

# Implementasi Kebijakan Pemerintah dalam Penanggulangan Lumpur Lapindo Sidoarjo

Anita Tressya Rumpopoy\*

## Abstrak

*Banjir Lumpur Panas Sidoarjo atau lebih dikenal sebagai bencana Lumpur Lapindo, adalah peristiwa menyemburnya lumpur panas di lokasi pengeboran Lapindo Brantas Inc di Dusun Balongnongo Desa Renokenongo, Kecamatan Porong, Kabupaten Sidoarjo, Jawa Timur, sejak tanggal 29 Mei 2006. Penelitian tentang Lumpur Lapindo Sidoarjo telah banyak dilakukan dibidang sosial, akan tetapi peneliti tertarik untuk mengambil topik penelitian ini karena peneliti ingin mengetahui implemsentasi kebijakan pemerintah dalam penanggulangan Lumpur Lapindo Sidoarjo. Metode yang digunakan adalah kualitatif dengan unit analisisnya adalah individu perwakilan dari lembaga Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo (BPLS), yang bertujuan untuk mengetahui apakah kebijakan pemerintah terdistribusi dengan baik dalam penanggulangan lumpur lapindo, untuk mengetahui pengoperasian kebijakan serta siapa saja yang diuntungkan dan dirugikan terkait kebijakan pemerintah tersebut. Penelitian menggunakan teori implementasi kebijakan grindle dimana implementasi ditentukan oleh konteks dan konten kebijakan.*

*Dalam penelitian ini, distribusi kebijakan penanggulangan lumpur lapindo menghasilkan beberapa pepres sebagai pedoman BPLS. Pembayaran ganti rugi kepada korban dibagi menjadi dua, dimana Lapindo menanggung korban di dalam PAT sedangkan BPLS diluar PAT dengan menggunakan dana APBN. Pihak yang diuntungkan dalam hal ini adalah Lapindo, mengingat semburan lumpur berasal dari lokasi pengeboran, namun pemerintah ikut serta dalam proses pemberian ganti rugi. Sedangkan pihak yang dirugikan adalah warga yang dalam PAT karena tidak mendapatkan ganti rugi yang sesuai harga bangunan sekarang.*

*Kata kunci : Lumpur Lapindo, BPLS, Pemerintah, Implementasi Kebijakan.*

## Abstract

*Sidoarjo Mud Flood or better known as the Lapindo mudflow disaster, is the event menyemburnya mud at a drilling location in the hamlet of Lapindo Brantas Inc. Balongnongo Renokenongo village, Porong district, Sidoarjo, East Java, beginning on May 29, 2006. Research on the Lapindo mudflow in Sidoarjo has a lot to do in social, but researchers are interested in taking this research topic because researchers wanted to know the implementation of government policy in responding Lumpur Lapindo Sidoarjo. The method used is qualitative with the unit of analysis is the individual representative of the institution Sidoarjo Mud Mitigation Agency (BPLS), which aims to determine whether government policy is well distributed in the response Lapindo mud, to see the operation of the policy as well as anyone who gainers and losers related government policies them. The study uses the theory of policy implementation Grindle where implementation is determined by the context and content policy.*

*In this study, the distribution of prevention policies produced some pepres Lapindo mud as BPLS guidelines. Payment of compensation to victims is divided into two, which bore Lapindo victims in BPLS outside PAT PAT while using state funds. The beneficiary in this case is the Lapindo mudflow given from the drilling site, but the government participate in the compensation process. Meanwhile, the injured party is a citizen in the PAT for not getting the appropriate compensation price of the building now.*

*Keywords: Mud Lapindo, BPLS, Government, Policy Implementation*

---

\* Mahasiswa S1 Ilmu Politik FISIP Universitas Airlangga, email: anitatressyarumpopoy@yahoo.com

## Pendahuluan

Tragedi luapan lumpur lapindo terjadi pada 27 Mei 2006. Peristiwa ini menjadi suatu tragedi ketika banjir lumpur panas mulai menggenangi area persawahan, pemukiman penduduk dan kawasan industri. Hal ini wajar mengingat volume lumpur diperkirakan sekitar 5.000 hingga 50.000 meter kubik perhari (setara dengan muatan penuh 690 truk peti kemas berukuran besar). Akibatnya, semburan lumpur ini membawa dampak yang luar biasa bagi masyarakat sekitar maupun bagi aktivitas perekonomian di Jawa Timur: genangan hingga setinggi 6 meter pada pemukiman; total warga yang dievakuasi lebih dari 8.200 jiwa; rumah/tempat tinggal yang rusak sebanyak 1.683 unit; areal pertanian dan perkebunan rusak hingga lebih dari 200 ha; lebih dari 15 pabrik yang tergenang menghentikan aktivitas produksi dan merumahkan lebih dari 1.873 orang; tidak berfungsinya sarana pendidikan; kerusakan lingkungan wilayah yang tergenangi; rusaknya sarana dan prasarana infrastruktur; terhambatnya ruas jalan tol Malang-Surabaya yang berakibat pula terhadap aktivitas produksi di kawasan Ngoro (Mojokerto) dan Pasuruan yang selama ini merupakan salah satu kawasan industri utama di Jawa Timur.

Akibat dari adanya semburan lumpur lapindo yang meluap hebat, berdampak pada menelan korban jiwa dan menggenangi 850 hektar lahan, 16.300 unit rumah lebih, 33 unit sekolah, 4 kantor pemerintahan, 29 unit pabrik, 11 home industry, 11 masjid, 57 musholla, 3 pondok pesantren, 1 panti & 28 TPQ. Lumpur Lapindo juga menjadikan 21.674 Kepala Keluarga dengan 36.846 jiwa menjadi pengungsi dan merusak infrastruktur yang ada seperti saluran listrik, telepon, dan irigasi. **Korban Lumpur Lapindo yang ditetapkan oleh Presiden ke dalam peta area terdampak sejak tanggal 22 Maret 2007 saat ini sebagian besar menunggu komitmen sisa pembayaran 80 persen. Jumlah mereka kurang lebih 14.000 kepala keluarga. Namun diantara 14.000 kepala keluarga itu ada yang belum menerima uang muka 20 persen. Dengan perincian sebanyak 113 kepala keluarga dari Desa Renokenongo (minus pengungsi di Pasar Baru Porong) belum menerima uang muka 20 persen, ada pemilik 190 aset yang ada**

## di Desa Kedung Bendo juga belum menerima uang muka 20 persen.

Di beberapa tempat seperti Perumtas ada 45 kepala keluarga juga belum menerima uang muka 20 persen. Dan puluhan lainnya dari Desa Siring, Gempolsari, Ketapang, juga belum menerima uang muka 20 persen. Bagi mereka yang menuntut pembayaran uang muka 20 persen belum memiliki sistem organisasi rakyat yang memadai. Sehingga pola pengurusannya menggunakan jalur para makelar. Sementara yang telah mendapatkan uang muka 20 persen mengorganisir diri ke dalam Gabungan Korban Lumpur Lapindo (GKLL). Namun pada bulan Mei 2008 para petinggi GKLL membuat nota kesepahaman sendiri dengan PT Minarak Lapindo Jaya. Kesepahaman itu adalah mengubah skema pembayaran 80 persen dari bentuk tunai (cash) ke bentuk cash and resettlement. Ini dilakukan oleh petinggi GKLL dengan latar belakang, PT Minarak Lapindo Jaya menyatakan bahwa tanah warga yang tidak bersertifikat tidak bisa di akte jual belikan. Alasannya, bertentangan Undang Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah tentang pendaftaran dan pencatatan tanah. Akibatnya, sebagian anggota GKLL memisahkan diri membentuk Geppres (Gerakan Pendukung Peraturan Presiden No 14 tahun 2007). Warga yang tergabung dalam Geppres menuntut pembayaran uang muka 80 persen dalam bentuk tunai, dan menolak skema cash and resettlement.

Setidaknya ada 3 aspek yang menyebabkan terjadinya semburan lumpur panas tersebut. Pertama, adalah aspek teknis. Pada awal tragedi, Lapindo bersembunyi di balik gempa tektonik Yogyakarta yang terjadi pada hari yang sama. Hal ini didukung pendapat yang menyatakan bahwa pemicu semburan lumpur (liquefaction) adalah gempa (sudden cyclic shock) Yogya yang mengakibatkan kerusakan sedimen, namun hal tersebut dibantah oleh para ahli gempa di Yogyakarta. Hal itu diakui bahwa semburan gas Lapindo disebabkan pecahnya formasi sumur pengeboran. Kedua, aspek ekonomis. Lapindo Brantas Inc. adalah salah satu perusahaan Kontraktor Kontrak Kerja Sama (KKKS) yang ditunjuk BP-MIGAS untuk melakukan proses pengeboran minyak dan gas bumi. Saat ini Lapindo memiliki 50% participating interest di wilayah Blok Brantas, Jawa Timur. Dalam kasus

semburan lumpur panas ini, Lapindo diduga "sengaja menghemat" biaya operasional dengan tidak memasang casing. Jika dilihat dari perspektif ekonomi, keputusan pemasangan casing berdampak pada besarnya biaya yang dikeluarkan Lapindo. Medco, sebagai salah satu pemegang saham wilayah Blok Brantas, dalam surat bernomor MGT-088/JKT/06, telah memperingatkan Lapindo untuk memasang casing (selubung bor) sesuai dengan standar operasional pengeboran minyak dan gas. Namun, entah mengapa Lapindo sengaja tidak memasang casing, sehingga pada saat terjadi *underground blow out*, lumpur yang ada di perut bumi menyembur keluar tanpa kendali. Ketiga, aspek politis. Sebagai legalitas usaha (eksplorasi atau eksploitasi), Lapindo telah mengantongi izin usaha kontrak bagi hasil (*production sharing contract*) dari Pemerintah sebagai otoritas penguasa kedaulatan atas sumberdaya alam. Poin inilah yang paling penting dalam kasus lumpur panas ini. Pemerintah Indonesia telah lama menganut sistem ekonomi neoliberal dalam berbagai kebijakannya. Alhasil, seluruh potensi tambang migas dan sumberdaya alam (SDA) "dijual" kepada swasta/individu (*corporate based*). Orientasi profit an sich yang menjadi paradigma korporasi menjadikan manajemen korporasi buta akan hal-hal lain yang menyangkut kelestarian lingkungan, peningkatan taraf hidup rakyat, bahkan hingga bencana ekosistem. Penjualan aset-aset bangsa oleh pemerintahnya sendiri tidak terlepas dari persoalan kepemilikan. Dalam perspektif kapitalisme dan ekonomi neoliberal seperti di atas, isu privatisasi lah yang mendominasi.

Menanggapi permasalahan dan opini negatif dari para korban lapindo, pemerintah akhirnya mengeluarkan Keppres tentang pembentukan Tim Nasional Penanggulangan Semburan Lumpur di Sidoarjo pada bulan November 2006. Dalam kebijakan tersebut, pemerintah memerintahkan pemilik lapindo agar membiayai para tim yang bekerja menyelesaikan semburan lumpur. Namun, pada bulan april 2007, pemerintah membuat Keppres baru. Presiden membentuk sebuah badan baru yang disebut Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo (BPLS). Presiden juga mengeluarkan Peraturan Presiden No.14 tahun 2007 yang memaksa Lapindo untuk membayar kompensasi kepada penduduk desa di zona

bencana. Juni 2008 pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden No.48 tahun 2008 yang meliputi tiga desa tambahan di zona terkena bencana. Namun kompensasi ganti rugi kali ini dibayar oleh APBN.

Menurut Pasal 33 Undang-Undang No. 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi kegiatan usaha minyak dan gas bumi tidak dapat dilaksanakan di wilayah dekat rumah tinggal, dekat bangunan umum dan wilayah pabrik. Sementara, lokasi sumur Banjar Panji 1 berada 600 meter dari permukiman warga. Namun pemerintah daerah justru meloloskan izin Upaya Pengelolaan Lingkungan (UKL) dan Upaya Pemantauan Lingkungan (UPL) berikut turunan izin lainnya terhadap kegiatan usaha ini. Seharusnya dalam dokumen UKL/UPL tersebut, sudah diperkirakan bagaimana kondisi geografis wilayah tersebut dan desain (pengeboran) apa yang seharusnya dirancang untuk menghadapi situasi tersebut. Faktanya, pemerintah dan Lapindo justru menutup mata dengan kondisi tersebut. Seolah-olah hal tersebut terjadi karena bencana alam dan Lapindo lepas dari tanggung jawab.

Dalam penanganan dampak sosial, pemerintah melakukan, antara lain, meminta untuk menuntaskan pembayaran uang muka *cash and carry* 20 persen kepada korban di empat desa (Siring, Jatirejo, Kedungbendo, dan Renokenongo) yang masuk dalam peta dampak lumpur 4 Desember 2006. Setelah itu menuntaskan pembayaran kepada seluruh warga yang masuk peta terdampak lumpur 22 Maret 2007 (warga Perum TAS I, Desa Gempolsari, Kalitengah, sebagian Kedungbendo). Dalam Perpres sudah diatur di pasal 15 bahwa untuk pembayaran ganti rugi di luar peta terdampak dibayar dengan uang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Wakil Rakyat di Senayan bersama Pemerintah sejak awal dinilai bersikap tidak tegas. Mereka seolah melupakan salah satu bencana alam nasional yang menjadi perhatian dunia ini. Penelitian ahli untuk menentukan entakah ini murni bencana alam atau kelalaian manusia, belum berdampak pada status legal dan kebijakan Pemerintah dan DPR yang sudah dan terus menggelontorkan dana rakyat. Kalau ini bencana yang ditimbulkan oleh karena human error, mengapa uang rakyat sudah dan akan terus dikorbankan untuk kepentingan orang atau kelompok orang yang mestinya menerima

sanksi pidana maupun perdata, siapa pun dia. Triliunan rupiah uang rakyat Indonesia akan terus harus digelontorkan, dari aspek legal, turun status menggantung, karena pengadilan hanya menjatuhkan vonis kepada beberapa bawahan PT. Lapindo Brantas. Status menggantung itu sebenarnya, harus menjadi pertanyaan Wakil Rakyat di Senayan, karena pengeluaran anggaran Rp 1,3 triliun untuk 2012, dan akan terus bertambah seiring perkiraan Lumpur Sidoarjo kemungkinan masih berlangsung 30-tahun.

Dengan adanya permasalahan seperti yang diuraikan di atas, maka seharusnya pemerintah maupun pihak dari lumpur lapindo memberikan penanganan yang maksimal sesuai dengan kebijakan yang ada terhadap masyarakat yang menjadi korban dari lumpur lapindo. Karena permasalahan lumpur lapindo menimbulkan dampak yang luas dalam masyarakat, baik dari segi ekonomi, sosial, lingkungan, maupun dampak pada kesehatan.

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui apakah kebijakan pemerintah terdistribusi dengan baik dalam penanggulangan lumpur lapindo, untuk mengetahui pengoperasian kebijakan serta siapa saja yang diuntungkan dan dirugikan terkait kebijakan pemerintah tersebut.

Manfaat penelitian ini diharapkan hasilnya kelak dapat memberikan manfaat, baik manfaat secara akademis maupun praktis. Secara akademis, hasil yang diperoleh dalam penelitian ini dapat memperkaya ilmu pengetahuan tentang implementasi kebijakan pemerintah khususnya dalam studi ilmu politik. Selain manfaat akademis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat praktis yaitu dapat memberikan sumbangan berupa pemahaman yang lebih mendalam tentang implementasi kebijakan pemerintah dalam penanggulangan lumpur lapindo sidoarjo.

### **Tinjauan Pustaka**

Kebijakan publik pada dasarnya adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk mengatasi kesalahan tertentu, atau untuk mencapai tujuan tertentu yang dilakukan oleh instansi yang mempunyai wewenang dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan Negara dan pembangunan, berlangsung dalam satu kebijakan tertentu. Dalam kehidupan bernegara, secara formal, keputusan tersebut

lazimnya dituangkan dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan. Demikian pula Theodore Lowi dalam Winarno (2002:51) yang mengungkapkan bahwa masalah publik dapat dibedakan kedalam masalah prosedural yaitu berhubungan dengan bagaimana pemerintah diorganisasikan dan bagaimana pemerintah melakukan tugas-tugasnya. Kebijakan Publik, dibuat bukannya tanpa maksud dan tujuan, maksud dan tujuan dari kebijakan publik adalah untuk memecahkan masalah atau mencari solusi alternatif dari masalah yang menjadi isu bersama yang berkembang di Masyarakat. Oleh karena itu tidak semua masalah yang berkembang di masyarakat bisa melahirkan satu kebijakan publik, hanya masalah publik yang dapat menggerakkan orang banyak untuk ikut memikirkan dan mencari solusi yang bisa menghasilkan suatu kebijakan publik. Selain itu, kebijakan publik tentunya tidak akan memberikan kepuasan kepada seluruh masyarakat, akan tetapi pasti masih ada masyarakat yang merasa tidak puas terhadap suatu kebijakan publik yang dibuat, hanya saja persentase antara masyarakat yang merasa puas dan tidak puas haruslah jauh lebih banyak masyarakat yang merasa puas daripada yang tidak puas.

Suatu kebijakan yang telah dibuat dan telah disepakati oleh pihak-pihak yang berwenang, kemudian akan di implementasikan kepada sasaran atau yang menjadi target atas dilahirkannya kebijakan tersebut. Berkaitan dengan tahap implementasi kebijakan, ada beberapa hal yang perlu kita perhatikan dalam implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan meliputi proses dari input, output, dan outcomes. Sehingga dari implementasi kebijakan tersebut, mengubah keputusan atau kebijakan menjadi tindakan operasional. Implementasi kebijakan dimaksudkan untuk memahami apa yang terjadi setelah suatu program dirumuskan, serta apa yang timbul dari program kebijakan itu. Di samping itu implementasi kebijakan tidak hanya terkait dengan persoalan administratif, melainkan juga mengkaji faktor-faktor lingkungan yang berpengaruh terhadap proses implementasi kebijakan. Implementasi sendiri diartikan sebagai cara agar kebijakan dapat mencapai tujuannya.

Model implemetasi kebijakan ada bermacam-macam, salah satunya Grindle.

Model ini diperkenalkan oleh Merilee S. Grindle pada tahun 1980. Menurut Grindle implementasi kebijakan ditentukan oleh kontens kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat implementability dari kebijakan tersebut. Selain itu Grindle juga mengatakan bahwa implementasi program ditentukan oleh Konten (isi) program/policy dan konteks implementasinya. Content of Policy (Isi Kebijakan) akan berpengaruh pada tingkat keberhasilan implementasi. Kebijakan kontroversial, kebijakan-kebijakan yang dipandang tidak populis, kebijakan menghendaki perubahan besar, biasanya akan mendapatkan perlawanan baik dari kelompok sasaran bahkan mungkin dari implementornya sendiri yang mungkin merasa kesulitan melaksanakan kebijakan tersebut atau merasa dirugikan. Isi kebijakan yang dapat mempengaruhi implementasi menurut Grindle adalah kepentingan yang dipengaruhi oleh adanya program, jenis manfaat yang akan dihasilkan, jangkauan perubahan yang diinginkan, kedudukan pengambil keputusan, pelaksana program, dan sumber daya yang disediakan. Sedangkan dalam konteks implementasi adalah konteks dimana dan oleh siapa kebijakan tersebut diimplementasikan juga akan berpengaruh pada tingkat keberhasilannya, karena sebarang baik dan mudahnya kebijakan dan sebarang dukungan kelompok sasaran, hasil implementasi tetap bergantung pada implementornya. Karakter dari pelaksana akan mempengaruhi tindakan-tindakan pelaksana dalam mengimplementasikan kebijakan karena pelaksana adalah individu yang tidak mungkin bebas dari kepercayaan, aspirasi dan kepentingan pribadi yang ingin mereka capai. Dalam mengimplementasikan suatu kebijakan terdapat suatu kemungkinan dari pelaksana untuk membelokkan apa yang sudah ditentukan demi kepentingan pribadinya, sehingga dapat menjauhkan tujuan dari kebijakan sebenarnya. Konteks implementasi menurut Grindle adalah terkait dengan kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, karakteristik lembaga dan penguasa, serta kepatuhan serta daya tanggap pelaksana. Menurut Grindle kebijakan yang menyangkut banyak

kepentingan yang saling berbeda lebih sulit diimplementasikan sehingga konten kebijakan merupakan salah satu faktor penting yang harus diperhatikan dalam merumuskan suatu kebijakan dan konteks kebijakan akan memengaruhi proses implementasinya. Fenomena Lumpur Lapindo Sidoarjo ini kemudian melahirkan beberapa kebijakan berupa Peraturan Presiden (Perpres) yang bertujuan untuk mengatasi dampak yang ditimbulkan dari luapan lumpur lapindo.

### **Pembahasan**

Luapan Lumpur Lapindo Sidoarjo menghasilkan beberapa peraturan presiden (Perpres) yaitu: Perpres No 14 Tahun 2007, Perpres No 48 Tahun 2008, Perpres No 40 Tahun 2009, Perpres No 68 Tahun 2011, Perpres No 37 Tahun 2012, dimana implementasinya dilakukan oleh badan yang secara khusus dibentuk untuk menangani serta mengatasi dampak yang ditimbulkan lumpur lapindo yaitu BPLS. Bencana Lumpur Lapindo merupakan satu fenomena yang banyak mendapat perhatian masyarakat nasional maupun internasional. Sudah enam setengah tahun Semburan Lumpur Lapindo menenggelamkan ribuan rumah dan bangunan industri serta ratusan hektar areal pertanian di belasan desa di Porong, Kabupaten Sidoarjo, Jatim. Areal semburan berubah menjadi genangan lumpur. Kini, yang tampak hanyalah danau lumpur seluas 650 hektare yang dikelilingi tanggul setinggi sebelas meter.

Implementasi distribusi kebijakan dalam rangka penanggulangan lumpur lapindo, BPLS membagi tugasnya menjadi tiga bidang yang meliputi bidang operasi, bidang sosial, dan bidang infrastruktur. Dalam perpres No. 14/2007 disebutkan bahwa pembiayaan ganti rugi untuk korban lapindo dibagi menjadi dua, dalam Peta Area Terdampak (PAT) di bebaskan pada pihak lapindo, sedangkan yang di luar PAT akan ditanggung oleh BPLS dengan dana APBN. Dalam bidang operasi BPLS mengalirkan lumpur sebanyak 41,969 juta m<sup>3</sup> lebih lumpur cair/basah, yang lebih kurang ekuivalen dengan 13,1 juta m<sup>3</sup> lumpur padu/padat ke Kali Porong dengan menggunakan 6 (enam) buah kapal keruk. Penyelesaian proses jual beli tanah dan bangunan di 3 Desa (berdasarkan Perpres 48/2008) telah mampu membayar secara kumulatif sampai dengan 75% dari nilai

keseluruhan yang harus dibayar, dan untuk wilayah di 9 RT baru membayar uang muka sebesar 20 % sesuai dengan Perpres Nomor 68 Tahun 2011. Pada dasarnya pada tahun anggaran 2011 BPLS telah menyiapkan anggaran untuk pembayaran tahapan angsuran sebesar 15 % dari total harga tanah dan bangunan yang telah disepakati, sesuai dengan tahapan pembayaran tanah dan bangunan oleh PT. Minarak Lapindo Jaya (PT. MLJ) untuk para warga terdampak di PAT – 22 Maret 2007. Namun karena PT. MLJ hanya mampu membayar angsuran sebesar 5 % bagi warga terdampak di PAT - 22 Maret 2007, maka sesuai Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2008 yang antara lain menyebutkan bahwa penyelesaian proses jual beli tanah dan bangunan di 3 Desa mengikuti tahapan proses pembayaran jual beli tanah dan bangunan di dalam wilayah Peta Area Terdampak (PAT) tanggal 22 Maret 2007 yang dilakukan oleh PT. Lapindo Brantas (PT. Minarak Lapindo Jaya), maka Bapel-BPLS pada tahun anggaran 2011 juga hanya membayar tahapan angsuran sebesar 5 % untuk pembayaran proses jual beli tanah dan bangunan di 3 Desa. **Jual Beli Tanah dan Bangunan oleh PT. MLJ sesuai Perpres 14/2007 (status Oktober 2011) telah terealisasi dengan presentase 75,17% dan Sisa pembayaran Rp. 951.405.366.667. Jual Beli Tanah dan Bangunan oleh BPLS sesuai Perpres 48/2008 (status Oktober 2011) terealisasi dengan presentase 68,4%, dan Sisa pembayaran Rp. 167.836.802.626.**

Belum selesainya semburan lumpur itu juga dibarengi dengan belum selesainya pelunasan jual beli kepada korban lumpur. Minarak Lapindo Jaya selaku juru bayar dari Lapindo Brantas Inc berdalih, kondisi keuangan keluarga Bakrie masih belum cukup untuk melunasi pembayaran warga korban lumpur dan akan berusaha untuk melunasi tanggungan yang tersisa dengan cara diangsur mulai tanggal 5 Desember sampai dengan 23 Desember 2012. Namun, hal tersebut berbanding terbalik dengan salah satu perwakilan dari warga (Wiwik Nurmala) yang menyatakan bahwa ia belum menerima pembayaran ganti rugi 80 persen selama hampir tujuh tahun bersama ribuan korban lumpur lainnya belum lunas ganti ruginya sejak peristiwa semburan lumpur Lapindo terjadi. Selama hampir tujuh tahun, sekitar tiga ribuan berkas milik korban lumpur

dalam peta area terdampak yang ganti ruginya menjadi tanggung jawab PT. MLJ belum lunas ganti ruginya karena tidak adanya dana di PT. MLJ. Sementara ribuan berkas korban lumpur lain di luar peta area terdampak yang ganti ruginya menjadi tanggung jawab pemerintah sudah lunas ganti ruginya. Realisasi Pembayaran 20% Jual Beli Tanah dan Bangunan di 65 RT status 11 Desember 2012 adalah Rp. 128.272.175.000. Dalam penanganan lumpur lapindo, pihak yang diuntungkan adalah pihak lapindo, mengingat semburan lumpur berasal dari lokasi pengeboran lapindo, namun pemerintah ikut serta dalam proses pemberian ganti rugi. Selain itu warga dalam PAT juga merasa dirugikan karena tidak mendapatkan ganti rugi harga yang sesuai bahkan ada yang belum mendapatkan biaya ganti rugi sama sekali.

Dilihat dari konten implementasi kebijakan, kebijakan terkait lumpur lapindo menghendaki adanya perubahan terhadap warga yang secara langsung menjadi korban dari adanya peristiwa tersebut. Baik dari segi sosial, infrastruktur, maupun lingkungannya yang dapat memberikan manfaat serta derajat perubahan yang lebih baik lagi ke depannya pasca terjadinya semburan. Kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan menyangkut sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau korban bencana termuat dalam isi kebijakan. Dalam hal ini pemerintah membuat lembaga BPLS yang secara khusus menangani lumpur lapindo. Dimana kemudian lahir kebijakan yang berupa perpres dengan tujuan menangani pihak-pihak yang menjadi korban. Karena masyarakat (warga) korban yang menjadi sasaran, maka dalam pelaksanaannya BPLS melakukan apa yang menjadi kewenangannya yang tercantum dalam kebijakan, mulai dari pemberian ganti rugi, jual beli aset atau tanah dan bangunan. Agar masyarakat yang terkena dampak lumpur lapindo segera terselesaikan dengan baik sebagaimana mestinya. Kepentingan bagi pihak masyarakat yang terkena dampak dari lumpur lapindo sidoarjo yaitu kepentingan sebagai pemenuhan kebutuhan akan kepastian ganti rugi dan aset tanah bangunan mereka. Jenis manfaat yang akan dihasilkan menyangkut jenis manfaat apa yang diterima oleh masyarakat yaitu upaya penanggulangan semburan lumpur, penanganan luapan lumpur, penanganan

masalah social dan infrastruktur akibat luapan lumpur di Sidoarjo. Memberikan bantuan sosial bagi masyarakat yang terkena dampak semburan lumpur lapindo sidoarjo dalam hal ini adalah supaya dapat mengurangi dampak sosial pada kondisi darurat, baik yang terjadi karena dampak semburan maupun penurunan tanah, serta melaksanakan tindakan berjaga-jaga sebagai bentuk kesiapsiagaan apabila terjadi bencana. Sehingga kebijakan ini mampu memberikan manfaat kolektif pada banyak orang yang menjadi korban sebagai kelompok sasaran kebijakan. Derajat Perubahan yang diinginkan dari adanya kebijakan tersebut adalah dengan menjalankan prosedur serta ketentuan yang ada dengan konsisten. Perlindungan dan pemulihan sosial, serta fasilitasi dan mediasi atas permasalahan sosial yang dihadapi masyarakat terdampak serta penyelamatan penduduk, penanganan masalah sosial dan infrastruktur disekitar bencana akibat luapan lumpur di sidoarjo perlu ditingkatkan dalam penanganan masalah tersebut dalam rangka melakukan pemulihan kembali kehidupan warga masyarakat korban lumpur panas Sidoarjo. Kemudian kedudukan pembuat kebijakan, apakah letak sebuah program/kebijakan sudah tepat, dalam hal ini BPLS sebagai lembaga yang sengaja dibentuk untuk menangani secara khusus akibat munculnya semburan lumpur lapindo. Karena merupakan satu-satunya lembaga, maka BPLS mampu secara konsisten mengimplementasikan tanpa melibatkan banyak instansi, sehingga tidak terjadi tumpang tindih. Siapa pelaksana program disini tentunya adalah BPLS yang mana didukung dengan adanya sumber daya yang memadai dari intern BPLS.

Dilihat dari segi konteks implementasi kebijakan, kebijakan lumpur lapindo ditentukan oleh pihak-pihak yang secara langsung ditunjuk sebagai implementornya, yakni BPLS. Pertama dalam konteks kebijakan adalah kekuasaan, kepentingan dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan. Disini kebijakan merupakan strategi dalam penanggulangan lumpur lapindo, strategi atau cara implementasi untuk mendapatkan output yaitu pemulihan korban pasca bencana. Kekuasaan diartikan dengan mempunyai kewenangan penuh, kepentingan untuk menyelesaikan ganti rugi yang kemudian strategi caranya tercantum dalam perpres.

Kedua dalam konteks kebijakan yaitu karakteristik lembaga dan penguasa. Karakteristik BPLS terdiri dari Dewan Pengarah dan Badan Pelaksana, dimana masing-masing mempunyai peran dan fungsi yang berbeda. Kebijakan merupakan hasil dari produk politik yang harus diimplementasikan. Dalam proses implementasinya kemudian muncul konflik siapa mendapatkan apa. Konflik tersebut akan menunjukkan gaya penguasa, dalam hal ini BPLS. Karena merupakan strategi penyelesaian dari suatu problema, kebijakan harus didukung dengan sumber daya manusia yang kompeten dan komprehensif sebagai implementornya. Dengan demikian dalam realisasinya BPLS mampu menangani korban lapindo. Dewan Pengarah bertugas memberikan arahan, pembinaan dan pengawasan pelaksanaan atas upaya penanggulangan semburan lumpur, penanganan luapan lumpur, penanganan masalah sosial dan infrastruktur akibat luapan lumpur di Sidoarjo. Badan Pelaksana bertugas menangani upaya penanggulangan semburan lumpur, menangani luapan lumpur, menangani masalah sosial dan infrastruktur akibat luapan lumpur di Sidoarjo, dengan memperhatikan dampak dan risiko lingkungan yang terkecil. Sedangkan yang terakhir dalam konteks kebijakan yaitu tingkat kepatuhan dan responsivitas. Dalam upaya pelaksanaan kebijakan ini tentunya BPLS dihadapkan pada dua hal yakni lingkungan (respon masyarakat) dan administrasi atau kepatuhan implementor. Disini pihak BPLS dituntut untuk mempunyai kepekaan terhadap kelompok sasaran agar dalam proses implementasi berhasil dan mendapatkan dukungan.

### **Kesimpulan**

Dari hasil temuan dan analisis data dalam penelitian ini, maka dapat ditarik kesimpulan dalam penanggulangan lumpur sidoarjo pemerintah menghasilkan beberapa peraturan presiden yaitu : Perpres No 14 Tahun 2007, Perpres No 48 Tahun 2008, Perpres No 40 Tahun 2009, Perpres No 68 Tahun 2011, Perpres No 37 Tahun 2012.

Implementasi kebijakan pemerintah dalam penanggulangan lumpur lapindo Sidoarjo, dalam hal ini yang dilakukan oleh BPLS dibagi menjadi 3 bagian yakni Bidang Operasi, Bidang Sosial dan Bidang Infrastruktur. Berkaitan dengan pembayaran ganti rugi, dari PT Lapindo

pelunasan jual beli kepada korban lumpur belum selesai karena kondisi keuangan Bakrie yang belum mencukupi. Dalam penanganan masalah lumpur lapindo, implementasi kebijakan dapat menimbulkan keuntungan dan kerugian. Menurut peneliti, dalam hal finansial lapindo hanya menangani pembiayaan yang di dalam PAT, disini pihak lapindo diuntungkan dengan adanya kebijakan tersebut karena masalah yang diluar PAT dibebankan pada APBN. Sedangkan pihak yang dirugikan adalah korban lumpur lapindo karena harga ganti rugi tanah yang diberikan tidak sesuai dengan kondisi bangunan yang sekarang.

Kebijakan lumpur lapindo dilihat dari segi konten kebijakan menghendaki adanya perubahan terhadap korban dari adanya peristiwa semburan lumpur tersebut. Baik dari sisi sosial, infrastruktur, maupun lingkungannya yang dapat memberikan manfaat serta derajat perubahan yang lebih baik lagi ke depannya pasca terjadinya semburan. Kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan menyangkut sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau korban bencana termuat dalam isi kebijakan. Kepentingan bagi pihak masyarakat yang terkena dampak dari lumpur lapindo sidoarjo yaitu kepentingan sebagai pemenuhan kebutuhan akan kepastian ganti rugi dan aset tanah bangunan mereka. Derajat perubahan dari kebijakan tersebut yaitu untuk mengatasi permasalahan yang dihadapi korban, baik perlindungan maupun pemulihan sosial. Karena merupakan lembaga yang dibentuk untuk menangani lumpur lapindo, maka BPLS mampu secara konsisten mengimplementasikan tanpa melibatkan banyak instansi, sehingga tidak terjadi tumpang tindih. Siapa pelaksana program disini tentunya adalah BPLS yang mana didukung dengan adanya sumber daya yang memadai dari intern BPLS. Sedangkan kebijakan lumpur lapindo dilihat dari segi konteks implementasi, kebijakan lumpur lapindo ditentukan oleh pihak-pihak yang secara langsung ditunjuk sebagai implementornya, yaitu BPLS. Kebijakan merupakan strategi dalam penanggulangan lumpur lapindo, strategi atau cara implementasi untuk mendapatkan output yaitu pemulihan korban pasca bencana. Karakteristik BPLS terdiri dari Dewan Pengarah dan Badan Pelaksana, dimana masing-masing mempunyai peran dan fungsi yang berbeda, dengan didukung sumber daya manusia yang

kompeten dan komprehensif. BPLS dalam tingkat kepatuhan dan responsivitas, menurut peneliti BPLS telah melakukan fungsinya dengan baik, hal itu terlihat dari upaya realisasi BPLS dalam menangani dan melunasi pembayaran ganti rugi terhadap korban. Sehingga proses implementasi kebijakan ini dapat dikatakan berhasil dan mendapat dukungan dari masyarakat.

#### Daftar Pustaka

- Agustino, Leo. 2006. *Politik dan Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI.
- Akbar, Ali Azhar. 2007. *Konspirasi Dibalik Lumpur Lapindo*. Yogyakarta: Galang Pres.
- Dwidjowijoto, Ryan Nugroho. 2003. *Kebijakan Publik: Formalasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
- Wibawa, Samodra. 2011. *Politik Perumusan Kebijakan Publik*. Jakarta: Graha Ilmu.
- Winarno, Budi. 2008. *Kebijakan Publik dan Proses*. Yogyakarta: Medpress
- Skripsi:  
Faradila, Raisa, *Tanah Untuk Rakyat; Implementasi Kebijakan Layanan Kantor Pertahanan Bergerak (LARASITA) Pada Badan Pertahanan Nasional Republik Indonesia Di Kantor Pertahanan Kota Bandung, Kantor Pertahanan Kota Denpasar, Dan Kantor Pertahanan Kabupaten Malang, 2012*.
- Situs:
- [http://id.wikipedia.org/wiki/Badan\\_Penanggulangan\\_Lumpur\\_Sidoarjo](http://id.wikipedia.org/wiki/Badan_Penanggulangan_Lumpur_Sidoarjo) (diunduh tanggal 26 Nopember 2012 pukul 10:04)
  - <http://www.bappenas.go.id/blog/?p=254> (diunduh tanggal 26 Nopember 2012 pukul 10:31)
  - [http://www.wahidinstitute.org/Agenda/Detail/?id=145/hl=id/Konspirasi\\_Di\\_Balik\\_Lumpur\\_Lapindo](http://www.wahidinstitute.org/Agenda/Detail/?id=145/hl=id/Konspirasi_Di_Balik_Lumpur_Lapindo) (diunduh tanggal 7 Desember 2012 pukul 20:45)
  - [http://id.wikipedia.org/wiki/Banjir\\_lumpur\\_panas\\_Sidoarjo](http://id.wikipedia.org/wiki/Banjir_lumpur_panas_Sidoarjo) (diunduh

tanggal 7 Desember 2012 pukul 17:00)

- <http://ratuagung78.blogspot.com/2010/08/teori-kebijakan-publik.html> (diunduh tanggal 12 Desember 2012 pukul 19:30)
- <http://donnyprasetya.blogspot.com/2011/01/teori-implementasi-kebijakan-dalam.html> (diunduh tanggal 14 Desember 2012 pukul 21:09)
- <http://www.bpls.go.id/berita-bpls/354-kasus-lumpur-lapindo-sejauh-mana-tanggung-jawab-pemerintah-dan-swasta> (diunduh tanggal 16 Desember 2012 pukul 06:21)
- [http://id.wikipedia.org/wiki/Badan\\_Penanggulangan\\_Lumpur\\_Sidoarjo](http://id.wikipedia.org/wiki/Badan_Penanggulangan_Lumpur_Sidoarjo) (diunduh tanggal 16 Desember 2012 pukul 08:39)
- [www.BPLS.go.id](http://www.BPLS.go.id) (diunduh tanggal 21 Desember 2012 pukul 10:23).
- <http://nyanyoataraxis.wordpress.com/2008/02/18/lumpur-lapindo/> (diunduh tanggal 21 Desember 2012 pukul 12:28)
- <http://www.antarajatim.com/lihat/berita/100970/catatan-akhir-tahun-korban-lumpur-lapindo-masih-menanti-perlunasan-oleh-indra-setiawan> (diunduh tanggal 24 Desember 2012 pukul 11:54)
- <http://angga.web.id/2012/12/15/bakrie-pengobral-janji-korban-lumpur-hanya-ingin-lapindo-lunasi-ganti-rugi-mereka/> (diunduh tanggal 24 Desember 2012 pukul 13.45)