

## BAB II

### KERANGKA PEMIKIRAN

#### 2.1. Studi Terdahulu

Studi terdahulu yang dipakai adalah dari buku karangan Ralph Myers yang berjudul “*Building Disaster Recovery Institution through South-South Policy Transfer: Comparative Case Study of Indonesia and Haiti.*”<sup>36</sup> Dari judulnya saja sudah terlihat bahwa dalam bukunya Myers memakai *policy transfer theory* (milik Dolowitz-Marsh) dalam kaitanya dengan kebencanaan, lebih tepatnya *disaster recovery*. Selain itu dari judulnya terlihat pula bahwa level *policy transfer* berada dalam level nasional ke nasional yakni dari Indonesia ke Haiti.

Lebih lanjut Myers membahas mengenai *disaster recovery* di Indonesia yakni Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BBR) dan *Interim Haiti Recovery Commission* (IHRC) di Haiti. BBR sendiri merupakan respon dari tsunami di Samudera Hindia pada 2004 dan gempa bumi di Nias pada Maret 2005, sedangkan *Interim Haiti Recovery Commission* (IHRC) dibentuk setelah terjadinya gempa bumi di Haiti pada April 2010.<sup>37</sup> Baik bencana yang terjadi di Indonesia maupun di Haiti merupakan bencana besar yang mematikan, selain itu pada kedua negara juga membutuhkan bantuan Internasional dalam penanganannya karena kurangnya kemampuan

---

<sup>36</sup> Ralph Myers, *Building Disaster Recovery Institutions through South-South Policy Transfer: A Comparative Case Study of Indonesia and Haiti*, Hamburg,, 2014, cover, diakses dari <https://e-resources.perpusnas.go.id:2129/lib/perpusnas-ebooks/reader.action?docID=1640342>, pada mei 2017

<sup>37</sup> *Ibid*, hal 13

negara pada saat itu.<sup>38</sup> Di Aceh bencana tersebut menghancurkan 3.415 sekolahan, 669 bangunan pemerintah dan juga ribuan perumahan warga.<sup>39</sup> Sedangkan gempa bumi di Haiti menyebabkan 300.000 orang terluka, 1,3 juta orang tinggal di tenda-tenda pengungsian dan menyebabkan 500.000 orang mengungsi ke daerah lain.<sup>40</sup> Selain itu gempa di Haiti menghancurkan 105.000 rumah warga, 1.300 sekolahan dan 50 bangunan pelayanan kesehatan.<sup>41</sup>

*Degree of transfer* sendiri menurut Myers termasuk dalam *emulation*, dimana BBR merupakan *main model* dalam pembentukan IHRC tetapi keduanya memiliki beberapa perbedaan.<sup>42</sup> Sedangkan objek yang ditransfer adalah *policy institutions* yakni *Aceh Nias Rehabilitation and Reconstruction Agency* (BRR) dan *Interim Haiti Recovery Commission* (IHRC).<sup>43</sup> Keduanya institusi, yakni BBR dan IHRC memiliki *strategic plan* dan fungsi organisasi yang sama.<sup>44</sup> Sedangkan perbedaannya terletak pada lamanya mandat yakni BBR selama 4 tahun tetapi IHRC hanya selama 18 bulan, hal ini dikarenakan perbedaan kerusakan di kedua negara dan juga tekanan dari internasional.<sup>45</sup>

Dalam kasus Haiti, IHRC dirancang dan dikontrol oleh komunitas internasional khususnya Amerika Serikat,<sup>46</sup> Myers menambahkan bahwa hal ini kemudian mempengaruhi transfer kebijakan yang terjadi, yakni tidak

---

<sup>38</sup> *Ibid*, hal 31

<sup>39</sup> *Ibid*, hal 30

<sup>40</sup> *Ibid*, hal 31

<sup>41</sup> *Ibid*, hal 32

<sup>42</sup> *Ibid*. hal 39

<sup>43</sup> *Ibid*.

<sup>44</sup> *Ibid*.

<sup>45</sup> *Ibid*.

<sup>46</sup> *Ibid*.

dilakukan karena sukarela tetapi lebih mengarah ke unsur paksaan.<sup>47</sup> Hal ini dapat dilihat jelas saat pembuatan *master plan*, dimana pada rehabilitasi Aceh-Nias di Indonesia dirancang oleh Bappenas yang kemudian membentuk struktur organisasi dan besarnya otoritas BRR.<sup>48</sup> Staff BRR sendiri berasal dari berbagai kalangan, mulai dari masyarakat sipil, komunitas universitas hingga sektor privat, dimana BRR ini juga berfungsi untuk mengontrol institusi internasional yang akan melakukan kegiatan atau proyek di Aceh-Nias.<sup>49</sup> Sedangkan pada kasus Haiti, pembuatan *master plan* untuk rekonstruksi gempa yakni *Action Plan for National Recovery and Development of Haiti* disusun oleh Amerika Serikat.<sup>50</sup>

Karena BBR dirancang oleh pemerintah pusat dan dijalankan oleh pemerintah daerah, hal ini kemudian mempengaruhi input masyarakat atau *survivor* dalam formulasi kebijakan dan *agenda setting*.<sup>51</sup> Dimana pada kasus Indonesia input masyarakat sangat besar yang kemudian kebijakan yang dibuat dapat sesuai dengan kebutuhan para *survivor*, yang kemudian mengakibatkan perubahan dari rencana awal. Dimana seharusnya perumahan *survivor* dalam pembangunannya dikerjakan dan direncanakan oleh pemerintah, tetapi mayoritas *survivor* ingin merencanakan pembangun rumahnya sendiri. Hal ini kemudian menyebabkan kurangnya unsur penanggulangan bencana dalam infrastruktur bangunan.<sup>52</sup> Sedangkan dalam kasus Haiti masukan dari masyarakat kurang, sehingga tidak ada perubahan

---

<sup>47</sup> *Ibid*

<sup>48</sup> *Ibid*, hal 42

<sup>49</sup> *Ibid*, hal 43

<sup>50</sup> *Ibid*, hal 46

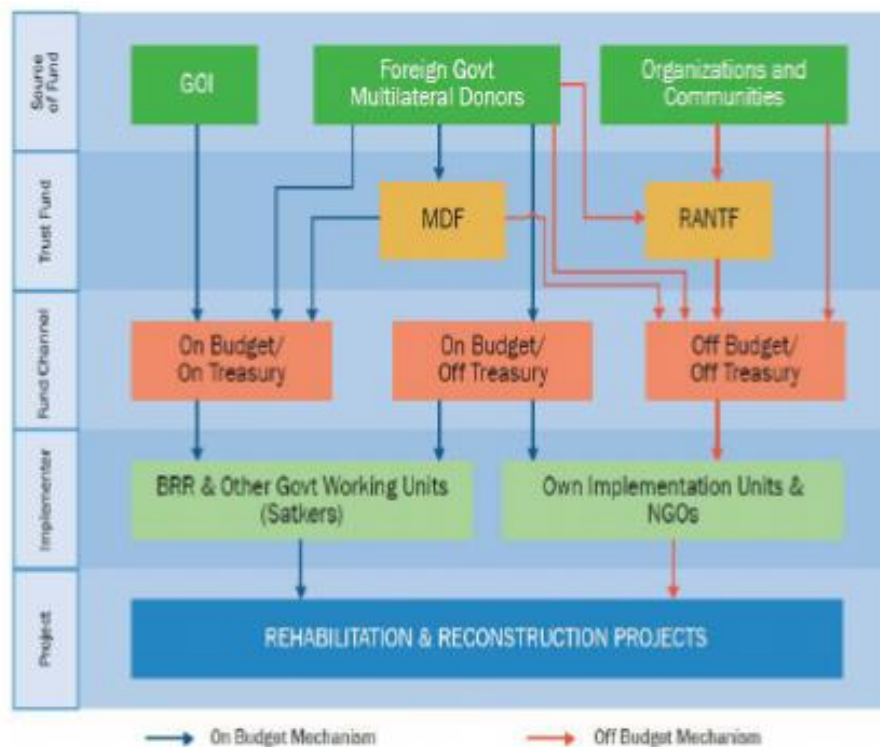
<sup>51</sup> *Ibid*.

<sup>52</sup> *Ibid*.

dari rencana awal yang berarti adanya infrastruktur bangunan dalam hal ini perumahan warga yang lebih bagus secara kualitas.<sup>53</sup>

Untuk masalah mekanisme pendanaan, dalam kasus Indonesia terdapat tiga *funding channel*, yakni *on-budget and on-treasury* (melalui *multi-donor trust funds* / MDF yang dibuat oleh World Bank dan implementasi oleh pemerintah), *on-budget-on treasury* (melalui *multi-donor trust funds*, tetapi implementasi bukan oleh pemerintah) dan *off-budget* (pendanaan melalui Recovery Aceh-Nias Trust Fund / RANTF yang dibuat oleh BRR dan implementasi mandiri).<sup>54</sup>

**Gambar 2.1 Mekanisme Pendanaan Rekonstruksi Aceh-Nias**



Sumber: Ralph Myers, *Building Disaster Recovery Institutions through South-South Policy Transfer: A Comparative Case Study of Indonesia and Haiti*, Hamburg, 2014, hal 50, diakses dari <https://e-resources.perpusnas.go.id:2129/lib/perpusnas-ebooks/reader.action?docID=1640342>, pada mei 2017

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> *Ibid.*, hal 50

Sedangkan dalam kasus Haiti, IHRC tidak memiliki mandat implementasi sehingga dana yang mengalir untuk rekonstruksi tidak melalui IHRC atau *off-budget*.<sup>55</sup>

Mekanisme yang digunakan dalam *policy transfer* kedua negara adalah melalui kesempatan dalam pertemuan-pertemuan internasional, selain itu petinggi-petinggi IHRC juga melakukan kunjungan ke Indonesia untuk belajar dari pengalaman BBR.<sup>56</sup> Terakhir Myers juga membandingkan hasil kerja dari IHRC dan BBR, dimana pada BBR karena mandat yang lebih lama menghasilkan pembangunan yang lebih maksimal dalam hal jumlah infrastruktur yang dibangun kembali. Dimana hampir seluruh infrastruktur yang ada sebelum terjadi bencana di Indonesia, telah dibangun diantaranya perumahan warga, tempat peribadatan, jalan, bangunan fasilitas kesehatan, gedung pemerintahan, jembatan, pelabuhan dan juga Bandar udara tetapi kurang dalam hal pembangunan sekolah yang hanya selesai sebesar 51%.<sup>57</sup> Sedang dalam kasus Haiti untuk perumahan warga hanya selesai sekitar 61%, sedangkan gedung atau bangunan sekolah hanya selesai sebesar 7,6% dari total bangunan sekolah yang rusak akibat bencana.<sup>58</sup> Selain itu Myers juga membahas mengenai besarnya total dana yang digunakan pada saat berakhirnya mandat, pada Indonesia total dana yang digunakan sebesar US\$ 6 Miliar dari total dana US\$ 7,2 Miliar dengan perkiraan kerugian akibat bencana sebesar US\$ 5,2 Miliar.<sup>59</sup> Sedangkan di Haiti perkiraan kerugian akibat gempa sebesar US\$ 7,8

---

<sup>55</sup> *Ibid*, hal 56

<sup>56</sup> *Ibid*, hal 67

<sup>57</sup> *Ibid*, hal 69

<sup>58</sup> *Ibid*

<sup>59</sup> *Ibid*, hal 70

Miliar, dan pada saat berakhirnya mandat menghabiskan US\$ 4 Miliar dari total US\$ 11 Miliar.<sup>60</sup>

Dari penjelasan di atas dapat dilihat bahwa teori yang dipakai oleh Myers sama dengan teori penulis yakni *policy transfer theory* oleh Dolowitz dan Marsh, kemudian ada pula kesamaan tema yakni mengenai masalah kebencanaan. Sedangkan perbedaan antara penelitian Myers dengan penelitian penulis terletak pada asal *policy transfer*, pada penelitian Myers terjadi transfer dari tingkatan negara yakni Indonesia ke tingkatan negara pula yakni Haiti. Sedang pada penelitian penulis *policy transfer* yang terjadi dari tingkatan regional yakni ASEAN ke tingkatan negara yakni Indonesia. Selain itu perbedaan lainnya terletak pada object yang di transfer, dimana milik Myers yang ditransfer adalah institusi dalam hal *disaster recovery effort* yakni BBR ke IHRC. Sedang dalam penelitian penulis yang ditransfer adalah *policy contents*, yang berupa bulir-bulir kebijakan.

Dalam studi terdahulu biasanya terdapat dua penelitian, dimana satu penelitian memiliki kesamaan teori kemudian penelitian lainnya memiliki kesamaan tema atau kasus yang dibahas. Penelitian Myers telah mencakup kedua hal tersebut yakni adanya kesamaan teori dan juga tema, sehingga penelitian Myers saja dirasa cukup sebagai studi terdahulu.

---

<sup>60</sup> *Ibid*, hal 71

## 2.2. Kerangka Teori

### 2.2.1. *Policy Transfer Theory*

Secara garis besar teori *policy transfer* memiliki cakupan yang luas, yakni menjelaskan tentang proses transfer suatu kebijakan. Bagaimana cara suatu aktor mempengaruhi aktor lainnya agar memiliki pandangan yang sama yang kemudian memudahkan dalam mentransfer kebijakan. Selain itu *policy transfer theory* juga menjelaskan sejauh mana transfer yang terjadi.

*Policy transfer* sendiri adalah sebuah proses adanya pengulangan kebijakan, pengaturan administratif, institusi dan sebagainya pada tempat dan waktu yang berbeda.<sup>61</sup> Hal itu menurut Dolowitz and Marsh disebabkan karena adanya perkembangan teknologi, sehingga memudahkan para pembuat kebijakan untuk berkomunikasi satu sama lain dan hal ini membuat *policy transfer* semakin meningkat.<sup>62</sup> Yang berarti globalisasi mendukung adanya *policy transfer*, dimana ada kemudahan mobilisasi ide dari luar (internasional) ke dalam (domestik). Pendapat lain, oleh Ward yang mendukung Dolowitz dan Marsh menyebutkan bahwa, kebijakan juga dipahami sebagai objek yang dapat berpindah yang diproduksi oleh berbagai aktor dari pencetus awal kebijakan (*policy entrepreneurs*) hingga para birokrat, kemudian berpindah tempat, diterjemahkan dan diimplementasikan.<sup>63</sup>

Lebih lanjut Ward menjelaskan bahwa jika sudah terjadi adanya transfer kebijakan, maka akan membuka *channel* antara *policy*

---

<sup>61</sup> Travel Reduction Attainment Via Energy-efficient Localities Planning, *Applying Policy Transfer Theory to Local Travel Plan Networks*, 2008, hal 6.

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> *Ibid.* hal 8

*entrepreneurs* dan *bureaucrats* secara permanen.<sup>64</sup> Hal ini berarti *policy entrepreneurs* akan terus mempengaruhi negara dalam kebijakannya baik dalam isu tersebut maupun merembet ke isu lain, karena itu McCann memasukan unsur sejarah dalam *policy transfer*. *Policy transfer* juga diartikan sebagai manifestasi, hasil dari adanya sejarah yang kuat yang dapat membentuk konteks yang lebih luas dalam suatu situasi.<sup>65</sup> Karena adanya sejarah yang kuat membuat pengaruh dari institusi tempat *policy entrepreneurs* semakin kuat pula, kemudian *policy entrepreneurs* ini yang mengarahkan dan memegang kendali atas kebijakan negara. Dalam hal ini berarti negara kehilangan sedikit otoritasnya untuk menentukan nasib negaranya dan menjadi tergantung kepada *policy entrepreneurs*, sama halnya seperti globalisasi yang membuat negara tidak berdaya untuk menghambat arus globalisasi. Lebih jauh McCann berpendapat bahwa terdapat *literalist trap* yakni adanya konstruksi dari *policy entrepreneurs* yang dibentuk melalui proses sejarah.<sup>66</sup> *Policy entrepreneurs* yang nantinya akan menyebarkan ide-ide dan informasi yang membentuk pola pikir *bureaucrat*, misalnya melalui penelitian-penelitian, jurnal, buku-buku dan fakta-fakta yang mendukung suatu kebijakan.<sup>67</sup>

Dalam membantu menganalisa *policy transfer* Dorowitz dan Marsh merumuskan kerangka dalam menganalisis *policy transfer* yang terbagi menjadi 6 pertanyaan<sup>68</sup> yakni *Why do actors engage in policy transfer? Who*

---

<sup>64</sup> *Ibid*

<sup>65</sup> *Ibid.* hal 9

<sup>66</sup> *Ibid.*

<sup>67</sup> *Ibid.*

<sup>68</sup> David P. Dolowitz dan David Marsh, *Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making*, 2000, hal. 6



*are the key actors involved in the policy transfer process? What is transferred? From where are lessons drawn? What are the different degrees of transfer? What restricts or facilitates the policy transfer process?* Yang kemudian digunakan untuk melihat perbedaan antara *voluntary* dan *coercive transfer* atau tipe *policy transfer*. Framework ini dapat menjelaskan proses *policy transfer* maupun menjelaskan alasan *policy outcome*, karena kedua hal ini saling berhubungan. Jadi dibutuhkan adanya analisis menyeluruh mengenai *policy transfer* yang kemudian menjelaskan variabel independen dan dependen.

Yang pertama adalah *who is involved in the policy transfer process?* Siapa sajakah aktor-aktor kunci yang terlibat dalam proses *policy transfer*? Suatu kebijakan pastilah dibuat oleh suatu agen atau aktor yang dapat mempengaruhi pemerintahnya untuk dapat mengadopsi atau membuat suatu kebijakan tertentu dan seringkali aktor-aktor inti, membawa serta dan ikut melibatkan aktor-aktor tambahan lain. Biasanya aktor-aktor yang terlibat merupakan aktor-aktor yang mempunyai kepentingan dalam isu yang dibahas. Aktor-aktor tersebut ada yang disebut sebagai *policy consultants*, yakni aktor yang dipertimbangkan dan sudah berpengalaman dalam perumusan kebijakan.<sup>69</sup> *Policy consultants* merupakan aktor non pemerintah yang bertanggung jawab kepada pemerintah dan memiliki tenggat waktu dalam menyelesaikan tugasnya.<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> *Ibid.*, hal 8

<sup>70</sup> *Ibid*

Dalam menentukan siapa sajakah aktor-aktor yang terlibat dalam *policy transfer* Dolowitz and Marsh menyebutkan sembilan aktor<sup>71</sup> yakni:

- 1) *Elected official* atau pejabat terpilih, pejabat yang dipilih oleh rakyat yang memiliki wewenang untuk membuat suatu kebijakan, misalnya dewan legislatif (DPR) dan Presiden.
- 2) *Political parties* atau partai politik, partai politik ikut pula mempengaruhi bagaimana suatu kebijakan bisa lolos atau tidak dan bagaimana tarik ulur yang terjadi antar partai politik. Misalnya partai hijau mendukung adanya kebijakan tentang pembangkit listrik tenaga matahari, sedangkan partai lain menolak karena biaya yang dibutuhkan sangat tinggi dengan alasan biayanya dapat disalurkan untuk isu lain.
- 3) *Birocrats / civil servants*, merupakan pejabat-pejabat pemerintahan yang kemudian menduduki jabatannya berdasarkan kemampuan. Contohnya menteri, staf menteri atau staff departemen tertentu yang kemudian departemennya dibutuhkan dalam perumusan kebijakan suatu isu.
- 4) *Pressure grup* atau suatu kelompok yang memiliki kepentingan dalam isu terkait, misalnya kebijakan tentang investasi maka kelompok yang memiliki kepentingan adalah kelompok pengusaha. Kelompok tersebut akan menekan pemerintah agar kebijakan yang dikeluarkan menguntungkan kelompok tersebut.
- 5) *Policy entrepreneurs* dan *experts* merupakan orang-orang yang memiliki keahlian yang bersifat akademis dalam isu tertentu, maksudnya adalah memiliki pengetahuan yang luas dalam suatu isu.

---

<sup>71</sup> *Ibid*, hal. 10

- 6) *Transnational corporations*, merupakan perusahaan swasta berkantor internasional yang kemudian dapat mempengaruhi negara dalam perumusan kebijakan.
- 7) *Think tanks*, merupakan orang-orang yang diserahi tugas dalam perumusan bulir-bulir kebijakan.
- 8) *Supra-national governmental dan nongovernmental institutions*, dengan adanya globalisasi membuat suatu negara tidak bisa terpisah dari negara lainya. Ada keterkaitan kuat antar negara-negara didunia (misalnya masalah lingkungan, imigrasi global, tenaga kerja dan lain lain) dan segala keterkaitan tersebut diwadahi dalam suatu institusi supra nasional. Institusi supra nasional tersebut yang membantu negara-negara untuk mengkoordinasikan kebijakannya, membantu menyelesaikan masalah suatu negara secara kolektif dsb. Karena hal tersebut institusi supra nasional berperan penting dalam penyebaran ide dan program ke seluruh dunia. Penyebaran ide dan program oleh institusi supra nasional (bisa berupa *international governing organizations* ataupun *nongovernmental organizations*). Lebih jauh Dolowitz menjelaskan bahwa *international governing organizations* dan *nongovernmental organizations* dapat menjadi agen dalam *voluntary transfer*, dapat pula *coercive transfer* tergantung dari usaha-usaha yang digunakan untuk mendukung *policy transfer*.
- 9) *Consultants*, peran *consultants* atau penasehat sangat penting dalam membantu *policy maker* merumuskan kebijakan. Karena penasehat biasanya memberikan saran-saran yang dianggap sebagai *best practice* di

tempat lain. Penasehat dapat berupa individu ataupun kelompok yang kemudian memiliki pengetahuan dalam perumusan program-program, kebijakan dan struktur institusional.

Selanjutnya adalah *What Is Transferred?* Dolowitz and Marsh menyebutkan tujuh objek yang bisa ditransfer oleh satu institusi ke institusi yang lain:<sup>72</sup>

- 1 *Policy goals*, yakni adanya kesamaan tujuan terhadap suatu isu tetapi memiliki jenis kebijakan yang berbeda.
- 2 *Structure and content*, terdapat transfer berupa bulir-bulir kebijakan, adanya kesamaan isi kebijakan.
- 3 *Policy instruments or administrative techniques*, instrumen apa yang dipakai pada kebijakan yang ditransfer dan bagaimana kebijakan tersebut dapat diimplementasikan.
- 4 *Policy programme*, yakni kegiatan-kegiatan dengan aksi yang spesifik yang hasilnya dapat langsung dirasakan oleh masyarakat.
- 5 *Institutions*, adanya transfer bentuk kelembagaan atau institusi, bagaimana institusi tersebut berjalan, maupun tugas, kewenangannya, hal ini juga terkait dengan implementasi kebijakan.
- 6 *Ideology*, adanya ideologi tertentu yang ditransfer dari institusi ke institusi lain. Contohnya adalah tingginya peningkatan jumlah negara demokratis dari masa pasca perang dingin hingga saat ini.
- 7 *Ideas, attitudes and concepts*, adanya transfer berupa ide, nilai maupun konsep dasar dari suatu kebijakan.

---

<sup>72</sup>*Ibid*, hal 9.

8 *Negative lessons*, adanya suatu contoh kebijakan yang gagal sehingga dapat dipelajari mengapa kebijakan tersebut gagal dan menjadi pembenahan pada kebijakan di institusi lain. Dengan begitu, institusi yang mengalami masalah atau isu yang sama akan dapat lebih memahami, dan memiliki pandangan yang lebih luas mengenai isu tersebut. Dari situ institusi lain dapat merumuskan kebijakan apa yang seharusnya dilakukan dan kebijakan seperti apa yang harus dihindari sehingga kebijakan yang dikeluarkan dapat lebih baik dan sesuai dengan keadaan negara atau regionalnya.

Selanjutnya ialah *From Where Are Lessons Drawn?* Yakni asal kebijakan, menurut Dolowitz dan Marsh dalam merumuskan suatu kebijakan *bureaucrat* dapat melihat tiga level pemerintah sebagai pertimbangan.<sup>73</sup> Yakni internasional, nasional dan lokal, dalam level internasional sendiri masih dibagi menjadi organisasi internasional, regional, negara lain, dan pemerintah daerah negara lain. Selain itu dapat pula terjadi transfer dari masa lalu, maksudnya adalah adanya transfer kebijakan atau meniru dari kebijakan yang sebelumnya telah ada baik kebijakan masa lalu yang telah diganti yang berasal dari negaranya sendiri maupun dari pemerintah daerah yang dirasa kembali relevan dan dapat pula dari kebijakan masa lalu dari level internasional. Jika *bureaucrat* berada dalam salah satu level, *bureaucrat* dapat mempertimbangkan dua level lainnya walaupun level *bureaucrat* lebih tinggi. Dan juga dapat pula mempertimbangkan level yang sama denganya di tempat lain.

---

<sup>73</sup>*Ibid*, hal. 12

*Degrees of Transfer* yakni sejauh mana transfer kebijakan yang terjadi, terdapat beberapa level atau tingkatan transfer<sup>74</sup>:

1. *Copying*, yakni adanya adopsi kebijakan secara keseluruhan atau utuh, antara kebijakan awal dari *policy entrepreneurs* dan kebijakan milik *bureaucrats*.
2. *Emulation*, yakni tidak mengadopsi kebijakan tersebut secara mentah-mentah tetapi hanya mengadopsi ide inti atau standardari kebijakan tersebut, kemudian dikembangkan lagi sehingga sesuai dengan karakteristik yang dimiliki. Hal ini sangat wajar karena karakteristik tiap negara berbeda dan untuk menyesuaikan dengan hal ini dibuatlah beberapa penyesuaian sehingga dapat diterima dengan baik oleh masyarakat.
3. *Combination*, yakni adanya campuran antar beberapa program atau jenis kebijakan sehingga dapat menghasilkan kebijakan yang lebih baik lagi. Setiap kebijakan pasti memiliki suatu kelebihan dan kekurangan, dengan mengkombinasikan kelebihan-kelebihan tersebut diharapkan peluang keberhasilan semakin besar pula.
4. *Inspiration*, yakni perumusan kebijakan yang baru dengan melihat dan mempertimbangkan kebijakan di tempat lain. Dalam tingkatan ini kebijakan yang menjadi pertimbangan hanya sebagai contoh saja, yang kemudian diolah sehingga menghasilkan kebijakan baru.

Yang terakhir dalam *framework* Dolowitz-Marsh adalah *policy transfer continuum*, yakni tipe *policy transfer* yang dilakukan oleh suatu

---

<sup>74</sup>*Ibid*, hal 7.

institusi. Untuk menganalisa *policy transfer continuum*, terlebih dahulu harus dilakukan identifikasi pada telah dibahas sebelumnya. *Policy transfer continuum* ini, menurut Dolowitz dan Marsh dapat dilakukan secara sukarena (*voluntary transfer*) maupun karena adanya suatu paksaan (*coercive transfer*).<sup>75</sup> *Voluntary transfer* adalah situasi dimana terdapat kesamaan isu antara *policy entrepreneurs* dengan *bureaucrats*, kemudian *bureaucrats* secara sadar dan sukarela mengadopsi kebijakan tersebut.<sup>76</sup>

Sedangkan *coercive transfer* menurut Dolowitz dan Marsh adalah situasi dimana suatu institusi memaksa institusi lain untuk mengadopsi suatu kebijakan baik secara langsung maupun tidak langsung.<sup>77</sup> *Coercive transfer* tidak langsung terjadi apabila masalah yang dihadapi menyangkut masalah bersama, yang berarti membutuhkan penyelesaian secara bersama juga seperti *transnational crime*, permasalahan lingkungan dan lain sebagainya. Tetapi seringkali suatu *policy transfer* juga dapat melalui keduanya (secara sukarela dan paksaan) karena prosesnya sendiri yang sangat kompleks. Untuk mengetahui lebih jelas perbedaan dari keduanya dapat dilihat dalam gambar derajat *voluntary*, *mixing* dan *coercive transfer*.

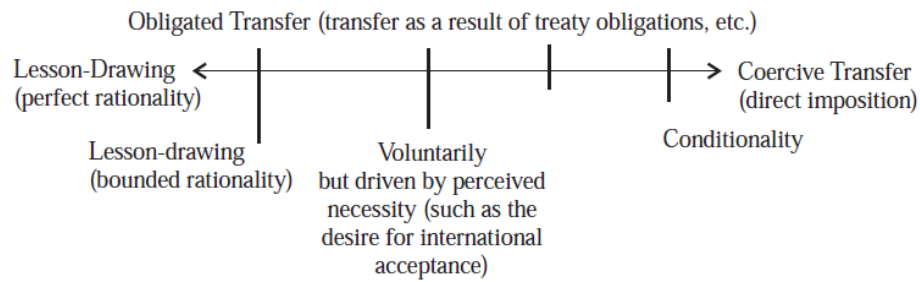
---

<sup>75</sup> David P. Dolowitz dan David Marsh, Political Studies, "Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature," 1996, hal 346

<sup>76</sup> *Ibid*,

<sup>77</sup> *Ibid*

**Gambar 2.2 Jenis Proses Transfer Kebijakan**



Sumber: David P. Dolowitz dan David Marsh, *Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making*, 2000, hal. 13

Pada gambar diatas, paling kiri (*lesson drawing: perfect rationally*) adalah bentuk paling sukarela yakni dimana *policy makers* melihat suatu kebijakan di tempat lain sebagai pilihan yang paling rasional.<sup>78</sup> Hal ini juga disertai dengan pencarian informasi, evaluasi, dan perhitungan / ramalan dengan keadaanya negaranya sekarang apakah cocok atau tidak, sehingga *policy makers* memakai kebijakan tersebut juga.<sup>79</sup> Sedangkan pada (*lesson drawing: bounded rationally*) *policy makers* memiliki informasi-informasi yang terbatas ataupun memiliki keterbatasan lain, selain itu persepsi *policy makers* juga ikut terlibat dan mengarahkan kebijakannya.<sup>80</sup>

Pada *voluntary but driven by perceived necessity* berkaitan erat dengan motif *policy makers* dalam memakai kebijakan yang sama.<sup>81</sup> Dapat dikarenakan ingin menampilkan suatu *image* tertentu di mata internasional, dapat pula karena ingin merubah persepsi internasional terhadap negaranya dan lain sebagainya. Pada *obligated* sudah jelas yakni *policy transfer*

<sup>78</sup> David P. Dolowitz dan David Marsh, *Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making*, 2000, hal. 14

<sup>79</sup> *Ibid*

<sup>80</sup> *Ibid*

<sup>81</sup> *Ibid*, hal 15



sebagai hasil dari adanya perjanjian atau kesepakatan baik multilateral maupun regional.

Kemudian dalam *conditionality*, disebabkan oleh keadaan yang kemudian mengharuskan suatu negara untuk mengadopsi suatu kebijakan, contohnya adalah pinjaman yang kemudian memiliki syarat bahwa negara peminjam harus mengeluarkan suatu kebijakan yang dikehendaki pemberi pinjaman.<sup>82</sup> Sedangkan *coercive*, merupakan situasi dimana negara melakukan transfer kebijakan dikarenakan adanya tekanan. Dapat berupa tekanan dalam negeri yakni dari *pressure group*, *political parties*, dapat pula karena tekanan dari luar atau internasional.

### 2.3 Operasionalisasi Konsep

*Who is involved in transfer?*

Dalam melihat siapa saja yang terlibat dalam *policy transfer* antara ASEAN dan Indonesia dalam hal manajemen bencana, penulis langsung melihat aktor-aktor yang kemudian memengaruhi pembuatan kebijakan. Dalam hal ini *outcome* kebijakan berupa undang-undang nomor 24 tahun 2007 tentang penanggulangan bencana di Indonesia. Dalam *framework* milik Dolowitz dan Marsh telah disebutkan aktor-aktor yang dapat mempengaruhi negara dalam pembuatan kebijakan, sehingga penulis akan mengidentifikasi aktor-aktor yang terlibat dalam perumusan undang-undang penanggulangan bencana dengan jenis aktor yang disebutkan oleh

---

<sup>82</sup> *Ibid*, hal 16

Dolowitz. Yakni siapa *elected official* yang terlibat, dalam pembuatan undang-undang di Indonesia. Siapakah yang kemudian mengisiasikan RUU penanggulangan bencana, apakah Presiden ataukah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Selanjutnya adalah siapa saja aktor-aktor yang terlibat sebagai *civil servants*, karena tidak mungkin undang-undang dibuat tanpa melibatkan *civil servants* dari kementerian terkait. Kemudian selanjutnya adalah melihat apakah ada *pressure grup* atau suatu kelompok yang memiliki kepentingan dalam isu kebencanaan, selanjutnya melihat aada tidaknya *experts*, *transnational corporations* yang terlibat. Berikutnya melihat siapa saja yang termasuk dalam *think tanks*, *political parties*, *expert*, *transnational corporation* dan terakhir melihat ada tidaknya *supra-national governmental* yang terlibat.

#### *What is transferred?*

Selanjutnya adalah identifikasi objek yang ditransfer, dalam hal ini Dolowitz juga telah mengklasifikasikan objek yang ditransfer sehingga penulis akan mencocokkan antara AADMER dan undang-undang penanggulangan bencana dengan klasifikasi Dolowitz. Jenis objek yang pertama menurut Dolowitz adalah *policy goals*, hal ini dilihat dengan membandingkan antara tujuan dari AADMER dengan undang-undang penanggulangan bencana. Jika tujuan keduanya sama, tidak secara langsung menggugurkan objek yang lainnya, tetapi harus terlebih dahulu melihat kesamaan jenis objek-objek lainnya yang telah diklasifikasikan Dolowitz. Karena bukan hanya 1 jenis objek saja yang bisa ditransfer tetapi bisa juga

gabungan beberapa jenis objek. Jika hanya tujuan AADMER dan undang-undang penanggulangan bencana saja yang sama tanpa ada kesamaan lainnya maka baru bisa dikatakan bahwa objek yang ditransfer adalah *policy goals* saja.

Jenis objek selanjutnya yang dapat ditransfer menurut Dolowitz adalah *policy content*, untuk melihat hal ini juga dilakukan dengan membandingkan antara AADMER dengan undang-undang penanggulangan bencana. Tetapi yang dibandingkan adalah isi atau struktur keduanya, jika isi keduanya memiliki kesamaan maka objek yang ditransfer adalah *policy contents*. Jika sebelumnya ada kesamaan tujuan dan kemudian ada pula isi atau konten, maka jenis objek yang ditransfer adalah tujuan dan konten.

Selanjutnya adalah *policy instrument*, yang dapat dilihat dengan melihat ada tidaknya unsur *administrative technique* dalam kedua kebijakan. Yakni cara-cara atau metode yang dipakai dalam memaksimalkan hasil kebijakan, apakah kemudian dalam AADMER disebutkan tentang suatu metode khusus dalam mencapai tujuannya dan apakah metode ini (jika ada) juga disebutkan dalam undang-undang penanggulangan bencana. Metode ini harus dijelaskan secara spesifik dalam AADMER tentang bagaimana cara negara anggota ASEAN untuk menggunakannya.

Objek lain yang dapat ditransfer menurut Dolowitz dan Marsh adalah *policy institution*, yakni suatu lembaga atau institusi yang kemudian berfungsi untuk mengimplementasikan kebijakan manajemen bencana. Apakah dalam AADMER disebutkan suatu lembaga yang mempunyai fungsi implementasi, dan apakah hal tersebut ada pula dalam undang-

undang penanggulangan bencana. Selanjutnya untuk jenis objek ideologi atau prinsip dasar, dapat dilihat dengan ada tidaknya perubahan ideologi (prinsip dasar negara) pada negara yang di transfer yakni Indonesia.

Untuk objek *ideas and attitudes* dapat dilihat dengan ada tidaknya kesamaan ide inti atau konsep antara AADMER dengan UU penanggulangan bencana. Terakhir adalah *negative lesson*, yang dapat dilihat dengan ada tidaknya perbedaan antara AADMER dengan UU penanggulangan bencana. Dimana dalam *negative lesson*, kebijakan asal hanya digunakan sebagai bahan pertimbangan dan pembelajaran atas kegagalan kebijakan asal. Sehingga cara yang paling mudah untuk melihatnya adalah dengan menilai atau menganalisis perbedaan AADMER dan undang-undang penanggulangan bencana, dimana keduanya baik AADMER dan UU harus memiliki perbedaan yang besar.

#### *From where*

Selanjutnya *from where* atau asal kebijakan, sesuai dengan klasifikasi Dolowitz-Marsh dari sana penulis akan mengidentifikasi. Yakni adanya transfer kebijaka dari dari level regional ASEAN yakni AADMER ke level nasional (Indonesia).

#### *Degrees of transfer*

Dalam melihat *degrees of transfer*, dilakukan dengan membandingkan AADMER dengan UU penanggulangan bencana. Sejauh apa kesamaan yang dimiliki serta perbedaan antara keduanya, jika adanya kemiripan kata perkata dalam pasal keduanya maka berada dalam derajat *copying*. Selain

itu penulis juga melihat seberapa banyak kemiripan kata perkata (seberapa banyak pasal yang mirip), lalu mengidentifikasi pasal keberapa pada AADMER yang kemudian sama dengan pasal keberapa pada UU penanggulangan bencana.

Jika tidak ada kemiripan kata perkata dalam AADMER dan UU penanggulangan bencana, selanjutnya adalah melihat kemiripan inti dari tiap pasal. Jika ada kemiripan inti dari pasal-pasal AADMER, maka berada dalam derajat *emultion*. Sedangkan jika terdapat jenis kebijakan atau program baru pada UU penanggulangan bencana yang kemudian tidak tercantum dalam AADMER, maka berada dalam derajat *mixtures*. Yang terakhir adalah *inspiration*, yang dapat dilihat dari perbedaan keseluruhan pasal-pasal AADMER dan UU nomor 24 tahun 2007.

#### *Policy transfer continuum*

Yang terkahir adalah *policy transfer continuum*, terdapat beberapa kategori dalam *policy transfer* yang dipengaruhi oleh proses yang dilalui oleh negara. Untuk melihat apakah *lesson drawing: perfect rationally* dapat diukur dengan melihat adanya ketidak puasan negara terhadap kebijakan sebelumnya sehingga negara melakukan transfer kebijakan. Selain itu dilihat pula melalui tidak adanya pengaruh dari institusi lain, baik internasional maupun regional lain yang mempengaruhi Indonesia dalam mengeluarkan kebijakan mengenai penanggulangan resiko bencana. Dimana dapat diukur melalui tidak adanya pertemuan dengan negara lain atau secara regional maupun global yang kemudian membahas mengenai manajemen bencana.

Jika adanya ketidakpuasan terhadap kebijakan sebelumnya kemudian Indonesia juga tidak melakukan pertemuan dengan pihak internasional, regional ataupun local maka Indonesia memang memakai cara ini, dan secara otomatis menggugurkan cara-cara yang lain kecuali *lesson drawing: bounded rationally*. Kemudian dari situ harus melihat indikator *lesson drawing: bounded rationally*, yang hanya dapat berlaku ketika tidak adanya pengaruh dari luar mengenai adanya *policy transfer* tentang pengurangan resiko bencana (yang berarti sangat berkaitan erat dengan indikator yang yang pertama). Jika memang tidak ada pengaruh dari luar maka, selanjutnya dilihat apakah Indonesia memiliki keterbatasan dalam mengeluarkan dan merumuskan kebijakan tersebut, jika ada keterbatasan seperti apa yang dialami Indonesia dan jika tidak ada maka berarti Indonesia memakai *lesson drawing: perfect rationally*. Misalnya keterbatasan waktu, keterbatasan informasi, ataupun kesalahan pengolahan data.

Jika terdapat pengaruh dari luar yang kemudian membuat kebijakan penanggulangan bencana dikeluarkan atau ditransfer, maka hal ini berarti terdapat 5 kemungkinan yakni *voluntary but driven by perceived necessity*, *obligated*, *conditionality*, *externalities* dan *direct imposition*. Selanjutnya untuk membedakan ke-empatnya adalah dengan melihat cara seperti apa yang kemudian dipakai untuk melihat dan aktor-aktor yang terlibat dalam *policy transfer*. Untuk *voluntary but driven by perceived necessity* dapat dilihat dari ada tidaknya perubahan *image* dan persepsi internasional terhadap negara setelah negara mentransfer kebijakan penanggulangan bencana.

Dalam *obligated* dilihat melalui ada tidaknya perjanjian atau kesepakatan yang melibatkan Indonesia dengan institusi internasional maupun institusi nasional lain mengenai penanggulangan bencana. Jika ada seperti apa bentuk dan isi dari perjanjian tersebut. Selanjutnya ada *externalities*, yang dapat dilihat dengan apakah kebijakan negara lain kemudian mempengaruhi negara Indonesia secara langsung (dampaknya dapat dilihat). Pada *conditionality* melihat adanya bantuan, pinjaman dengan syarat adanya kebijakan manajemen bencana di Indonesia. Hal ini berarti *policy transfer* merupakan syarat dari pinjaman atau bantuan yang akan diberikan, sehingga dalam *conditionality* disini pasti ada pengaruh dari luar.

Yang selanjutnya adalah *direct imposition*, dimana dapat diukur dengan indikator ada tidaknya ancaman atau sanksi dari masyarakat internasional maupun dari negara lain jika Indonesia tidak mengeluarkan kebijakan penanggulangan bencana.

**Table 2.1 Operasionalisasi Teori Transfer Kebijakan Milik Dolowitz-Marsh**

<b>Variabel</b>	<b>Indikator</b>	<b>Operasional</b>
<i>Who is involved in transfer</i>	<i>Elected official</i>	Asal inisiatif atau Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang penanggulangan bencana.
	<i>Political parties</i>	Partai politik yang mendukung adanya undang-undang penanggulangan bencana di Indonesia.
	<i>Civil servants</i>	Badan atau kementerian di Indonesia yang terlibat.
	<i>Pressure group</i>	<i>Pressure group</i> di Indonesia yang terlibat.
	<i>Experts</i>	Para ahli yang terlibat dalam pembuatan undang-undang penanggulangan bencana di Indonesia.
	<i>Transnational corporations</i>	<i>Transnational corporations</i> di Indonesia yang terlibat.
	<i>Think thank</i>	Penyusun Rancangan Undang-undang penanggulangan Bencana di Indonesia.
	<i>Consultant</i>	<i>Consultant</i> yang terlibat dalam penyusunan Rancangan Undang-undang penanggulangan Bencana di Indonesia.
	<i>Supranational</i>	Lembaga supranasional yang terlibat.
<i>What's is transfer</i>	<i>Policy goals</i>	Adanya kesamaan tujuan saja antara AADMER dan UU No 24 Tahun 2007
	<i>Policy contents</i>	Adanya kesamaan isi kebijakan antara AADMER dan UU RI No 24 Tahun 2007.
	<i>Policy instruments</i>	Adanya kesamaan <i>administrative technique</i> antara ASEAN dan Indonesia
	<i>Policy programs</i>	Adanya kesamaan aksi / kegiatan yang



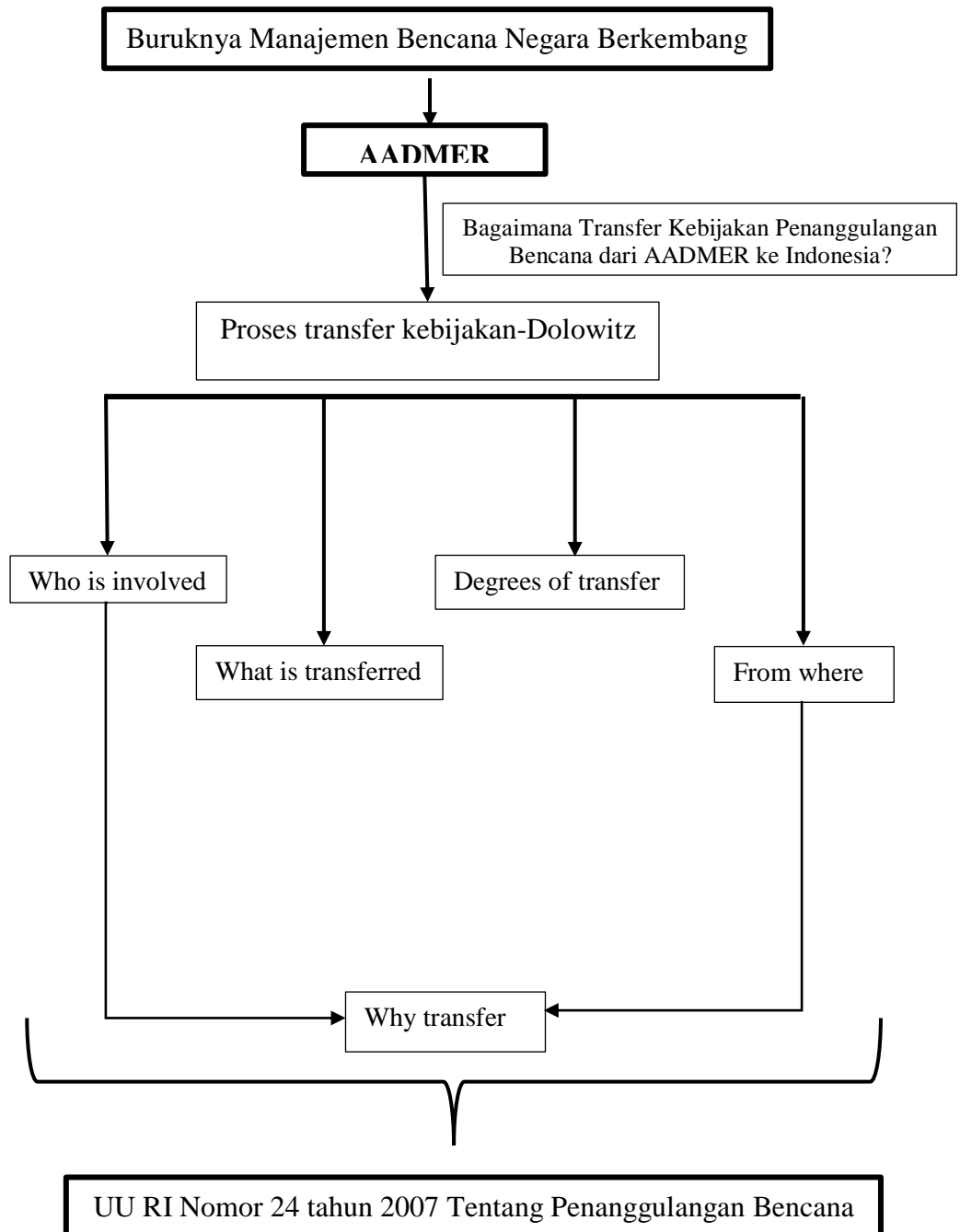
		spesifik antara ASEAN dan Indonesia.
	<i>Institutions</i>	Adanya kelembagaan atau institusi baru di Indonesia setelah keluarnya UU RI No. 24 Tahun 2007
	<i>Ideologies</i>	Adanya perubahan ideologi di Indonesia setelah setelah ditandatanganinya AADMER.
	<i>Ideas and attitudes</i>	Adanya kesamaan ide inti antara AADMER dan UU RI No 24 Tahun 2007.
	<i>Negative lesson</i>	Adanya perbedaan menyeluruh antara AADMER dan UU RI No 24 Tahun 2007.
<i>From where</i>	Regional ke nasional	Pembahasan AADMER.
<i>Degrees of transfer</i>	<i>Copying</i>	Banyaknya kemiripan kata per kata atau detail pasal-pasal AADMER dengan UU RI No 24 Tahun 2007.
	<i>Emulation</i>	Banyaknya kesamaan ide inti dari AADMER dengan UU RI No 24 Tahun 2007.
	<i>Combination</i>	Adanya kesamaan UU RI No 24 Tahun 2007 dengan kebijakan lain.
	<i>Inspiration</i>	Adanya perbedaan menyeluruh antara UU RI No 24 Tahun 2007 dengan AADMER.
<i>Policy transfer continuum</i>	<i>Perfect rationality</i>	Tidak adanya pertemuan dengan intitusi lain (negara lain, regional, organisasi internsional) yang membahas manajemen bencana yang melibatkan Indonesia.
	<i>Bounded</i>	Tidak adanya pertemuan dengan intitusi

	<i>rationality</i>	lain (negara lain, regional, organisasi internasional) yang membahas manajemen bencana dan melibatkan Indonesia.
		Adanya keterbatasan Indonesia dalam perumusan kebijakan.
	<i>Voluntary-driven by perceived</i>	Adanya perubahan <i>image</i> dan persepsi internasional terhadap Indonesia yang berkaitan dengan manajemen bencana.
	<i>Conditionality</i>	Adanya bantuan, pinjaman dengan syarat kepada Indonesia yang mengharuskan adanya kebijakan manajemen bencana.
		Adanya pertemuan antara Indonesia dengan intitusi lain (negara lain, regional, organisasi internasional) yang membahas manajemen bencana.
	<i>Obligation</i>	Adanya kesepakatan mengenai manajemen bencana yang ditandatangani oleh Indonesia.
<i>Direct imposition</i>	Ada ancaman atau sanksi internasional terkait manajemen bencana kepada Indonesia.	

Sumber: Olahan Penulis dari David P. Dolowitz dan David Marsh, *Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making*, 2000

## 2.5 Alur Pemikiran

Bagan 2.1 Alur Pemikiran



## 2.7 Argumen Utama

Negara Indonesia melakukan transfer kebijakan dari regional ASEAN, yakni dari *ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response* sehingga menghasilkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana. Transfer ini berupa *policy contents*, *policy instruments*, dan *policy institution*, dengan tingkat kemiripan antara *emulation* hingga *copying* yakni adanya kesamaan pasal antara keduanya. Karena adanya AADMER transfer yang terjadi lebih mengarah ke *coersive* dari pada ke *voluntary* yakni adanya kewajiban Indonesia (*obligation*) setelah penandatanganan AADMER.