

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Penelitian Terdahulu

Dalam penelitian ini terdapat penelitian terdahulu yang digunakan sebagai acuan dan juga referensi dalam memperkaya teori yang digunakan untuk mengkaji dalam penelitian. Penelitian terdahulu yang digunakan dalam penelitian ini terdapat 5 (lima) penelitian, yaitu sebagai berikut:

Penelitian pertama dengan judul “Implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 13 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Pada Tahap Pra Bencana Di Kota Semarang” dalam (Putra & Hidayat, 2019), Jurnal: *Public Policy And Management Review*, Volume: 8, dijelaskan bahwa Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif kualitatif. Pengumpulan data dilakukan melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 13 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana pada tahap pra bencana di Kota Semarang telah terlaksana dengan adanya beberapa kendala dalam pelaksanaannya. Terdapat tiga kegiatan yang belum dilaksanakan oleh BPBD Kota dan sisanya telah dilaksanakan dengan beberapa kendala.

Terdapat tiga faktor yang mempengaruhi implementasi, yakni: Anggaran: Terdapat beberapa kegiatan yang terkendala oleh anggaran, antara lain: evaluasi dokumen perencanaan kebencanaan, pelatihan KSB dan KTB, serta belum adanya pelatihan penggunaan EWS kepada Pusdalops PB serta pelatihan dan sosialisasi ke masyarakat. Koordinasi: belum tertariknya dunia usaha untuk berkontribusi dalam FPRB. Adapun perbedaan dengan penelitian sebelumnya adalah terletak pada tahapan dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Dimana dalam penelitian ini akan berfokus dengann 3 (tiga) tahapan penyelenggaraan penanggulangan bencana yang terdiri dari tahap pra bencana, saat bencana, dan

pasca bencana. Adapun teori yang digunakan sebagai analisis adalah Van Metter dan Van Horn, dengan fokus penelitian di Desa Pantai Hurip, Kecamatan Babelan.

Penelitian kedua dengan judul “Implementasi Kebijakan Penanggulangan Bencana (Studi Deskriptif tentang Penanggulangan Bencana Letusan Gunung Kelud di Kecamatan Ngancar Kabupaten Kediri)” dalam (Ariyanti, 2015), Jurnal: Kebijakan dan Manajemen Publik, Volume: 3, Nomor: 2. Penelitian ini menggunakan model implementasi kebijakan publik oleh George C. Edward III. Metode yang digunakan adalah deskriptif kualitatif. Informan diperoleh melalui *purposive* dan *snowball sampling*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan penanggulangan bencana Gunung Kelud di Ngancar, Kediri membutuhkan pembenahan lebih pada sumber daya manusia. Kesadaran warga akan pengetahuan dan keterampilan dalam mengelola bencana sangat diperlukan untuk dikembangkan. Hal ini penting untuk menghasilkan sumber daya manusia yang memiliki kualitas dan kuantitas yang baik untuk mencapai kebijakan. Sedangkan dalam penelitian yang dilakukan, analisis yang digunakan menggunakan teori Van Metter dan Van Horn melalui enam indikator dalam melihat keberhasilan imlementasi kebijakan. Permasalahan yang di ambil dalam penelitian ini adalah bencana alam banjir.

Penelitian ketiga dengan judul “Implementasi Kebijakan Publik (Studi: Perda No 8 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana di Kabupaten Luwu)” dalam (Andika Mk. A. Kanna, 2018), Jurnal: *Pakistan Research Journal of Management Sciences*, Volume: 7. Metode penelitian yang digunakan adalah jenis peelitian kualitatif bersifat deskriptif, yaitu berupa narasi cerita, penuturan informan, dokumen-dokumen seperti foto dan catatan pribadi. Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah observasi, wawancara dan dokumentasi, analisis data yang dilakukan dengan tiga tahap, yaitu reduksi data, penyajian data dan verifikasi data. Teori yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu teori implementasi kebijakan dan teori birokrasi.

Hasil penelitian menunjukan bahwa terkait pelaksanaan kebijakan peyelenggaraan penanggulangan bencana di Kabupaten Luwu sudah menunjukan

hasil yang baik. Dimana kebijakan yang dilaksanakan sesuai dengan peraturan Daerah yang sudah dibuat oleh Pemerintah Daerah Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana. Hal ini dapat dilihat pada instansi yang terlibat didalam pelaksanaan Penyelenggaraan Penanggulanga Bencana di Kabupaten Luwu, yaitu: Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD), Masyarakat dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang salinng bekerja sama dengan baik. Dan yang menjadi pendorong terimplementasinya perda dengan baik karena adanya sumberdaya manusia yang cukup, adanya dana yang tersedia dan peralatan yang lengkap. Sedangkan yang menjadi penghambat, karena masih adanya masyarakat yang melanggar kebijakn pemerintah.Sedangkan penelitian pada Peraturan Daerah No 2 Tahun 2012 ini berfokus pada implementasi dan pelaksanaan pada level desa di Desa Pantai Hurip, dengan teori yang digunakan mengacu pada teori Van Metter dan Van Horn . Sebagaimana hasil menunjukan sudah terjalinya kolaborasi pada pihak BPBD dengan stakeholder lainnya seperti dunia usaha, Pendidikan, media dan masyarakat. Namun pada tingkat desa belum adanya langkah preventif dalam penanggulangan bencana.

Penelitian keempat dengan judul “Implementasi Kebijakan Dalam Penanggulangan Banjir dan Genangan Air di Kota Malang (Studi Pada Dinas Pekerja Umum, Penataan Ruang, Perumahan dan Kawasan Permukiman “DPUPRKP” Kota Malang)” dalam (Pramudita et al., 2022), Jurnal Respon Publik, Volume 16, Nomor 4. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif dengan cara memaparkan data yang diperoleh dari hasil wawancara, Pengamatan (observasi) dan Dokumentasi. Pada penelitian ini, fokus penelitian berdasarkan perumusan masalah adalah Implementasi kebijakan Dalam Penanggulangan Banjir Dan Genangan Air Di Kota Malang, berfokus pada Seperti buku, jurnal dan internet berupa perundang-undangan yang relevan dengan fokus penelitian. Teknik pengumpulan data menggunakan Wawancara, Observasi, Dokumentasi. Penelitian ini dilihat dari terori kebijakan publik George C. Edward III. Untuk mengetahui penerapan kebijakan Dinas PUPRKP Kota Malang dalam penanggulangan banjir dan genangan air yang disebabkan oleh saluran drainase.

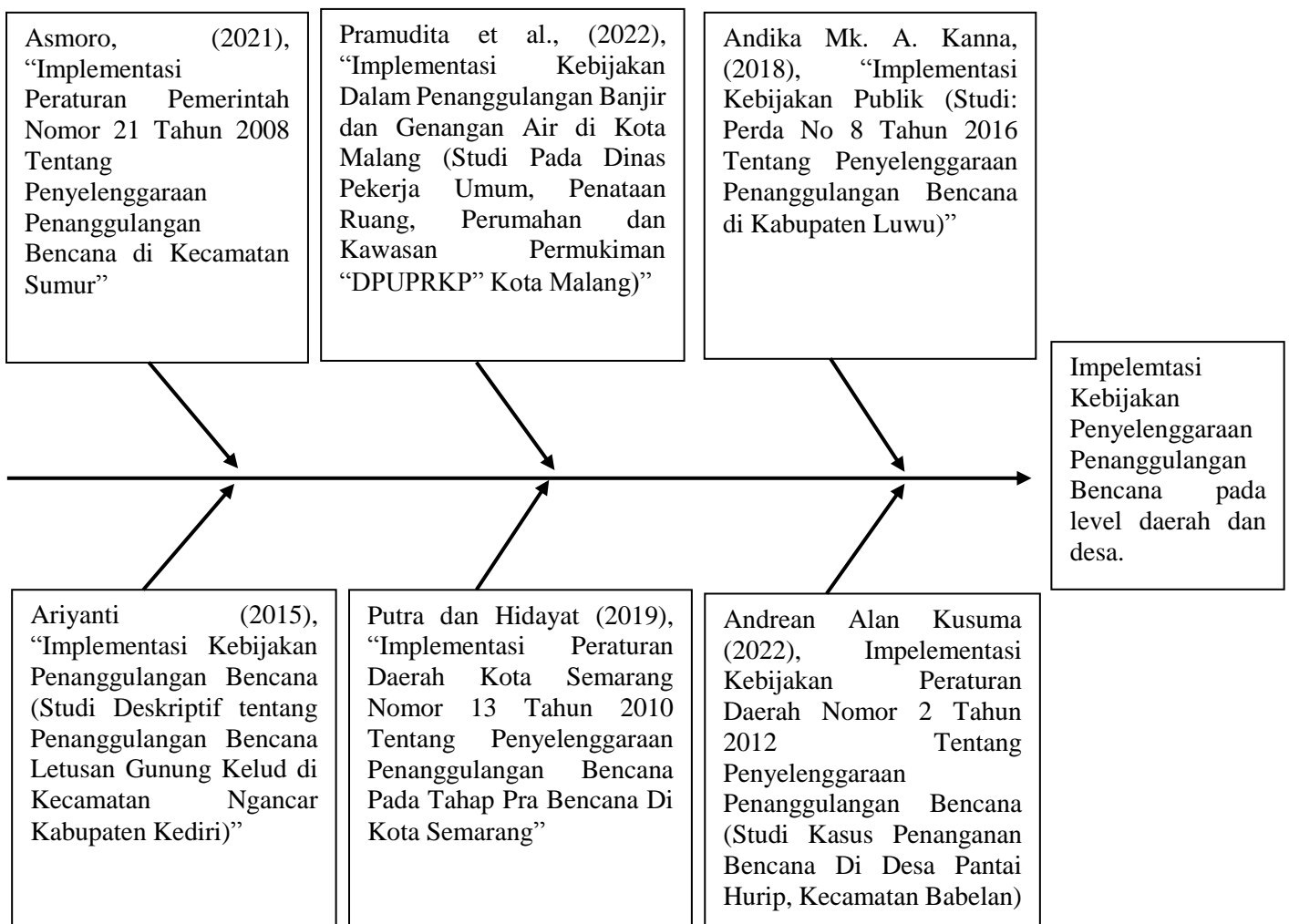
Hasil penelitian dalam penulisan ini, Dinas PUPRPKP menjalan kebijakan sesuai dengan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No.12 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Sistem Drainase Perkotaan. 1) Sumber Daya Manusia (SDM), dalam sumber daya manusia Dinas PUPRPKP dalam menjalankan implemtasi kebijakan belum bisa di katakan berhasil karena faktor kekurangan SDM, 2) Sumber Daya Keuangan, Sumber Daya Keuangan atau bisa disebut anggaran adalah salah hal yang dibutuhkan dalam sarana dan perasana dalam peningkatan, pemeliharaan, pembangunan saluran drainase melalui APBD. Ketiga, Disposisi dalam proses implementasi karakter pelaksana sangat mendukung berjalannya implementasi seperti komitmen, demokratis, dan kejujuran. Keempat, Dinas PUPRPKP Kota Malang dalam melaksanakan program penanggulangan banjir dan genangan karena saluran drainase dilaksanakan oleh Bidang tata kelola air dan drainase perkotaan serta UPT. Sedangkan dalam penelitian ini mengcu pada Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana di Kabupaten Bekasi, dengan studi yang di ambil adalah penanggulangan bencana di Desa Pantai Hurip. Serta analisis dilakukan dengan teori yang dikemukakan oleh Van Metter dan Van Horn melalui enam indikator implementasi kebijakan.

Penelitian kelima dengan judul “Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana di Kecamatan Sumur” dalam (Asmoro, 2021), *Indonesian Journal of Social dan Political Sciences*, Volume 2, Nomor 2. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif. Teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah wawancara, catatan lapangan dan bahan bahan lain. Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik data kualitatif model Interaktif dari Miles dan Huberman (1984).

Penelitian ini menggunakan teori yang dikemukakan oleh Van Metter dan Van Horn yang terdiri dari 6 aspek yaitu Tujuan dan Ukuran Kebijakan, Sumber Daya, Karakteristik Instansi Pelaksana, Sikap dan Disposisi pelaksana pelaksana, Komunikasi antar pelaksana, Komunikasi antar pelaksana, Ekonomi , lingkungan

sosial dan politik . Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa rekonstruksi di Kecamatan Sumur belum efektif dalam bidang komunikasi antara pemerintah dengan masyarakat karena dalam pelaksanaan kebijakan ini tidak banyak orang yang dilibatkan sebagai subyek programnya sehingga terdapat banyak kesalahpahaman yang menjadi kendala dalam pelaksanaan program. Sedangkan dalam penelitian ini studi yang diambil adalah penanganan bencana di Desa Pantai Hurip. Fokus dalam penelitian ini ingin melihat pelaksanaan implementasi penyelenggaraan penanggulangan bencana pada tingkat desa. Berikut terdapat diagram *fish bone* yang berhubungan dengan penelitian terdahulu:

Gambar 2. 1.
Diagram Fish Bone



Sumber: Dokumen Pribadi, 5 Oktober 2022

Berdasarkan penelitian-penelitian terdahulu, terdapat pembaharuan yang menjadi dasar penelitian yang dilakukan. Dalam penelitian yang dilakukan berfokus pada Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi Nomor 2 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana. Melalui peraturan tersebut pembahasan dan analisis berfokus pada implementasi dari kebijakan penanganan bencana yang berada pada level desa dengan studi kasus penanganan bencana di Desa Pantai Hurip, dan juga akan membahas secara umum penyelenggaraan penanggulangan bencana pada level daerah.

2.2. Kajian Teori

2.2.1. Kebijakan Publik

Kata kebijakan merupakan perumpamaan yang setiap waktu akan dengan mudah kita dapati atau jumpai. Kata Kebijakan disini selalu beririsan dengan sebuah keputusan, pengambilan keputusan, peraturan, dan pemerintahan. Kebijakan Publik atau dalam Bahasa asing yaitu *Public Policy* jika diartikan secara istilah kata "*Policy*" merupakan turunan dari Bahasa latin "*Politica*" yang berarti pemerintah, dan berasal dari kata "*Polis*" dalam Bahasa Yunani kuno yang memiliki arti Negara. Sedangkan *Public* berasal dari Bahasa latin yaitu *Publicus* atau *Pubes* yang berarti orang dewasa, dan juga diturunkan menjadi *Popliteus* dari *Populus* atau *People* dalam Bahasa Inggris yang berarti sebagai penduduk atau masyarakat.

Definisi Kebijakan Publik berdasarkan Thomas R. Dye, dalam "*Understanding Public Policy*", 1987, menyatakan bahwa Public Policy merupakan apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan (*Whatever Government Chooses to do or not to do*). Dalam definisi yang dikemukakan oleh Thomas R. Dye telah menjelaskan bahwasanya definisi tersebut memiliki arti tidak hanya berfokus pada tindakan yang dilakukan oleh pemerintah saja melainkan apapun yang tidak dilakukan oleh pemerintah, sebagai contoh "mengatur konflik". Dalam definisi tersebut juga terdapat penegasan yang menunjukkan bahwa *Publik Policy* merupakan serangkaian

tindakan yang dilakukan atau diterapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah dengan tujuan dan berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat. (Abdoellah, 2006) menyatakan dalam bukunya bahwa dari pengertian definisi tersebut mengandung implikasi sebagai berikut:

1. Bahwa kebijakan pemerintah itu dalam bentuk perdananya merupakan penetapan tindakan-tindakan pemerintah;
2. Bahwa kebijakan pemerintah itu tidak cukup hanya dinyatakan, tetapi dilaksanakan dalam bentuknya yang nyata;
3. Bahwa kebijakan pemerintah baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi maksud dan tujuan tertentu;
4. Bahwa kebijakan pemerintah itu harus senantiasa ditujukan pada kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Menurut Nugroho (Ii, 2013), terdapat dua karakteristik dari kebijakan public yaitu: 1) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional; 2) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah diukur. Selain itu, terdapat definisi lain yang dikemukakan oleh Woll sebagaimana dikutip Tangkilisan (2003:2) menyebutkan bahwa kebijakan publik merupakan sejumlah rangkaian aktivitas pemerintah untuk memecahkan berbagai permasalahan di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai instansi maupun lembaga yang mampu mempengaruhi kehidupan masyarakat.

Peters, B. Guy, (2015) mengemukakan Batasan makna kebijakan publik merupakan *the sum of government activities, whether acting directly pr through agents, as it has an influence on the lives of citizens*. Person, Steven A. (2003) mendefinisikan kebijakan publik adalah *government action to address some problem*. Kemudian definisi dari kebijakan secara umum dalam (Pramono, 2020) menjelaskan bahwa beberapa definisi yang diberikan oleh Robert Eyeston tentang kebijakan publik secara luas adalah kebijakan publik dapat di

definisikan sebagai “Hubungan suatu unit pemerintahan dengan lingkungannya”. Proses kebijakan dapat dilukiskan sebagai tuntunan perubahan dalam perkembangan menyiapkan, menentukan, melaksanakan dan mengendalikan suatu kebijakan. Dengan kata lain bahwa proses adalah keseluruhan tuntunan peristiwa dan perbuatan dinamis.

Kebijakan menurut Gerston (2002) dalam Wahab (2012) yang dikemukakan dalam (Pramono, 2020) mengatakan bahwa “*all public policy making involves government in some way*” (semua pembuatan kebijakan publik melibatkan pemerintah dalam beberapa cara). Kebijakan publik pada dasarnya harus berorientasi pada pemecahan masalah riil yang dihadapi oleh masyarakat. Serta dalam pelaksanaannya melibatkan pejabat pemerintah baik secara langsung maupun tidak langsung. Menurut David Easton dalam Nugroho (2009) mendefinisikannya sebagai akibat aktivitas pemerintah (*the impact of government activity*), artinya kebijakan yang dirumuskan tersebut tidak luput dari keputusan pemerintah. Secara sederhana menurut Nugroho (2009) kebijakan dapat diartikan sebagai keputusan yang dibuat oleh negara, khususnya pemerintah, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan negara yang bersangkutan.

2.2.2. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan jika dilihat secara etimologi kata implementasi yang dimaksud merupakan suatu aktivitas yang berkaitan dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil. Adapun ada pendapat lain yang menjelaskan terkait implementasi kebijakan publik, yaitu ungkapan yang dikemukakan oleh Eugene Bardach dalam bukunya *The Implementation Game* yang menjelaskan bahwa cukup sulit untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus diatas kertas. Lebih sulit merumuskannya dalam kata-kata dan slogan-slogan yang kedengarannya mengenakan bagi telinga para pemimpin dan para pemilih yang mendengarkannya. Dan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk dan cara yang memuaskan semua orang termasuk mereka yang dianggap klien.

Bardach melukiskan kesulitan-kesulitan dalam mencapai kesepakatan didalam proses implementasi kesepakatan tersebut (Kasmad, 2018).

Secara Entimologis “Implementasi” berasal dari bahas inggris “*To Implement*”. Dalam kamus besar *Webster*, *to implement* berarti “*to provide the means for carryng out*” (menyediakan sarana bagi pelaksana sesuatu); dan “*to pratical effect*” (untuk menimbulkan efek atau dampak). Adapun suatu yang dilaksnaakan untuk menimbulkan efek atau dampak tersebut terdiri dari Undang-undang, peraturan, keputusan, dan kebijakan yang dibuat oleh Lembaga-lembaga pemerintahan dalam kehidupan kenegaraan (abdal, 2015).

Dari Pernyataan tersebut dapat dijelaskan dalam (Kasmad, 2018) yaitu Perencanaan atau sebuah program kebijakan yang baik akan berperan menentukan hasil yang baik. Apabila dilihat dari nilai presentasinya maka kontribusi konsep mencapai 60% dari keberhasilan, khususnya di zaman sekarang dimana data dan informasi tentang masa depan sudah bisa diakses. Jika kita sudah mempunyai konsep yang baik,60% keberhasilan sudah ditangan. Namun,yang 60% itu pun akan hangus jika 40% implementasinya tidak konsisten dengan konsep.

Kemudian dalam (Kasmad, 2018) menjelaskan bahwa minat dalam mengkaji implementasi kebijakan mendapat perhatian yang luas, sebagaimana menurut Peter de Leon dan Linda de Leon (2011) pendekatan-pendekatan dalam implementasi kebijakan public dapat dikelompokkan menjadi tiga generasi, yaitu generasi pertama, generasi kedua, dan generasi ketiga. Adapun dari tiga generasi dalam memahami implementasi kebijakan dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Generasi pertama menggunakan Studi Kasus. Pendekatan generasai pertama hanya terbatas pada studi kasus dengan metode deskriptif dengan melakukan investigasi terhadap implementasi suatu kebijakan publik secara mendalam yang dilaksanakan pada daerah atau lokasi tertentu. Hal ini bertujuan untuk mengetahui mengapa implementasi kebijakan yang dilakukan tersebut gagal dilakukan. Dari berbagai studi kajian yang

dilakukan oleh generasi pertama maka lahirlah sebuah istilah yang lazim disebut sebagai *missing link* yang dipakai untuk menjelaskan kegagalan pemerintah dalam mentransformasikan niat baik mereka menjadi kebijakan yang baik sehingga bisa dimaknakan bahwa tidak cukup hanya sebuah niat baik mereka (*good intentions*) menjadi *good policy* (P.delon dan L.deLeon,2002). Maknanya, niat baik yang ditunjukkan pemerintah tidak akan membuahkan hasil yang positif ketika pemerintah tidak mampu merancang dan mengimplementasikan kebijakan tersebut dengan baik (Kasmad, 2018).

2. Generasi kedua. Generasi kedua merupakan generasi yang Membangun Model. Sebagaimana mengembangkan pendekatan implementasi kebijakan yang sifatnya dari atas kebawah (*top-down*). Dalam hal ini perpektif berfokus pada tugas birokrasi untuk melaksanakan kebijakan yang telah diputuskan secara politik. Kemudian pada generasi kedua ini terdapat hipotesis tentang model implementasi yang ideal serta menguji model yang telah dirancang dengan menggunakan data-data empiris. Dalam (Kasmad, 2018) menjelaskan bahwa Generasi kedua cenderung menggunakan metode yang bersifat *positivistik* dengan dukungan data-data kuantitatif. Dalam menjelaskan permasalahan dalam implementasi mereka dapat digolongkan menjadi dua kelompok yaitu pendekatan *Top-Down* dan *Bottom-Up*.
3. Generasi ketiga dikembangkan oleh Malocom L.Gogging. Pada generasi ketiga ini menjelaskan bahwa perilaku actor pelaksana dalam implementasi kebijakan lebih dapat menentukan keberhasilan dari implementasi kebijakan. masa ini lahir pendekatan kontijensi (situasional) yang berpandangan bahwa implementasi kebijakan didukung oleh implementasi kebijakan tersebut. Berbagai upaya untuk membangun model dan mengujinya dilapangan makin membuat *body of knowledge* studi implementasi terus mengalami perkembangan. Hal ini member peluang bagi para model yang berhasil digagas oleh para ahli. Generasi ketiga disebut sebagai generasi pembaharu karena ingin menerapkan menerapkan metodologi yang lebih "*sound*" sehingga hasil studi implementasi lebih

dipercaya. Generasi ketiga sepakat untuk melanjutkan dukungannya terhadap pendekatan *bottom-up* yang telah dirintis oleh para generasi kedua, namun disamping itu mereka juga berusaha mengembangkan studi implementasi kearah yang lebih *scientific* (Kasmad, 2018).

Dalam mengkaji implementasi terdapat beberapa model-model yang digunakan sebagai pisau analisis dalam kebijakan dengan mengacu pada teori yang ada. Model-model dalam implementasi kebijakan tersebut bertujuan agar lebih mudah dalam merujuk pada kerangka pemikiran tertentu. Adapun beberapa model-model tersebut yang dikemukakan dalam (abdal, 2015) terdiri dari:

1. Model Grindle

Keberhasilan dalam implementasi suatu kebijakan dapat diukur dari proses pencapaian pada hasil akhirnya (*outcome*), yaitu dalam bentuk tercapai atau tidaknya tujuan yang diraih dalam kebijakan. Grindle juga mengungkapkan bahwa pengukuran keberhasilan dari implementasi kebijakan dapat dilihat melalui dua hal, yaitu:

- a. Dilihat berdasarkan prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan suatu kebijakan sesuai dengan yang ditentukan dengan merujuk pada aksi kebijakannya.
- b. Apakah tujuan kebijakan tercapai. Demensi diukur dengan melihat dari dua factor, yaitu dampak atau efeknya pada masyarakat secara individu dan kelompok, tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi.

Dalam (abdal, 2015) dijelaskan bahwa melalui pendekatan Merilee S. Grindle (Nugroho, Riant. 2003. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, Evaluasi*) terdapat 2 variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan public, yaitu (*content of policy*) dan lingkungan kebijakan (*content of implementation*). Adapun ide dasar dari pengembangan model ini adalah setelah kebijakan ditransformasikan,

dilakukan implementasi kebijakan. Sebagaimana Grindle telah menjabarkan dari kedua variable tersebut sebagai berikut:

- a. Isi Kebijakan (*content of policy*). Dalam memahami isi kebijakan yang ada, terdapat beberapa indikator yang menjadi dasar dalam melihat implementasi kebijakan, yaitu terdiri dari:
 - 1) Kepentingan-Kepentingan yang Mempengaruhi. Dalam indikator ini menjelaskan bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya melibatkan banyak kepentingan, dan sejauh mana kepentingan-kepentingan tersebut membahwa pengaruh terhadap implementasi kebijakan. Dalam hal ini yang menjadi sebuah keingintahuan yang dapat dalam lebih lanjut.
 - 2) Tipe Manfaat. Dalam isi kebijakan indikator tipe kebijakan ini menunjukkan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dapat dihasilkan dari pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan.
 - 3) Derajat Perubahan yang Ingin Dicapai. Pada point ini menjelaskan bahwa setiap kebijakan hendaknya memiliki target yang ingin dicapai. Se jauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan haruslah memiliki skala yang jelas. Sebagaimana suatu program yang bertujuan mengubah sikap dan perilaku kelompok sasaran akan lebih sulit diimplementasikan dari pada program-program yang hanya sekedar memberikan bantuan berupa kredit atau kebutuhan pokok kepada kelompok masyarakat yang memiliki rentan kemiskinan yang tinggi.
 - 4) Letak Pengambilan Keputusan. Pada indikator ini menjelaskan bahwa dalam pengambilan keputusan di suatu kebijakan memegang peran penting dalam pelaksanaan

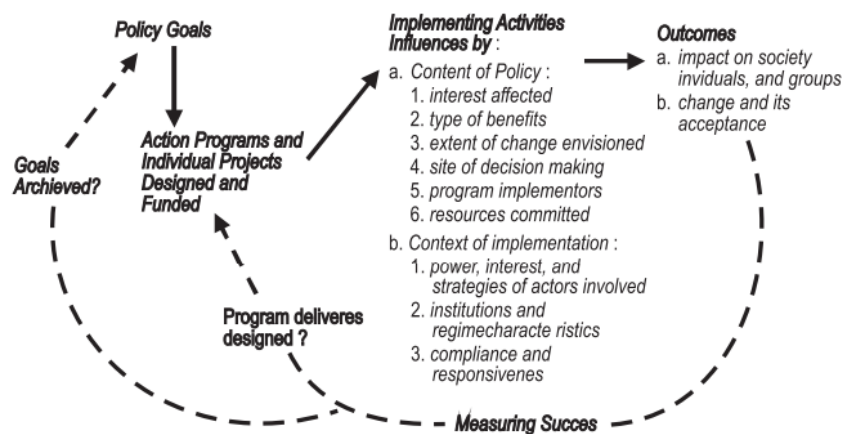
kebijakan. Oleh karena itu perlu dijabarkan dimakah letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan, dan apakah letak sebuah program tersebut sudah tepat.

- 5) Pelaksana Program. Dalam menjalankan suatu kebijakan harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang kompeten dan kapabel demi keberhasilan dari kebijakan.
 - 6) Sumber-Sumber Daya yang Digunakan. Dalam indikator ini menjelaskan bahwa apakah sebuah program didukung dengan sumber daya yang memadai. Hal tersebut dikarenakan dalam melaksanakan sebuah kebijakan maka diperlukan sumber daya yang mempunyai baik disegi kuantitas maupun kualitas, dikarenakan dengan adanya sumber daya maka akan mendukung keberhasilan dari implementasi kebijakan.
- b. Lingkungan Implementasi (*content of implementation*). Pada lingkungan implementasi ini terdapat beberapa indikator yang terdiri dari:
- 1) Kekuasaan, Kepentingan-Kepentingan, dan Strategi dari Aktor yang Terlibat. Dalam sebuah kebijakan perlu adanya pertimbangan dan dipertimbangkan kekuatan atau kekuasaan, kepentingan serta strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya suatu implementasi kebijakan.
 - 2) Karakteristik Lembaga dan rezim yang sedang berkuasa. Lingkungan dari sebuah kebijakan itu dibentuk maka akan mempengaruhi dari hasil implementasi dari kebijakan tersebut. Maka dalam indikator ini akan menjelaskan bahwa karakteristik dari suatu Lembaga akan mempengaruhi suatu kebijakan.

- 3) Tingkat Kepatuhan dan Adanya Respon dari Pelaksana. Kepatuhan dan respon dari pelaksana suatu kebijakan dapat dirasa penting dalam implemntasi kebijakan. Maka yang dapat diperjelas dalam penjabaran dari indikator ini adalah bagaimana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan.

Dalam (Tachjan, 2006) melalui bukunya “Implementasi Kebijakan Publik” menjelaskan bahwa Grindle (1980) menyebutkan tiga hambatan dalam pelaksanaan suatu kebijakan publik, yakni: (1) ketiadaan kerjasama vertikal, antara atasan dengan bawahan; (2) hubungan kerja horisontal yang tidak sinergis; dan (3) masalah penolakan terhadap perubahan yang datang dari publik maupun kalangan birokrasi sendiri. Untuk mengatasi hambatan ini, maka pelaksana kebijakan publik perlu memiliki kemampuan untuk beradaptasi dengan kondisi yang berkembang. Adapun model implementasi kebijakan menurut Grindle dapat dilihat melalui gambar bagan berikut:

Gambar 2. 1.
Bagan Model Merilee S. Grindle



Sumber: Implemntasi Kebijakan Publik, (2006 : 56), di Akses Pada 12 September 2022

2. Model Edwards III

Dalam bukunya yang termuat dalam (Subianto, 2020), Edwards III “*Implementing Public Policy*” mengungkapkan bahwa Edwards

menguraikan tentang beberapa pendekatan terhadap studi implementasi dari beberapa ahli, yakni salah satunya adalah studi kasus (*Case Study Approach*) dari Mile S. Grindle, pendekatan berdasarkan analisis keputusan oleh Graham Allison, serta menurut Paul Sabatier dan Daniel Mazmanian. Dalam buku yang dimuat oleh (abdal, 2015) menjelaskan bahwa George C. Edward (Subarsono, AG. 2008. Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Teori dan Aplikasi). Cetakan Ketiga. Pustaka Pelajar : Yogyakarta) mengemukakan beberapa 4 (empat) variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan yakni komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain.

Berdasarkan kedua pertanyaan tersebut, dalam (Subianto, 2020) maka dirumuskan empat faktor atau variabel yang merupakan syarat-syarat terpenting guna berhasilnya proses implementasi. Adapun, Keempat faktor tersebut yakni faktor komunikasi, sumber daya (resources), sikap birokrasi dan pelaksana serta struktur organisasi dan tata aliran kerja birokrasi pelaksana:

- a. Komunikasi Komunikasi sangat penting, karena suatu program hanya dapat diimplementasikan dengan baik, jika jelas bagi pelaksana. Hal ini menyangkut proses penyampaian informasi atau transmisi, kejelasan informasi (clarity) serta konsentrasi informasi yang disampaikan.
- b. Resources (Sumber Daya) Mencakup empat komponen yakni, Staff yang cukup (kuantitas & kualitas); informasi yang diperlukan untuk pengambilan keputusan; Authority (kewenangan) guna melaksanakan tugas dan tanggung-jawab serta fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan.
- c. Disposisi Adalah sikap dan komitmen dari pelaksana terhadap program, khususnya dari mereka yang menjadi implementor, dalam hal ini terutama adalah aparatur birokrasi.

d. Struktur Birokrasi Yaitu terdapatnya suatu SOP (*Standard Operating Procedures*), tata aliran pekerjaan dan pelaksanaan program. Jika hal ini tidak ada, maka sulit untuk mencapai hasil yang memuaskan, karena penyelesaian masalah bersifat ad-hoc, memerlukan penanganan dan penyelesaian khusus tanpa pola yang standar. Fragmentasi yang sering terdapat di dalam organisasi harus dihindari dan diatasi melalui sistem koordinasi. Menurut Edward, dua buah karakteristik utama dari struktur birokrasi adalah prosedur-prosedur kerja (*SOP = Standard Operating Procedures*) dan *Fragmentasi* (abdal, 2015). Adapun kedua buah karakteristik tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1) *Standard Operating Procedures (SOP)*.

SOP dikembangkan sebagai respon internal terhadap keterbatasan waktu dan sumber daya dari pelaksana dan keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. SOP yang bersifat rutin didesain untuk situasi tipikal di masa lalu mungkin menghambat perubahan dalam kebijakan karena tidak sesuai dengan situasi atau program baru. SOP sangat mungkin menghalangi implementasi kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-tipe personil baru untuk mengimplementasikan kebijakan. Semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang rutin dari suatu organisasi, semakin besar probabilitas SOP menghambat implementasi (Edward III, 1980).

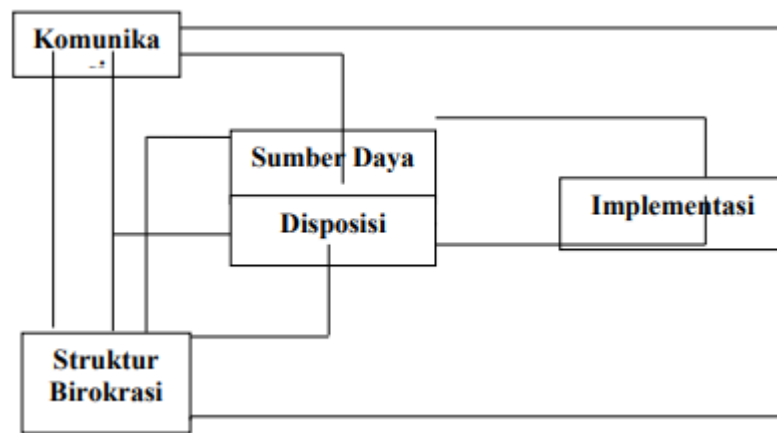
2) *Fragmentasi*.

Fragmentasi berasal terutama dari tekanan-tekanan di luar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi Negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi

birokrasi publik. Fragmentasi adalah penyebaran tanggung jawab terhadap suatu wilayah kebijakan di antara beberapa unit organisasi. “fragmentation is the dispersion of responsibility for a policy area among several organizational units.” Semakin banyak aktor-aktor dan badan-badan yang terlibat dalam suatu kebijakan tertentu dan semakin saling berkaitan keputusan-keputusan mereka, semakin kecil kemungkinan keberhasilan implementasi. Edward menyatakan bahwa secara umum, semakin koordinasi dibutuhkan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan, semakin kecil peluang untuk berhasil.

Adapun proses kerja pada implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Edward III dapat dilihat melalui gambar bagan berikut ini:

Gambar 2. 2.
Bagan Model Edwar III



Sumber: George E. Edward III yang dikutip dalam Widodo dalam bukunya Analisis Kebijakan Publik (2009 : 107), di Akses Pada 12 September 2022

3. Model Van Metter dan Van Horn

Dalam (abdal, 2015) model pendekatan implementasi kebijakan yang dirumuskan Van Meter dan Van Horn disebut dengan *A Model of the Policy Implementation*. Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi suatu pengejawantahan kebijakan yang pada

dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari keputusan politik, pelaksana dan kinerja kebijakan publik. Model ini menjelaskan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel yang saling berkaitan, variabel-variabel tersebut yaitu:

- a. Standar dan sasaran kebijakan/ukuran dan tujuan kebijakan
- b. Sumber daya
- c. Karakteristik organisasi pelaksana
- d. Sikap para pelaksana
- e. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan
- f. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik

Secara rinci variabel-variabel implementasi kebijakan publik model Van Meter dan Van Horn dijelaskan sebagai berikut:

- a. Standar dan sasaran kebijakan/ukuran dan tujuan kebijakan
Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya dari ukuran dan tujuan kebijakan yang bersifat realistis dengan sosio-kultur yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran dan dan sasaran kebijakan terlalu ideal (utopis), maka akan sulit direalisasikan. Van Meter dan Van Horn mengemukakan untuk mengukur kinerja implementasi kebijakan tentunya menegaskan standar dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan, kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian standar dan sasaran tersebut. Pemahaman tentang maksud umum dari suatu standar dan tujuan kebijakan adalah penting. Implementasi kebijakan yang berhasil, bisa jadi gagal (*frustated*) ketika para pelaksana (*officials*), tidak sepenuhnya menyadari terhadap

standar dan tujuan kebijakan. Standar dan tujuan kebijakan memiliki hubungan erat dengan disposisi para pelaksana (*implementors*). Arah disposisi para pelaksana (*implementors*) terhadap standar dan tujuan kebijakan juga merupakan hal yang “*crucial*”. *Implementors* mungkin bisa jadi gagal dalam melaksanakan kebijakan, dikarenakan mereka menolak atau tidak mengerti apa yang menjadi tujuan suatu kebijakan (Van Mater dan Van Horn, 1974).

- b. Sumber daya Keberhasilan implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Setiap tahap implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Selain sumber daya manusia, sumber daya finansial dan waktu menjadi perhitungan penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Derthicks bahwa: “*New town study suggest that the limited supply of federal incentives was a major contributor to the failure of the program*”. Van Mater dan Van Horn menegaskan bahwa: “Sumber daya kebijakan (*policy resources*) tidak kalah pentingnya dengan komunikasi. Sumber daya kebijakan ini harus juga tersedia dalam rangka untuk memperlancar administrasi implementasi suatu kebijakan. Sumber daya ini terdiri atas dana atau insentif lain yang dapat memperlancar pelaksanaan (implementasi) suatu kebijakan. Kurangnya atau terbatasnya dana atau insentif lain dalam implementasi kebijakan, adalah merupakan sumbangan besar terhadap gagalnya implementasi kebijakan.”
- c. Karakteristik organisasi pelaksana Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal

yang akan terlibat dalam pengimplementasian kebijakan. Hal ini penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Hal ini berkaitan dengan konteks kebijakan yang akan dilaksanakan pada beberapa kebijakan dituntut pelaksana kebijakan yang ketat dan disiplin. Pada konteks lain diperlukan agen pelaksana yang demokratis dan persuasif. Selain itu, cakupan atau luas wilayah menjadi pertimbangan penting dalam menentukan agen pelaksana kebijakan. Van Horn dan Van Meter menunjukkan beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam implementasi kebijakan, yaitu:

- 1) Kompetensi dan ukuran staf suatu badan;
 - 2) Tingkat pengawasan hirarkhis terhadap keputusan-keputusan sub unit dan proses-proses dalam badan pelaksana;
 - 3) Sumber-sumber politik suatu organisasi (misalnya dukungan di antara anggota legislatif dan eksekutif);
 - 4) Vitalitas suatu organisasi;
 - 5) Tingkat komunikasi “terbuka”, yaitu jaringan kerja komunikasi horizontal maupun vertikal secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu di luar organisasi;aw+
 - 6) Kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan pembuat keputusan atau pelaksana keputusan.
- d. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan Agar kebijakan publik bisa dilaksanakan dengan efektif, menurut Van Horn dan Van Mater apa yang menjadi standar tujuan harus dipahami oleh para individu (*implementors*) yang bertanggung jawab atas pencapaian standar dan tujuan

kebijakan, karena itu standar dan tujuan harus dikomunikasikan kepada para pelaksana. Komunikasi dalam kerangka penyampaian informasi kepada para pelaksana kebijakan tentang apa menjadi standar dan tujuan harus konsisten dan seragam (*consistency and uniformity*) dari berbagai sumber informasi. Jika tidak ada kejelasan dan konsistensi serta keseragaman terhadap suatu standar dan tujuan kebijakan, maka yang menjadi standar dan tujuan kebijakan sulit untuk bisa dicapai. Dengan kejelasan itu, para pelaksana kebijakan dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya dan tahu apa yang harus dilakukan. Dalam suatu organisasi publik, pemerintah daerah misalnya, komunikasi sering merupakan proses yang sulit dan kompleks. Dengan demikian, prospek implementasi kebijakan yang efektif, sangat ditentukan oleh komunikasi kepada para pelaksana kebijakan secara akurat dan konsisten (*accuracy and consistency*). Disamping itu, koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan. Semakin baik koordinasi komunikasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan, maka kesalahan akan semakin kecil, demikian sebaliknya.

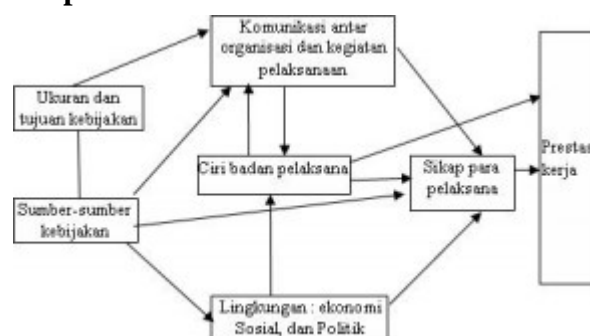
- e. Disposisi atau sikap para pelaksana Menurut pendapat Van Metter dan Van Horn "sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana kebijakan sangat mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul permasalahan dan persoalan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan publik biasanya bersifat *top down* yang sangat mungkin para pengambil keputusan tidak mengetahui bahkan tak mampu menyentuh kebutuhan, keinginan atau permasalahan yang harus diselesaikan". Sikap mereka itu dipengaruhi oleh pandangannya

terhadap suatu kebijakan dan cara melihat pengaruh kebijakan itu terhadap kepentingan-kepentingan organisasinya dan kepentingan-kepentingan pribadinya. Van Mater dan Van Horn menjelaskan disposisi bahwa implementasi kebijakan diawali penyaringan (*befiltered*) lebih dahulu melalui persepsi dari pelaksana (*implementors*) dalam batas mana kebijakan itu dilaksanakan. Terdapat tiga macam elemen respon yang dapat mempengaruhi kemampuan dan kemauannya untuk melaksanakan suatu kebijakan, antara lain terdiri dari pertama, pengetahuan (*cognition*), pemahaman dan pendalaman (*comprehension and understanding*) terhadap kebijakan, kedua, arah respon mereka apakah menerima, netral atau menolak (*acceptance, neutrality, and rejection*), dan ketiga, intensitas terhadap kebijakan. Sebaliknya, penerimaan yang menyebar dan mendalam terhadap standar dan tujuan kebijakan diantara mereka yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan tersebut, adalah merupakan suatu potensi yang besar terhadap keberhasilan implementasi kebijakan. Pada akhirnya, intensitas disposisi para pelaksana (*implementors*) dapat mempengaruhi pelaksana (*performance*) kebijakan. Kurangnya atau terbatasnya intensitas disposisi ini, akan bisa menyebabkan gagalnya implementasi kebijakan.

- f. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik Hal terakhir yang perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi sumber masalah dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya implementasi kebijakan mensyaratkan kondisi lingkungan eksternal yang kondusif.

Adapun proses kerja pada implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Van Metter dan Van Horn dapat dilihat melalui gambar bagan berikut:

Gambar 2. 3.
Model Implementasi Van Metter dan Van Horn



Sumber: Kebijakan Publik (Memahami Konsep Kebijakan Publik) (2015 : 129), di Akses Pada 12 September 2022

2.2.3. Penanggulangan Bencana

2.2.3.1. Definisi Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana

Bencana merupakan peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor non alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis (Perda Kab. Bekasi No. 2 Tahun 2012).

2.2.3.2. Jenis-Jenis Bencana

Melalui Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi Nomor 2 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana menyebutkan bahwa bencana terbagi menjadi 3 (tiga) jenis, yaitu sebagai berikut:

1. Bencana alam

Bencana alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam, antara lain berupa

gempa bumi, tsunami, letusan gunung berapi, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor.

2. Bencana non alam

Bencana non alam adalah bencana yang diakibatkan oleh kebakaran hutan/lahan disebabkan karena manusia, kecelakaan transportasi, kegagalan konstruksi/teknologi, dampak industri, pencemaran lingkungan dan kejadian luar biasa yang diakibatkan oleh hama penyakit tanaman, epidemik dan wabah penyakit.

3. Bencana sosial

Bencana sosial adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh manusia, meliputi kerusakan sosial dan konflik sosial antar kelompok atau antar komunitas masyarakat dan teror.

Sedangkan menurut (Nurjanah, 2013) yang dikutip dalam (Ferdiansyah et al., 2020) bencana dapat dikelompokkan dalam 6 (enam) kelompok diantaranya adalah:

1. Bencana geologi, yaitu letusan gunung berapi, gempa bumi, tsunami, gerakan tanah.
2. Bencana hidrometeorologi antara lain banjir, badai/angin topan, kekeringan, air laut pasang, kebakaran hutan.
3. Bencana biologi antara lain pandemi, penyakit tanaman/hewan.
4. Bencana kegagalan teknologi antara lain kecelakaan/kegagalan industri, kecelakaan transportasi, kesalahan desain teknologi, kelalaian manusia dalam pengoperasian produk teknologi.
5. Bencana lingkungan antara lain pencemaran, abrasi pantai, kebakaran hutan.
6. Bencana sosial antara lain konflik sosial, terorisme, dan eksodus (pengungsian secara besar-besaran).

2.2.3.3. Banjir

Bencana banjir merupakan salah satu fenomena bencana alam yang selalu terjadi di berbagai wilayah Negara Indonesia. Pengelolaan Sumber Daya Air (SDA) termasuk banjir dapat dibatasi oleh wilayah administrasi, akan tetapi pengelolaan SDA dibatasi oleh wilayah sungai (ws) (Mohd. Robi Amri et al. 2016). Berdasarkan Keppres No. 2 Tahun 2012 tentang Penetapan Wilayah Sungai, seluruh wilayah Negara Indonesia terdiri dari 5 WS lintas negara, 29 WS lintas provinsi, 29 WS strategis nasional, 53 WS lintas kabupaten/kota, 15 WS kabupaten/kota.

Sedangkan menurut (Dian Hudawan Santoso, 2019) dalam (Ferdiansyah et al., 2020) menjelaskan bahwa banjir merupakan bentuk fenomena alam yang disebabkan oleh intensitas curah hujan yang tinggi dimana terjadi kelebihan air yang tidak tertampung oleh suatu sistem. Pada umumnya fenomena bencana banjir di Indonesia disebabkan oleh kondisi alam yang statis seperti geografis, topografis, dan geometri alur sungai. Selain itu, juga terdapat peristiwa alam dinamis seperti curah hujan yang tinggi, pembendungan dari air laut/pasang pada sungai induk, amblesan tanah dan pendangkalan akibat sedimentasi, serta aktivitas manusia yang dinamis seperti adanya tata guna lahan di dataran lahan banjir yang tidak sesuai, yaitu: dengan mendirikan pemukiman di bantaran sungai, kurangnya prasarana pengendalian banjir, amblesan permukaan tanah dan kenaikan muka air laut akibat global warming (Sastrodiharjo, 2012).

Selain itu, akibat lainnya adalah tidak tersalurkannya air sungai dengan baik disebabkan badan sungai semakin sempit karena didesak perumahan warga serta akibat sungai tersumbat sampah sehingga air tidak mengalir lancar (Ferdiansyah et al. 2020). Potensi bencana banjir di Indonesia sangat besar dilihat berdasarkan topografi dataran rendah, cekungan dan sebagian besar wilayahnya merupakan lautan (Mardikaningsih, 2017).

2.2.3.4. Manajemen Bencana

Manajemen bencana dalam (Ferdiansyah et al. 2020) merupakan h ilmu pengetahuan yang mempelajari bencana beserta segala aspek yang berkaitan

dengan bencana, terutama risiko bencana dan bagaimana menghindari risiko bencana (Nurjanah, 2013). Manajemen bencana didefinisikan sebagai istilah kolektif yang mencakup semua aspek perencanaan untuk merespons bencana, termasuk kegiatan-kegiatan sebelum bencana dan setelah bencana yang juga merujuk pada manajemen risiko dan konsekuensi bencana.

Manajemen bencana meliputi rencana, struktur, serta pengaturan yang dibuat dengan melibatkan usaha dari pemerintah, sukarelawan, dan pihak swasta dengan cara yang terkoordinasi dan komprehensif untuk merespons seluruh kebutuhan darurat dan atas dasar itulah, manajemen bencana terdiri dari semua perencanaan, pengorganisasian, dan mobilisasi sumber daya yang dibutuhkan untuk menangani semua fase bencana sebagai peristiwa alam yang unik (Kusumasari, 2014). Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi Nomor 2 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, dijelaskan bahwa terdapat 3 (tiga) tahapan dalam melakukan penanggulangan bencana, yaitu terdapat pada Bab VI Pasal 11 yang terdiri dari:

1. Pra Bencana
 - a. Mitigasi

Mitigasi merupakan kegiatan atau tindakan yang dilakukan untuk mengurangi risiko dan dampak yang diakibatkan oleh bencana terhadap masyarakat. Menurut Kusumadi (2014) dalam (Ferdiansyah et al. 2020) menjelaskan bahwa mitigasi merupakan tindakan yang diambil sebelum bencana terjadi dengan tujuan untuk mengurangi dampak bencana terhadap warga dan lingkungan. Mitigasi sering juga disebut pencegahan atau pengurangan risiko dan dianggap menjadi landasan manajemen bencana. Mitigasi juga diartikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 huruf C, kegiatan ataupun tindakan yang dilakukan untuk mengetahui potensi bencana, upaya antisipasi penanganannya, serta mengurangi risiko bencana bagi masyarakat yang berada pada kawasan rawan bencana. Adapun kegiatan mitigasi bencana terdiri dari perencanaan dan pelaksanaan penataan ruang berdasarkan pada analisis risiko bencana; pengaturan

pembangunan, penyediaan infrastruktur dan tatabangunan; serta penyelenggaraan pendidikan, pelatihan dan penyuluhan, baik secara konvensional maupun modern.

b. Kesiapsiagaan

Kesiapsiagaan penanggulangan bencana dilakukan untuk memastikan terlaksananya tindakan yang cepat dan tepat pada saat terjadinya bencana. Sebagaimana dalam (Ferdiansyah et al. 2020) menjelaskan bahwa Kesiapsiagaan menurut Kusumasari (2014) adalah suatu keadaan siap siaga dalam menghadapi krisis, bencana, atau keadaan darurat lainnya. Kesiapsiagaan berkaitan dengan kegiatan dan langkah-langkah yang diambil sebelum terjadinya bencana untuk memastikan adanya respons yang efektif terhadap dampak bahaya. Tujuan dari kesiapsiagaan ini adalah untuk memberikan respons secara efektif sebelum bencana terjadi. Dalam penyelenggaraan manajemen bencana, dibutuhkan kemampuan kesiapsiagaan yang kuat. Kemampuan ini dapat dibangun dengan perencanaan dan pelatihan.

c. Peringatan Dini

Peringatan dini sebagaimana yang dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana Pasal 46 menyebutkan bahwa peringatan dini dilakukan untuk pengambilan tindakan cepat dan tepat dalam rangka mengurangi risiko terkena bencana serta mempersiapkan tindakan tanggap darurat. Peringatan dini sebagaimana yang dimaksud dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana pada Pasal 27 ayat (2) menyebutkan peringatan dini sebagaimana dimaksud dilakukan dengan cara: a) pengamatan gejala bencana; b) penganalisaan data hasil pengamatan; c) pengambilan keputusan data hasil analisis; d) penyebarluasan hasil keputusan; dan e) pengambilan tindakan oleh masyarakat.

2. Saat Bencana

Menurut (Ferdiansyah et al. 2020) Pada tahap saat bencana dibutuhkan respons yang cepat dan sigap dari BPBD sebagai lembaga yang diberi amanat oleh undang-undang sebagai leading sektor penanggulangan bencana. Respons menurut Kusumasari (2014) adalah tindakan yang dilakukan segera selama bencana terjadi. Respons meliputi pemberian bantuan selama atau segera setelah bencana terjadi, serta memenuhi kebutuhan hidup dasar masyarakat yang terkena dampak. Proses respons terhadap bencana dimulai segera setelah tampak jelas bahwa bencana akan segera terjadi dan berlanjut sampai keadaan darurat dinyatakan berakhir. Respons merupakan tahapan yang paling kompleks dari empat tahapan manajemen bencana karena respons dilakukan pada periode stres yang sangat tinggi, serta waktu dan informasi yang terbatas pula.

3. Pasca Bencana

a. Rehabilitas

Rehabilitasi berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun (2007) Tentang Penanggulangan Bencana adalah perbaikan dan pemulihan seluruh aspek pelayanan publik atau warga hingga memadai pada wilayah pasca bencana menggunakan sasaran utama supaya bisa berjalan secara wajar seluruh aspek pemerintahan dan kehidupan warga pada wilayah pasca bencana.

b. Rekonstruksi

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun (2007) Tentang Penanggulangan Bencana, rekonstruksi adalah pembangunan kembali semua prasarana dan sarana, kelembagaan pada wilayah pasca bencana, baik pada tingkat pemerintahan maupun masyarakat dengan sasaran utama tumbuh dan berkembangnya kegiatan perekonomian, sosial dan budaya, serta bangkitnya peran serta masyarakat dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat pada wilayah pasca bencana.

2.2.3.5. Hak dan Kewajiban, Serta Peran *Stakeholder*

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi Nomor 2 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana disebutkan bahwa dalam

melakukan penyelenggaraan penanggulangan bencana terdapat pihak-pihak (*Stakeholder*) yang terlibat, yaitu di antaranya adalah sebagai berikut:

1. Pemerintah Daerah

Melalui kebijakan penyelenggaraan penanggulangan bencana di Kabupaten Bekasi terdapat tanggung jawab dan wewenang yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah. Sebagaimana Pemerintah Daerah merupakan penanggung jawab atas dasar dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana; kemudian dalam pelaksanaannya diselenggarakan oleh BPBD Kabupaten Bekasi.

Adapun tanggung jawab Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah menjamin pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana sesuai dengan standar pelayanan minimum; perlindungan masyarakat dari dampak bencana; pengurangan risiko bencana dan pemanduan pengurangan risiko bencana melalui program pembangunan; pengalokasian dana penanggulangan bencana yang memadai dalam APBD.

Dalam menjalankan tanggung jawabnya Pemerintah Daerah memiliki wewenang dalam penetapan kebijakan penanggulangan bencana di Daerah; selaras dengan kebijakan pembangunan Daerah; perencanaan pembangunan yang memadukan kebijakan penanggulangan bencana; pelaksanaan kerja sama dalam penanggulangan bencana dengan provinsi Jawa Barat dan/atau provinsi/kabupaten/kota lain; pengaturan penggunaan teknologi yang berpotensi sebagai sumber ancaman atau bahaya bencana; perumusan kebijakan pencegahan penguasaan dan pengurusan sumber daya alam yang melebihi kemampuan alam dan dampak perubahan iklim; dan pengendalian pengumpulan dan penyaluran sumbangan bencana yang berbentuk uang atau barang yang berskala provinsi/kabupaten.

2. Masyarakat dan Lembaga Masyarakat

Adapun dalam kebijakan penyelenggaraan penanggulangan bencana dijelaskan bahwa setiap orang memiliki hak dalam mendapatkan perlindungan sosial dan rasa aman; khususnya bagi kelompok masyarakat rentan bencana; mendapatkan pendidikan; pelatihan dan keterampilan dalam penyelenggaraan

penanggulangan bencana; mendapatkan informasi secara tertulis dan/atau lisan tentang kebijakan penanggulangan bencana; berperan serta dalam perencanaan; pengoperasian dan pemeliharaan program penyediaan bantuan pelayanan kesehatan; termasuk dukungan psikososial; berpartisipasi dalam pengambilan keputusan terhadap kegiatan penanggulangan bencana; khususnya yang berkaitan dengan diri dan komunitasnya; dan melakukan pengawasan sesuai dengan mekanisme yang diatur dalam pelaksanaan penanggulangan bencana. Pada ayat 2 (dua) dijelaskan bahwa Setiap orang yang terkena bencana; berhak mendapatkan bantuan pemenuhan kebutuhan dasar.

Kemudian dalam Pasal 108 dijelaskan bahwa setiap orang berkewajiban dalam menjaga kehidupan sosial masyarakat yang harmonis; memelihara keseimbangan; keserasian; keselarasan; dan kelestarian fungsi lingkungan hidup; melakukan kegiatan penanggulangan bencana; memberikan informasi yang benar kepada publik tentang penanggulangan bencana; dan mendapatkan izin dalam pengumpulan uang dan barang untuk penanggulangan bencana.

Dalam Pasal 109 dijelaskan bahwa Lembaga masyarakat memiliki hak dalam mendapatkan kesempatan dalam kegiatan penanggulangan bencana; mendapatkan perlindungan dalam melaksanakan kegiatan penanggulangan bencana; dan melaksanakan kegiatan pengumpulan uang dan barang untuk membantu kegiatan penanggulangan bencana.

Selanjutnya dalam Pasal 110 dijelaskan bahwa Lembaga masyarakat memiliki kewajiban dalam berkoordinasi dengan Pemerintah Daerah melalui BPBD dan/atau SKPD di lingkungan Pemerintah; melaporkan kepada instansi yang berwenang mengenai pengumpulan uang dan barang untuk membantu kegiatan penanggulangan bencana.

3. Lembaga Usaha dan Lembaga Internasional

Dalam Kebijakan yang telah ditetapkan dapat diketahui bahwa terdapat peran lembaga usaha yang diantaranya adalah adanya penyesuaian kegiatan dengan kebijakan penyelenggaraan penanggulangan bencana; Lembaga usaha

memiliki kewajiban dalam mengindahkan prinsip kemanusiaan dalam melaksanakan fungsi ekonominya dalam penanggulangan bencana; selanjutnya Lembaga usaha memiliki kewajiban lainya yaitu menyampaikan laporan pelaksanaan kegiatan kepada Pemerintah dan/atau Badan serta menginformasikan kepada public secara transparan.

Dalam kebijakan penyelenggaraan penanggulangan bencana tersebut juga terdapat peran dari Lembaga internasional yang diantaranya adalah berperan serta dalam upaya penanggulangan bencana dan menjamin jaminan perlindungan dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah terhadap para pekrjanya; sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada; kemudian Lembaga internasional dalam melaksanakan kegiatan penanggulangan bencana berhak mendapatkan akses aman ke wilayah bencana.

2.3. Kerangka Berpikir

Penelitian ini berlandaskan pada permasalahan-permasalahan yang ada dalam implementasi kebijakan penanggulangan bencana, dan penyelenggaraan penanganan bencana baik pada tingkat daerah, desa, serta peran aktif masyarakat dalam mengimplementasikan kebijakan penanggulangan bencana. Permasalahan-permasalahan yang terdapat pada latar belakang masalah dan identifikasi masalah akan menjadi dasar untuk dilakukannya analisis dalam melihat implementasi kebijakan penanggulangan bencana di Kabupaten Bekasi. Pisau analisis yang digunakan untuk melihat implementasi kebijakan akan menggunakan teori yang dikemukakan oleh Van Metter dan Van Horn.

Melalui metode implementasi kebijakan tersebut, terdapat 6 variabel-variabel yang akan dilakukan sebagai analisis dalam penelitian ini. Keselarasan dalam penggunaan pisau analisis dengan teori tersebut bertujuan untuk mendapatkan informasi data yang menjadi permasalahan-permasalahan dasar dalam keberhasilan implementasi kebijakan. Kemudian tujuan dalam penggunaan teori tersebut dikarenakan pada lokasi penelitian di Desa Pantai Hurip masih banyak dijumpai struktur kehidupan masyarakat yang rendah baik pada tingkat ekonominya, status sosialnya, dan juga dukungan kebijakan

melalui politiknya yang belum terlaksana dengan baik. Melalui 6 indikator yang ada, dalam penelitian ini juga melihat dan membandingkan apa saja yang menjadi faktor penghambat dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana di Desa Pantai Hurip. Adapun kerangka berpikir secara gambaranya akan dijelaskan melalui gambar bagan berikut:

Gambar 2. 4.
Kerangka Berpikir

