

BAB II

KAJIAN 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:

(Sri Kasiami 2020) berjudul “Implementasi Kebijakan Mitigasi Bencana Di Kabupaten Bojonegoro” Hasil penelitian menunjukkan bahwa pada pelaksanaan kebijakan mitigasi bencana di Kabupaten Bojonegoro, pelaksana kebijakan mempunyai kesediaan dan komitmen yang sama yaitu akan berusaha untuk menyelamatkan masyarakat terdampak bencana yang terjadi. Pelaksanaan kebijakan mitigasi bencana di Kabupaten Bojonegoro sudah sesuai dengan prinsip penanggulangan bencana yang terdapat pada Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana mengenai prinsip prioritas penyelamatan jiwa.

(Vera Yanti, 2020) berjudul “Tingkat Partisipasi Masyarakat Dalam Mitigasi Banjir Di Kecamatan Pamulang Kota Tangerang Selatan (Studi Kasus Perumahan Bukit Pamulang Indah dan Perumahan Lembah Pinus”. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tingkat partisipasi masyarakat dalam mitigasi bencana banjir di Perumahan Bukit Pamulang Indah dan Perumahan Lembah Pinus menunjukkan bahwa rata-rata skor nilai adalah 46,92% dengan kategori cukup.

(Septi Dwi Wulandari, Rahmat Salam 2022) berjudul “Koordinasi Lintas Organisasi Perangkat Daerah Dalam Penanggulangan Banjir di Kota Tangerang Selatan”. Hasil penelitian bahwa kesatuan tindakan menunjukkan bahwa masih terdapat penyimpangan pekerjaan yang tidak dilakukan oleh Dinas Lingkungan Hidup dalam mengelola masalah sampah di jaringan drainase dan sungai. Pada pola komunikasi yang dilakukan lintas organisasi perangkat daerah sudah berjalan baik dengan melakukan komunikasi yang

intens. Pada pembagian tugas menunjukkan bahwa kesadaran organisasi perangkat daerah terhadap pekerjaannya belum berjalan dengan baik terbukti bahwa BPBD sebagai koordinator belum mensosialisasikan kepada masyarakat mengenai daerah tanggap bencana dan Dinas Pekerjaan Umum yang tidak melakukan perawatan rutin jaringan drainase. Pada tingkat disiplin yang dijalankan oleh organisasi perangkat daerah sudah berjalan baik.

(Daniel Sudi Mogu, 2022) Berjudul “Implementasi Kebijakan Tentang Mitigasi Bencana Di Kota Batu”. Hasil penelitian menunjukkan Implementasi Kebijakan Tentang Mitigasi Bencana Di Kota Batu belum optimal. dapat dilihat dari kegiatan sosialisasi masih kurang merata, sumber daya manusia, dan sarana prasarana masih belum ada penambahan. Faktor penghambatnya adalah dari segi anggaran, sumber daya aparatur yang masih kurang. Faktor pendukung adalah adanya regulasi atau peraturan tentang penanggulangan bencana, adanya kapasitas dan kapabilitas pegawai dalam melaksanakan tugas dengan baik, serta nilai kemanusiaan dari masyarakat masih tinggi, ketika terjadi bencana mereka saling gotong royong untuk bantu parah korban bencana.

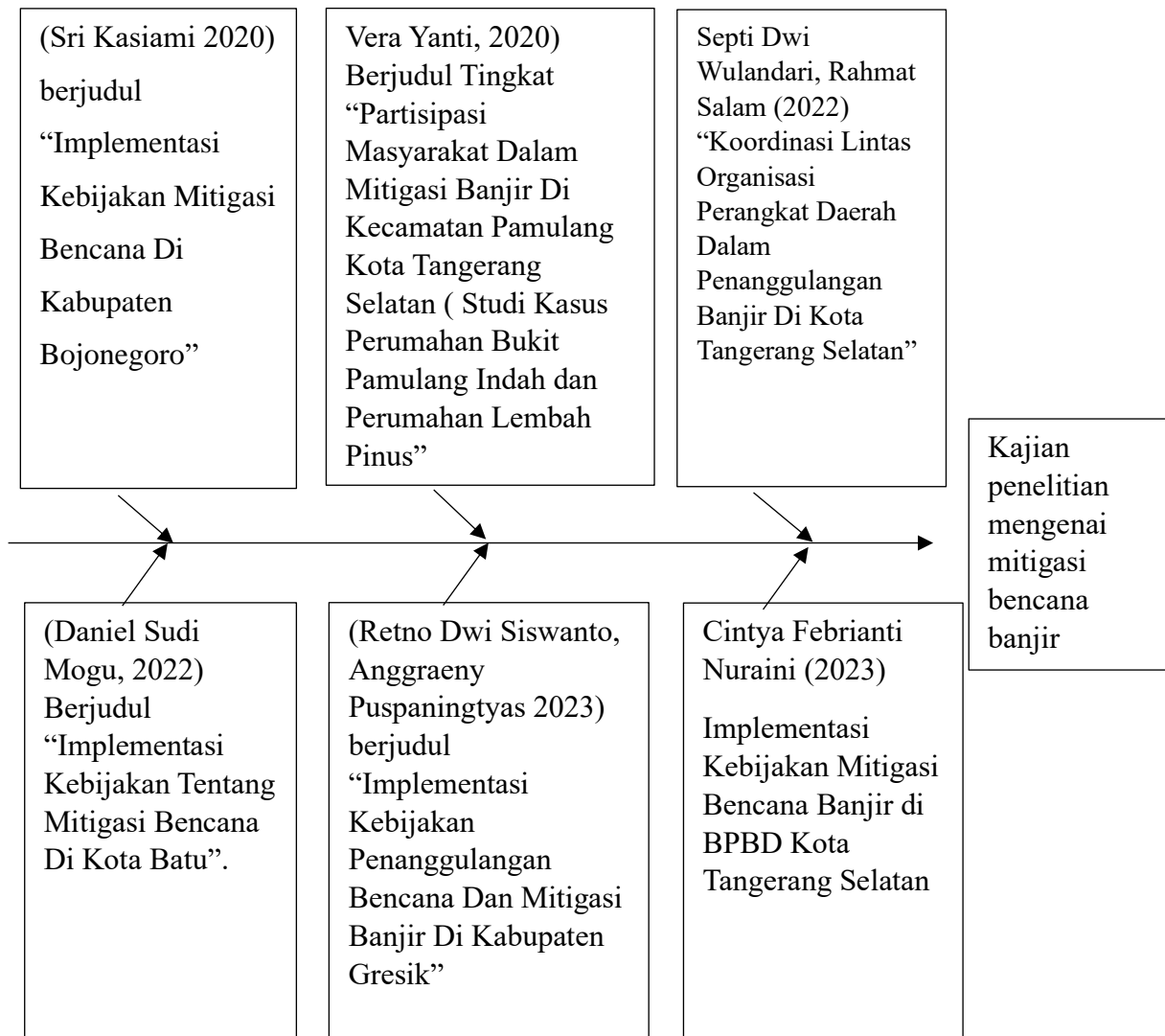
(Retno Dwi Siswanto, Anggraeny Puspaningtyas 2023) berjudul “Implementasi Kebijakan Penanggulangan Bencana Dan Mitigasi Banjir Di Kabupaten Gresik” Hasil penelitian menunjukkan bahwa menurut teori Edward III, pelaksanaan fungsi Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Gresik dalam tanggap darurat bencana telah terlaksana dengan baik dan juga berpedoman pada Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanggulangan Bencana.

Penelitian ini menawarkan kontribusi baru dengan memadukan temuan dari beberapa studi sebelumnya mengenai implementasi kebijakan mitigasi bencana dan tingkat partisipasi masyarakat di berbagai wilayah, dengan fokus pada Kota Tangerang Selatan. Sementara studi-studi sebelumnya seperti yang dilakukan oleh Sri Kasiami (2020) dan Daniel Sudi Mogu (2022) mengidentifikasi bahwa pelaksanaan kebijakan mitigasi bencana telah sesuai dengan prinsip-prinsip penanggulangan bencana, serta adanya tantangan dalam

hal sosialisasi dan sumber daya, penelitian ini mengintegrasikan temuan tersebut dengan analisis mendalam mengenai partisipasi masyarakat dalam mitigasi banjir seperti yang dijelaskan oleh Vera Yanti (2020). Berbeda dengan Septi Dwi Wulandari dan Rahmat Salam (2022) yang menyoroti masalah koordinasi lintas organisasi, penelitian ini menambahkan dimensi baru dengan mengevaluasi efektivitas mekanisme komunikasi dan pembagian tugas dalam penanggulangan bencana secara spesifik di Kota Tangerang Selatan. Selain itu, studi ini juga membahas kekuatan dan kelemahan dari berbagai kebijakan mitigasi yang diterapkan di tingkat lokal, dengan memberikan perspektif baru mengenai bagaimana peraturan daerah dan kapasitas aparatur mempengaruhi implementasi kebijakan secara keseluruhan. Sedangkan Penelitian ini memperkenalkan inovasi dengan mengevaluasi implementasi kebijakan mitigasi bencana banjir secara mendalam pada Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Tangerang Selatan (Tangsel). Sementara studi sebelumnya, seperti oleh Vera Yanti (2020) dan Septi Dwi Wulandari & Rahmat Salam (2022), telah menyoroti pentingnya partisipasi masyarakat dan koordinasi lintas organisasi, penelitian ini memberikan wawasan baru dengan fokus pada spesifikasi implementasi kebijakan mitigasi banjir di BPBD Tangsel.

Berikut terdapat diagram fish bone yang berhubungan dengan penelitian terdahulu:

Gambar 2. 1 Diagram Fishbone



Berdasarkan penelitian-penelitian terdahulu, terdapat pembaharuan yang menjadi dasar penelitian yang dilakukan. Dalam penelitian yang dilakukan berfokus pada Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 tentang Penanggulangan Bencana. Melalui peraturan tersebut pembahasan dan analisis berfokus pada implementasi dari kebijakan penanggulangan bencana yang berada di Tangerang Selatan.

2.2 Kajian Teori

2.2.1 Pengertian Kebijakan Publik

Penggunaan kata 'kebijakan' dapat kita temui dengan mudah dalam banyak aspek kehidupan sehari-hari. Dalam hal ini arti dari kebijakan publik adalah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah yang terjadi di tengah masyarakat, baik secara langsung maupun melalui lembaga pemerintah. Kebijakan publik dilaksanakan oleh administrasi negara yang dijalankan oleh birokrasi pemerintah.

Menurut Thomas R. Dye dalam Subarsono (2011:02) kebijakan publik adalah apapun yang dipilih Pemerintah untuk dilakukan ataupun untuk tidak melakukan (*is what ever governments choose to do or not to do*). Dye mengatakan bahwa bila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuannya (objeknya) dan kebijakan publik itu meliputi semua tinadakan pemerintah, jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja.

Menurut Wiliam N. Dunn dalam (Harbani Pasolong 2011:29) kebijakan publik adalah suatu rangkaian yang pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah yang menyangkut tugas pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintah, seperti pertahanankeamanan, energi, kesehatan, pendidikan kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan dan lain-lain

Menurut Abdul Wahab (2005), kebijakan publik adalah suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat.

Kebijakan menurut Gerston (2002) dalam Wahab (2012) yang dikemukakan dalam (Prmono, 2020) mengatakan bahwa "*all public policy making involves government in some way*" (semua pembuatan kebijakan publik melibatkan pemerinah 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 merupakan tahap yang sangat penting dalam proses kebijakan publik. Suatu kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan bisa tercapai. Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi publik dimana aktor, organisasi, prosedur, teknik serta sumber daya diorganisasikan secara bersama - sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan tersebut.

Menurut Kamus Webster yang dikutip oleh Wahab, S. A. adalah: “Konsep implementasi berasal dari bahasa inggris yaitu *to implement*. Dalam kamus besar Webster, *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); dan *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu)”. (Webster dalam Wahab,2005:64).

Implementasi kebijakan menghubungkan antara tujuan kebijakan dan realisasinya dengan hasil kegiatan pemerintah. Hal ini sesuai dengan pandangan Van Meter dan Horvan (Grindle,1980:6) bahwa tugas implementasi adalah membangun jaringan yang memungkinkan tujuan kebijakan publik direalisasikan melalui aktivitas instansi pemerintah yang melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan (*policy stakeholders*).

a. Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn

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, variable-variabel tersebut yaitu:

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

1. 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 (Agustino, 2006). Van Meter dan Van Horn (dalam Sulaeman, 1998) 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.

2. 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 apolitik. Selain sumber daya manusia, sumber daya finansial dan waktu menjadi perhitungan penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan.

Sebagaimana yang dikemukakan oleh Derthicks (dalam Van Mater dan Van Horn, 1974) 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 (dalam Widodo 1974) 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.”

3. 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. Selaian itu, cakupan atau luas wilayah menjadi pertimbangan penting dalam menentukan agen pelaksana kebijakan.

Menurut Edward III, 2 (buah) karakteristik utama dari struktur birokrasi adalah prosedur-prosedur kerja standar (SOP = Standard Operating Procedures) dan fragmentasi.

a. 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 mengambat 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).

b. 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."* (Edward III, 1980). 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 (Edward III, 1980).

c. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan

Agar kebijakan publik bisa dilaksanakan dengan efektif, menurut Van Horn dan Van Mater (dalam Widodo 1974) 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.

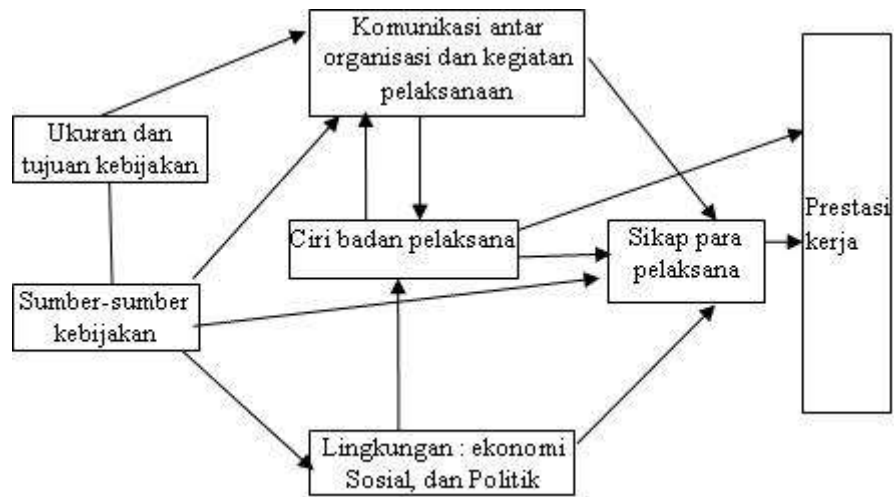
d. Disposisi atau sikap para pelaksana

Menurut pendapat Van Meter dan Van Horn dalam Agustinus (2006): "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".

e. 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.

Secara skematis, model implementasi kebijakan publik Van Meter dan Van Horn dapat dijelaskan dalam gambar berikut ini:



Gambar 2. 2 model implementasi kebijakan publik Van Meter dan Van Horn

Implementasi kebijakan sesungguhnya bukan sekedar berhubungan dengan penerjemahan pernyataan kebijakan (*policy statement*) kedalam aksi kebijakan (*policy action*). Dalam Aktifitas implementasi terdapat berbagai faktor-faktor yang akan mempengaruhi terlaksananya kegiatan atau kebijakan tersebut. Secara umum faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi telah banyak dikemukakan oleh para ahli kebijakan.

b. Model Implementasi Kebijakan Grindle

Menurut Merilee S. Grindle (1980) dikenal dengan *Implementation as A Political and Administrative Procces*. Menurut Grindle ada 2 variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik, yaitu :

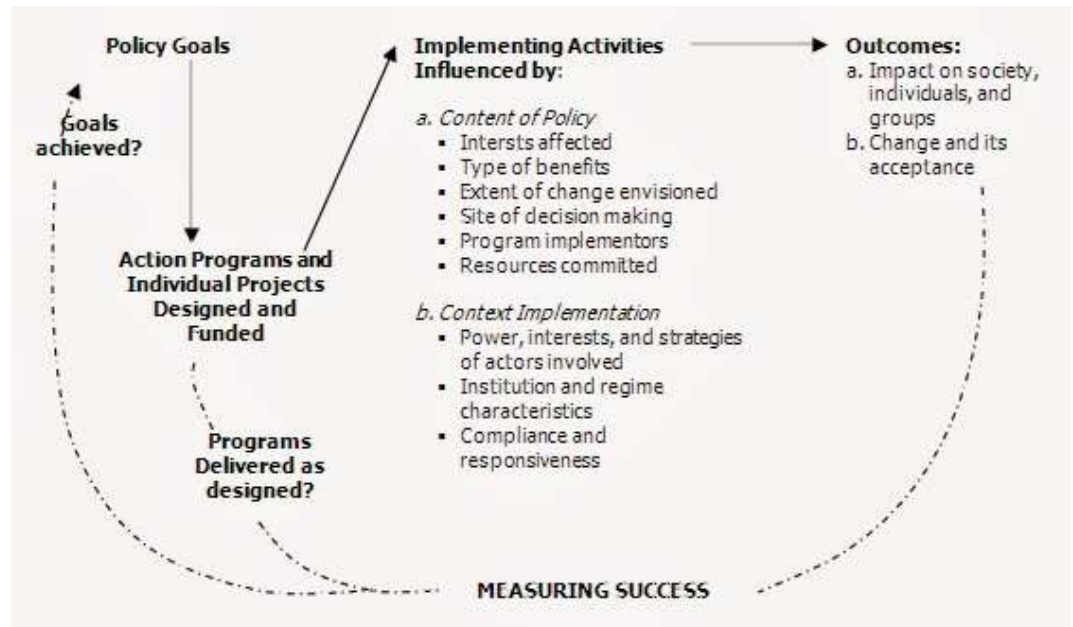
1. Keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhir (*outcomes*), yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih. Hal ini dikemukakan oleh *Grindle*, dimana pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan tersebut dapat dilihat dari 2 hal, yakni:
 - a. dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan (*design*) dengan merujuk pada aksi kebijakannya.

- b. Apakah tujuan kebijakan tercapai. Dimensi ini diukur dengan melihat dua faktor, yaitu :-
- Dampak atau efeknya pada masyarakat secara individu dan kelompok
 - Tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi.
2. Keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik, juga menurut Grindle, sangat ditentukan oleh tingkat implementability kebijakan itu sendiri, yang terdiri atas :
- Isi Kebijakan (*Content of Policy*) Mencakup :
 - a. *Interest affected* (kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi)
Interst affected berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Indikator ini berargumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauh mana kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya, hal inilah yang ingin diketahui lebih lanjut.
 - b. *Type of benefits* (tipe manfaat) Pada point ini *content of policy* (isi kebijakan) berupaya untuk menunjukkan atau menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan.
 - c. *Extent of change envision* (derajat perubahan yang ingin dicapai) Setiap kebijakan memiliki target yang hendak dan ingin dicapai. *Content of policy* (isi kebijakan) yang ingin dijelaskan pada poin ini adalah bahwa sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan haruslah memiliki skala yang jelas.
 - d. *Site of decision making* (letak pengambilan keputusan) Pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan memegang peranan penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka pada bagian ini harus dijelaskan

dimana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan. Apakah letak sebuah program sudah tepat.

- e. *Program implementer* (pelaksana program) Dalam menjalankan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang kompeten demi keberhasilan suatu kebijakan. Ini sudah harus terpapar atau terdata dengan baik, apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci.
 - f. *Resources committed* (sumber-sumber daya yang digunakan) Apakah sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai. Pelaksanaan kebijakan harus didukung oleh sumber-sumber daya yang mendukung agar pelaksanaannya berjalan dengan baik.
- Lingkungan Implementasi (*Context of Implementation*) Mencakup : *Power, interest, and strategy of actor involved* (Kekuasaan, kepentingan-kepentingan, dan strategi dari aktor yang terlibat) Dalam suatu kebijakan perlu dipertimbangkan pula kekuatan atau kekuasaan, kepentingan serta strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan. Bila hal ini tidak diperhitungkan dengan matang, sangat besar kemungkinan program yang hendak diimplementasikan akan jauh hasilnya dari yang diharapkan.
- a. *Institution and regime characteristic* (karakteristik lembaga dan rezim yang sedang berkuasa) Lingkungan dimana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada bagian ini ingin dijelaskan karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan.
 - b. *Compliance and responsiveness* (tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana) Hal lain yang dirasa penting dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan adalah kepatuhan dan respon dari para pelaksana, maka yang hendak dijelaskan pada poin ini adalah sejauhmana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan. Setelah kegiatan pelaksanaan kebijakan yang dipengaruhi

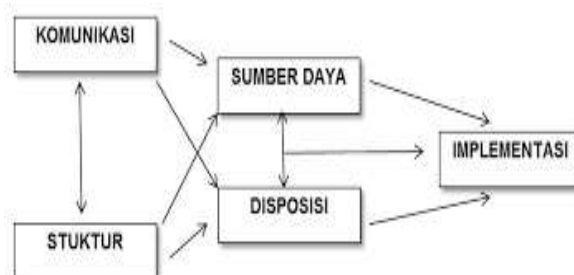
oleh isi atau konten dan lingkungan atau konteks diterapkan, maka akan dapat diketahui apakah para pelaksana kebijakan dalam membuat sebuah kebijakan sesuai dengan apa yang diharapkan, juga dapat diketahui pada apakah suatu kebijakan dipengaruhi oleh suatu lingkungan, sehingga terjadinya tingkat perubahan.



Gambar 2.3 Model Implementasi Kebijakan Grindle

c. Model implementasi kebijakan menurut pandangan George C. Edwards III (1980)

Empat variabel di pengaruhi, yakni; komunikasi, sumberdaya, disposisi dan kemudian struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut juga saling berhubungan satu sama lain.



Gambar 2.4 Model implementasi kebijakan Edwards III (1980)

1) Komunikasi.

Implementasi kebijakan publik agar dapat mencapai keberhasilan, mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan secara jelas. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus diinformasikan kepada kelompok sasaran (target group) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila penyampaian tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas, tidak memberikan pemahaman atau bahkan tujuan dan sasaran kebijakan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi suatu penolakan atau resistensi dari kelompok sasaran yang bersangkutan.

2) Sumber daya.

Dalam implementasi kebijakan harus ditunjang oleh sumberdaya baik sumberdaya manusia, materi dan metoda. Sasaran, tujuan dan isi kebijakan walaupun sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif dan efisien.

3) Disposisi.

Suatu disposisi dalam implementasi dan karakteristik, sikap yang dimiliki oleh implementor kebijakan, seperti komitmen, kejujuran, komunikatif, cerdas dan sifat demokratis. Implementor baik harus memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan dan ditetapkan oleh pembuat kebijakan.

4) Struktur birokrasi.

Organisasi, menyediakan peta sederhana untuk menunjukkan secara umum kegiatan-kegiatannya dan jarak dari puncak menunjukkan status relatifnya.

2.2.3 Penanggulangan Bencana

Penanggulangan bencana merupakan satu set doktrin yang bertujuan untuk mempersiapkan masyarakat dalam menghadapi bencana alam atau bencana buatan-manusia. Pertolongan bencana adalah sub-himpunan dari doktrin ini yang fokus kegiatannya pada usaha pertolongan. Hal ini diatur dan ditentukan oleh kebijakan pemerintah dalam mempersiapkan masyarakat sebelum terjadinya bencana.

2.2.3.1 Jenis-Jenis Bencana

Melalui Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 tentang Penanggulangan Bencana Kota Tangerang Selatan 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 kerusuhan sosial dan konflik sosial antar kelompok atau antar komunitas masyarakat dan teror.

2.2.3.2 Banjir

Bencana Banjir merupakan bencana alam yang paling sering terjadi di Indonesia. Istilah banjir adalah suatu keadaan dimana suatu daerah tergenang

air dalam jumlah yang besar. Datangnya banjir dapat diprediksi dengan memantau curah hujan dan aliran air. Terkadang banjir juga bisa terjadi secara tiba-tiba akibat angin badai atau bendungan yang bocor.

Banjir merupakan bencana alam yang paling dapat diramalkan kedatangannya. Karena berhubungan besar curah hujan. Banjir pada umumnya terjadi di daratan rendah dan di bagian hilir daerah aliran sungai. Secara geologis berbentuk lembah dengan porositas rendah atau cekungan bawah tanah lainnya. Banjir merupakan suatu penggenangan tanah yang disebabkan oleh meluapnya sungai atau daerah lain yang lebih tinggi yang disebabkan oleh curah hujan yang tinggi (Findayani dkk., 2015).

Banjir adalah kelebihan air di tempat yang tidak diinginkan. Banyak penyebabnya, antara lain: intensitas hujan yang sangat besar sehingga saluran air tidak mampu menahannya, lambatnya pergerakan aliran air di saluran air. Penumpukan sampah, melemahnya daya tampung air di daerah hilir resapan air hujan, terlalu rendahnya lahan di tepi pantai atau sungai dan daerah yang berbentuk cekungan (Sukamto, 2015).

2.2.3.3 Manajemen Bencana

Manajemen bencana dalam (Ferdiansyah et al. 2020) merupakan 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 Nomor 2 Tahun 2012

tentang Penanggulangan Bencana , dijelaskan bahwa terdapat 3 (tiga) tahapan dalam melakukan penanggulangan bencana, yaitu terdapat pada Bab VI Pasal 21 yang terdiri dari:

1. Pra Bencana

- a. Mitigasi

Mitigasi merupakan kata yang berasal dari kata latin mittigare. Kata mittigare telah digunakan sejak abad ke-14 dan terdiri dari dua kata: mitis (ringan, ringan atau jinak) dan aggare (melakukan). Berdasarkan konsep tersebut, kata mittigare dapat diartikan sebagai penjinakan, yaitu melunakkan sesuatu yang liar, dimana suatu bencana yang dianggap liar dapat dijinakkan atau dilemahkan dengan mittigare. Tujuan dari tindakan mitigasi adalah untuk mengurangi dampak bencana baik struktural maupun non struktural, berdasarkan acuan peraturan perundang-undangan dan kajian yang dilakukan, tindakan mitigasi diterapkan pada semua jenis bencana, baik bencana alam maupun bencana lainnya.

Menurut Ismail SW, bencana diartikan sebagai gabungan dari tiga unsur, yaitu risiko bencana, kerentanan dan kemampuan, yang diakibatkan oleh peristiwa alam atau ulah manusia, atau gabungan dari peristiwa-peristiwa yang terjadi secara tidak terduga dan menimbulkan dampak negatif tentang kelangsungan hidup.

Dalam penanggulangan bencana, mitigasi merupakan kebijakan proaktif dan berjangka panjang yang dilaksanakan melalui cara struktural dan non-struktural, sehingga mitigasi harus menjadi prioritas pemerintah untuk meminimalkan dampak bencana yang tidak diinginkan. Mitigasi merupakan langkah awal dalam siklus penanggulangan bencana yang menentukan keberhasilan pengelolaan risiko bencana. Mitigasi berarti tindakan untuk mengurangi bahaya sehingga kerugian dapat diminimalkan, suatu bentuk perlindungan yang dapat dimulai dari kesiapsiagaan

pra bencana, penilaian risiko bencana, dan manajemen bencana berupa penyelamatan, rehabilitasi, dan pemukiman kembali.

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 dimaksud Pasal 32 huruf b dilakukan untuk pengambilan tindakan cepat dan tepat dalam rangka mengurangi resiko terkena bencana serta mempersiapkan tindakan tanggap darurat. Peringatan dini yang dimaksud dalam Ayat (1) dilakukan melalui:

- a. Pengamatan gejala bencana;
- b. Analisis hasil pengamatan gejala bencana;
- c. Pengambilan keputusan oleh pihak yang berwenang;
- d. Penyebarluasan informasi tentang peringatan bencana;

- e. Pengambilan tindakan oleh masyarakat.
2. Tanggap Darurat

Penyelenggaraan penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 huruf b meliputi:

 - a. Pengkajian secara cepat terhadap lokasi, kerusakan dan sumberdaya;
 - b. Penentuan status keadaan darurat;
 - c. Penyelamatan dan evakuasi masyarakat terkena bencana;
 - d. Pemenuhan kebutuhan dasar;
 - e. Perlindungan terhadap kelompok rentan;
 - f. Pemulihan dengan segera sarana-sarana vital; dan
 - g. Penyelenggaraan fase akhir tahap tanggap darurat bencana.
 3. Pasca Bencana
 - a. Rehabilitasi adalah perbaikan dan pemulihan semua aspek pelayanan publik atau masyarakat sampai tingkat yang memadai pada wilayah pascabencana dengan sasaran utama untuk normalisasi atau berjalannya secara wajar semua aspek Pemerintahan dan kehidupan masyarakat pada wilayah pascabencana.
 - b. 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, tegaknya hukum dan ketertiban, dan bangkitnya peran serta masyarakat dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat pada wilayah pasca bencana.

2.2.3.4 Hak dan Kewajiban, Serta Peran Stakeholder

Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 tentang Penanggulangan Bencana Kota Tangerang Selatan disebutkan bahwa dalam melakukan penyelenggaraan penanggulangan bencana terdapat pihak-pihak (Stakeholder) yang terlibat, yaitu di antaranya adalah sebagai berikut:

1. Pemerintah Daerah

Melalui kebijakan penanggulangan bencana di Kota Tangerang Selatan 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 Kota Tangerang Selatan. 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 ancaman dan dampak bencana; pengembangan dan penerapan kebijakan pengurangan resiko bencana secara berkelanjutan; pengintegrasian pengurangan resiko bencana dengan program pembangunan jangka panjang daerah dan program pembangunan jangka menengah daerah dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah; perlindungan masyarakat terhadap proses ganti kerugian dan kelangsungan hidup; pengalokasian dana penyelenggaraan penanggulangan bencana dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sesuai dengan kemampuan keuangan daerah;

Dalam menjalankan tanggung jawabnya Pemerintah Daerah memiliki wewenang dalam penetapan kebijakan penanggulangan bencana di Daerah.

Wewenang Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah menyusun perencanaan pembangunan jangka panjang daerah dan pembangunan jangka menengah daerah dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah yang memasukkan unsur-unsur kebijakan penyelenggaraan penanggulangan bencana; menetapkan kebijakan penyelenggaraan penanggulangan bencana sesuai dengan tingkat kewenangan dan karakteristik wilayah serta selaras dengan kebijakan pembangunan jangka panjang daerah dan pembangunan jangka menengah daerah serta Rencana Kerja Pemerintah Daerah;

menentukan status dan tingkatan keadaan darurat bencana sesuai dengan peraturan perundang-undangan; menjalin kerjasama dengan daerah lain atau pihak-pihak lain guna mendukung penyelenggaraan penanggulangan bencana; mengatur dan mengawasi penggunaan teknologi yang berpotensi sebagai sumber ancaman yang beresiko menimbulkan bencana.

2. Masyarakat dan Lembaga Masyarakat

Adapun dalam kebijakan 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 ketrampilan 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. Pada ayat 2 (dua) dijelaskan bahwa Setiap orang yang terkena bencana; berhak mendapatkan bantuan pemenuhan kebutuhan dasar.

Kemudian dalam Pasal 11 dijelaskan bahwa setiap orang berkewajiban dalam menjaga kehidupan sosial masyarakat yang harmonis, memelihara keseimbangan, keserasian, keselarasan, dan kelestarian fungsi lingkungan hidup; berperan aktif dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana; memberikan informasi yang benar kepada publik tentang penanggulangan bencana; memberikan informasi yang benar tentang data diri; mendapatkan izin dalam pengumpulan barang dan uang untuk penanggulangan bencana.

Dalam Pasal 109 dijelaskan bahwa Lembaga masyarakat memiliki hak dalam mendapatkan kesempatan dalam upaya kegiatan penanggulangan bencana; mendapatkan perlindungan dalam melaksanakan kegiatan penanggulangan bencana; melaksanakan

kegiatan pengumpulan barang dan uang untuk membantu kegiatan penanggulangan bencana.

Selanjutnya dalam Pasal 13 dijelaskan bahwa Lembaga Masyarakat memiliki kewajiban dalam berkoordinasi dengan Pemerintah Daerah, Pemerintah Provinsi dan/atau Badan Penanggulangan Bencana Daerah dalam keikutsertaan penyelenggaraan penanggulangan bencana; memberikan dan melaporkan kepada instansi yang berwenang dalam pengumpulan barang dan uang untuk membantu kegiatan penanggulangan bencana.

3. Lembaga Usaha dan Lembaga Internasional

Pada Pasal 16 Lembaga Usaha mendapatkan kesempatan dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana baik secara tersendiri maupun bersama dengan pihak lain. Lembaga Usaha menyesuaikan kegiatan dengan kebijakan penyelenggara penanggulangan bencana; lembaga Usaha berkewajiban menyampaikan laporan kepada Pemerintah, Pemerintah Daerah dan/atau Badan Penanggulangan Bencana Daerah serta menginformasikan kepada publik secara transparan. Lembaga Usaha berkewajiban mengindahkan prinsip kemanusiaan dalam melaksanakan fungsi ekonominya dalam penanggulangan bencana.

Dalam kebijakan penanggulangan bencana tersebut juga terdapat peran dari Lembaga internasional yang diantaranya adalah Lembaga-lembaga Internasional dapat ikut serta dalam upaya penanggulangan bencana dan mendapat jaminan perlindungan dari Pemerintah terhadap para pekerjanya, sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Lembaga-lembaga Internasional dalam melaksanakan kegiatan penanggulangan bencana berhak mendapatkan akses yang aman ke wilayah-wilayah terkena bencana.

2.3 Kerangka Berpikir

Penelitian ini berlandaskan pada permasalahan-permasalahan yang ada dalam implementasi 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 Kota Tangerang Selatan. Dalam menganalisis implementasi kebijakan teori yang digunakan ialah teori Edward III. Melalui metode implementasi kebijakan tersebut, terdapat 4 variabel-variabel yang akan dilakukan sebagai analisis dalam penelitian ini. teori tersebut bertujuan untuk mendapatkan informasi data yang menjadi permasalahan-permasalahan dasar dalam keberhasilan implementasi kebijakan.

Adapun kerangka berpikir secara gambaranya akan dijelaskan melalui gambar bagan berikut:

Gambar 2.5 Kerangka Pikir

