

IMPLEMENTASI INTEGRASI SEKTORAL PROGRAM KEBIJAKAN REHABILITASI ACEH SINGKIL PASCA BENCANA

Etty Soesilowati

Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Semarang
E-mail: ettysoesilowati@yahoo.com

ABSTRACT

The research aimed to synchronize inters sectors, which uses Rencana Tata Ruang dan Wilayah as main guide. Scope of the discussion consist of comparison between the existing and should condition. The locus of this research was in direct Aceh Singkil by focusing on housing and settlement, business and post disaster infrastructure. The secondary data resources collected from BRR (Badan Rekonstruksi dan Rehabilitasi), The local Government of province and county and the identified funding institution. The primary data resources collected from interview, observation, focus group discussion and stakeholders meeting forum. The data analyzed by participative planning analysis, policy analysis, scale of priority and budget analysis. The result of this research showed: (1) there was overlapping program found on housing and settlement sectors; (2) some program that should be required but in fact they didn't appear, even In infrastructure, housing and settlement sector and economics; (3) most of the program proposed to BRR expected to get financial support from BRR. The recommendations are: (1) they should organize completely definite RTRW program includes the amount of budget needed for the coming 20 years; (2) they should allocate the budget for maximum 40% of APBD for routine and 60% for development, because after year of 2009 BRR and NGO's will be no longer work there; (3) the patterns of coordination should gradually do from Musrenbang/Musbangdes/Musbang to sub district/county and another communication forum.

Keywords: Sectoral Integration Policy; Post Disaster

PENDAHULUAN

Bencana gempa bumi dan tsunami beberapa waktu yang lalu di wilayah Kabupaten Singkil telah menimbulkan banyak kerusakan, baik kerusakan tatanan perekonomian yang selama ini menopang kehidupan masyarakatnya maupun kerusakan sarana prasarana infrastruktur yang ada. Kabupaten Aceh Singkil terdiri dari sepuluh Kecamatan dimana lima Kecamatan mengalami rusak berat (Pulau banyak, Singkil, Singkil Utara, Kota baharu dan Kuala Baru), sedangkan kelima Kecamatan yang lain tidak mengalami kerusakan yang berarti. Tingkat kerusakan akibat bencana di Kecamatan Singkil Kabupaten Singkil dapat diidentifikasi sebagai berikut pada Tabel-1.

Sementara tingkat kerusakan di Kecamatan Singkil Utara Kabupaten Singkil disajikan pada tabel-2.

Adapun tingkat kerusakan di Kecamatan Kuala Baru Kabupaten Singkil pada Tabel-3.

Tingkat kerusakan di Kecamatan Kota Baharu Kabupaten Singkil dapat dilihat pada Tabel-4.

Tingkat kerusakan di Kecamatan Pulau Banyak Kabupaten Singkil dapat dilihat pada Tabel-5.

Akumulasi permasalahan yang muncul di Kabupaten Aceh Singkil sedemikian kompleksnya tidak saja menyangkut masalah sosial ekonomi dan budaya tetapi juga kondisi geografis yang berat serta adanya konflik GAM. Untuk memulihkan kembali keberadaan dan fungsi serta kehidupan kota-kota atau wilayah hancur akibat gempa dan tsunami tersebut perlu direncanakan dan ditata kembali mengikuti kaidah-kaidah dan norma-norma perencanaan yang tepat dengan memasukan aspek mitigasi terhadap bencana alam dalam kerangka meminimalkan resiko di kemudian hari. Acuan utama dalam rangka percepatan proses penanganan dampak bencana tersebut adalah: (1) Perpu No.2 tahun 2005 tentang Badan rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat provinsi Nangroe Aceh Darussalam (NAD) dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara; (2) Pepres

No.30 tahun 2005 tentang Rencana Induk Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan kehidupan Masyarakat Provinsi NAD dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara. Sedangkan,

permasalahan yang terkait dengan sektor prasarana permukiman dan ekonomi dapat diperhatikan pada Gambar-1 berikut .

Tabel-1. Tingkat Kerusakan Akibat Bencana di Kecamatan Singkil

No	Nama Desa	Jumlah Penduduk	Lokasi Desa	Tingkat Kerusakan	Sifat Bantuan
1	Kampung Pulo Sarok	2.986	Pantai	Rusak Berat	Relokasi
2	Kampung Pasar Singkil	1.519	Dataran	Rusak Berat	Relokasi
3	Kampung Ujung	237	Pantai	Rusak Berat	Relokasi
4	Kampung Kota Simboling	288	Lembah/DAS	Rusak Berat	Relokasi
5	Kampung Kilangan	1.372	Lembah/DAS	Rusak Berat	Relokasi
6	Kampung Teluk Ambun	724	Lembah/DAS	Rusak Berat	Relokasi
7	Kampung Rantau Gedang	557	Lembah/DAS	Rusak Berat	Relokasi
8	Kampung Teluk Rumbia	647	Pantai	Rusak Berat	Relokasi
9	Kampung Takal Pasir	485	Lembah/DAS	Rusak Berat	Relokasi
10	Kampung Selok Aceh	356	Dataran	Rusak	Rehabilitasi
11	Kampung Paya Bumbung	266	Lembah/DAS	Rusak	Rehabilitasi
12	Kampung Pemuka	290	Dataran	Rusak	Rehabilitasi
13	Kampung Suka Damai	852	Dataran	Rusak	Rehabilitasi
14	Kampung Ujung Bawang	843	Dataran	Rusak	Rehabilitasi
15	Kampung Siti Ambia	1.373	Dataran	Rusak Berat	Relokasi
16	Kampung Suka Makmur	845	Lembah/DAS	Rusak Berat	Relokasi

Sumber : Rencana Tindak Kecamatan Prioritas (2007 – 2012)

Tabel-2. Tingkat Kerusakan Akibat Bencana di Kecamatan Singkil Utara

No	Nama Desa	Jml.Penduduk (orang)	Lokasi Desa	Tingkat Kerusakan	Sifat Bantuan
1	Gosong Telaga Utara	1.381	Pantai	Rusak Berat	Relokasi
2	Gosong Telaga Selatan	1.104	Pantai	Rusak Berat	Relokasi
3	Kampung Baru	1.232	Lembah/DAS	Rusak Berat	Relokasi
4	Ketapang Indah	1.682	Pantai	Rusak Berat	Relokasi
5	Gosong Telaga Timur	1.283	Pantai	Rusak Berat	Relokasi
6	Gosong Telaga Barat	1.031	Pantai	Rusak Berat	Relokasi
7	Telaga Bakti	1.508	Lembah/DAS	Rusak Berat	Relokasi

Sumber: Rencana Tindak Kecamatan Prioritas (2007 – 2012)

Tabel-3. Tingkat Kerusakan Akibat Bencana di Kecamatan Kuala Baru

No	Nama Desa	Jml.Penduduk (rang)	Lokasi Desa	Tingkat Kerusakan	Sifat Bantuan
1	Kayu Menang	224	Pantai	Hancur	Relokasi
2	Kuala Baru Sungai	683	DAS	Rusak	Rehabilitasi
3	Kuala baru Laut	1.144	Pantai	Hancur	Relokasi
4	Suka jaya	391	Pantai	Rusak	Rehabilitasi

Sumber : Rencana Tindak Kecamatan Prioritas (2007 – 2012)

Tabel-4. Tingkat Kerusakan Akibat Bencana di Kecamatan Kota Baharu

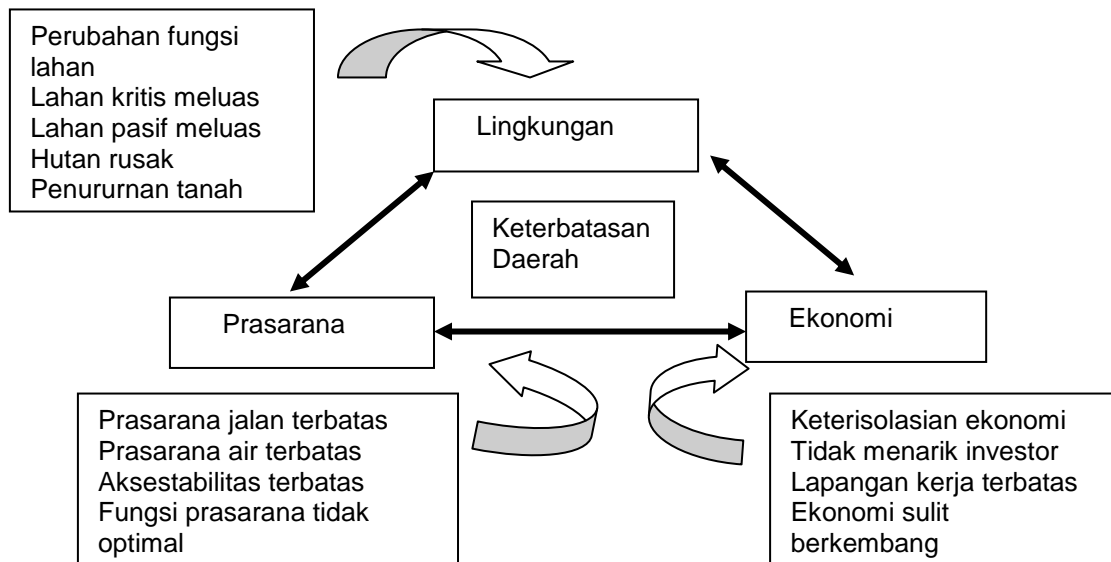
No	Nama Desa	Jml.Penduduk (orang)	Lokasi Desa	Tingkat Kerusakan	Sifat Bantuan
1	Kampung Muara Pea	267	Lembah/DAS	Rusak	Rehabilitasi
2	Kampung Sumber Mukti	1.071	Lereng	Tdk Rusak	
3	Kampung Ladang Bisik	391	Lembah/DAS	Rusak	Rehabilitasi
4	Kampung Samar Dua	580	Lembah/Das	Tdk Rusak	
5	Kampung Butar	426	Lereng	Tdk Rusak	
6	Kampung Mukti Lincir	397	Lereng	Tdk Rusak	
7	Kampung Lapahan Buaya	527	Lembah/DAS	Tdk Rusak	
8	Kampung Lentong	756	Lembah/DAS	Rusak	Rehabilitasi
9	Kampung Danau Bungara	531	Dataran	Rusak	Rehabilitasi

Sumber : Rencana Tindak Kecamatan Prioritas (2007 – 2012)

Tabel-5. Tingkat Kerusakan Akibat Bencana di Kecamatan Pulau Banyak

No	Nama Desa	Jml.Penduduk (orang)	Lokasi Desa	Tingkat Kerusakan	Sifat Bantuan
1	Kampung Asatola	577	Pantai	Rusak Berat	Relokasi
2	Kampung Ujung Sialit	1.039	Pantai	Rusak Berat	Relokasi
3	Kampung Pulau Baguk	1.403	Pantai	Rusak Berat	Relokasi
4	Kampung Pulau Balai	1.432	Pantai	Rusak Berat	Relokasi
5	Kampung Teluk Nibung	983	Pantai	Rusak Berat	Relokasi
6	Kampung Haloban	687	Pantai	Rusak Berat	Relokasi
7	Kampung Suka Makmur	151	Pantai	Rusak Berat	Relokasi

Sumber: Rencana Tindak Kecamatan Prioritas (2007 – 2012)



Sumber: Kajian Stakeholders Meeting Forum dan Tim Konsultan

Gambar-1. Diagram Permasalahan Khusus yang Terkait dengan Sektor Permukiman, Prasarana dan Ekonomi Wilayah di Kabupaten Aceh Singkil

Adapun permasalahan yang muncul kemudian adalah terbatasnya sumber pendanaan serta banyaknya aktor dan pihak yang terlibat dengan berbagai kepentingannya dan membuat program kurang terintegrasi dan berdayaguna.

Penelitian dimaksudkan untuk menyelaraskan pembangunan antar sektor dengan menggunakan RTRW sebagai panduan utama sehingga kerugian investasi dan waktu akibat duplikasi atau kekosongan program dapat terkoreksi. Untuk itu yang perlu dijawab dalam penelitian ini adalah: (1) mengidentifikasi program sektoral yang sudah ada di Kabupaten Aceh Singkil baik yang dibiayai APBN, BRR, Departemen, APBD Propinsi, APBD Kabupaten ataupun sumber dana lain seperti bantuan lembaga donor/NGOs; (2) Mengidentifikasi dan menganalisis seberapa jauh potensi dan fakta tumpang tindih dan kekosongan program yang ada; (3) menyusun program kegiatan yang belum direncanakan tetapi bersifat strategis dengan sumber dana yang tersedia sebagaimana diamanatkan RTRW Kabupaten/Kota.

LANDASAN TEORI

Pembangunan yang baik haruslah bertahap serta terintegrasi. Kesuksesan tidak hanya disebabkan formulasi kebijakan yang tepat, tetapi juga disebabkan karena perencanaan yang baik dan matang. Perencanaan yang baik akan menghasilkan pembangunan yang optimal sekalipun seringkali ada perbedaan antara *ex-ante* dengan *post-ante*. Dalam kondisi penanggulangan dampak bencana terkadang bersifat simultan/paralel. Dua jenis perencanaan ditinjau dari ruang lingkupnya, yaitu perencanaan makro (agregatif) dan perencanaan multisektoral.

Model agregatif menggambarkan perencanaan ekonomi secara keseluruhan dan mengusahakan hubungan yang konsisten antara agregat-agregat yang ada. Model multisektoral merupakan perencanaan pembangunan yang menghubungkan agregat-agregat ekonomi makro dengan faktor-faktor yang merupakan materi operasional dan dibangun atas dasar *input output* (Suryana, 2000)

Dari pengalaman pemulihan bencana dinegara-negara lain, keberhasilan pada dasarnya dipengaruhi oleh dua unsur pokok yaitu unsur ekonomi dan unsur non-ekonomi. Faktor ekonomi meliputi sumberdaya manusianya (*labour supply, education, discipline,*

motivation), sumberdaya alam, pembentukan modal dan teknologi. Sementara faktor-faktor pendukung (non-ekonomi) antara lain keberadaan lembaga-lembaga sosial, situasi politik dan institusional yang kesemuanya dapat mempengaruhi sikap dan kemampuan masyarakat sebagai pelaksana pembangunan disamping faktor sosial budaya (Bauer, 1975)

Sementara pertumbuhan ekonomi menggambarkan proses kenaikan *output* perkapita dalam jangka panjang, dimana persentase pertambahan *output* itu haruslah lebih tinggi dari persentase pertambahan jumlah penduduk. (Budiono dalam Tarigan, 2004). Kondisi ini mensyaratkan bahwa berbagai perubahan dalam pertumbuhan penduduk perlu menjadi pertimbangan, karena jika suatu kenaikan pendapatan nyata yang dibarengi dengan pertumbuhan penduduk yang lebih cepat, maka akan terjadi kemunduran ekonomi. Oleh karena itu pembangunan daerah perlu diarahkan untuk lebih menyeraskan laju pertumbuhan antar daerah melalui otonomi daerah. Melalui kebijakan otonomi daerah laju pertumbuhan diharapkan akan semakin seimbang dan serasi sehingga pelaksanaan pembangunan nasional semakin merata di seluruh pelosok tanah air.

Adapun ciri khusus yang melekat pada kebijakan-kebijakan bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan itu dirumuskan oleh apa yang oleh Easton disebut sebagai orang-orang yang memiliki wewenang dalam politik, yakni eksekutif, legislator, hakim, administrator dan sebagainya. Aktivitas kebijakan diawali dengan adanya sebuah permasalahan kebijakan yang dirasakan dan diyakini sebagai masalah kebijakan dan mendapat tempat di dalam fase *agenda setting*. Sementara itu Gupta (2001) menyebutkan bahwa awal dari siklus kebijakan ditandai oleh adanya perhatian pemerintah (*government attention*) terhadap isu tertentu. Secara konseptual proses perumusann kebijakan dapat digambarkan sebagai proses yang linier, mulai dari tahap formulasi hingga pada penetapan usulan kebijakan yang akan ditetapkan oleh otoritas kebijakan. Proses inilah yang menentukan proses selanjutnya yang mencerminkan kehendak publik.

Dalam menganalisis kebijakan dikenal beberapa pendekatan, meliputi pendekatan berorientasi kepada publik (*Society Centered Approach*),

pendekatan berorientasi kepada negara (*State Centered Approach*) (Parson, 2005). Dengan menggunakan paradigma saling ketergantungan diantara para aktor, Freeman menguji keterkaitan institusi-institusi yang ada, seperti birokrasi, 113 instrumen dan kepentingan masyarakat dengan beberapa isu politik tertentu. Dari hasil uji di beberapa daerah ditemukan bahwa desentralisasi kewenangan yang ada hampir diseluruh institusi pemerintahan telah menghasilkan interaksi antar seluruh institusi dalam area isu kebijakan tertentu, dan adanya pembatasan sejumlah 113 instrumen serta akuntabilitas yang dapat dilakukan oleh pejabat terpilih.

Sampai 1970 an, implementasi kebijakan masih dianggap bukan merupakan sesuatu yang sulit karena jika suatu kebijakan telah ditetapkan maka akan dapat langsung dilaksanakan. Tetapi pandangan semacam itu mulai berubah seiring dengan berkembangnya konsep kebijakan dan riset-riset yang membuktikan banyaknya program tidak dilaksanakan sesuai yang diharapkan oleh pembuat kebijakan. Implementasi terjadi didalam situasi dimana ada konflik antara sejumlah kepentingan, aktor dan organisasi yang berbeda (Kaufman, 1991). Dengan adanya kejadian tersebut, muncul pertanyaan: siapa yang sebenarnya terlibat dalam implementasi kebijakan? Apakah implementasi kebijakan merupakan aktivitas pemerintah ataukah aktivitas swasta? Jika merupakan aktivitas pemerintah, lalu bagaimana pendistribusiannya? Jika swasta, bagaimana kualifikasinya? Apa saja bentuk 113 instrumen dan sumber-sumber kebijakan yang dipakai? Pertanyaan-pertanyaan seperti inilah yang kemudian lebih jauh mengarahkan pada sebuah analisis aktor, kelembagaan dan 113 instrumen dalam setiap proses pembuatan kebijakan

Selanjutnya pengaruh makro yang paling kuat mempengaruhi kebijakan adalah organisasi internasional (*organization of the international system*). Kelembagaan juga merupakan salah satu aspek penting dalam konteks analisis subsistem kebijakan karena aspek kelembagaan akan banyak berperan dalam setiap siklus kebijakan, mulai dari perencanaan sampai dengan timbulnya umpan balik. Bagaimana sebuah kebijakan dirancang, direncanakan, didesain, diimplementasikan dan dievaluasi akan membutuhkan partisipasi kelembagaan. Apabila aktor menunjuk pada orang perorangan, maka

kelembagaan merupakan sebuah 113instru totalitas orang perorangan yang terikat pada norma dan tatanan organisasi. Maka tidak mengherankan kalau kemudian setiap lembaga memiliki karakteristik yang berbeda-beda sebagai implementasi dari dinamika dan budaya kelembagaan.

Mengingat kemajemukan subsistem kebijakan, khususnya jumlah dan aktor yang terlibat didalam proses implementasi kebijakan, analisis jaringan kebijakan (*policy networks*) menjadi relevan untuk diselidiki. Ada tiga alasan dasar kenapa jaringan kebijakan sangat penting dan perlu dipahami secara baik: *pertama*, adanya suatu kenyataan bahwa pihak pengambil kebijakan saat ini bukanlah *the only actor* yang menentukan sebuah kebijakan. Keterbatasan pemerintah yang tidak mungkin lagi berfungsi sebagai *big brother* bagi semua urusan dan juga keterbatasan finansial yang dimiliki menyebabkan fungsi pemerintah telah bergeser dari komando (*rowing*) menjadi fasilitator/pelayan (*servicing*). Paradigma-paradigma baru inilah yang memaksa pemerintah harus melibatkan aktor-aktor lain (Denhardt & Denhardt, 2000); *kedua*, arti penting aktor-aktor lain yang memunculkan *collective decision making* menyebabkan jejaring kebijakan menjadi sangat penting dan mendesak; *ketiga*, tuntutan akuntabilitas yang semakin tinggi.

Komponen lain yang tak kalah pentingnya dalam analisis sebuah kebijakan adalah penyampaian kebijakan. Bidang kebijakan seperti kesehatan, perumahan, pembangunan ekonomi dan sebagainya bisa dilihat sebagai campuran hubungan yang berubah-ubah dan bervariasi di sepanjang waktu dan menciptakan problem baru bagi control dan akuntabilitas. Warga Negara menghadapi banyak agen yang bertanggungjawab atas penyediaan layanan public. Hierarki dan tingkatan sederhana membuka jalan bagi sistem penyampaian kebijakan yang menggunakan hubungan-hubungan pemerintahan, kemitraan baru antara sector public dan privat, mekanisme pasar dan kebijakan publik yang *marketized* dan peran baru sedang didefinisikan untuk sector sukarela dan "komunitas setelah hilangnya pola hubungan yang relati frapi. Kini masyarakat industri menjadi semakin campur aduk, banyak campuran dari berbagai kebijakan yang berbeda. Metafora lain untuk ide campuran ini adalah gagasan "bidang" atau "ruang" dimana hubungan

bagian-bagian dari bidang kebijakan berubah dan berinteraksi satu sama lain

Adapun sistem campuran yang kini muncul dipermukaan meliputi campuran pemerintah, campuran sektoral, campuran *enforcement* serta campuran nilai. Dua yang pertama memberikan *setting* institusional dan organisasional, yakni bentuk-bentuk pemerintahan dan interaksi antara publik, privat, *voluntary* dan komunitas. Campuran *enforcement* berkaitan dengan campuran pendekatan terhadap problem, dan campuran nilai berkaitan dengan kerangka dasar dari makna interaksi campuran institusional, organisasional dan *enforcement*. Jadi kebijakan publik tidak ditempatkan dalam kotak-kotak terpisah tetapi merupakan fungsi campuran pasar, birokrasi dan komunitas yang dipresentasikan dalam konteks hubungan segitiga yang dapat berubah sepanjang ruang dan waktu.

Seperti halnya kebijakan integrasi sektoral pemulihan kota pasca bencana yang berbasis komunitas mengalami perkembangan yang signifikan karena keragaman konstruksinya. Bentuk-bentuk kebijakan komunitas dapat dilakukan melalui beberapa pendekatan. Pertama, pendekatan *community development base* yang berurusan dengan upata membantu komunitas untuk menolong dirinya sendiri. Kedua, *community service* yang diarahkan untuk memperbaiki hubungan antara output penyedia layanan dengan pengguna atau kliennya. Beberapa strategi yang dapat dipergunakan dalam proses pemberdayaan masyarakat, meliputi: strategi fasilitasi; strategi persuasi; strategi re-edukasi; strategi kekuasaan (Friedmann, 1979)

Strategi diatas pada dasarnya mempunyai tiga arah: pertama, pemihakan dan pemberdayaan masyarakat miskin (*pro-poor*); kedua, pemantapan otonomi dan pendelegasian wewenang dalam pengelolaan pembangunan di daerah yang mengembangkan peran serta masyarakat; ketiga, modernisasi melalui penajaman dan pemantapan arah perubahan struktur social ekonomi dan budaya yang bersumber pada masyarakat local. Aksi pemberdayaan diharapkan menciptakan proses berkelanjutan melalui: (1) proses konvergensi; (2) proses sinergik antar pelaku pembangunan; dan (3) proses sibernetik.

Selain pendekatan yang berbasis pada masyarakat, antropolog Indonesia Kusnadi (2003) mencoba mengetengahkan model pendekatan institusional. Pendekatan institusional adalah pendekatan yang berbasis pada institusi (pranata) sosial budaya yang tumbuh, hidup dan berkembang dalam masyarakat yang bersangkutan.

Berbeda dengan pendekatan institusional, pendekatan *Community Based Resources Management (CBRM)* merupakan sosok manajemen pembangunan yang mencoba menjawab tantangan pembangunan, yaitu kemiskinan, memburuknya lingkungan hidup dan kurangnya partisipasi masyarakat di dalam proses pembangunan. *CBRM* merupakan mekanisme perencanaan yang menekankan pada teknologi "*social learning*" dan strategi perumusan program yang bertujuan untuk meningkatkan kemampuan masyarakat mengaktualisasikan diri.

Senafas dengan metode *CBRM*, Chambers (1996) menawarkan sebuah konsep yang disebut *PRA (Participatory Research Appraisal)*. *PRA* merupakan suatu pendekatan dan metode mempelajari kondisi kehidupan masyarakat, yang meliputi analisis, perencanaan dan tindakan. Pendekatan *PRA* memungkinkan masyarakat desa saling berbagi, meningkatkan dan menganalisis pengetahuan mereka tentang kondisi kehidupan, membuat rencana sekaligus bertindak. *PRA* berfungsi sebagai upaya persiapan sosial (*social preparing*) sebelum aksi digulirkan (Sutrisno, 2003).

Berhasil atau gagalnya suatu program kebijakan akan tergantung pada beberapa kondisi: (a) ketepatan kebijakan itu sendiri, yaitu validitas asumsi-asumsi yang mendasari, serta momentum pemberlakuannya; (b) konsistensi dan efektivitas pelaksanaannya; dan (c) terjadi tidaknya perkembangan di luar perkiraan. Koordinasi perencanaan sampai dengan pelaksanaan haruslah bersifat komprehensif (multisektoral) dan memiliki jangkauan yang luas dengan orientasi yang berkelanjutan.

METODE PENELITIAN

Riset program integrasi sektoral pada dasarnya merupakan kegiatan yang terdiri dari evaluasi dan monitoring serta perumusan kebijakan pembangunan kota pasca bencana dalam bentuk program,

kelembagaan serta pendanaan. Untuk itu ruang lingkup pembahasannya bersifat perbandingan antara kondisi yang terjadi dengan kondisi yang semestinya yang didasarkan atas *benchmark* teoritis, sehingga menggunakan dua pendekatan sekaligus yaitu pendekatan kualitatif dan kuantitatif. Pendekatan kuantitatif dipergunakan untuk menghitung besaran alokasi dana yang tersedia, sedangkan pendekatan kualitatif diperlukan untuk melihat sistem kebijakan yang diberlakukan.

Adapun lokus dan fokus penelitian berada di Kabupaten Aceh Singkil dengan fokus sektor perumahan dan permukiman, ekonomi/bisnis dan prasarana pasca bencana. Lokasi dipilih dengan mempertimbangkan keseimbangan dan kelestarian lingkungan, kedekatan dengan pusat pemerintahan serta tingkat kerusakan akibat bencana. Adapun fokus penelitian meliputi: (1) komponen utama kegiatan kota (permukiman, transportasi/prasarana dan ekonomi); (2) kajian sistem (aspek koordinatif sinkronisasi dan sinergitas) antar komponen dan sektor; (3) kajian kelembagaan sebagai sumber data, sumber dana, sumber kebijakan, unit perencana, unit pelaksana sekaligus sebagai agen (*stakeholders*).

Pengumpulan data dilakukan melalui metode survey primer dan survey sekunder. Sumber data sekunder adalah BRR, Pemda Propinsi, Pemda Kabupaten, lembaga donor yang teridentifikasi, sedangkan sumber data primer diperoleh melalui observasi, wawancara, *focus group discussion*, *Stakeholders Meeting Forum*. Data dianalisis dengan menggunakan analisis perencanaan partisipatif, analisis kebijakan, penetapan skala prioritas, serta analisis anggaran.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Untuk memulihkan kembali keberadaan dan fungsi serta kehidupan kota-kota atau wilayah yang hancur akibat gempa dan tsunami perlu perencanaan dan menata kembali mengikuti kaidah-kaidah dan norma-norma perencanaan yang tepat dengan memasukan aspek mitigasi terhadap bencana dalam kerangka meminimalkan resiko di kemudian hari dengan memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk berpartisipasi. Adapaun acuan atau instrumen yang dipergunakan adalah:

- a) Perpu No.2 Tahun 2005 tentang Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat Propinsi NAD dan Kepulauan Nias Propinsi Sumatera Utara
- b) Perpres No.30 Tahun 2005 tentang Rencana Induk Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat Propinsi NAD dan Kepulauan Nias Propinsi Sumatera Utara.

Hal ini relevan dengan pendapat Doern dan R.Phidd yang mengklasifikasikan instrumen berdasar pada kuantitas "pemaksaan hukum". Instrumen kepengaturan memungkinkan intensitas keterlibatan negara dalam menyediakan barang dan jasa pelayanan publik lebih besar. Hal-hal yang menguntungkan dari jenis instrumen ini adalah: mudah dilakukan karena tidak diperlukan banyak diskusi, negosiasi ataupun informasi. Adapun kelemahan instrumen pemaksaan hukum meliputi: penyediaan barang/pelayanan umum melalui birokrasi sering tidak fleksibel; kendali politik terhadap pejabat-pejabatnya sering dimaksudkan untuk memperkuat harapan kemungkinan bahwa partai yang sedang berkuasa. Karena tidak harus dihadapkan pada persaingan maka sering tidak mempedulikan biaya operasional yang tidak efisien yang tentunya didanai oleh pajak; adanya konflik internal sering berdampak buruk terhadap penyediaan barang/pelayanan umum.

Prioritas pembangunan di Kabupaten Aceh Singkil terbagi dalam sector perumahan/permukiman, infrastruktur dan sector ekonomi. Sektor infrastruktur terdiri dari bidang seperti terlihat pada Tabel-6.

Sedangkan sector perumahan/permukiman dibagi dalam beberapa bidang seperti tersaji pada Tabel-7.

Bidang perbaikan permukiman memperoleh sumber pendanaan tidak saja dari APBN/BRR tetapi juga NGO sebesar \$ 6.627,1 sedangkan untuk bidang sanitasi dan air limbah sebesar \$ 397.555 selama tahun 2005 sampai dengan 2008.

Bidang koperasi dan usaha kecil memperoleh sumber pendanaan tidak saja dari APBN/BRR tetapi juga NGO sebesar \$ 1.643.255 selama tahun 2007. Perencanaan pembangunan seperti yang dilakukan pemerintah tersebut menurut terminologi Suryana disebut dengan model perencanaan multisektoral, yaitu perencanaan pembangunan yang menghu-

bungkan agregat-agregat ekonomi makro dengan faktor-faktor yang merupakan materi operasional dan berbasis *input output*. Adapun program pembangun-

an sektor ekonomi terbagai dalam bidang-bidang sebagai berikut pada Tabel-8.

Sementara pada Tabel-9 adalah kegiatan sektor perumahan dan permukiman.

Tabel 6. Besaran Sektor Infrastruktur serta Sumber Pendanaan

No	Bidang	Sumber Pendanaan			
		APBN/BRR (Rp.000)		APBD (Rp.000)	
		2006	2007	2006	2007
1.	Prasrn.Listrik/Energi	30.257.825	0	0	0
2.	Prasrn.Telekomunikasi	0	0	0	48.200
3.	Prasrn. Irigasi & DAS	2.759.200	125.000	25.674.983	3.902.964,3
4.	Prasrn. Jln & Jembatan	0	0	15.575.255	48.110.082
5.	Prasrn.Trans.Laut/Sungai	0	700.848	625.477,2	7.148.664,5
6.	Prasrn. Trans. Udara	7.051.962	0	2.205.000	5.100.000
7.	Rawa & Pantai	24.746.030	0	1.372.921	5.215.177,3

Sumber: data diolah (2008)

Tabel 7. Besaran Sektor Perumahan/Permukiman dan Sumber Pendanaan

No	Bidang	Sumber Pendanaan			
		APBN/BRR (Rp.000)		APBD (Rp.000)	
		2006	2007	2006	2007
1.	Penataan Ruang	0	0	0	3.425.506
2.	Permukiman	4.200.000	0	0	0
3.	Perumahan	25.250.000	0	7.519.756,5	0
4.	Air Bersih	0	0	2.079.000	4.705.852,7
5.	Sampah	0	0	332.830,5	271.200
6.	Sanitasi, Limbah	3.426.583	0	0	0

Sumber : Data Diolah (2008)

Tabel 8. Besaran Sektor Ekonomi dan Sumber Pendanaan

No	Bidang	Sumber Pendanaan			
		APBN/BRR (Rp.000)		APBD (Rp.000)	
		2006	2007	2006	2007
1.	Penyelgrn. UKM	0	1.407.500	3.132.048	12.256.225
2.	Pengembg.UKM	0	10.112.325	2.781.258,4	21.060.102
3.	Budaya/Pariwist.	0	950.000	769.000	1.586.792,9
4.	Rehabilitasi RHL	0	1.320.330	0	721.275

Sumber : Data Diolah (2008)

Tabel 9. Kegiatan Sektor Perumahan dan Permukiman Tahun 2007

No	Pekerjaan	Volume	Lokasi	Pagu (Rp)
1	Penimbunan Tanah & Pematangan Lahan untuk Resettlement		Muara Pea. Kab. Aceh Singkil	3.000.000.000
2	Konsultn.Pengendalian & Monev Perumahan & permukiman		Kab. Aceh Singkil	2.200.000.000
3	Pembgn.Rumah Baru Type 36	100 unit	Kab. Aceh Singkil	8.500.000.000
4	Pembgn.Ruko 2 lantai	100 unit	Kab. Aceh Singkil	8.000.000.000
5	Pembgn.Tanggul, Sungai & pengaman Permukiman, tempat bersandar perahu,TPI & Box Culver		Kab. Aceh Singkil	4.680.000.000
6	Pematangan lahan untuk NPTGA		Kab. Aceh Singkil	6.490.000.000

Sumber: Satker BRR Bantuan Perumahan dan Permukiman Kembali (2007)

Namun demikian didalam pelaksanaannya berbagai program ternyata terjadi tumpang tindih antar *stakeholder* yang terlibat. Analisis tumpang tindih program dapat diketahui setelah melakukan beberapa kali diskusi dengan *stakeholder* terkait. Hal ini relevan dengan pendapat Howlett dan Ramesh bahwa aktor-aktor dalam subsistem kebijakan meliputi kelompok kepentingan, birokrasi dan politisi terpilih, analis akademik, *think-tank*, peneliti, jurnalis dan aktor di level pemerintahan lainnya yang keberadaannya saling mempengaruhi dan berinteraksi di dalam subsistem itu sendiri.

Ada dua dimensi organisasi pemerintah (*organization of state*) yang mempengaruhi pembuatan dan penerapan kebijakan, yaitu otonomi dan kapasitas pemerintahan. Golongan lain yang memiliki pengaruh atas implementasi kebijakan adalah politikus, kelompok kepentingan, kelompok bisnis,

organisasi riset dan media massa (*organization of society*).

Selanjutnya pengaruh makro yang paling kuat mempengaruhi kebijakan Negara adalah organisasi system internasional (*organization of the international system*) yang berwujud system perdagangan dunia dan pertahanan internasional. Banyak cendekiawan yang mulai mengembangkan dugaan adanya "rejim internasional" untuk menjelaskan pengaturan yang dikembangkan dalam arena kebijakan. Keterbukaan perdagangan luar negeri dan investasi memang biasanya memperlemah kebijakan pemerintah. Begitu pula kebijakan rehabilitasi Aceh Singkil banyak lembaga internasional yang masuk.

Ketidak sinkronan terlihat pada program prioritas sektor infrastruktur FGD yang telah ditetapkan dengan program prioritas BRR. Program prioritas yang muncul dalam FGD meliputi seperti pada Tabel-10.

Tabel-10. Program Prioritas Sektor Infrastruktur Kabupaten Aceh Singkil Tahun 2008 - 2009

No	Program	Perkiraan Biaya (Rp)	Kecamatan	Instansi	Sumber Dana	Tahun
1	Pembgn jalan dan jembatan	666.500.000	Singkil-Kuala Baru	Dinas Pras,Jln	APBD	2008
2	Pembangunan Jalan	9.814.677.685	10 Kecamatan	Dinas Pras,Jln	APBD	2008
3	Pembgn jembatan	3.586.262.626	Singkil-Kuala Baru	Dinas Pras,Jln	APBD	2008
4	Monev	670.092.000	Singkil	Dinas Pras,Jln	APBD	2008
5	DAK	203.570.000	10 Kecamatan	Dinas Pras,Jln	APBD	2008
6	Pembgn.Drainase	528.379.652	Singkil	Dinas Pras,Jln	APBD	2008
7	Pembgn Talud	782.457.350	Singkil	Dinas Pras,Jln	APBD	2008
8	Rehabilitasi jalan	9.913.646.411	10 Kecamatan	Dinas Pras,Jln	APBD	2008
9	Rehabilitasi jembatan	958.874.075	Singhokor,Simpa-pang Kanan,Suromakmur	Dinas Pras,Jln	APBD	2008
10	Pembgn Bandara	1.500.000.000	Singkil Utara	Dishub	APBD	2008
11	Penyusunan Data Base jalan	116.475.000	Singkil	Dishub	APBD	2009

12	Pembgn Gedung Workshop	300.000.000	Singkil	Dishub	APBD	2009
13	Pembgn sarana/Prasarana RSS	5.000.000.000	Singkil,Singkil Utara, Kuala Baru, P.Banyak	Dinas Perkim	APBD I/II/N	2009
14	Pembgn Prasarana air bersih	5.600.000.000	Singkil,Singkil Utara, Kuala Baru, P.Banyak	Dinas Perkim	APBD I/II/N	2009
15	Pembgn jln & jembatan Perdesaan	9.000.000.000	10 Kecamatan	Dinas Perkim	APBD I/II/N	2009
16	Perenc.pembgn fasilitas perhub.	78.000.000	Singkil	Dishub	APBD II	2009
17	Sosialisasi kebjk.	67.000.000	Singkil	Dishub	APBD II	2009
18	Lanjt. Pembgn Bandara	1.500.000.000	Singkil Utara	Dishub	APBD II	2009
19	Lanjt Pembgn terminal	600.000.000	Singkil	Dishub	APBD II	2009
20	Rehabilitasi irigasi	2.099.000.000	Singkil Utara	DPP	APBD	2009

Sumber : Kajian Stakeholders Meeting Forum & Tim Konsultan

Sedangkan program prioritas Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR) untuk sector infrastruktur adalah sebagai berikut Tabel-11.

Tabel-11. Program Prioritas BRR Untuk Sektor Infrastruktur Kabupaten Aceh Singkil Tahun 2008 -2009

No	Program	Perkiraan Biaya (Rp)	Kecamatan	Instansi	Sumber Dana	Tahun
1	Pembgn.Jetty & Pengerukan Danau Anak Laut	7.000.000.000	Singkil Utara	BRR Regional V	APBN/ BRR	2008
2	Pengawasan Program 1.	400.000.000	Singkil Utara	BRR Regional V	APBN/ BRR	2008
3	Amdal Perumahan Pulo Sarok	1.000.000.000	Singkil	BRR Regional V	APBN/ BRR	2008
4	Jalan SMA Simpang PLN Cs Singkil	4.060.000.000	Singkil Utara & Singkil	BRR Regional V	APBN/ BRR	2008
5	Lanjutan jalan Singkil - Trandas	3.190.000.000	Singkil	BRR Regional V	APBN/ BRR	2008
6	Lanjutan jalan Handel-Singkohor	2.300.000.000	Singkohor	BRR Regional V	APBN/ BRR	2008
7	Pangawasan Pembgn. Jln Singkil Cs	200.000.000	Singkil	BRR Regional V	APBN/ BRR	2008
8	Pengwsn.Pembgn.Tanggul Air Asin Gosong Telaga-Gostel Barat	150.000.000	Singkil Utara	BRR Regional V	APBN/ BRR	2008
9	Pengwsn.Pembgn.SPAM Kota Singkil	180.000.000	Singkil	BRR Regional V	APBN/ BRR	2008
10	Pengwsn.Pembgn. Sistem Drainase Singkil	150.000.000	Singkil	BRR Regional V	APBN/ BRR	2008
11	Pembgn.Tanggul Pantai di Singkil	4.660.000.000	Singkil Utara & Singkil	BRR Regional V	APBN/ BRR	2008
12	Pembgn.Tanggul Air Asin di Singkil	3.650.000.000	Singkil Utara & Singkil	BRR Regional V	APBN/ BRR	2008
13	Pengendalian Banjir Krueng Singkil	6.290.000.000	Singkil Utara & Singkil	BRR Regional V	APBN/ BRR	2008
14	Pengwsn.Pembgn. Program 12 & 13	799.999.000	Singkil	BRR Regional V	APBN/ BRR	2008
15	Belanja Js.Konsultn Pengws.Puskesmas P.Banyak Singkil	120.000.000	Pulau Banyak	BRR Regional V	APBN/ BRR	2008

Sumber: BRR Regional

Kondisi ini menyebabkan timbulnya potensi tumpang tindihnya di level perencanaan dan pelaksanaan program sebagai berikut:

Tabel-12. Potensi dan Fakta tumpang Tindih Perencanaan dan Pelaksanaan Program Pembangunan di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Aceh Singkil

No.	Instansi	Kegiatan	Keterangan
1.	Bapedalda	Melaksanakan kegiatan pembangunan taman kota Merencanakan kegiatan konservasi pantai dan tranplantasi terumbu karang di perairan pulau Banyak	Padahal ada Dinas Perkotaan dan Permukiman Padahal ada Dinas Kelautan dan Perikanan
2.	Dinas Perkebunan	Melaksanakan kegiatan pembangunan jalan	Padahal ada Dinas Prasarana jalan
3.	Dinas Pariwisata	Melaksanakan kegiatan pembangunan jalan Merencanakan kegiatan konservasi pantai dan tranplantasi terumbu karang di pulau Banyak	Padahal ada Dinas Prasarana Jalan Padahal ada Dinas Kelautan dan Perikanan
		Merencanakan kegiatan pembangunan pembangkit listrik non BBM di Pulau Banyak	Belum ada Dinas Pertambangan dan Energi
4.	Dinas Kelautan dan Perikanan	Merencanakan kegiatan konservasi pantai dan tranplantasi terumbu karang di pulau Banyak	Sesuai dengan Tupoksi Dinas/SKPD
5.	BRR Distrik	Merencanakan kegiatan konservasi pantai dan tranplantasi terumbu karang di pulau Banyak	Padahal ada Dinas Prasarana Pengairan dan Dinas kelautan & Perikanan
6	BRR	Pemberdayaan ekonomi masyarakat melalui pemberdayaan koperasi/LKM	Dinas Penanaman Modal, Dinas Perindustrian dan Perdagangan, Dinas Koperasi, BRR Satker Ekonomi

Sumber: Data diolah (2008)

Sementara disisi lain muncul kekosongan program di sektor ekonomi sebagai berikut:

Tabel-13. Data Kekosongan Program Sektor Ekonomi

No	Kegiatan	Dana (Rp)	Lokasi	Sumber Dana
1	Penambahan Mdl Ush & Pinjaman Dana Bergulir	8.000.000.000	Sel. Kecamatan	APBD I / APBD II / BRR
2	Membgn Jaringan Kooord.& Mitra Kerja Koperasi UKM	400.000.000	Sel. Kecamatan	APBD I / APBD II / BRR
3	Pengembangan Kop. Pengrajin Tanaman	250.000.000	Sel. Kecamatan	APBD I / APBD II / BRR
4	Pembgn.Pabrik CPO 10 ton TBS/Jam	35.000.000.000	Singkohor	APBN/BRR
5	Pembgn. Pabrik Crumb Rubber	7.000.000.000	Aceh Singkil	APBN/BRR
6	Pengolahan Kelapa Terpadu	2.300.000.000	Aceh Singkil	APBN/BRR
7	Pengembangan Perkebunan Karet	11.512.500.000	Aceh Singkil	APBN/BRR
8	Pengembangan Unit Kelembagaan Pengelola Hasil Laut	250.000.000	Sel. Kecamatan	APBD I / APBD II / BRR

Sumber: Data Diolah

Selain kekosongan program, rehabilitasi Aceh Singkil memerlukan dukungan-dukungan program antara lain:

- 1) Pengembangan pelabuhan penumpang dan barang guna memperlancar pergerakan arus barang, jasa dan manusia melalui jalur laut sehingga diharapkan mendorong tumbuhnya kegiatan ekonomi berskala besar serta tersedianya terminal penampungan barang-barang ekspor impor.
- 2) Pengembangan bidang kelautan dan perikanan berupa sarana dan prasarana seperti pelabuhan perikanan, sarana penangkapan, serta kapal
- 3) Pengembangan kawasan khusus seperti Kota Singkil dalam kaitannya dengan tantangan alam serta banjir, penanganan Danau Anak Laut dari gempuran gelombang serta menjadikannya wisata air, Kepulauan Banyak sebagai kawasan lindung dan perkembangbiakan biotalaut.

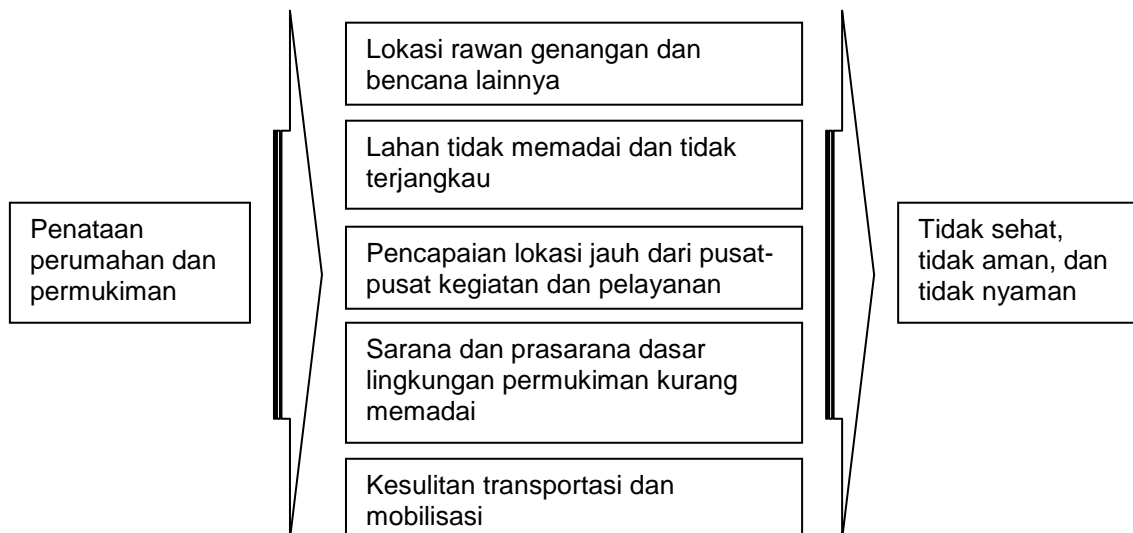
Keterkaitan dan hubungan pengaruh antar program dapat dikatakan bersinergi apabila memiliki hubungan atau pengaruh saling mendukung dan saling melengkapi. Adapun pelaksanaan pembangunan dalam kerangka rehabilitasi dan rekonstruksi Aceh yang dilakukan berbagai pihak terkait, terutama untuk 3 sektor utama yaitu: infrastruktur, perumahan dan permukiman serta ekonomi menunjukkan bahwa

untuk sementara terdapat tumpang tindih ditinjau dari aspek aktor dan instansi yang terkait.

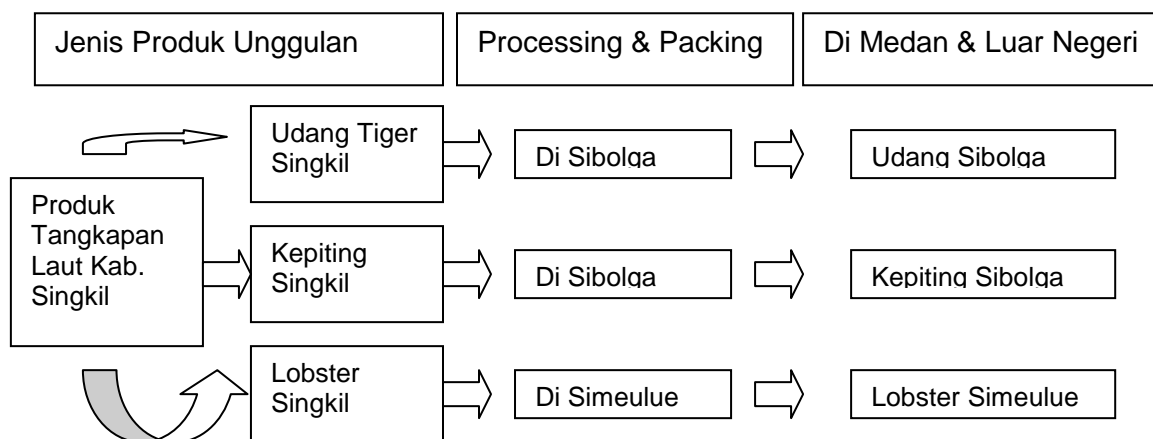
In-sinergitas antar program pada sector perumahan dan permukiman nampak dalam Gambar-2 berikut.

Kondisi ini menyebabkan penduduk tidak betah menempati perumahan dan permukiman yang telah disediakan. Perencanaan *resettlement* tersebut jelas tidak melibatkan target sasaran, sehingga pengadaan perumahan dan permukiman tidak sesuai dengan kebutuhan dan kurang memahami sosiologi budaya setempat. Sementara disisi lain masyarakat tidak dibiasakan menolong dirinya sendiri, bergantung dan hilangnya solidaritas diantara mereka. Friedmann (1979) mengatakan bahwa bentuk-bentuk kebijakan komunitas sebenarnya dapat dilakukan melalui beberapa pendekatan, yaitu pendekatan *community development base* yang berurusan dengan upaya membantu komunitas untuk menolong dirinya sendiri dan *community service*.

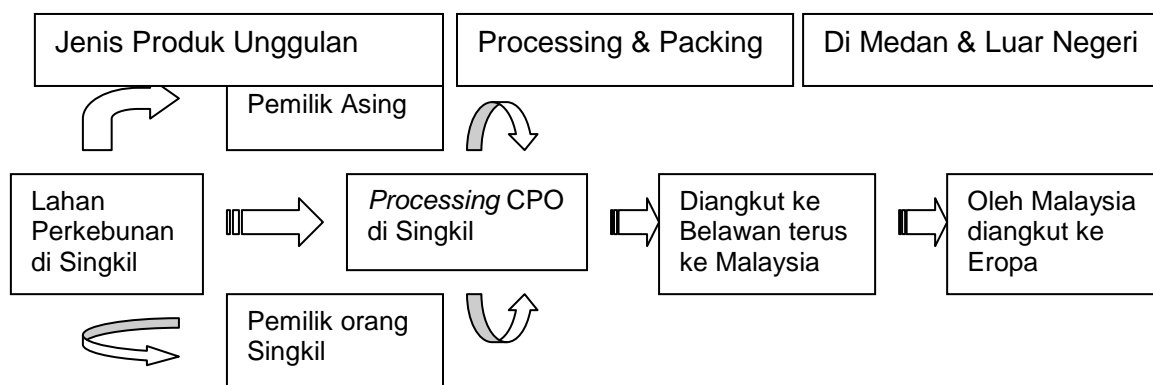
Apabila ditinjau dari rantai ekonomi juga terdapat in-sinergitas antar program sektor ekonomi dan bidang pengembangan usaha perikanan dan kelautan seta bidang perkebunan, yakni pada proses promosi dan *processing/packing*, sehingga daerah lain memperoleh nilai tambah lebih besar, seperti diilustrasikan pada gambar 3 dan 4.



Gambar-2. In-sinergitas antar program pada Sektor Perumahan dan Permukiman



Gambar-3. In-sinergitas Antar Program Sektor Ekonomi Bidang Pengembangan Usaha Perikanan dan Kelautan



Gambar-4. In-sinergitas Antar Program Sektor Ekonomi Bidang Perkebunan

Singkil hanya sebagai area produksi tidak sampai pada tahap *packing*, pergudangan dan pemasaran. Kondisi ini relevan dengan pendapat Denhardt & Denhardt (2000) bahwa jaringan kebijakan sangat penting dan perlu dipahami secara baik karena ada kenyataan bahwa pemerintah memiliki keterbatasan finansial dan SDM. Aktor-aktor lain yang memunculkan *collective decision making* perlu dilibatkan agar seluruh program berdayaguna dan memiliki nilai tambah yang tinggi dan dapat dinikmati warga setempat .

SIMPULAN DAN SARAN

Dari berbagai uraian mengenai analisis program integrasi sektoral dalam rangka pemulihan dampak

bencana di Kabupaten Aceh Singkil, mulai dari analisis fakta dan potensi tumpang tindih, analisis kekosongan program, sinergitas hingga identifikasi sumber-sumber penganggaran dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut: (1) tidak terintegrasinya program di sektor perumahan dan permukiman; (2) ada beberapa program yang mestinya dibutuhkan/dimunculkan dalam kerangka memadukan beberapa program tertentu tetapi tidak muncul, baik di sektor prasarana, sektor perumahan dan permukiman maupun sektor ekonomi; (3) hasil identifikasi sumber-sumber penganggaran menggambarkan bahwa program yang diusulkan ke BRR hampir semuanya mengharapkan pembiayaan dari BRR dan dari proyeksi pembiayaan kedepan diharapkan nantinya justru yang akan lebih berperan adalah

pendanaan dari APBD yang proporsional dengan pembagian maksimum 40% untuk biaya rutin dan minimum 60% untuk belanja pembangunan mengingat setelah tahun 2009 BRR dan NGO sudah tidak beroperasi lagi di Aceh Singkil.

Terlepas dari siapa yang membiayai (BRR, APBN, APBD propinsi, APBD Kabupaten) dan mengacu pada UU No.8 tahun 2007 tentang Pembentukan Kota Subulussalam dan UU No.26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang serta untuk mengakomodasi pengembangan wilayah sertaantisipasi terjadinya konflik, maka Kabupaten Aceh Singkil perlu segera melaksanakan: (1) menyusun RTRW difinitif lengkap dengan indikasi program, besaran anggaran dengan kurun waktu 20 tahun mendatang; (2) untuk menjamin keberlanjutan, sinkronisasi, integrasi dan sinergitas antar program perlu dukungan dan adari aktivitas Tim Sekber yang telah dikembangkan Bupati dan Tim Koordinasi Pelaksanaan Program Integrasi Sektoral; (3) untuk menghindari eksklusivitas Tim Sekber atau Tim Koordinasi Pelaksanaan Program Integrasi Sektoral seyogjanya mekanisme koordinasi dilaksanakann mengikuti mekanisme koordinasi perencanaan pembangunan mulai dari tingkatan Musrenbang/

Musbangdes/Musbang Kecamatan/Kabupaten dan Forum Koordinasi lainnya yang telah memeiliki jadwal setiap tahunnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Bauer.PT, 1975, *Dessent on Development*, London: Weidenfeld and Nicolson
- Daldjoeni, N. 1992. *Geografi Baru: Organisasi Keruangan Dalam Teori dan Praktek*. Bandung: Penerbit Alumni.
- Denhardt,RB and KG.Denhardt. 2000. Public Administration and The Critique of Domination. *Administration and Society*. 11(1).
- Friedmann,dkk. 1979. *The Good Socirty*. MIT Press. Cambridge Mass.
- Jay M. Stein, 1995, *Classic Reading in Urban Planning*, Mc Graw-Hill, United State
- Kaufman,S. 1991. *Decision Making and Conflict Management Processes in Local Government*. In Bingham *et al*
- Rovert L.Bish, 1975, *Urban Economics and Policy Analysis*, Mc Graw-Hill Kogakusha, Ltd., Tokyo
- Suryana, 2000, *Ekonomi Pembangunan: Problematik dan Pendekatan*, Salemba Empat, Jakarta