

Yang dimaksud dengan definisi konseptual adalah suatu usaha

dengan konsep yang lainnya agar tidak terjadi kesalah pahaman. Definisi Konsepsional juga merupakan suatu pengertian dari kelompok dan gejala yang menjadi pokok perhatian maka, berdasarkan penjelasan di atas ada beberapa definisi konsepsional yang dapat penulis berikan didalam pembahasan ini adalah sebagai berikut :

1. Rehabilitasi

Memperbaiki mental korban bencana, misalnya mendatangkan psikolog, rekreasi, dan membuat kegiatan-kegiatan yang dapat mengurangi rasa takut akan gempa.

2. Rekonstruksi

Memperbaiki sarana dan prasarana yang bersifat fisik, misalnya rumah, masjid dan pasar, jalan, sarana umum dan lain-lain.

3. Implementasi Kebijakan

Implementasi Kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting keputusan bidang peradilan. Lazimnya keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin di atasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai.

I. Definisi Operasional

Definisi operasiaonal adalah penelitian ini adalah unsur-unsur penelitian yang memberikan batasan-batasan tertentu untuk memberikan

penilaian implementasi program rehabilitasi dan rekonstruksi desa Pendowoharjo pasca gempa 27 Mei 2006 sampai sekarang diperlukan Indikator-indikator sebagai berikut (Grindle, Mazmanian dan Sebatier):

1. Berhubungan dengan isi (content) kebijakan.
 - a. Pengadaan dan Pembangunan Sarana dan Prasarana
 - 1). Pembagunan rumah
 - 2). Pembangunan Masjid
 - 3). Pembangunan tempat Umum
 - b. Program Rehabilitasi
 - 1). Rekreasi
 - 2). Mendatangkan psikolog
 - 3). Melakukan kegiatan-kegiatan yang bersifat motivasi.
2. Berhubungan dengan konteks lingkungan.
 - a. Lingkungan Ekonomi
 - b. Lingkungan Pariwisata

J. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian yang dilakukan oleh penulis menggunakan penelitian deskriptif eksploratif. Dimana penelitian deskriptif eksploratif dapat diartikan sebagai prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan atau melukiskan keadaan subjek atau obyek penelitian (sesorang, lembaga, masyarakat dan lain lain) pada saat sekarang

berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau ada di lapangan²¹.

Tujuan dari penelitian Deskriptif Kualitatif ini adalah untuk membuat deskripsi, gambaran, atau lukisan yang sistematis, faktual, akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antara fenomena yang diteliti.

2. Jenis Data

Data yang dibutuhkan untuk mendukung penelitian ini maka penulis akan menggunakan data sebagai berikut :

a. Data Primer

Data yang diperoleh atau dikumpulkan dengan jalan penulis mengadakan wawancara langsung atau kunjungan ke instansi terkait dengan penelitian mengenai implementasi rehabilitasi dan rekonstruksi Desa Pendowoharjo Kecamatan Sewon Kabupaten Bantul.

b. Data Sekunder

Data yang dikumpulkan dengan mencatat dari buku-buku, artikel peraturan-peraturan, serta mencatat dari instansi langsung yang berkaitan dengan penelitian, serta dokumen-dokumen laporan tahunan tentang kebijakan-kebijakan selama ini tentang implementasi rehabilitasi dan rekonstruksi Desa Pendowoharjo Kecamatan Sewon Kabupaten Bantul.

3. Unit Analisis Data

Dalam penelitian ini, unit analisis data dapat diartikan sebagai objek nyata yang akan diteliti, yaitu untuk mengetahui bagaimana menganalisis implementasi rehabilitasi dan rekonstruksi Desa Pendowoharjo Kecamatan Sewon Kabupaten Bantul maka penelitian ini perlu penyusun tentukan sebagai unit analisisnya meliputi :

- a. Desa Pendowoharjo, Sewon, Bantul.
- b. Kepala Desa Pendowoharjo, Sewon, Bantul
- c. Kepala BPD Desa Pendowoharjo.
- d. Kepala Pokmas Desa Pendowoharjo.
- e. Tokoh masyarakat Desa Pendowoharjo.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Observasi

Merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan melalui pengamatan langsung di daerah penelitian terhadap gejala-gejala yang menjadi objek penelitian. Dengan metode ini memungkinkan penyusun dapat mengamati dari dekat sehingga dapat mengetahui daerah dan masyarakat serta dapat memperoleh data yang lebih objektif yang berkaitan dengan Desa Pendowoharjo, Sewon, Bantul.

b. Wawancara

Merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan jalan mencari sumber data secara langsung kepada

responden yang dikehendaki dengan cara memberikan pertanyaan secara langsung kepada responden dan hasil dari wawancara tersebut menjadi data yang diteliti dalam sebuah penelitian.

c. Dokumentasi

Pengumpulan data berdasarkan dari dokumen-dokumen, data catatan yang ada berupa arsip-arsip, grafik, tabel, monografi, dan lain-lain.

5. Teknik Analisis Data

Untuk menganalisa data dalam penelitian ini, penyusun menggunakan analisa kualitatif data, dalam hal ini penelitian kualitatif tidak selalu mencari sebab akibat, tetapi lebih berupaya untuk memahami situasi. Penelitian yang bersifat kualitatif merupakan tradisi tertentu dalam Ilmu Pengetahuan Sosial yang secara fundamental bergantung pada pengamatan manusia dalam kawasannya sendiri dan berhubungan dengan orang-orang tersebut dalam bahasanya dan peristilahannya.

Penelitian kualitatif berkenaan dengan data kualitatif, yaitu data yang dinyatakan dalam bentuk simbolik seperti pernyataan-pernyataan tafsiran, tanggapan –tanggapan lisan harafiah, tanggapan-tanggapan verbal (tidak berupa ucapan-ucapan lisan dan grafik-grafik).

Dengan demikian laporan penelitian akan berisi kutipan-kutipan data untuk memberikan gambaran penyajian laporan tersebut. Data tersebut diperoleh dengan cara membaca catatan laporan dokumentasi

resmi dan sebagainya, untuk memperoleh keabsahan data penelitian ini

dengan menggunakan teknik wawancara yang terdapat di bawah ini