

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Bencana di Indonesia merupakan bagian dari kehidupan yang datang tanpa diduga kapan, bagaimana, dan dimana terjadi. Oleh karena ketidakpastian tersebut, banyak masyarakat yang kurang peduli dan tidak menyiapkan diri untuk menghadapinya. Bencana selama ini dipandang sebagai *force majeure*, yaitu sesuatu yang berada di luar kontrol manusia. Oleh karena itu, untuk meminimalisir terjadinya korban akibat bencana, diperlukan kesiapan masyarakat dalam menghadapi bencana.

Wilayah Indonesia terletak di daerah iklim tropis dengan dua musim yaitu panas dan hujan dengan ciri-ciri adanya perubahan cuaca, suhu dan arah angin yang cukup ekstrim. Kondisi iklim seperti ini digabungkan dengan kondisi topografi permukaan dan batuan yang relatif beragam, baik secara fisik maupun kimiawi, menghasilkan kondisi tanah yang subur. Sebaliknya, kondisi itu dapat menimbulkan beberapa akibat buruk bagi manusia seperti terjadinya bencana hidrometeorologi seperti banjir, tanah longsor, kebakaran hutan dan kekeringan. Seiring dengan berkembangnya waktu dan meningkatnya aktivitas manusia, kerusakan lingkungan hidup cenderung semakin parah dan memicu meningkatnya jumlah kejadian dan intensitas bencana hidrometeorologi (banjir, tanah longsor dan kekeringan) yang terjadi secara silih berganti di banyak daerah di Indonesia. Pada tahun 2006 saja terjadi bencana tanah longsor dan banjir bandang di Jember, Banjarnegara, Manado, Trenggalek dan beberapa daerah lainnya.

Meskipun pembangunan di Indonesia telah dirancang dan didesain sedemikian rupa dengan dampak lingkungan yang minimal, proses pembangunan tetap menimbulkan dampak kerusakan lingkungan dan ekosistem. Pembangunan yang selama ini bertumpu pada eksploitasi sumber daya alam (terutama dalam skala besar) menyebabkan hilangnya daya dukung sumber daya ini terhadap kehidupan masyarakat. Dari tahun ke tahun sumber daya hutan di Indonesia semakin berkurang, sementara itu pengrusakan sumber daya mineral juga mengakibatkan kerusakan ekosistem yang secara fisik sering menyebabkan peningkatan risiko bencana.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana menyatakan bahwa yang dimaksud dengan bencana adalah “peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor nonalam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.” Dengan demikian, yang dimaksud dengan bencana pada Undang-Undang tersebut adalah sebuah peristiwa yang terjadi karena bertemunya ancaman dari luar terhadap kehidupan manusia dengan kerentanan, yaitu kondisi yang melemahkan masyarakat untuk menangani bencana. Singkatnya, ketika ancaman berdampak merugikan manusia dan lingkungan, dan tidak adanya kemampuan dari masyarakat untuk menanggulangnya.

Potensi penyebab bencana di Indonesia dapat dikelompokkan dalam tiga golongan, yaitu:

- a. Bencana alam antara lain yaitu gempa bumi, letusan gunung api, angin topan, tanah longsor, kekeringan, kebakaran hutan/lahan, hama penyakit tanaman, wabah, dan kejadian antariksa/ benda-benda angkasa.
- b. Bencana non-alam antara lain berupa kebakaran hutan/lahan yang disebabkan ulah manusia, kecelakaan transportasi, kegagalan konstruksi atau teknologi, dampak industri, ledakan nuklir, pencemaran lingkungan, dan kegiatan pertambangan.
- c. Bencana sosial terjadi dikarenakan rusak dan kurang harmonisnya hubungan sosial antar anggota masyarakat yang disebabkan berbagai faktor, baik sosial, budaya, suku, atau ketimpangan sosial.

Terdapat faktor kesalahan dan kelalaian manusia dalam mengantisipasi alam dan kemungkinan bencana yang dapat menyimpannya. Masyarakat yang tinggal di pinggir sungai yang setiap tahun dilanda banjir tentu akan menghadapi potensi banjir. Masyarakat yang tinggal di lereng gunung curam, juga menghadapi risiko kemungkinan terjadinya tanah longsor.

Pada sisi lain, laju pembangunan mengakibatkan peningkatan akses masyarakat terhadap ilmu dan teknologi. Namun, karena kurang tepatnya kebijakan penerapan teknologi, sering terjadi kegagalan teknologi yang berakibat fatal seperti kecelakaan transportasi, industri dan terjadinya wabah penyakit akibat mobilisasi manusia yang semakin tinggi. Potensi bencana lain yang tidak kalah seriusnya adalah faktor keragaman demografi di Indonesia. Jumlah penduduk

Indonesia pada tahun 2004 mencapai 220 juta jiwa yang terdiri dari beragam etnis, kelompok, agama dan adat-istiadat. Keragaman tersebut merupakan kekayaan bangsa Indonesia yang tidak dimiliki bangsa lain. Namun karena pertumbuhan penduduk yang tinggi tidak diimbangi dengan kebijakan dan pembangunan ekonomi, sosial dan infrastruktur yang merata dan memadai, terjadi kesenjangan pada beberapa aspek dan terkadang muncul kecemburuan sosial. Kondisi ini potensial menyebabkan terjadinya konflik dalam masyarakat yang dapat berkembang menjadi bencana nasional.

Pemerintah bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi fokus rekonstruksi dan rehabilitasi dari pascabencana. Jaminan pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana secara adil dan sesuai dengan standar pelayanan harus segera diupayakan, hal ini untuk mengantisipasi korban yang lebih banyak. Pemulihan kondisi dari dampak bencana dan pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam anggaran dan belanja negara yang memadai dan siap pakai dalam rekonstruksi dan rehabilitasi seharusnya menjadi jaminan bagi korban bencana.

Penanggulangan bencana bukan saja merupakan tanggung jawab pemerintah, tetapi juga masyarakat baik di tingkat pusat maupun di daerah, Kementerian Sosial RI membentuk suatu kesatuan di bawah pengawasan Dirjen Perlindungan dan Jaminan Sosial yang bernama Taruna Siaga Bencana (TAGANA). TAGANA telah dikukuhkan dengan terbitnya Peraturan Menteri Sosial RI Nomor: 82/HUK/2006 tentang Taruna Siaga Bencana yang ditetapkan pada tanggal 14 Desember 2006.

Kementerian Sosial RI adalah institusi di Tingkat Pusat yang memiliki tanggung jawab untuk merencanakan, mengkoordinasikan, mengelola, dan melaksanakan segala aspek, proses mengenai program dan kegiatan penanggulangan bencana yang berorientasikan pada kesejahteraan sosial. Orientasi program penanggulangan bencana yang dilakukan oleh Kementerian Sosial RI terkait dengan masalah-masalah kehidupan dan penghidupan manusia, yaitu yang berdampak terhadap korban bencana, maka fokusnya diprioritaskan mengenai dinamika kehidupan masyarakat yang selanjutnya program tersebut diberi nama penanggulangan bencana berbasis masyarakat. Untuk menetapkan unsur masyarakat yang menjadi sasaran garapan binaan dan dalam rangka memberikan pengakuan terhadap potensi-potensi masyarakat yang terlatih mengenai penanggulangan bencana, maka ditetapkanlah potensi generasi muda sebagai pelaku utama dan pilar yang terlibat langsung dalam penanggulangan bencana.

Kemudian sebagai lanjutan dari Peraturan Menteri Sosial RI Nomor: 82/HUK/2006, lahirlah Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2012 tentang Taruna Siaga Bencana. Taruna Siaga Bencana (TAGANA) lahir untuk menampung peran serta dari masyarakat dalam penanggulangan bencana. TAGANA adalah relawan berasal dari masyarakat yang memiliki kepedulian dan aktif dalam penanggulangan bencana bidang bantuan sosial. TAGANA merupakan perwujudan dari penanggulangan bencana bidang bantuan sosial berbasis masyarakat atas peran, dedikasi, dan pembinaan oleh Kementerian Sosial RI dan Dinas/ Instansi Sosial di tingkat Provinsi dan Kota/ Kabupaten.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana mengamanatkan pada pasal 35 dan 36 agar setiap daerah dalam upaya penanggulangan bencana, mempunyai perencanaan penanggulangan bencana. Provinsi dan kabupaten/kota mulai mengembangkan kebijakan, strategi, dan operasi penanggulangan bencana sesuai dengan arah pengembangan kebijakan di tingkat nasional. Upaya penanggulangan bencana di daerah perlu dimulai dengan adanya kebijakan daerah yang bertujuan menanggulangi bencana sesuai dengan peraturan yang ada. Strategi yang ditetapkan daerah dalam menanggulangi bencana perlu disesuaikan dengan kondisi daerah. Operasi penanggulangan bencana secara nasional harus dipastikan berjalan efektif, efisien dan berkelanjutan. Untuk mendukung pengembangan sistem penanggulangan bencana yang mencakup kebijakan, strategi, dan operasi secara nasional mencakup pemerintah pusat dan daerah maka perlu dimulai dengan mengetahui sejauh mana penerapan peraturan terkait dengan penanggulangan bencana di daerah.

TAGANA Kota Semarang mempunyai tujuan untuk mendayagunakan dan memberdayakan generasi muda dalam penanggulangan bencana dan ditujukan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penanggulangan bencana baik pada pra bencana, tanggap darurat, dan pasca bencana.

Tabel 1.1
Data Kejadian Bencana Kota Semarang

Jenis Bencana	Tahun		
	2013	2014	2015
Banjir	69	26	48
Tanah Longsor	44	123	30
Puting Beliung	6	5	0
Rumah Roboh	4	20	11
Kebakaran	60	57	84

Sumber: Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Semarang tahun 2016

Dari tabel diatas, dapat diketahui bahwa Kota Semarang mempunyai berbagai potensi yang kemungkinan terjadinya berbagai jenis bencana alam. Dengan penambahan pertumbuhan permukiman dan industri serta perkembangan teknologi, berpotensi pula terjadinya bencana non-alam, yaitu misalnya adalah kebakaran gedung, runtuhnya gedung, dan kerusakan lingkungan. Selain itu, adanya potensi kerusuhan sosial sebagai sebuah bencana sosial karena adanya faktor keberagaman masyarakat Kota Semarang baik dari status sosial, ekonomi, dan budaya.

Berbagai program penanggulangan bencana telah diimplementasikan Pemerintah Daerah Kota Semarang yang dikoordinasikan kepada TAGANA, baik pada tahap pra bencana, tahap tanggap darurat, dan tahap pasca bencana. Namun

demikian, masih ada keluhan dari masyarakat sebagai korban dari bencana tersebut. Masih menyisakan permasalahan-permasalahan yang belum diperbaiki, baik fisik ataupun non-fisik.

Dalam kaitannya dengan penanggulangan bencana, pada saat pra bencana, masyarakat di sekitar wilayah bencana menerima bantuan dari pemerintah untuk dievakuasi ke tempat yang lebih aman, namun evakuasi tersebut menimbulkan banyak permasalahan baru, yaitu:

1. Kehilangan tempat tinggal (untuk sementara atau bisa terjadi untuk seterusnya apabila bencana yang terjadi sangat merusak).
2. Kejenuhan akibat ketidakpastian berapa lama harus mengungsi, perasaan tidak berdaya, ketakutan, dan putus asa menghadapi kemungkinan bencana yang tidak mungkin dihindari.
3. Pemenuhan kebutuhan fisik yang tidak memadai seperti makan, minum, tempat tinggal sementara, dan lainnya.

(Wildan Sani Nugroho. Akses link:

https://www.academia.edu/8020023/Makalah_SW_Disaster_Isi, diakses

pada 18-05-2016 pukul 20.30 WIB)

Pada saat tanggap darurat, dengan asumsi bahwa bencana yang diprediksi pasti terjadi, maka masyarakat tetap harus tinggal di tempat tinggal sementara dalam waktu yang cukup panjang. Masalah-masalah tambahan yang mungkin terjadi, yaitu:

1. Ketakutan akibat kemungkinan tempat pengungsian mereka juga terkena dampak bencana.

2. Kehilangan tempat tinggal dan mata pencaharian. Bahkan mungkin kehilangan anggota keluarga yang tidak sempat menyelamatkan diri.
3. Ketidakpastian akan masa depannya.

(Akses link: Wildan Sani Nugroho.

https://www.academia.edu/8020023/Makalah_SW_Disaster_Isi, diakses pada 18-05-2016 pukul 20.35 WIB)

Pada saat pasca bencana, gambaran kondisi dan permasalahan adalah sebagai berikut:

1. Perasaan khawatir yang berkepanjangan karena suatu saat bencana tersebut akan terulang kembali.
2. Tidak optimalnya dalam membangun kembali tempat tinggal dan lingkungan pemukiman karena prediksi ahli mengenai periode tertentu bencana akan terulang kembali. Sehingga mengakibatkan mereka merasa tidak perlu membuat yang terbaik.
3. Merasa tidak berdaya dan tidak tahu untuk memulai darimana untuk membenahi kehidupan mereka kembali.

(Wildan Sani Nugroho. Akses link:

https://www.academia.edu/8020023/Makalah_SW_Disaster_Isi, diakses pada 18-05-2016 pukul 20.40)

Masalah dan tantangan yang dihadapi Kota Semarang adalah potensi bencana. Sudah selayaknya Kota Semarang menyusun program suatu perencanaan pembangunan yang baik guna mengurangi dampak negatif dari kemungkinan bencana yang akan terjadi.

Berdasarkan permasalahan yang terjadi, maka penulis mengambil judul **“Implementasi Kebijakan Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2012 tentang Taruna Siaga Bencana dalam Penanggulangan Bencana di Kota Semarang.”**

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang sudah dijabarkan diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah

1. Bagaimana implementasi kebijakan peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia nomor 29 tahun 2012 tentang Taruna Siaga Bencana dalam Penanggulangan Bencana di Kota Semarang?
2. Faktor-faktor apa saja yang menjadi pendukung dan penghambat dalam implementasi kebijakan peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia nomor 29 tahun 2012 tentang Taruna Siaga Bencana dalam penanggulangan bencana di Kota Semarang?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk mendeskripsikan bagaimana dalam implementasi kebijakan peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia nomor 29 tahun 2012 tentang Taruna Siaga Bencana dalam Penanggulangan Bencana di Kota Semarang.
2. Untuk menganalisis faktor-faktor apa saja yang mendukung dan menghambat dalam dalam implementasi kebijakan peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia nomor 29 tahun 2012 tentang Taruna Siaga Bencana dalam Penanggulangan Bencana di Kota Semarang.

1.4 Kegunaan Penelitian

1.4.1 Kegunaan Akademis

1. Penelitian ini berguna untuk pengaplikasian Ilmu Administrasi Publik khususnya mengenai studi kebijakan publik.
2. Penelitian ini dapat memberikan kontribusi dalam perkembangan ilmu pengetahuan, khususnya Ilmu Administrasi Publik.

1.4.2 Kegunaan Praktis

1. Bagi penulis, penelitian ini dapat menambah wawasan penulis mengenai implementasi kebijakan peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia nomor 29 tahun 2012 tentang Taruna Siaga Bencana dalam Penanggulangan Bencana di Kota Semarang.
2. Diharapkan agar seluruh *stakeholder* (Pemerintah, Swasta, dan Masyarakat) di Kota Semarang lebih peduli terhadap berbagai permasalahan bencana.
3. Bagi masyarakat, penelitian berguna agar masyarakat lebih sadar akan pentingnya mencegah suatu bencana yang bisa datang kapan saja.

1.5 Kajian Pustaka

1.5.1 Administrasi Publik

Banyak para ahli yang berpendapat mengenai administrasi publik, diantaranya adalah sebagai berikut

Arifin Abdulrachman (dalam Syafiie, 2006: 25) mendefinisikan administrasi publik adalah ilmu yang mempelajari pelaksanaan dari politik negara.

Dwight Waldo (dalam Syafiie, 2006: 25) mengatakan bahwa administrasi publik adalah manajemen dan organisasi dari manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah.

Felix A. Nigro dan Llyord G. Nigro (dalam Syafiie, 2006: 24) mengatakan bahwa:

1. Administrasi publik adalah suatu kerja sama kelompok dalam lingkungan pemerintahan.
2. Administrasi publik meliputi ketiga cabang pemerintahan: eksekutif, legislatif, dan yudikatif, serta hubungan diantara mereka.
3. Administrasi publik mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijaksanaan pemerintah, dan karenanya merupakan sebagian dari proses politik.
4. Administrasi publik sangat berkaitan dengan berbagai macam kelompok swasta dan perorangan dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat.
5. Administrasi publik dalam beberapa hal berbeda pada penempatan pengertian dengan administrasi perorangan.

Priffner dan Presthus (dalam Syaffie, 2006: 23-24) memberikan tiga definisi mengenai administrasi publik, yaitu:

1. Administrasi publik meliputi implementasi kebijaksanaan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik.
2. Administrasi publik dapat didefinisikan koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijaksanaan pemerintah. Hal ini terutama meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah.

3. Secara global, administrasi publik adalah sesuatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah, pengarahannya, dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.

Mengenai definisi administrasi publik, memang sulit untuk disepakati. Namun dari berbagai definisi di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa pada intinya administrasi publik adalah suatu proses yang dilakukan oleh ketiga cabang pemerintahan, yaitu: legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Ketiganya melaksanakan tugas-tuganya dalam mengeluarkan kebijakan yang berkaitan dengan pemberian dan pemenuhan kebutuhan-kebutuhan publik dalam bentuk barang dan jasa.

Dalam perkembangannya pada bidang administrasi publik, muncul adanya paradigma. Perkembangan suatu disiplin ilmu dapat ditelusuri dari perubahan paradigmanya. Thomas S. Kuhn (dalam Syafii, 2006: 27) mengatakan paradigma adalah suatu cara pandang, nilai-nilai, metode-metode, prinsip dasar atau cara memecahkan suatu masalah yang dianut oleh suatu masa tertentu.

Kemudian Robert T. Golembiewski menganggap bahwa standar suatu disiplin ilmu dilihat dari fokus dan lokusnya. Fokus mempersoalkan apa kajian (*what of the field*) atau cara bagaimana memecahkan (*solution*) persoalan. Sedangkan lokus mempersoalkan dimana lokasi (*where of the field*) atau medan peperangan suatu ilmu pengetahuan.

Administrasi publik pun mengalami perubahan-perubahan paradigma sebagai salah satu ilmu pengetahuan. Henry (dalam Suwitri, 2009: 16-20) mengemukakan lima paradigma administrasi publik, yaitu:

1. Paradigma pertama, Dikotomi Politik dan Administrasi (1900-1926)

Adanya dua fungsi yang berbeda yaitu fungsi politik yang berkaitan dengan penetapan kebijakan negara atau tujuan dan keinginan negara dan fungsi administrasi yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan. Perbedaan kedua fungsi didasarkan atas adanya “pemisahan kekuasaan” antara lembaga legislatif dengan bantuan lembaga yudikatif yang menetapkan tujuan dan keinginan negara, serta lembaga eksekutif yang melaksanakan ketetapan yang telah dirumuskan oleh legislatif dengan bantuan yudikatif.

2. Paradigma kedua, Prinsip-Prinsip Administrasi (1927-1937)

Menempatkan lokusnya pada birokrasi pemerintahan dan fokusnya pada pencapaian prinsip-prinsip administrasi negara agar pelaksanaan pencapaian tujuan dan keinginan negara dapat berjalan dengan efisien dan efektif. Pada paradigma ini ditemukan prinsip-prinsip administrasi negara Luther H. Gulick dan Lyndall Urwick, yaitu: *Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, dan Budgeting*.

3. Paradigma ketiga, Administrasi sebagai Ilmu Politik (1950-1970)

Simon mempertegas hubungan antara administrasi negara dan ilmu politik dengan pernyataannya bahwa terdapat hubungan yang sebenarnya sangat kuat dalam proses perumusan kebijakan negara antara administrasi negara yang bertugas menciptakan struktur kondusif pada lembaga pemerintahan dalam rangka implementasi kebijakan negara, dengan ilmu politik yang bertugas menciptakan struktur kondusif pada masyarakat agar dapat

membangkitkan perubahan politik dan sosial yang berdampak pada keberhasilan implementasi kebijakan negara sesuai yang diharapkan.

4. Paradigma keempat, Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi (1956-1970)

Pada paradigma ini, ilmu administrasi negara mencari induk baru yaitu ilmu administrasi. Ilmu administrasi adalah merupakan studi gabungan teori organisasi dan ilmu manajemen. Prinsip-prinsip ilmu administrasi tidak dapat melepaskan diri dari bantuan ilmu-ilmu tersebut. Prinsip-prinsip administrasi berlaku secara universal, dimana-mana, maka muncul keinginan memisahkan antara prinsip-prinsip dalam organisasi "*public*" dan *private* atau bisnis. Locus ilmu administrasi negara pada organisasi publik.

5. Paradigma kelima, Administrasi Negara sebagai Administrasi Negara (1970 - ?)

Pada paradigma ini, ilmu administrasi negara telah menjadi administrasi negara dengan diketemukannya locus pada organisasi publik, yang berbeda tujuannya dengan organisasi bisnis. Focus administrasi negara dalam bentuk "ilmu administrasi negara yang murni" belum diketemuan, tetapi penggunaan pengembangan teori organisasi, teknik-teknik terapan yang baru pada ilmu manajemen semakin memperkuat perkembangan ilmu administrasi negara. Nicholas Henry mengemukakan adanya paradigma ilmu administrasi negara baru, dimana fokus administrasi negara adalah

teori organisasi dan ilmu manajemen dan locusnya adalah kepentingan publik dan masalah-masalah publik.

1.5.2 Kebijakan Publik

Istilah kebijakan publik dalam kehidupan sehari-hari sering digunakan untuk menunjuk suatu kegiatan yang mempunyai maksud tertentu. Secara umum, digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun lembaga pemerintah) kepada masyarakat. Adanya kebijakan publik sebagai cara untuk menjawab berbagai kebutuhan masyarakat. Oleh karena itulah kebijakan publik hadir dalam upaya untuk menjawab kebutuhan masyarakat tersebut.

Card Friedrich (dalam Winarno, 2012: 20) memandang kebijakan publik sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu.

Robert N. Dunn (Syafiie, 2006: 106) mendefinisikan kebijakan publik adalah suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintahan, seperti pertahanan keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan, dan lain-lain.

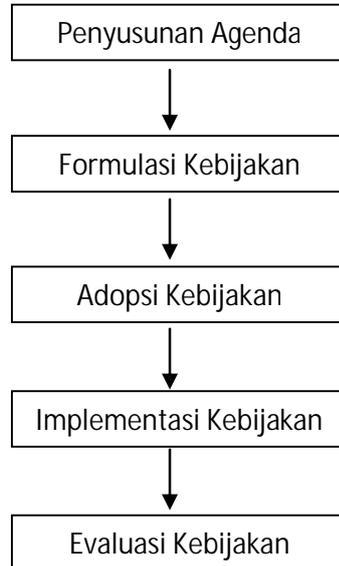
James Anderson (dalam Winarno, 2012: 21) mendefinisikan kebijakan publik merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh

seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan.

Dari beberapa definisi mengenai kebijakan publik, maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah segala tindakan yang dihasilkan oleh pemerintah selaku implementator sebagai jawaban atas permasalahan yang dirasakan bersama masyarakat dimana suatu permasalahan yang dirasakan menjadi suatu permasalahan yang besar dan jika tidak diselesaikan dapat menimbulkan kerugian.

Proses pembuatan kebijakan publik adalah proses kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Berikut adalah tahap-tahap dalam kebijakan publik.

Gambar 1.1
Bagan Tahap-Tahap Kebijakan Publik



Sumber: Dunn (dalam Winarno, 2012: 36)

Dari gambar tersebut, dapat dijelaskan sekuensi sebagai berikut:

1. Tahap Penyusunan Agenda

Para aktor menempatkan permasalahan pada suatu agenda publik dimana sebelumnya permasalahan ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan.

2. Tahap Formulasi Kebijakan

Permasalahan yang telah masuk ke dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para aktor kebijakan. Permasalahan tersebut didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijaksanaan. Pada tahap ini, masing-masing aktor kebijakan akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

3. Tahap Adopsi Kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijaksanaan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan pengadilan.

4. Tahap Implementasi Kebijakan

Keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yaitu dilaksanakan oleh badan-badan administrasi ataupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana

(*implementors*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana yang lain.

5. Tahap Evaluasi Kebijakan

Pada tahap ini, kebijakan yang telah dijalankan akan dievaluasi, guna melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

1.5.3 Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan adalah merupakan tahap yang krusial dalam tahapan kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan dipandang secara luas mempunyai makna yaitu pelaksanaan undang-undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan.

Ripley dan Franklin (dalam Winarno, 2012: 148) berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Isitilah implementasi ini menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah.

Grindle (dalam Winarno, 2012: 149) juga berpendapat tentang implementasi dengan mengatakan bahwa secara umum tugas implementasi adalah membentuk

suatu ikatan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Oleh karena itu, tugas implementasi mencakup terbentuknya “*a policy delivery system*,” dimana sarana-sarana tertentu dirancang dan dijalankan dengan harapan sampai pada tujuan-tujuan yang diinginkan.

Menurut Badjuri (2003: 111) salah satu kelemahan dasar yang dimiliki para implementer kebijakan publik di Indonesia adalah adanya persepsi bahwa implementasi adalah bagian terpisah dari perencanaan kebijakan. Padahal kesuksesan implementasi juga sangat dipengaruhi oleh bagaimana sebuah desain kebijakan mampu merumuskan secara komprehensif aspek pelaksanaan sekaligus metode evaluasi yang akan dilaksanakan.

Dari beberapa definisi implementasi kebijakan di atas, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan adalah suatu proses pelaksanaan keputusan kebijakan untuk meraih dampak dan hasil dalam mencapai tujuan yang ingin dicapai. Tanpa adanya tahap implementasi kebijakan, program-program kebijakan yang telah disusun hanya akan menjadi catatan-catatan resmi di meja para aktor kebijakan.

1.5.4 Model Implementasi Kebijakan Publik

Banyak kesulitan yang akan ditemui jika fenomena sosial dijelaskan dengan konsep yang abstrak. Oleh karena itu, model diperlukan untuk menyampaikan fenomena yang rumit dan kompleks, dengan tujuan menyamakan persepsi terhadap sebuah fenomena. Model adalah sebuah kerangka sederhana yang merupakan sebuah usaha untuk memudahkan penjelasan terhadap suatu

fenomena. Model lahir atas jerih payah dari membandingkan beberapa kasus. Sehingga ditemukan sebuah konsistensi fenomena dan kemudian diabstaksikan ke dalam sebuah model untuk menjelaskan fenomena tersebut.

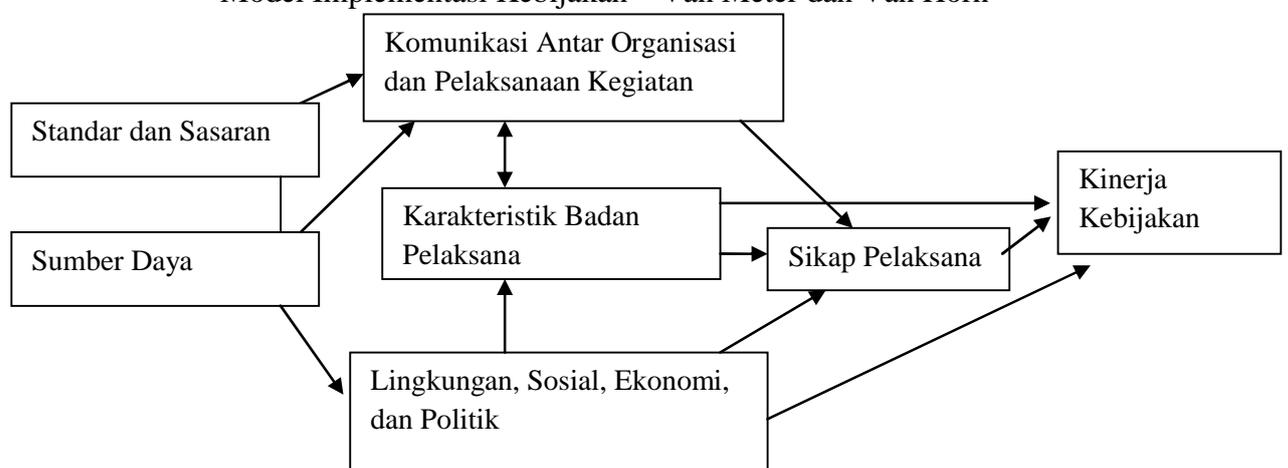
Keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh banyaknya variabel dan variabel tersebut saling terkait antara satu dengan lainnya. Untuk memperkaya pemahaman tentang variabel

Berikut adalah beberapa teori dari model implementasi kebijakan, yaitu:

1. Model Implementasi Kebijakan – Van Meter dan Van Horn

Model implementasi kebijakan dari Meter dan Horn menetapkan beberapa variabel yang diyakini dapat mempengaruhi implementasi dan kinerja kebijakan.

Gambar 1.2
Model Implementasi Kebijakan – Van Meter dan Van Horn



Sumber: Van Meter dan Van Horn (dalam Indiahono, 2009: 40)

a. Standar dan Sasaran Kebijakan

Adalah apa yang hendak dicapai oleh program atau kebijakan, baik yang berwujud maupun tidak, jangka pendek, menengah, atau panjang. Kejelasan

dan sasaran kebijakan harus dapat dilihat secara spesifik sehingga di akhir program dapat diketahui keberhasilan atau kegagalan dari kebijakan atau program yang dijalankan.

b. Sumber Daya

Menunjuk kepada seberapa besar dukungan finansial dan sumber daya manusia untuk melaksanakan program atau kebijakan. Hal yang sulit terjadi adalah berapa nilai sumber daya (baik finansial ataupun manusia) untuk menghasilkan implementasi kebijakan dengan kinerja baik.

c. Komunikasi Organisasi dan Pelaksanaan Kegiatan

Menunjuk kepada mekanisme prosedur yang dicangkan ntuk mencapai sasaran dan tujuan program. Komunikasi ini juga menunjuk adanya tuntutan saling dukung antar institusi yang berkaitan dengan program/ kebijakan.

d. Karakteristik Badan Pelaksana

Pusat perhatian pada badan pelaksana menunjuk seberapa besar daya dukung organisasi, nilai-nilai yang berkembang, hubungan, dan komunikasi yang terjadi di internal birokrasi.

e. Lingkungan Sosial, Ekonomi, dan Politik

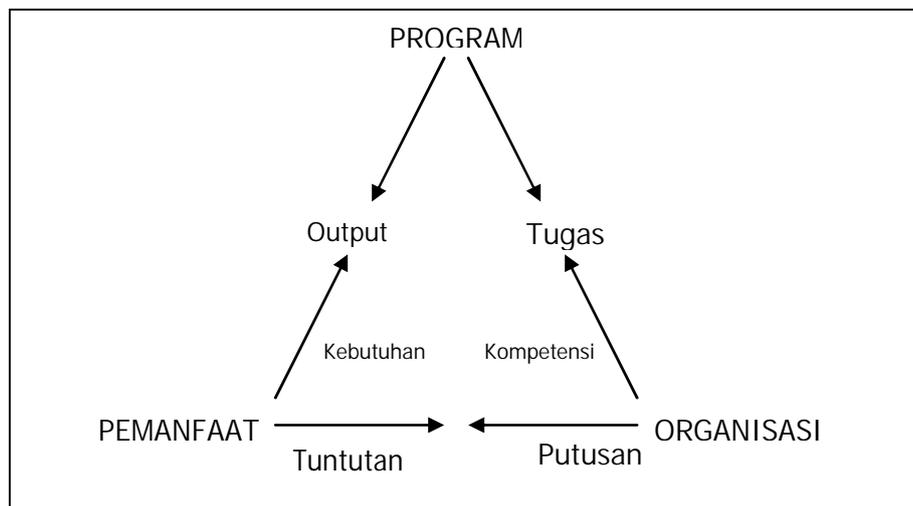
Hal yang perlu juga diperhatikan adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi eksternal.

f. Sikap Pelaksana

Menunjuk bahwa sikap pelaksana menjadi variabel penting dalam implementasi kebijakan. Seberapa demokratis, antusias dan responsif terhadap kelompok sasaran dan lingkungan yang dapat ditunjuk sebagai bagian dari sikap pelaksana ini. (dalam Indiahono, 2009: 40).

2. Model Implementasi Kebijakan – David C. Korten

Gambar 1.3
Model Implementasi Kebijakan – David C. Korten



Sumber: Korten (1988: 240)

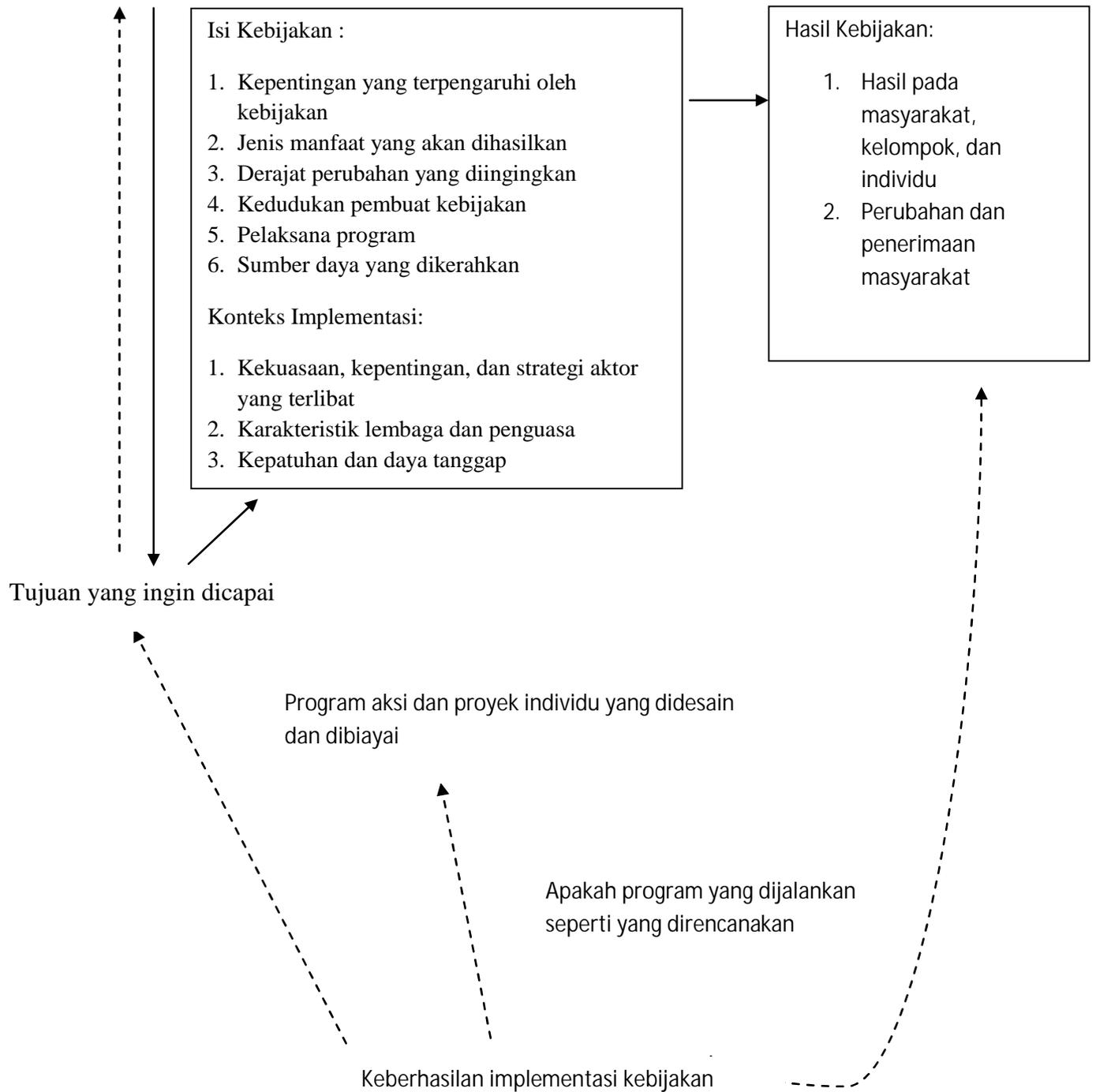
Korten (1988: 240) menyatakan bahwa suatu program akan berhasil dilaksanakan jika terdapat kesesuaian dari tiga unsur implementasi program. Pertama, kesesuaian antara program dengan pemanfaat, yaitu kesesuaian antara apa yang ditawarkan oleh program dengan apa yang dibutuhkan oleh kelompok sasaran (pemanfaat). Kedua, kesesuaian antara program dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara tugas yang disyaratkan oleh program dengan kemampuan organisasi pelaksana. Ketiga, kesesuaian antara

kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara syarat yang diputuskan organisasi untuk dapat memperoleh output program dengan apa yang dapat dilakukan oleh kelompok sasaran program.

Berdasarkan pola yang dikembangkan Korten, dapat dipahami bahwa jika tidak terdapat kesesuaian antara tiga unsur implementasi kebijakan, kinerja program tidak akan berhasil sesuai dengan apa yang diharapkan. Jika output program tidak sesuai dengan kebutuhan kelompok sasaran jelas outputnya tidak dapat dimanfaatkan. Jika organisasi pelaksana program tidak memiliki kemampuan melaksanakan tugas yang disyaratkan oleh program maka organisasinya tidak dapat menyampaikan output program dengan tepat. Atau, jika syarat yang ditetapkan organisasi pelaksana program tidak dapat dipenuhi oleh kelompok sasaran maka kelompok sasaran tidak mendapatkan output program. Oleh karena itu, kesesuaian antara tiga unsur implementasi kebijakan mutlak diperlukan agar program berjalan sesuai dengan rencana yang telah dibuat.

3. Model Implementasi Kebijakan – Merille S. Grindle

Gambar 1.4
Model Implementasi Merille S. Grindle



Sumber: Grindle (dalam Nugroho, 2006: 132)

Model Grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks kebijakan. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, maka implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh *implementability* dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan mencakup:

a. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan

Hal ini berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Indikator ini berargumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauhmana kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya, hal inilah yang ingin diketahui lebih lanjut.

b. Jenis manfaat yang akan dihasilkan

Pada poin ini *content of policy* 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. Derajat perubahan yang diinginkan

Setiap kebijakan mempunyai target yang hendak dan ingin dicapai. *Content of policy* yang ingin dijelaskan pada poin ini adalah bahwa seberapa besar perubahan yang hendak atau ingin dicapai melalui suatu implementasi kebijakan harus mempunyai skala yang jelas.

d. Kedudukan pembuat kebijakan

Pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan memegang peran penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka pada bagian ini harus dijelaskan

dimana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan.

e. Pelaksana program

Dalam menjalankan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang kompeten dan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan. Hal ini harus sudah terdata atau terpapa dengan baik pada bagian ini.

f. Sumber daya yang dikerahkan

Pelaksanaan kebijakan harus didukung oleh sumber daya - sumber daya yang mendukung agar pelaksanaannya berjalan dengan baik.

Konteks dimana dan oleh siapa kebijakan tersebut diimplementasikan, juga akan berpengaruh pada tingkat keberhasilannya. Hal tersebut karena seberapapun baik dan mudahnya suatu kebijakan dan dukungan kelompok sasaran, hasil implementasi tetap bergantung pada implementornya. Karakter dari pelaksana akan mempengaruhi tindakan-tindakan pelaksana dalam mengimplementasikan kebijakan karena pelaksana adalah individu yang tidak mungkin bebas dari kepercayaan, aspirasi, dan kepentingan pribadi yang ingin mereka capai. Dalam mengimplementasikan suatu kebijakan terdapat suatu kemungkinan dari pelaksana untu membelokan apa yang sudah ditentukan demi kepentingan pribadinya, sehingga dapat menjauhkan tujuan dari kebijakan sebenarnya.

Konteks implementasi yang berpengaruh pada keberhasilan implementasi menurut Grindle adalah sebagai berikut:

a. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat

Strategi, sumber, dan posisi kekuasaan implementor akan menentukan tingkat keberhasilan kebijakan yang diimplementasikannya. Apabila suatu kekuatan politik merasa berkepentingan atas suatu program, maka mereka akan menyusun strategi guna memenangkan persaingan yang terjadi dalam implementasi sehingga mereka menikmati *outputnya*.

b. Karakteristik lembaga dan penguasa

Yaitu menunjuk karakteristik yang menempel erat kepada implementor kebijakan/ program. Karakter yang penting dimiliki oleh implementor adalah kejujuran, komitmen, dan demokratis

c. Kepatuhan dan daya tanggap

Keharusan implementor memiliki kepekaan terhadap kebutuhan-kebutuhan kelompok sasarannya agar program yang diimplementasikan berhasil dan mendapatkan dukungan dari kelompok sasaran.

3. Model Implementasi Kebijakan – George Edward III

Menurut Edward III, implementasi kebijakan dapat dipengaruhi oleh empat variabel yang saling berhubungan antara satu dengan yang lainnya.

yang dapat melingkupi kelompok sasaran. Sedangkan sumber daya finansial adalah kecukupan modal investasi atas sebuah program/ kebijakan.

c. Disposisi

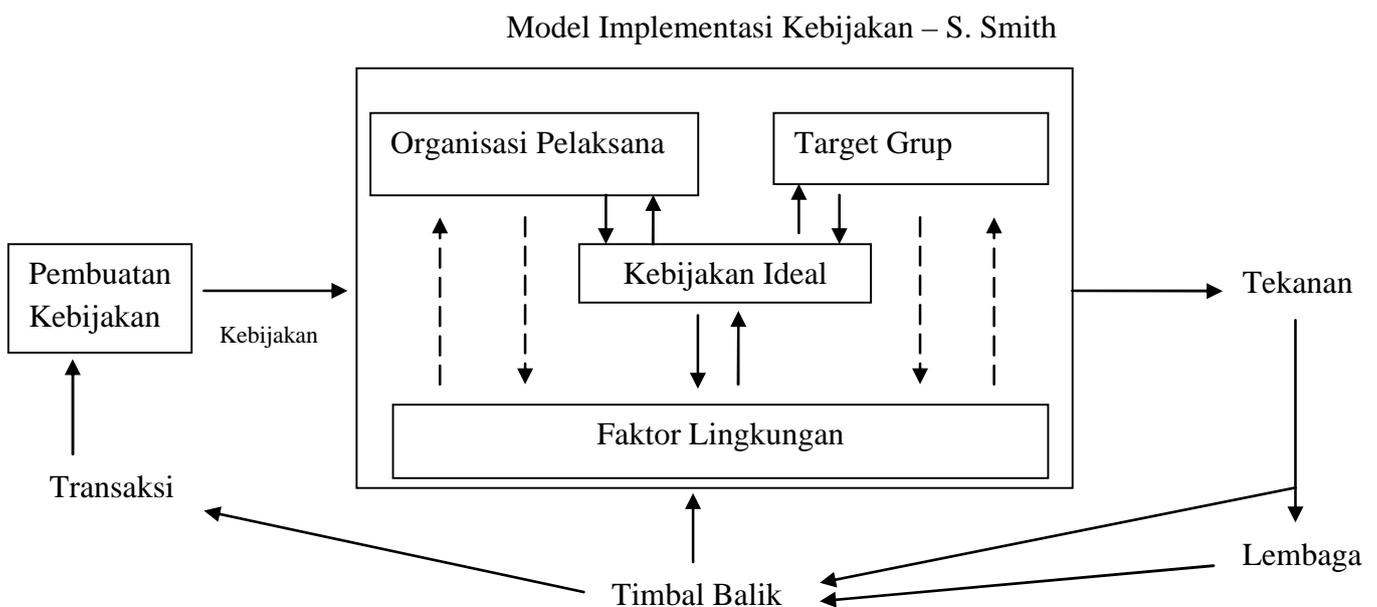
Yaitu menunjuk karakteristik yang menempel erat kepada implementor kebijakan/ program. Karakter yang penting dimiliki oleh implementor adalah kejujuran, komitmen, dan demokratis.

d. Struktur Birokrasi

Yaitu menunjuk bahwa struktur birokrasi menjadi penting dalam implementasi kebijakan. Aspek struktur birokrasi ini mencakup dua hal penting, pertama adalah mekanisme, dan kedua adalah struktur organisasi pelaksana sendiri. (dalam Indiahono, 2009: 31-32)

4. Model Implementasi Kebijakan – S. Smith

Gambar 1.6



Sumber: Smith (dalam Tachjan, 2006: 39)

Implementasi kebijakan dipandang sebagai suatu proses atau alur. Model Smith ini memandang proses implementasi kebijakan dari proses kebijakan dari perspektif perubahan social dan politik, dimana kebijakan yang dibuat oleh pemerintah bertujuan untuk mengadakan perbaikan atau perubahan dalam masyarakat sebagai kelompok sasaran. Menurut Smith dalam Tachjan (2006), implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu :

a. Kebijakan Ideal

Suatu pola interaksi yang didefinisikan oleh perumus kebijakan dengan tujuan untuk mendorong, mempengaruhi, dan merangsang kelompok sasaran untuk melaksanakannya. Terdapat empat ciri pola interaksi dalam mencapai kebijakan ideal, yaitu (1) berdasarkan kedudukan sosial (status) dan peranannya; (2) merupakan suatu kegiatan yang terus berlanjut; (3) mengandung dinamika; (4) tidak mengenal waktu, tempat, dan keadaan tertentu.

b. Kelompok Sasaran

Bagian dari pemangku kebijakan yang diharapkan dapat mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan. Karena kelompok ini menjadi sasaran dari implementasi kebijakan, maka diharapkan dapat menyesuaikan pola-pola perilaku dengan kebijakan yang telah dirumuskan. Keberhasilan suatu proses implementasi kebijakan dilihat dari bagaimana respon atau daya tanggap kelompok sasaran, jika kelompok sasarannya berlapang hati untuk menerima dan menjalankan kebijakan yang ditetapkan tanpa ada yang mengeluh maka kebijakan tersebut akan berhasil.

Adapun yang mempengaruhi kelompok sasaran untuk dapat mematuhi atau menyesuaikan diri terhadap kebijakan yang diimplementasikan bergantung kepada (1) kesesuaian isi kebijakan dengan harapan mereka; (2) karakteristik oleh masing-masing kelompok sasaran, seperti jenis kelamin, tingkat pendidikan, pengalaman, usia, dan keadaan sosial ekonomi; (3) komunikasi antara pelaksana kebijakan (implementor) dengan penerima kebijakan (kelompok sasaran) sehingga jeleknya proses komunikasi ini akan menjadi titik lemah dalam mencapai efektivitas pelaksanaan kebijakan

c. Organisasi Pelaksana

Yaitu badan-badan pelaksana yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan. Pelaksana yg bertanggung jawab dalam pelaksanaan tersebut dapat berupa organisasi ataupun perorangan yang melaksanakan kebijakan di lapangan dengan bertugas sebagai pengelola, pelaksanaan serta pengawasan. Karakteristik lembaga pelaksana sangat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Dengan melihat karakteristik lembaga-lembaga pelaksana, maka pembahasan ini tidak lepas oleh struktur birokrasi. Hal ini penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh ciri yang tepat serta cocok dengan para lembaga pelaksananya. Pada beberapa kebijakan menuntut para lembaga pelaksana kebijakan agar bersikap ketat dan disiplin. Sedangkan pada konteks lain diperlukan lembaga pelaksana yang demokratis dan persuasif. Selain itu, cakupan atau luas wilayah menjadi pertimbangan penting dalam menentukan agen pelaksana kebijakan.

d. Faktor Lingkungan

Keadaan lingkungan yang menunjang permasalahan model proses kebijakan tersebut yang meliputi aspek budaya, sosial, ekonomi dan politik. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak mendukung atau tidak kondusif dapat menjadi sumber masalah dari kegagalan proses implementasi kebijakan. Banyak perhatian yang difokuskan kepada dampak lingkungan sosial, ekonomi dan politik pada kebijakan publik dengan mengidentifikasi pengaruh variabel-variabel lingkungan yang dapat mempengaruhi hasil atau *output* kebijakan.

Setelah mengetahui model-model implementasi kebijakan, masalah penting adalah model mana yang terbaik yang hendak dipakai? Jawabannya adalah tidak ada model yang terbaik. Pada dasarnya pula tidak terdapat proses kompetisi diantara model implementasi kebijakan, karena isu yang lebih relevan adalah kesesuaian implementasi dengan kebijakannya itu sendiri.

1.5.5 Konsep Penanggulangan Bencana

Indonesia adalah salah satu negara yang berkomitmen untuk menjadikan wilayahnya sebagai tempat yang layak dan terhindar dari bencana. Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana, yang dimaksud Penanggulangan Bencana adalah Penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi.

Oleh karena itu, konsep mengenai penanggulangan bencana ini sedang diseriuskan oleh Pemerintah Indonesia agar Kota dan Kabupaten menjadikan wilayahnya sebagai tempat yang layak dan terhindar dari bencana.

Penanggulangan bencana bertujuan untuk melindungi masyarakat dari bencana dan dampak dari yang ditimbulkannya. Dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, disebutkan prinsip-prinsip penanggulangan bencana, yaitu:

1. Cepat dan tepat

Adalah bahwa penanggulangan bencana harus dilakukan secara cepat dan tepat sesuai dengan tuntutan keadaan. Keterlambatan dalam penanggulangan akan berdampak pada tingginya kerugian material maupun korban jiwa.

2. Prioritas

Adalah apabila terjadi bencana, kegiatan penanggulangan bencana harus mendapat prioritas dan diutamakan pada kegiatan penyelamatan jiwa manusia.

3. Koordinasi dan keterpaduan

Prinsip koordinasi adalah bahwa penanggulangan bencana didasarkan kepada koordinasi yang baik dan saling mendukung. Sedangkan yang dimaksud dengan prinsip keterpaduan adalah bahwa penanggulangan bencana dilakukan oleh berbagai sektor yang secara terpadu didasarkan pada kerja sama yang baik dan saling mendukung.

4. Berdaya guna dan berhasil guna

Prinsip berdaya guna adalah dalam mengatasi kesulitan masyarakat dengan tidak membuang waktu, tenaga, dan biaya yang berlebihan. Sedangkan yang dimaksud dengan prinsip berhasil guna adalah kegiatan penanggulangan bencana harus berhasil guna, khususnya dalam mengatasi kesulitan masyarakat dengan tidak membuang waktu, tenaga, dan biaya yang berlebihan.

5. Transparansi dan akuntabilitas

Prinsip transparansi adalah penanggulangan bencana dilakukan secara terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan. Sedangkan yang dimaksud dengan prinsip akuntabilitas adalah penanggulangan bencana dilakukan secara terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan secara etik dan hukum.

6. Kemitraan

Adalah bahwa penanggulangan bencana tidak dapat hanya mengandalkan pemerintah. Kemitraan dalam penanggulangan bencana dilakukan antara pemerintah dengan masyarakat secara luas, termasuk dengan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) ataupun organisasi-organisasi kemasyarakatan lainnya. Bahkan, kemitraan juga dilakukan dengan organisasi/ lembaga dari luar negeri.

7. Pemberdayaan

Adalah berarti suatu upaya dalam meningkatkan kemampuan masyarakat untuk mengetahui, memahami, dan melakukan langkah-langkah antisipasi, penyelamatan, dan pemulihan bencana. Dalam hal ini, negara memiliki

kewajiban untuk memberdayakan masyarakat agar dapat menurangi dampak dari bencana.

8. Non-diskriminatif

Adalah negara dalam penanggulangan bencana tidak memberikan perlakuan yang berbeda terhadap jenis kelamin, suku, agama, ras, dan aliran politik.

9. Non-proletisi

Adalah sebuah larangan menyebarkan agama atau keyakinan pada saat keadaan darurat bencana, terutama melalui pemberian bantuan dan pelayanan darurat bencana.

Dalam mengembangkan penanggulangan bencana tersebut, maka untuk mengaktifkan segala upaya dalam mewujudkan penanggulangan bencana, maka perlu memperhatikan pengembangannya, meliputi: persiapan, perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, evaluasi, dan pelaporan.

Kota Semarang merupakan salah satu kota yang saat ini sedang berusaha untuk menerapkan konsep penanggulangan bencana. Kemudian di Kota Semarang terbentuklah Taruna Siaga Bencana (TAGANA) berdasarkan Peraturan Menteri Sosial RI Nomor: 82/HUK/2006. Diharapkan TAGANA ini dapat lebih visioner dan mempunyai kemampuan dan skill yang sangat handal serta profesional berkiprah dalam penanggulangan bencana khususnya bidang perlindungan sosial.

1.5.6 Asas Penanggulangan Bencana

Penanggulangan bencana merupakan kegiatan yang sangat penting bagi masyarakat. Menurut Ramli (2010: 12-14) pelaksanaan manajemen bencana dilakukan berdasarkan pada delapan asas, yaitu:

1. Kemanusiaan

Aspek manajemen bencana memiliki dimensi kemanusiaan yang tinggi. Korban bencana khususnya bencana alam akan mengalami penderitaan baik fisik, moral, maupun materi. Sehingga memerlukan dukungan tangan dari pihak lainnya agar bisa bangkit kembali.

2. Keadilan

Penerapan manajemen bencana juga mengandung asas keadilan, yang berarti bahwa dalam penanggulangan bencana tidak boleh ada diskriminasi atau keterpihakan kepada unsur tertentu.

3. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan

Penanganan bencana juga mengandung asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, dalam arti semua pihak harus tunduk kepada perundangan yang berlaku dan taat asas yang ditetapkan.

4. Keseimbangan, keselarasan, dan keserasian

upaya manajemen bencana tidak berarti harus mengorbankan kepentingan yang lain atau aspek kehidupan yang telah dijalankan sehari-hari, namun menempatkannya sebagai kekuatan untuk membangun manajemen bencana.

5. Ketertiban dan kepastian hukum

Program dan penerapan manajemen bencana harus senantiasa berlandaskan hukum yang berlaku dan ketertiban anggota masyarakat lainnya.

6. Kebersamaan

Masalah bencana tidak bisa diselesaikan secara partial atau hanya oleh satu pihak saja, namun harus melibatkan seluruh anggota masyarakat atau komunitas yang ada.

7. Kelestarian lingkungan hidup

Banyak sekali benturan akan terjadi dalam menjalankan manajemen bencana dengan aspek lingkungan. Namun untuk mencapai keberhasilan, kelestarian lingkungan harus tetap terjaga dan terpelihara.

8. Ilmu pengetahuan dan teknologi

Bencana sangat erat kaitannya dengan berbagai disiplin ilmu seperti geologi, geografi, lingkungan, ekonomi, budaya, teknologi, dan lainnya. Semuanya harus dimanfaatkan sesuai dengan kebutuhan. Sehingga diperoleh hasil yang lebih baik.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Desain Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif. Metode ini digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek alamiah (Sugiyono, 2013: 80). Menurut Denzin dan Lincoln (dalam Herdiansyah, 2010: 7) mengatakan bahwa penelitian kualitatif adalah lebih ditujukan untuk mencapai

pemahaman mendalam mengenai organisasi atau peristiwa khusus daripada mendeskripsikan bagian permukaan dari sampel besar dari sebuah populasi. Lebih lanjut mereka juga mengatakan bahwa dalam penelitian kualitatif juga bertujuan untuk menyediakan penjelasan tersirat mengenai struktur, tatanan, dan pola yang luas yang terdapat dalam suatu kelompok partisipan.

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah tipe penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif bertujuan menggambarkan secara sistematis dan akurat fakta dan karakteristik mengenai populasi atau mengenai bidang tertentu. Penelitian ini berusaha menggambarkan situasi atau kejadian (Azwar, 2010: 7).

Penelitian ini dilakukan guna mengetahui bagaimana implementasi kebijakan peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia nomor 29 tahun 2012 tentang Taruna Siaga Bencana dalam Penanggulangan Bencana di Kota Semarang..

1.6.2 Situs Penelitian

Terkait dengan situs penelitian atau tempat dimana penelitian akan dilakukan, penelitian ini akan dilaksanakan di salah satu Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang dapat memberikan informasi mengenai permasalahan penanggulangan bencana bidang bantuan sosial berbasis masyarakat di Kota Semarang, yaitu Dinas Sosial, Pemuda, dan Olahraga (DINSOSPORA) Kota Semarang, khususnya di bidang Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial. DINSOSPORA merupakan salah satu Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang mempunyai tugas pokok yaitu untuk melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan dari suatu kebijakan daerah yang sesuai dengan penelitian ini.

Selain itu pula, penelitian ini akan dilaksanakan di Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Semarang. Penulis memilih BPBD Kota Semarang sebagai lokus penelitian karena BPBD Kota Semarang memiliki tugas pokok yaitu Pengkoordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu dan menyeluruh.

1.6.3 Subjek Penelitian

Penelitian ini membutuhkan beberapa narasumber yang disebut sebagai subjek penelitian atau yang biasa disebut dengan informan, yaitu orang yang dapat memberikan informasi terkait penelitian ini.

Salah satu hal yang perlu diperhatikan dalam menentukan subjek pada penelitian kualitatif adalah menentukan kriteria. Ketepatan dalam pemilihan kriteria ini akan berpengaruh terhadap keberhasilan dan kelancaran dalam pengumpulan informasi. Terdapat tiga kriteria yang perlu diperhatikan dalam menentukan informan, yaitu:

1. Dapat memberikan gambaran terpecaja tentang keadaan objek penelitian.
2. Dapat memberikan keterangan sebanyak mungkin dengan menggunakan tenaga, waktu, dan dana yang terbatas.
3. Dapat menentukan presisi hasil penelitian dengan mengestimasi batas kesalahan dari taksiran yang diperoleh.

Peneliti menggunakan teknik *purposive sampling*, artinya yaitu subjek penelitian dipilih bergantung pada tujuan penelitian tanpa memperhatikan kemampuan generalisasinya. Hasil penelitian tidak dapat digeneralisasikan

meskipun dalam penelitian kualitatif lain mengangkat permasalahan yang sama namun tidak akan menghasilkan kesimpulan yang sama karena kondisi, tempat, dan budaya yang berbeda.

Maka, informan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kepala Seksi Kesetiakawanan Sosial, Bidang Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial, Dinas Sosial Pemuda dan Olahraga (DINSOSPORA) Kota Semarang.

Penunjukan sebagai salah satu informan dalam penelitian ini adalah dengan pertimbangan bahwa informan memiliki pengetahuan mendalam mengenai penyelenggaraan TAGANA serta bagaimana partisipasi seluruh stakeholder baik pemerintah, masyarakat, maupun dunia usaha dalam mendukung penanggulangan bencana di Kota Semarang.

2. Ketua Taruna Siaga Bencana (TAGANA) Kota Semarang.

Penunjukan sebagai salah satu informan dalam penelitian ini adalah dengan pertimbangan bahwa informan mengetahui lebih mendalam mengenai TAGANA yang merupakan organisasi sosial yang bergerak dalam bidang penanggulangan bencana alam dan bencana sosial yang berbasis masyarakat. Serta mengetahui suatu upaya untuk memberdayakan dan mendayagunakan generasi muda dalam berbagai aspek penanggulangan bencana, khususnya yang berbasis masyarakat.

3. Kepala Bidang Pencegahan dan Kesiapsiagaan, Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Semarang.

Penunjukan sebagai salah satu informan dalam penelitian ini adalah dengan pertimbangan bahwa informan memahami perencanaan, mengkoordinasikan, membina, mengawasi, mengendalikan, dan mengevaluasi dalam hal pencegahan dan kesiapsiagaan.

4. Kepala Bidang Kedaruratan dan Logistik, Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Semarang

Penunjukan sebagai salah satu informan dalam penelitian ini adalah dengan pertimbangan bahwa informan memahami perumusan, penetapan kebijakan penanggulangan bencana, dan penanganan pengungsi dengan bertindak cepat dan tepat serta efektif dan efisien.

5. Kepala Bidang Rehabilitasi dan Rekonstruksi BPBD Kota Semarang

Penunjukan sebagai salah satu informan dalam penelitian ini adalah dengan pertimbangan bahwa informan memahami perumusan, penetapan, dan penanganan pada saat pasca bencana.

6. Masyarakat

Penunjukan subyek penelitian tersebut adalah dengan mempertimbangkan bahwa yang menjadi fokus utama dalam penelitian ini adalah masyarakat, sebagai penerima kebijakan

1.6.4 Fenomena Penelitian

Dalam Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia nomor 29 tahun 2012 tentang Taruna Siaga Bencana, disebutkan bahwa TAGANA mempunyai tugas

melaksanakan penanggulangan bencana baik pada pra bencana, saat tanggap darurat, maupun pasca bencana.

Berdasarkan pada tugas TAGANA tersebut, maka fenomena penelitian meliputi:

1. Pra Bencana

- a. Pemetaan daerah rawan bencana;
- b. Peningkatan kapasitas masyarakat dalam pengurangan risiko bencana;
- c. Kegiatan pengurangan risiko bencana di lokasi rawan bencana;
- d. Peningkatan kesiapsiagaan masyarakat dalam menghadapi kemungkinan terjadi bencana;
- e. Sistem deteksi dini kepada masyarakat atas kemungkinan terjadi bencana.

2. Saat Bencana

- a. Mengkaji dengan cepat dan melaporkan hasil identifikasi serta rekomendasi kepada posko atau dinas/ instansi sosial, serta berkoordinasi dengan Tim Reaksi Cepat bidang Perlindungan dan Jaminan Sosial;
- b. Mengidentifikasi/ mendata korban bencana;
- c. Melaksanakan operasi tanggap darurat pada bidang penyelamatan korban dari situasi tidak aman ke tempat yang lebih aman;
- d. Melaksanakan operasi tanggap darurat pada bidang dapur umum;
- e. Melaksanakan operasi tanggap darurat pada bidang logistik.

3. Pasca Bencana

- a. Mengidentifikasi/mendata kerugian material pada korban bencana;
- b. Mengidentifikasi/mendata kerusakan rumah atau tempat tinggal korban bencana;
- c. Melaksanakan penanganan psikososial dan rujukan;
- d. Mengupayakan penguatan dan pemulihan sosial korban bencana serta berkoordinasi dengan pihak terkait.

Berkaitan dengan implementasi penanggulangan bencana di Kota Semarang, maka tugas dan fungsi dari TAGANA menjadi fenomena yang akan diteliti.

Sedangkan untuk mengetahui faktor-faktor penghambat dan berjalannya implementasi ini, akan ditelusuri di lapangan pada saat penelitian.

1.6.5 Jenis Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi:

1. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh langsung dari narasumber atau informan. Data ini diperoleh dari pencatatan melalui kegiatan tanya jawab antara peneliti dengan informan dalam kegiatan wawancara. Data primer pada penelitian ini di dapat dari hasil wawancara langsung dengan Pegawai DINSOSPORA Kota Semarang, Ketua TAGANA Kota Semarang, dan Pegawai BPBD Kota Semarang dalam menjawab pertanyaan peneliti mengenai penyelenggaraan kebijakan Taruna Siaga Bencana (TAGANA) dalam penanggulangan bencana di Kota Semarang.

2. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang diperoleh peneliti dari berbagai sumber yang telah ada, jadi merupakan data yang diperoleh dari pihak lain. Data sekunder dalam penelitian ini yaitu data yang di dapat menggunakan buku, berbagai jurnal dari internet maupun laporan penelitian mengenai penelitian ini.

1.6.6 Teknik Pengumpulan Data

Abdurrahman dan Muhidin (2001: 85) mengatakan bahwa teknik pengumpulan data adalah cara yang dapat digunakan oleh peneliti untuk mengumpulkan data.

Dalam penelitian ini, teknik pengumpulan data peneliti menggunakan tiga teknik pengumpulan data.

1. Observasi

Pelaksanaan observasi merupakan salah satu teknik pengumpulan data yang digunakan peneliti untuk mengadakan pengamatan dan pencatatan secara sistematis terhadap objek penelitian.

Pelaksanaan observasi ini dilakukan dengan observasi tidak langsung, artinya observasi yang dilakukan oleh peneliti terhadap suatu objek melalui perantara, yaitu dengan cara tertentu.

2. Wawancara

Pelaksanaan wawancara merupakan salah satu teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mengadakan tanya-jawab, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Wawancara langsung diadakan dengan orang yang menjadi satuan pengamatan dan dilakukan tanpa perantara. Sedangkan wawancara tidak langsung diadakan dengan seseorang yang dimintai keterangan tentang orang lain. Jadi, sumber datanya adalah orang lain yang bukan merupakan objek pengamatan.

3. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan salah satu teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara pengumpulan informasi yang didapatkan dari dokumen-dokumen dengan mempelajari buku, peraturan-peraturan perundang-undangan, dan foto-foto yang memiliki keterkaitan dengan masalah yang diteliti.

1.6.7 Teknik Analisis Data

Analisis data dapat diartikan sebagai upaya mengolah data menjadi informasi, sehingga karakteristik data tersebut dapat dengan mudah dipahami dan bermanfaat untuk menjawab masalah-masalah yang berkaitan dengan kegiatan penelitian. Abdurrahman dan Muhidin (2001: 85) mengungkapkan bahwa teknik analisis data sebagai cara melaksanakan analisis terhadap data dengan tujuan mengolah data menjadi informasi, sehingga karakteristik datanya dapat dengan mudah dipahami dan bermanfaat untuk menjawab masalah-masalah yang berkaitan dengan kegiatan penelitian, baik yang berkaitan dengan deskripsi data maupun untuk membuat induksi, atau menarik kesimpulan.

Peneliti dalam pengambilan teknik analisis data menggunakan analisis domain. Analisis domain digunakan untuk menganalisis gambaran objek

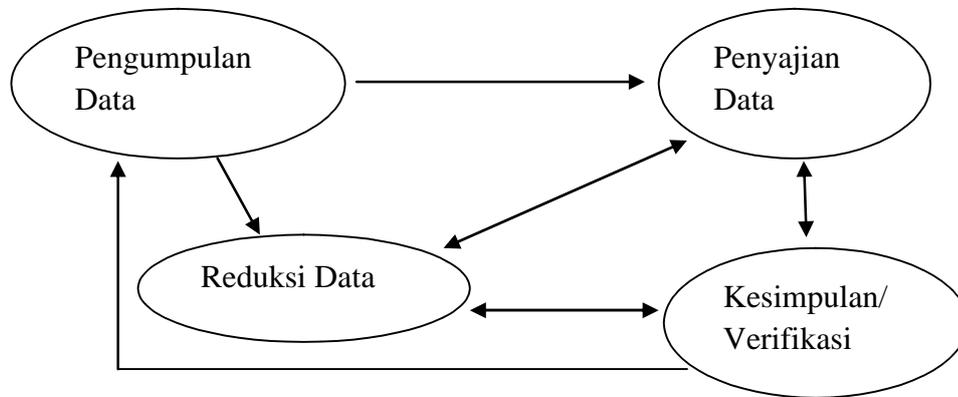
penelitian secara umum atau ditingkat permukaan, namun relatif utuh tentang obyek penelitian tersebut.(Bungin, 2005:85). Analisis domain dilakukan terhadap data yang diperoleh dari pengamatan berperan serta, wawancara, atau pengamatan deskriptif dalam catatan lapangan.

Langkah-langkah yang peneliti lakukan yaitu:

1. Pengumpulan data, baik data primer yang berasal langsung dari sumbernya, maupun data sekunder yang diperoleh dari sumber tidak langsung atau sumber lain.
2. Penilaian data, dalam penelitian ini peneliti berpedoman pada prinsip-prinsip yaitu:
 - a. Validitas : Data yang ada harus tepat dengan keadaan sesungguhnya.
 - b. Reliabilitas : Adanya kesamaan data pada waktu yang berbeda.
 - c. Obyektif : Data seperti apa adanya, tidak terpengaruh oleh kepentingan tertentu, pendapat, persepsi baik dari orang yang bersangkutan, dengan data, maupun dari pihak lainnya.

Dalam menganalisis data yang diperoleh, peneliti menggunakan cara analisis model Miles dan Huberman. Secara garis besar, Miles dan Huberman (Afrizal, 2014: 178) mengemukakan bahwa secara mendalam cara data seharusnya dianalisis dalam penelitian kualitatif. Analisis data dalam penelitian kualitatif ini dilakukan ke dalam tiga tahap, yaitu: pengumpulan data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/ verifikasi. Tahap-tahap tersebut digambarkan sebagai berikut.

Gambar 1.7
Cara Analisis Data Model Miles dan Huberman



Sumber Miles dan Huberman (dalam Afrizal, 2014: 180)

Tahap-tahap yang peneliti lakukan yaitu:

1. Pengumpulan Data

Data yang didapatkan dari lapangan jumlahnya cukup banyak, untuk itu perlu adanya pencatatan secara teliti dan rinci, karena semakin lamanya peneliti ke lapangan, maka jumlah data akan semakin banyak, kompleks, dan rumit. Perlu segera dilakukan analisis data melalui reduksi data. Reduksi data bermakna merangkum, memfokuskan pada hal-hal penting, dicari tema, dan polanya. Dengan demikian, data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas dan mempermudah peneliti dalam melakukan pengumpulan data selanjutnya dan akan mencarinya apabila diperlukan.

2. Penyajian Data

Setelah data direduksi, maka dilanjutkan dengan penyajian data. Langkah ini merupakan kegiatan ketika informasi disusun, sehingga memberikan kemungkinan akan adanya penarikan kesimpulan. Dalam penelitian ini, penulis akan menyajikan data ini dengan menggunakan teks yang bersifat naratif,

gambar, dan tabel. Dengan melakukan hal ini, maka akan memudahkan untuk memahami apa yang terjadi dan merencanakan kerja selanjutnya berdasarkan apa yang telah dipahami.

3. Kesimpulan/ Verifikasi

Adalah merupakan suatu tahap lanjutan dimana pada tahap ini peneliti menarik kesimpulan dari temuan data. Ini adalah interpretasi peneliti atas temuan dari suatu wawancara atau sebuah dokumen.

1.6.8 Kualitas Data

Dalam penelitian ini, untuk menguji kualitas data maka penulis menggunakan teknik triangulasi. Triangulasi dalam pengujian kredibilitas ini diartikan sebagai pengecekan data dari berbagai sumber dengan berbagai cara dan berbagai waktu (Sugiyono, 2012: 273). Terdapat tiga macam triangulasi yaitu triangulasi sumber, triangulasi teknik, dan triangulasi waktu.

Teknik triangulasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik triangulasi sumber. Teknik triangulasi sumber digunakan untuk menguji kredibilitas data yang dilakukan dengan cara mengecek data yang telah diperoleh melalui beberapa sumber.

Teknik triangulasi sumber digunakan dalam penelitian ini tidak bisa dirata-ratakan seperti dalam penelitian kuantitatif, tetapi dideskripsikan dan dikategorikan, mana pandangan yang sama dan berbeda, sehingga dapat dihasilkan kesimpulan.

Dalam penelitian ini, dalam menguji kredibilitas data maka dilakukan pengecekan dengan membandingkan data hasil wawancara antara berbagai

informan yang ada dalam penelitian ini. Data dari sumber tersebut selanjutnya akan dideskripsikan, dikategorikan, untuk diperoleh mana pandangan yang sama, berbeda, dan mana yang spesifik dari sumber data tersebut, sehingga dapat dihasilkan kesimpulan.