

# BAB III

## PENDEKATAN & METODOLOGI

Secara umum, metodologi yang dipakai dalam telahaan ini adalah studi evaluasi kebijakan publik sensitif konteks. Metodologi ini dipandang sesuai karena kondisi Indonesia yang sangat beragam dimana daerah telah mengembangkan respon dari berbagai bencana yang dialami serta kondisi daerah yang sangat beragam sebagai konsekuensi dari proses pengembangan wilayah dan otonomi daerah.

*Context-sensitive methods highlight policy research tools and analytic strategies that allow more systematic and rigorous research in situations where variations in context and setting are important aspects of data observations. Where data is not obvious or not easily available, both data collection tools and analysis procedures must be sensitive to the contextual specificity of the information and measurements in play.*

Evaluasi kebijakan publik dalam studi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik. Evaluasi kebijakan publik dimaksudkan untuk melihat atau mengukur kinerja pelaksanaan suatu kebijakan. Selain itu evaluasi kebijakan juga dapat digunakan untuk melihat apakah sebuah kebijakan telah dilaksanakan sesuai dengan petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan yang telah ditentukan.

### A. Pendekatan Evaluasi Kebijakan

Di dalam melakukan evaluasi terhadap suatu program/kebijakan, dapat digunakan sejumlah pendekatan yang berbeda yang tentunya akan mempengaruhi indikator yang digunakan, antara lain :

1. Pendekatan berdasarkan sistem nilai yang diacu.
2. Pendekatan berdasarkan dasar evaluasi.
3. Pendekatan berdasarkan kriteria evaluasi.

#### 1. Pendekatan Berdasarkan Sistem Nilai yang Diacu

Pendekatan berdasarkan sistem nilai yang diacu ada tiga jenis, yaitu evaluasi semu, evaluasi teori keputusan dan evaluasi formal.

##### a. Evaluasi Semu (*Pseudo Evaluation*)

Sifat dari Evaluasi semu ini adalah melakukan penilaian berdasarkan parameter tertentu yang secara umum disepakati (*self evident*) dan tidak kontroversial (*uncontroversial*). Hasil evaluasinya mudah diterima oleh publik dan tidak terlalu rumit (*complicated*). Penilaiannya berkisar antara gagal atau berhasil. *Pseudo evaluation* ini seringkali dijadikan sebagai salah satu metode monitoring.

b. *Evaluasi Teori Keputusan (Decision Theoretic Evaluation/ DTE)*

Sifat dari DTE adalah melakukan penilaian berdasarkan parameter yang disepakati oleh pihak-pihak yang terkait secara langsung/pihak yang bersitegang. Sistem nilainya juga berdasarkan kesepakatan antara pihak yang bersitegang. Biasanya berkisar antara benar atau salah.

c. *Evaluasi Formal (Formal Evaluation)*

Sifat dari evaluasi formal adalah melakukan penilaian berdasarkan parameter yang ada pada dokumen formal seperti tujuan dan sasaran yang tercantum dalam dokumen kebijakan rencana tata ruang, peraturan perundang-undangan dan sebagainya.

Dalam evaluasi formal, metode yang ditempuh untuk menghasilkan informasi yang valid dan *reliable* ditempuh dengan beberapa cara antara lain:

- Merunut legislasi (peraturan perundang-undangan);
- Merunut kesesuaian dengan kebijakan yang tercantum pada dokumen formal yang memiliki hierarki di atasnya;
- Merunut dokumen formal (kesesuaian dengan hasil yang diharapkan /tujuan dan sasaran); dan
- *Interview* dengan penyusun kebijakan atau administrator program.

Evaluasi formal terbagi atas 2 jenis, yaitu *summative evaluation* dan *formative evaluation*. *Summative evaluation* adalah upaya untuk mengevaluasi program/kegiatan yang telah dilakukan dalam kurun waktu tertentu, umumnya dilakukan untuk mengetahui/mengevaluasi program/kegiatan yang relatif sering dilakukan dan karena indikatornya tetap/baku. *Formative evaluation* adalah upaya untuk mengevaluasi pelaksanaan program/kegiatan secara kontinyu, karena merupakan program/kegiatan yang relatif baru dan indikatornya dapat berubah-ubah.

## 2. Pendekatan Berdasarkan Dasar Evaluasi

Pendekatan berdasarkan dasar evaluasi ada 6 jenis yaitu:

a. *Before vs after comparison* (perbandingan antara sebelum dan sesudah)

Karakteristik dari pendekatan jenis ini antara lain hanya berlaku untuk satu komunitas yang sama dengan membandingkan kondisi sebelum dan sesudah adanya intervensi.

b. *With vs without comparisons* (perbandingan antara dengan atau tanpa intervensi)

Karakteristik dari pendekatan jenis ini antara lain hanya berlaku untuk lebih dari satu komunitas (>1) dengan membandingkan antara komunitas yang diberi intervensi dengan komunitas yang tidak diberi intervensi dalam waktu yang bersamaan.

c. *Actual vs planned performance comparisons* (perbandingan antara kenyataan dengan rencana)

Karakteristik dari pendekatan jenis ini antara lain membandingkan antara rencana dengan kenyataan di lapangan (sesuai atau tidak).

d. *Experimental (controlled) models*

Karakteristik dari pendekatan ini adalah melihat dampak dari perubahan kebijakan/*policy* terhadap suatu kegiatan yang memiliki standar ketat. Dampaknya dilihat dari proses dan hasil kegiatan tersebut.

e. *Quasi experimental (uncontrolled) models*

Karakteristik dari pendekatan ini adalah melihat dampak dari perubahan kebijakan/*policy* terhadap suatu kegiatan yang tidak memiliki standar tidak memiliki standar. Dampaknya dilihat hanya berdasarkan hasilnya saja, sedangkan prosesnya diabaikan.

f. Efisiensi penggunaan dana (*Cost Oriented Approach*)

*Cost Oriented Approach* terbagi tiga yaitu *ex-ante evaluation*, *on-going evaluation* dan *ex-post evaluation*. *Ex-ante evaluation* adalah evaluasi yang dilakukan sebelum kegiatan tersebut dilaksanakan. *On-going Evaluation* adalah evaluasi yang dilakukan saat kegiatan tersebut sedang berjalan. *Ex-post evaluation* adalah evaluasi yang dilakukan setelah kegiatan tersebut selesai.

### 3. Pendekatan Berdasarkan Kriteria Evaluasi

Pendekatan berdasarkan kriteria evaluasi terbagi atas 6 indikator, yaitu:

a. *Efektivitas*

Penilaian terhadap efektivitas ditujukan untuk menjawab ketepatan waktu pencapaian hasil/ tujuan. Parameternya adalah ketepatan waktu.

b. *Efisiensi*

Penilaian terhadap efisiensi ditujukan untuk menjawab pengorbanan yang minim (usaha minimal) untuk mencapai hasil maksimal. Parameternya adalah biaya, rasio, keuntungan dan manfaat.

c. *Adequacy/ketepatan dalam menjawab masalah*

Penilaian terhadap adequacy ditujukan untuk melihat sejauh mana tingkat pencapaian hasil dapat memecahkan masalah.

d. *Equity / pemerataan*

Penilaian terhadap equity ditujukan untuk melihat manfaat dan biaya dari kegiatan terdistribusi secara proporsional untuk aktor-aktor yang terlibat.

e. *Responsiveness*

Penilaian terhadap *responsiveness* ditujukan untuk mengetahui hasil rencana/kegiatan/kebijaksanaan sesuai dengan preferensi/keinginan dari target grup.

f. *Appropriateness/ketepatangunaan*

Penilaian terhadap ketepatangunaan ditujukan untuk mengetahui kegiatan/rencana/kebijaksanaan tersebut memberikan hasil/ keuntungan dan manfaat kepada target grup. Standar tingkat keuntungan dan manfaat sangat relatif sesuai dengan sistem nilai yang berlaku pada target grup tersebut.

Secara umum, pendekatan yang dipakai untuk melaksanakan studi evaluasi ini adalah pendekatan evaluatif empiris. **Empiris**, yaitu melihat apa dan bagaimana konsep dan *framework* pelaksanaan mitigasi bencana di provinsi dan kabupaten. Pendekatan empiris merupakan pendekatan yang dapat digunakan untuk memperoleh data lapangan dan

memetakan strategi mitigasi bencana di beberapa tingkatan pemerintahan yang berlaku selama ini. Hasil pemetaan ini juga akan menjadi dasar untuk memilah dan menganalisa kegiatan mitigasi bencana di sejumlah departemen/lembaga dan pemerintah daerah. **Evaluatif**, yaitu menilai keefektifan pelaksanaan kebijakan, strategi dan operasional mitigasi bencana dan normatif dengan mengusulkan konsep dan *framework* pelaksanaan mitigasi bencana sebagai masukan untuk penyempurnaan kebijakan, strategi dan operasional yang sudah ada.

## B. Metode Telahaan

Berdasarkan tujuan telahaan dan dengan mempertimbangkan keterbatasan data dan sumber data yang ada, maka metode yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif.

Metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi objek yang alamiah, dimana peneliti adalah instrumen kunci, dengan teknik pengambilan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan pada makna daripada generalisasi. Hal ini sangat sesuai dengan tujuan telahaan yang mencoba menangkap berbagai kebijakan (dari strategi hingga operasional) penanggulangan bencana lalu menganalisa dan memberikan rekomendasi perbaikan kebijakan, baik kebijakan nasional maupun kebijakan tingkat daerah.

## C. Wilayah Telahaan

Dalam pelaksanaan telahaan, maka sampel atau lokasi terpilih dipilih dengan melakukan sistem reduksi atas data-data yang diperoleh dari beberapa lembaga, dengan menggunakan kriteria atau indikator reduksi sebagai berikut :

1. Jenis dan potensi bencana
2. Total kejadian
3. Jumlah korban (meninggal dan pengungsi)

Dari data yang dikeluarkan oleh Departemen Kesehatan terkait dengan kejadian bencana, maka diperoleh data 10 provinsi yang mengalami frekuensi bencana paling banyak adalah: Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat, NAD, Sulawesi Utara, NTT, Kalimantan Selatan, Sumatera Barat, Sulawesi Selatan, NTB.

Sementara dari hasil rekapitulasi yang dilakukan oleh Departemen Pekerjaan Umum, maka diperoleh data bahwa 10 provinsi dengan kejadian bencana paling banyak adalah: Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat, NAD, Sumatera Utara, Maluku Utara, Maluku, Bengkulu, Sulawesi Utara, Sumatera Barat.

Data terakhir yang dapat diperoleh terkait dengan kejadian bencana alam berupa data yang dikeluarkan oleh Bakornas-PB. Berbeda dengan data yang dikeluarkan oleh Departemen Kesehatan dan Departemen Pekerjaan umum, Bakornas-PB cenderung mengklasifikasikannya berdasarkan jenis bencana, disamping jumlah korban baik itu korban meninggal maupun pengungsi. Sebelas provinsi yang mengalami kejadian bencana dan

korban paling besar adalah NAD, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Banten, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Kalimantan Timur, NTT, Sulawesi Tengah, Sulawesi Utara.

Dari hasil rekapitulasi atas kriteria yang telah disebutkan sebelumnya, maka terdapat sejumlah wilayah yang dapat dan layak dijadikan sampel telahaan, yaitu :

1. Jawa Timur.
2. Jawa Tengah.
3. Jawa Barat.
4. Kalimantan Timur.
5. Nusa Tenggara Timur.
6. DIY.
7. Sulawesi Tengah.
8. Nanggroh Aceh Darussalam.
9. DKI Jakarta.
10. Sumatera Barat.
11. Sulawesi Selatan.
12. Sulawesi Utara.
13. Sumatera Utara.

Namun mengingat keterbatasan sumberdaya, maka telahaan diusulkan dilakukan di:

1. DIY.
2. Jawa Tengah.
3. Jawa Barat.
4. DKI Jakarta.
5. Sumatera Barat.
6. Sulawesi Utara.
7. Kalimantan Timur.

#### **D. Instrumen dan Teknik Pengumpulan Data**

Terdapat dua hal utama yang mempengaruhi kualitas data hasil penelitian, yaitu kualitas instrumen penelitian dan kualitas pengumpulan data. Dalam telahaan ini instrumen penelitian yang utama adalah si peneliti sendiri sehingga sebelum turun ke lapangan, konsultan perlu membekali diri dengan pemahaman konsep, teori dan wawasan yang luas terhadap topik yang ditelaah. Selain itu akan dikembangkan kerangka kerja penelitian yang berfungsi sebagai arah dalam pelaksanaan penelitian.

Selain instrumen, maka teknik pengumpulan data juga sangat penting dalam menentukan keberhasilan telahaan. Studi kebijakan sensitif konteks menuntut adanya keterlibatan antara peneliti dan responden sehingga mampu mengangkat berbagai data dan informasi yang sebelumnya kurang terlihat. Studi kebijakan sensitif konteks selain menggunakan metode pengumpulan data secara sistematis juga mengumpulkan data yang didapatkan selama proses kegiatan berjalan. Data yang didapat dari konteks dimana kegiatan telahaan dilakukan akan melengkapi dan memverifikasi data yang dikumpulkan secara sistematis.

Dalam telahaan dengan pendekatan sensitif konteks ini teknik utama pengumpulan data adalah sebagai berikut :

**1. Pengumpulan dokumen**

Dokumen yang dikumpulkan akan digunakan selain sebagai dasar dan alat penyusun bahan wawancara dan juga sekaligus pendukung hasil wawancara yang dilakukan terhadap target kelompok atau orang tertentu

**2. Wawancara mendalam (*in-depth interview*)**

Wawancara digunakan sebagai teknik pengumpulan data dilakukan untuk mengetahui lebih dalam lagi tentang topik telahaan

**3. Diskusi terbatas**

Diskusi terbatas dilakukan untuk memperoleh informasi dan membahas secara bersama-sama berbagai masukan terkait dengan topik telahaan dalam kelompok kecil dan terbatas.

## **E. Tahapan Pelaksanaan Telahaan**

Waktu yang dibutuhkan untuk kegiatan ini adalah 8 (delapan) bulan kalender, dimulai pada April 2008 dan berakhir pada bulan November 2008.

**1. Tahap Persiapan**

Pada tahap ini kegiatan yang dilakukan meliputi:

1. Mengkaji berbagai literatur / data sekunder tentang mitigasi bencana;
2. Menyusun metode analisis untuk tiap tahap;
3. Menyusun program/rencana kerja; dan
4. Menyiapkan *checklist* data dan kuesioner. Pada tahap ini juga akan dilakukan diskusi dengan berbagai pihak guna memperoleh masukan terhadap konsep dan metode yang digunakan dalam telahaan.

**2. Pengumpulan Data dan Informasi**

Untuk mengumpulkan data dan informasi, maka ada sejumlah metode yang digunakan, yaitu:

**1. Data Primer**

- Kunjungan ke Instansi terkait (Kementrian/Lembaga di Pusat dan Daerah) untuk mengumpulkan data sekunder dan literatur yang berhubungan dengan telahaan.
- Wawancara (*in depth interview*) dan konsultasi dengan kementerian/ lembaga/daerah terpilih tentang berbagai aspek yang berkaitan dengan mitigasi bencana.

**2. Data Sekunder**

Mengumpulkan dan mengkaji dokumen-dokumen yang relevan tentang sistem penanggulangan bencana, mencari literatur yang relevan mengkaji sejumlah peraturan perundang-undangan dan data lain yang mendukung pelaksanaan telahaan.

**3. Tahap Analisis Data**

Semua data yang terkumpul akan dianalisa sesuai dengan jenis data. Pada telahaan ini, alat analisis yang digunakan meliputi *deskriptif kualitatif* (pemaparan dan penjelasan), *metode evaluasi kebijakan* serta *sintesa* untuk membuat formulasi rekomendasi.

#### **4. Perumusan Rekomendasi Konsep**

Tahap akhir dari telahaan ini akan dirumuskan sejumlah rekomendasi konsep dan *framework* mitigasi bencana dengan menggunakan metode sintesa dan formulasi rekomendasi kebijakan.

Tahapan telahaan secara menyeluruh dapat dilihat pada diagram pada halaman berikut.

