

II. TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Implementasi Kebijakan (*Policy Implementation*)

Implementasi kebijakan merupakan penjabaran dari suatu keputusan untuk dituangkan kedalam pelaksanaan kegiatan dalam mencapai sasaran. Implementasi kebijakan merupakan aspek penting dari keseluruhan kebijakan. Udoji 1981 (Solichin Abdul Wahab (2004;59), mengatakan bahwa “*the execution of policies is as important if not more important than policy-making. Policies will remain dreams or blue print file jackets unless they are implemented*” (pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijakan).

Pendapat lain yang dikemukakan oleh Erwan Agus Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti (2012;21) Implementasi yaitu “kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan (*to deliver policy output*) yang dilakukan oleh para implementor kepada kelompok sasaran (*target group*) sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan”. Tujuan kebijakan diharapkan akan muncul manakala hasil kebijakan (*policy output*) dapat diterima dan dimanfaatkan dengan baik oleh kelompok sasaran

sehingga dalam jangka panjang hasil kebijakan akan mampu diwujudkan.

Implementasi kebijakan menurut William dan Elmore yang dikutip oleh Sunggono (2004;139), adalah “keseluruhan dari kegiatan yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan”. Sedangkan Wibawa (2002;5), memberikan pengertian tentang implementasi kebijakan “sebagai pelaksanaan dari suatu kebijakan atau program”.

Mazmaian dan Sabatier (Solichin Abdul Wahab, 2004;65) memberikan pengertian tentang implementasi kebijakan yaitu :

“merupakan fokus pengertian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikan maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian”.

Pengertian ini mengandung maksud untuk memahami apa yang senyatanya terjadi setelah beberapa program itu dinyatakan berlaku, yaitu kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan sebagai penjabaran dari program-program itu sendiri. Kebijakan itu tidak akan mempunyai makna kalau tidak diimplementasikan ke dalam pelaksanaannya oleh semua pelaku-pelaku kebijakan itu sendiri.

Meter dan Horn (2005;6), mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai “Tindakan yang dilakukan oleh publik maupun swasta baik secara individu maupun kelompok yang ditujukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam kebijakan. Pendapat ini mengandung pengertian bahwa implementasi kebijakan merupakan transformasi dari keputusan kedalam bentuk kegiatan-kegiatan yang telah dirumuskan dalam kebijakan untuk mencapai tujuan. Sedangkan menurut Edi Suharto (2012;87), “Implementasi kebijakan juga mencakup pengoperasian alternatif kebijakan yang dipilih melalui beberapa program atau kegiatan”.

Solichin Abdul Wahab (2001;93), mengutarakan beberapa faktor yang mempengaruhi keberhasilan proses implementasi kebijakan yaitu:

- 1). Kondisi sosio ekonomi dan teknologi;
- 2). Dukungan publik;
- 3). Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki oleh kelompok;
- 4). Dukungan dari pejabat tingkat atas;
- 5). Komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat pelaksana.

Kondisi ekonomi masyarakat yang sejahtera dan teknologi yang memadai, dukungan dari pemerintah pusat dan komitmen dari pemimpin yang tinggi adalah faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan.

Implementasi kebijakan tentang pembangunan kembali prasarana dan sarana publik yang rusak dengan program pembangunan rehabilitasi menurut Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) 2012, “adalah untuk mengembalikan fungsi pelayanan publik oleh pemerintah yang berkaitan dengan kehidupan ekonomi, sosial dan budaya masyarakat”.

Peraturan Kepala BNPB Nomor 11 Tahun 2008, menyatakan bahwa,

“Keberhasilan bangsa Indonesia dalam menangani bencana bukan saja terletak pada ketersediaan perangkat Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah yang terkait dengan kebencanaan, tetapi juga implementasi perangkat kebijakan tersebut di lapangan”.

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa walaupun kebijakannya sudah bagus, tidak akan punya arti bila tidak di Implementasikan ke dalam program kegiatan.

Kebijakan pemerintah dalam menanggulangi bencana yang terjadi, menegaskan pentingnya suatu pedoman yang mengatur fungsi dan peran berbagai pihak terkait dalam penanganan bencana secara sistemik, terintegrasi dan komperhensif. Pedoman rehabilitasi ini diharapkan dapat mendorong koordinasi para pihak yang terlibat dalam tahapan rehabilitasi bencana yang lebih jelas. Sebagai bagian dari keseluruhan penanggulangan bencana, implementasi tahapan rehabilitasi

harus dikaitkan dengan tahapan lain. Oleh karena itu, tahapan penanggulangan bencana semestinya tidak ditempatkan sebagai tujuan, melainkan cara untuk mencapai efisiensi dan efektifitas penanggulangan secara keseluruhan.

Selanjutnya Erwan Agus Purwanto, dan Dyah Ratih Sulistyastuti (2012;22), mengatakan “Implementasi sebagai tahapan ketiga dari perumusan kebijakan”. Tahap pertama adalah proses perumusan kebijakan, tahap ke dua adalah formulasi kebijakan, penyusunan rencana serta metode untuk penyelesaian masalah, implementasi kebijakan, evaluasi dan penyempurnaan.

Kebijakan adalah untuk memecahkan masalah dan mengeksplorasi berbagai isu, sebagaimana dikemukakan oleh Edi Suharto (2012;102), “kebijakan pada intinya merujuk pada kegiatan untuk mengeksplorasi berbagai isu-isu atau masalah sosial, dan kemudian menetapkan satu masalah sosial yang akan menjadi fokus analisis kebijakan”. Dalam pengertian ini Edi Suharto, mengajukan empat parameter yang dapat dijadikan pedoman untuk menetapkan suatu masalah sosial yaitu “faktor, dampak, kecenderungan, dan nilai.

Sedangkan menurut Cocran (Fermana, 2009) yang dikutip oleh Faried Ali dan Andi Suamsu Alam (2012;115), mengemukakan bahwa “Kebijakan publik adalah studi tentang

keputusan (*decision*) dan tindakan (*action*). Pengertian ini dilihat dari kelompok sasaran akan tetapi bersama-sama dengan pelaku kebijakan, untuk melaksanakan keputusan, jika keputusan itu oleh pemerintah maka tindakan dimaksud adalah tindakan pemerintah.

Menurut Syaiful Sagala (2013;106),

“ kunci dalam metodologi analisis kebijakan berdasarkan data dan informasi terkini yang dihimpun sebagai dasar melakukan analisis kebijakan dan setelah ditemukan akar permasalahannya, dilanjutkan dengan menentukan prioritas sehingga ditetapkan kebijakan yang diperhitungkan dapat memenuhi sasaran secara benar dan tepat”.

Pendapat ini memberikan pengertian bahwa kebijakan yang diambil setelah menganalisis data yang benar dan akurat serta relevan dengan kebijakan yang diambil. Penggunaan data dengan cara dianalisis dengan menggunakan pendekatan ilmiah dan menentukan prioritas untuk memecahkan masalah dan untuk ketepatan dalam mencapai sasaran.

Sedangkan kebijakan dimaknai sebagai tindakan yang diarahkan kepada tujuan-tujuan tertentu, sebagai mana dikemukakan oleh Titmuss (1974) yang dikutip oleh Edi Suharto (2012;7) memberikan definisi tentang kebijakan adalah “sebagai prinsip-prinsip yang mengatur tindakan yang diarahkan kepada tujuan-tujuan tertentu”. Menurut Timuss, kebijakan senantiasa berorientasi kepada masalah (*problem-*

oriented) dan berorientasi kepada tindakan (*action-oriented*). Oleh karena itu kebijakan dapat dikatakan sebagai suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan tertentu.

Faried Ali dan A.Samsu Alam (202;33), memberikan pengertian bahwa “kebijakan sebagai pernyataan kehendak atas pilihan alternatif yang dikehendaki untuk dilakukan dan yang dibangun atas dasar pengaturan kehendak dalam aktualisasinya dirumuskan ke dalam bentuk aturan perundang-undangan”. Pilihan alternatif yang dikehendaki oleh pemerintah yang dirumuskan ke dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang harus lakukan oleh pemerintah dan masyarakat.

Kebijakan merupakan langkah-langkah yang ingin dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah dalam memecahkan suatu permasalahan yang terjadi dalam masyarakat. Sebagai mana dikemukakan oleh Anderson (Solichin Abdul Wahab, 2004;3) merumuskan kebijakan pemerintah sebagai berikut “langkah-langkah yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi”.

Sedangkan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945 adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan Pemerintahan Negara Republik Indonesia. Pemerintahan Daerah sebagaimana dimuat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 “adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Ensiklopedi Nasional Indonesia, volume 12 (1997) yang dikutip oleh Faried Ali dan Andi Syamsu Alam (2012;3), memberikan terminologi dalam dua sisi yaitu “dalam pengertian sempit dan dalam pengertian yang luas. Pengertian secara sempit pemerintah diartikan sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, sedangkan dalam artian luas adalah seluruh lembaga dan kegiatannya dalam suatu negara”

Kebijakan pemerintah adalah sebagai kegiatan yang menjadi pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Kebijakan publik adalah “hubungan dari unit pemerintah dengan lingkungannya”. Dun 1981 (Faried Ali dan Andi Syamsu Alam, 2012;13) yang menyatakan bahwa kebijakan dianggap sebagai rangkaian yang panjang dari

kegiatan yang saling berhubungan dan saling berakibat dalam pengambilan keputusan.

Pada masa sekarang ini kebijakan ditujukan untuk mencapai tujuan, sebagai mana dikemukakan oleh Hoogerwerf 1983 (Faried Ali dan Andi Syamsu Alam 2012;16) menegaskan bahwa tujuan itu pada umumnya adalah untuk :

1. Memelihara ketertiban umum (negara sebagai stabilisator).
2. Melancarkan perkembangan masyarakat dalam berbagai hal (negara sebagai koordinator).
3. Memperuntukkan dan membagi berbagai materi (negara sebagai pembagi alokasi).

Bintoro Tjokroamidjoyo (2002;61), “Pemerintah mendorong melalui kebijaksanaan-kebijaksanaan, program-program dan proyek-proyek bahkan industri-industri dan perusahaan negara”. Dorongan ini dalam rangka melakukan proses pembangunan dan proses perubahan suatu bangsa. Lebih lanjut Bintoro Tjokroamidjoyo (2002;65) menyatakan bahwa “Proses perumusan kebijakan-kebijakan politik dilakukan dengan *sharing* antara Pemerintah, Lembaga Perwakilan dan Pendapat Umum secara tanggung gugat dan transparan”. Pernyataan ini memberikan pengertian agar suatu kebijakan tersebut terdapat tiga domain yang saling mengontrol, saling memberi masukan sehingga terdapat keseimbangan (*chek and balances*).

Menurut Erwan Agus Purwanto, dan Dyah Ratih Sulistyastuti (2012;24), memberikan gambaran implementasi “sering kali digambarkan sebagai hubungan antara kinerja implementasi dengan tipe kebijakan, kualitas SDM birokrasi sebagai implementor, dukungan kelompok sasaran dan lain-lain”.

Berdasarkan beberapa pendapat sebagaimana dikemukakan di atas, maka dapat diambil suatu makna bahwa implementasi kebijakan pemerintah dapat dipahami sebagai hubungan antara kebijakan pemerintah dengan program dan kegiatan agar kebijakan tersebut dapat terlaksana dan dapat mencapai tujuan yang diinginkan. Sedangkan kebijakan publik adalah untuk memecahkan masalah publik yang menginginkan adanya perubahan yang lebih baik.

Adapun kebijakan yang harus diimplementasi adalah Kebijakan Pemerintah untuk menanggulangi kerusakan akibat bencana. Kebijakan tersebut diharapkan dapat mengatasi permasalahan untuk melindungi masyarakat terhadap resiko bencana yang lebih besar. Pemerintah membuat kebijakan tentang Rehabilitasi, implementasi kebijakan tentang rehabilitasi menurut (BNPB 2007) dilakukan melalui kegiatan:

- a. Perbaikan lingkungan daerah bencana
- b. Perbaikan prasarana dan sarana umum

- c. Pemberian bantuan perbaikan rumah masyarakat
- d. Pemulihan sosial psikologis
- e. Pelayanan kesehatan
- f. Rekonsiliasi dan resolusi konflik
- g. Pemulihan sosial ekonomi budaya
- h. Pemulihan keamanan dan ketertiban
- i. Pemulihan fungsi pemerintahan
- j. Pemulihan fungsi pelayanan publik.

Kegiatan rehabilitasi harus memperhatikan pengaturan mengenai standar konstruksi bangunan, kondisi sosial, adat istiadat, budaya dan ekonomi. Perbaikan lingkungan daerah bencana merupakan kegiatan fisik untuk memenuhi persyaratan teknis, sosial, ekonomi, dan budaya serta ekosistem suatu kawasan. Kegiatan perbaikan fisik lingkungan sebagaimana dimaksud mencakup lingkungan kawasan pemukiman, kawasan industri, kawasan usaha, dan kawasan bangunan gedung.

Perbaikan prasarana dan sarana umum merupakan kegiatan perbaikan prasarana dan sarana untuk memenuhi kebutuhan transportasi, kelancaran kegiatan ekonomi, dan kehidupan sosial budaya masyarakat. Prasarana dan sarana tersebut antara lain jalan, jembatan, tanggul, penguatan tebing dan sebagainya.

Kegiatan perbaikan prasarana dan sarana umum mencakup :

- a. Perbaikan infrastruktur
- b. Perbaikan fasilitas sosial dan fasilitas umum

Kegiatan perbaikan prasarana dan sarana umum memenuhi ketentuan mengenai

- a. Persyaratan keselamatan
- b. Persyaratan sanitasi
- c. Persyaratan penggunaan bahan bangunan
- d. Standar teknis konstruksi jalan, jembatan, bangunan gedung dan bangunan air.

2.2 Proses Implementasi Kebijakan

Proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat. Solichin Abdul Wahab, (2004;65).

Proses implementasi kebijakan pada dasarnya merupakan aktifitas praktis yang dibedakan dari formulasi kebijakan yang bersifat teoritis, Pressman dan Widavsky (Jones, 1984;65), mengemukakan bahwa :

Implementation may be viewed as process of interaction between the setting of goals and action geared to achieving them, (memandanginya sebagai suatu proses interaksi antara tujuan yang telah ditetapkan dengan tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk mewujudkan tujuan itu sendiri).

Dalam mencapai keberhasilan untuk mencapai suatu tujuan, maka dalam proses implementasi diperlukan sumberdaya manusia dan proses administratif. Implementasi kebijakan merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu maupun para pejabat pemerintah atau swasta, yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan yang telah dituangkan dalam bentuk keputusan-keputusan.

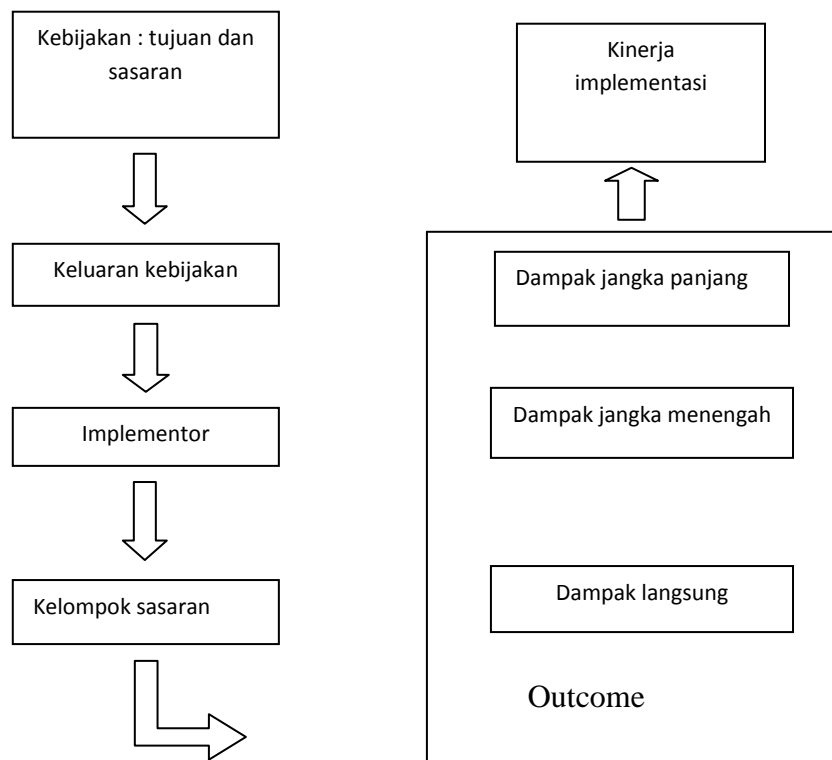
Salah satu tugas dari pemerintah menurut Bambang Istianto (2009;26), adalah “merancang dan membuat berbagai kebijakan yang dituangkan dalam dalam peraturan-teraturan”. Akan tetapi kebijakan tersebut tidak akan mempunyai arti apabila tidak diimplementasikan. Menurut pendapat ini tidak kalah pentingnya, pemerintah harus mengimplementasikan kebijakan pemerintah dengan benar dan mempersiapkan sumber daya serta perangkat kebijakan dengan baik.

Pemerintahan yang baik juga bermakna akuntabilitas transparansi, partisipasi dan keterbukaan. Sebagaimana dikemukakan oleh Healy dan Robinson yang dikutip oleh

Bambang Istianto (2009;107), “ Pemerintahan yang baik (*good governance*) bermakna tingkat efektivitas organisasi yang tinggi dalam hubungan dengan formulasi kebijakan dan kebijakan senyatanya dilaksanakan”.

Ripley (1985) yang dikutip oleh Erwan Agus Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti (2012;71) proses implementasi kebijakan “yaitu bagaimana setelah melalui serangkaian proses yang panjang suatu kebijakan kemudian mampu mewujudkan tujuan atau sasaran yang dicapai”. Pendapat ini melihat bahwa suatu keberhasilan implementasi tidak hanya berhenti pada kepatuhan para implementor saja, namun hasil yang dicapai setelah prosedur implementasi dijalani perlu dilihat secara detil dengan mengikuti proses implementasi itu dilalui.

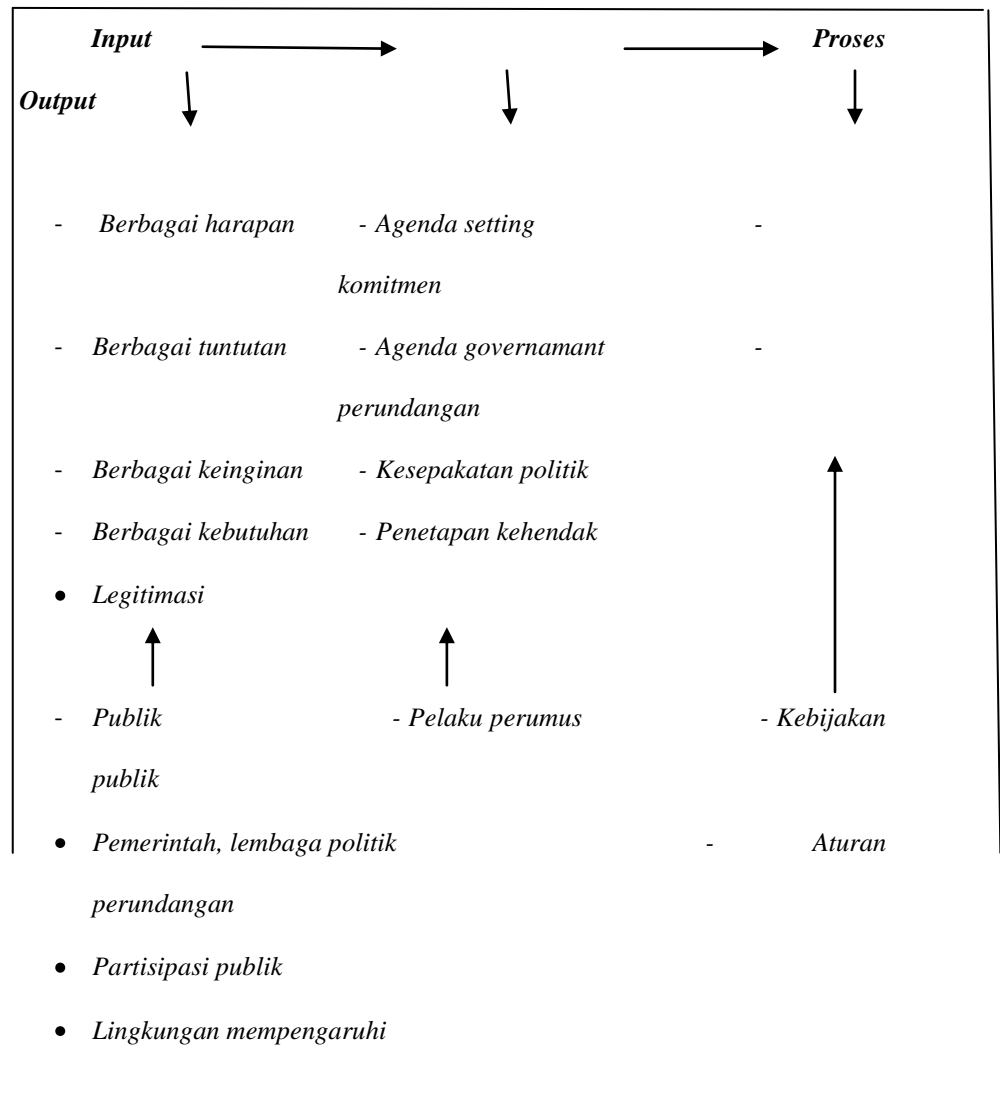
Proses implementasi tersebut menurut Ripley (1985) yang dikutip oleh Erwan Agus Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti,(2012;72). dapat terlihat seperti gambar sebagai berikut :



Sumber : E A Purwanto dan D R Sulistyastuti, Implementasi Kebijakan Publik (2012;72).

Gambar 1 Proses Implementasi Kebijakan

Kehendak dari suatu kebijakan adalah untuk mencapai tujuan yang telah disepakati dan mengatasi permasalahan-permasalahan yang terjadi serta hal-hal yang melatar belakangnya. Sub sistem tersebut bila diungkapkan dalam suatu pola sebagaimana dikemukakan oleh Faried Ali dan Andi Syamsu A, (2012;43), nampak sebagaimana dalam gambar 1 di bawah ini :



Sumber : Faried Ali dan A Syamsu Alam, Studi Kebijakan Pemerintah, (2012;42).

Gambar 2 Sistem Perumusan Kebijakan

Makinde (2005) yang dikutip oleh Erwan A Purwanto dan D Ratih Sulistyastuti (2012;85), mengidentifikasi permasalahan yang muncul dalam proses implementasi di negara berkembang “kegagalan implementasi disebabkan antara lain oleh : 1. Tidak adanya koordinasi, 2. Kapasitas Sumberdaya manusia yang rendah, dan 3. Adanya korupsi”.

“Koordinasi memiliki peranan sangat penting dalam proses implementasi kebijakan tetapi koordinasi tidak mudah untuk dilaksanakan”, Erwan Agus Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti (2012;153). Koordinasi tidak mudah untuk dilaksanakan karena memakan waktu yang lama dan prosedur yang panjang. Agar koordinasi dapat lebih mudah untuk dilaksanakan, maka seluruh *stakeholder*, terutama penanggung jawab utama implementasi, perlu memahami mekanisme kerja yang melibatkan seluruh satuan kerja yang terlibat dalam implementasi kebijakan.

Beberapa faktor yang diperlukan menurut Erwan Agus Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti (2012;153), dalam kelancaran implementasi kebijakan pemerintah antara lain :

a. Sumberdaya Manusia.

Sumberdaya manusia merupakan aset yang paling menentukan dalam gerak organisasi terutama organisasi pemerintah. Sumberdaya manusia adalah orang-orang yang bekerja dalam suatu organisasi yang merupakan elemen yang selalu ada dalam setiap organisasi. Badan Kepegawian Negara (2011;1), “keberadaan sumberdaya manusia dalam organisasi adalah merupakan sumberdaya yang paling vital dan merupakan kekuatan (*power*) bagi keberlangsungan hidup suatu organisasi dalam mencapai tujuannya”.

Syamsudin (2006) yang dikutip oleh Badan Kepegawaian Negara (2011;2), memberikan pengertian tentang sumberdaya manusia adalah “orang-orang yang merancang serta menghasilkan barang dan jasa, mengawasi mutu, menghasilkan produk, mengalokasikan sumberdaya finansial, serta merumuskan seluruh strategi dan tujuan organisasi”. Pengertian ini mengandung pengertian bahwa sumberdaya manusia adalah yang memproses sesuatu untuk dapat menghasilkan sesuatu yang diinginkan oleh organisasi untuk mencapai suatu tujuan.

Memiliki motivasi dalam dirinya untuk menjalankan tugasnya dan menggunakan segala potensi yang dimilikinya untuk mencapai tujuan organisasi adalah yang harus dimiliki oleh setiap pegawai. Oleh karena itu untuk memiliki komitmen tersebut menurut Erwan Agus Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti (2012;151), “komitmen baru akan berkontribusi dalam menghasilkan output kerja yang maksimal ketika personel tersebut memiliki kompetensi atau keahlian untuk menjalankan tugas yang didelegasikan”.

Sikap dan perilaku pegawai yang jujur, bertanggung jawab sangat diperlukan dalam mengimplementasikan kebijakan pemerintah. Pegawai Negeri Sipil sebagai ujung tombak dalam birokrasi pemerintah dituntut mampu menyesuaikan diri

dengan perkembangan zaman. Sebagaimana dikemukakan oleh BKN (2011;9), “Pegawai Negeri Sipil harus mampu menunjukkan akuntabilitas terhadap masyarakat, artinya bahwa setiap kegiatan dan hasil kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat sebagai pemegang kedaulatan”.

Bambang Istianto (2009;109), mengemukakan bahwa ”setiap proses pengambilan kebijakan publik dan pelaksanaan seluruh fungsi pemerintahan harus diimplementasikan dengan mengacu pada prinsip keterbukaan. Oleh karena itu penyelenggara pemerintahan harus mengedepankan profesionalisme dan kompetensi dilihat dari aspek penilaian dari segi pendidikan, pengalaman, moralitas dan dedikasi.

Untuk menghilangkan kesan di masyarakat bahwa pemerintah itu tidak tanggap, lambat dan berbelit-belit, maka harus ditentukan waktu yang dibutuhkan dalam pelayanan kepada masyarakat. Waktu yang ditentukan harus diketahui oleh masyarakat agar masyarakat tidak lama menunggu, pelaku implementasi kebijakan tidak bisa acuh dan menganggap spele terhadap kebijakan yang telah ditetapkan.

b. Koordinasi

Koordinasi adalah untuk menyatukan tujuan terhadap satuan kerja yang berbeda. Purwanto & Sulistyastuti, (2012;153),

mengemukakan “bahwa koordinasi dipahami sebagai proses pemaduan sasaran dan kegiatan dari unit-unit kerja yang terpisah untuk dapat mencapai tujuan organisasi secara efektif”. Oleh karena itu dalam melaksanakan suatu kebijakan maka koordinasi sangat diperlukan.

Bahwa untuk mencapai implementasi yang sempurna dari berbagai unsur atau badan yang terlibat dalam suatu organisasi perlu adanya koordinasi, Hood (S A Wahab, 2004;77), “koordinasi yang sempurna itu amat diperlukan, kondisi seperti ini sebenarnya hampir-hampir tidak mungkin bisa diwujudkan dengan adanya departemen”.

Salah satu ciri penting yang dimiliki oleh setiap peraturan perundangn yang baik adalah kemampuannya untuk memajukan hierarki badan-badan pelaksana. Bila sistem ini hanya terpadu secara longgar, maka kemungkinan akan terjadi perbedaan-perbedaan perilaku kepatuhan yang cukup mendasar diantara pejabat-pejabat pelaksana dan kelompok-kelompok sasaran, sebab mereka akan berusaha untuk melakukan melakukan penilaian sendiri terhadap kebijakan dimaksud.

Koordinasi merupakan kerja sama antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam melaksanakan implementasi kebijakan saling berhubungan. O’Toole dan Montjoy (1984)

sebagaimana dikutip oleh EA.Purwanto dan D.R.Sulistiyastuti, (2012;153), tiga faktor pendukung terjadinya koordinasi yang baik adalah : “*authority, common interest, and exchange*”. Faktor inilah yang diperlukan dalam mendukung proses memadukan berbagai kegiatan dari unit-unit yang berbeda.

Seluruh unsur yang terkait dari satuan kerja yang berlainan, harus memahami tentang garis kebijakan yang akan diimplementasikan kedalam kegiatan-kegiatan.

“Agar koordinasi dapat dilakukan dengan baik, maka seluruh stakeholder, terutama penanggung jawab utama implementasi, perlu memahami mekanisme kerja yang melibatkan seluruh stakeholder yang terlibat dalam implementasi”, (EA.Purwanto dan D.R.Sulistiyastuti, 2012;153).

Dalam mengimplementasikan kebijakan pembangunan prasarana dan sarana umum, Badan Penanggulangan Bencana Daerah melibatkan satuan kerja lainnya, antara lain Dinas Sosial, Dinas Kesehatan, Dinas Kelautan dan Perikanan, Dinas Pekerjaan Umum, dan Badan Nasional Penanggulangan Bencana. Setiap ada kejadian bencana baik yang berskala lokal maupun nasional maka satuan-satuan kerja inilah yang secara langsung terlibat.

Sedangkan menurut Nurjanah dkk. (2012;46) “koordinasi sebagai upaya penanggulangan bencana yang didasarkan pada koordinasi yang baik dan saling mendukung. Koordinasi dilakukan agar banyaknya pihak yang terlibat dalam

penanganan kedaruratan sebenarnya sangat positif karena dapat membantu meringankan beban penderitaan korban bencana.

c. Peralatan yang tersedia.

Pembangunan kembali prasarana dan sarana umum yang rusak pasca bencana merupakan pekerjaan yang berat dan kadang-kadang tidak mungkin untuk dilakukan dengan peralatan manual. Pembangunan tanggul untuk irigasi harus menggunakan alat berat antara lain ekskavator untuk menggali pondasi tahanan air (bronjong), penimbun dan lain-lain.

Peralatan dapat mempermudah dalam mengejar target waktu, dapat menghemat tenaga kerja. Semakin banyak peralatan yang tersedia akan semakin cepat pembangunan kembali prasarana dan sarana masyarakat yang rusak. Artinya peralatan merupakan hal yang penting dalam kelancaran pelaksanaan pekerjaan. Peralatan juga sangat dibutuhkan untuk lokasi bencana ditempat yang medannya berat, dan jauh dari pusat pemerintahan.

d. Lemahnya mekanisme pengawasan

Pengawasan merupakan langkah untuk membandingkan apakah implementasi suatu kebijakan sudah sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Mekanisme pengawasan harus

dilakukan sejak perencanaan sampai dengan hasil yang didapatkan dan dampak dari suatu kebijakan itu sendiri.

George R. Terry (1990) yang dikutip oleh Badan Kepegawaian Negara (2011;3), memberikan pengertian tentang fungsi pengawasan adalah “mengatur apakah kegiatan sesuai dengan persyaratan-persyaratan yang ditentukan dalam rencana”. Artinya pengawasan membawa fungsi perencanaan makin jelas dan lengkap dan terkoordinir.

e. Budaya formalitas

Budaya formalitas yaitu dengan menggunakan pendekatan formalistik, para implementor di lapangan selalu mengatakan bahwa program telah berhasil dengan diimplementasikan dengan bukti laporan tertulis yang baik, padahal dalam laporan tersebut tidak melihat apakah tujuan kebijakan benar-benar tercapai atau tidak.

2.3 Penanggulangan Bencana (*Disaster Management*)

a. Pengertian Bencana

Indonesia merupakan negara yang rentan terhadap bencana alam (*natural disaster*) dan bencana karena ulah manusia (*man made disaster*). Ancaman terhadap bencana tersebut setiap saat bisa terjadi dan menjadi kenyataan pada suatu saat. Bencana alam di Indonesia berkaitan dengan faktor geografis, geologis,

hidralogis, hidrometeorologis, demografis, klimatologis dan pemanasan global. Oleh karena itu tidak heran jika di negara Republik Indonesia ini sering terjadi bencana alam terutama gempa bumi tektonik yang adakalanya diikuti oleh gelombang tsunami akibat terjadinya pergerakan lempeng Indo-Australia bergerak ke bawah lempeng Eurasia yang menimbulkan gempa bumi, gunung api, dan sesar atau patahan.

Ancaman bencana juga dapat terjadi karena ulah manusia sebagai akibat jumlah penduduk yang penyebarannya tidak merata, ketimpangan sosial dan ekonomi yang cukup besar, keragaman suku, etnis, budaya termasuk penegakan hukum yang tidak menjunjung keadilan juga dapat menimbulkan bencana.

Nurjanah, dkk. (2012;82), mengemukakan bahwa “dengan keragaman agama, etnis, budaya, dan aspek lainnya, dapat menciptakan kerawanan terhadap konflik sosial”.

Beberapa pengertian tentang bencana sebagai mana dikemukakan oleh Carter, (1991) yang dikutip oleh Robert J.Kodoatie dan Rustam Sjarief, (2006;67) adalah :

- “1. Gangguan atau kekacauan pada pola normal kehidupan. Gangguan atau kekacauan ini biasanya hebat, terjadi tiba-tiba tidak disangka dan wilayah cakupannya cukup luas.
2. Dampak ke manusia seperti kehilangan jiwa, luka-luka, dan kerugian harta benda”.

Dampak ke pendukung utama struktur sosial dan ekonomi seperti kerusakan infrastruktur: jalan, jembatan, air bersih, listrik, komunikasi dan pelayanan lainnya.

Bencana adalah suatu peristiwa yang terjadi baik yang disebabkan oleh alam maupun bukan alam yang dapat menimbulkan kerugian pada manusia. Pengertian ini sebagai mana dimuat dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 bencana adalah

Peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan 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.

Pendapat lain yang mengatakan bahwa, bencana merupakan kejadian yang disebabkan oleh alam dan karena ulah manusia yang membuat kerusakan dimuka bumi. Sebagai mana dikemukakan oleh International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR-2002,2004) yang dikutip oleh Nurjanah, dkk. (2011;10), adalah

“A serious disruption of the functioning of a community or a society causing widespread human, material, economic or environmental losses which exceed the ability of the affected community/society to cope using its own resources”

Atau “Suatu kejadian yang disebabkan oleh alam atau karena ulah manusia, terjadi secara tiba-tiba atau perlahan-lahan, sehingga menyebabkan hilangnya jiwa

manusia, harta benda dan kerusakan lingkungan, kejadian ini terjadi diluar kemampuan masyarakat dengan segala sumber dayanya”.

Bencana alam merupakan kejadian yang diakibatkan oleh beberapa faktor antara lain akibat perubahan iklim, yang berdampak pada adanya tekanan suhu udara yang ada di bumi. Perubahan iklim membawa dampak yang nyata terhadap kehidupan masyarakat.

Berdasarkan kamus bencana atau *disaster* diterjemahkan sebagai :

- “1. Suatu kejadian yang menyebabkan kerugian atau kerusakan besar dan kemalangan serius atau tiba-tiba (Webster’s New World Dictionary, 1983).
2. Suatu kecelakaan yang sangat buruk terutama yang menyebabkan banyak orang meninggal (Collins Cobuild Dictionary, 1988).
3. Kejadian yang merugikan, kemalangan tiba-tiba, malapetaka.” (New Webster Dictionary, 1997).

Menurut pendapat Carter, 1991 (Robert J. Kodoatie dan Roestam Sjarief, 2006;67), “adalah suatu kejadian alam atau buatan manusia, tiba-tiba atau progresive, yang menimbulkan dampak yang dahsyat (hebat) sehingga komunitas (masyarakat) yang terkena atau terpengaruh harus merespon dengan tindakan-tindakan luar biasa”.

Berdasarkan beberapa pendapat yang dikemukakan di atas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa bencana adalah peristiwa yang mengakibatkan korban jiwa, kerusakan tidak direncanakan mengganggu kehidupan manusia yang

diakibatkan oleh alam maupun karena ulah manusia. Bencana tidak dapat dihindari akan tetapi setiap kejadian bencana yang perlu diperhatikan adalah usaha untuk mengurangi resiko bencana.

Nurjanah dkk. (2012;24) Memberikan pengertian tentang banjir yaitu “limpasan air yang melebihi muka air normal sehingga melimpas dari palung sungai yang menyebabkan genangan pada lahan rendah di sisi sungai”. Banjir ini biasanya disebabkan oleh curah hujan yang tinggi di atas normal yang mengakibatkan sungai, anak sungai, *drainase*, dan kanal tidak mampu menampung air hujan sehingga meluap.

b. Penyebab Terjadinya Bencana.

Penyebab bencana dapat dibagi menjadi dua yaitu karena alam dan karena manusia. Bencana yang disebabkan oleh alam sebagaimana dikemukakan oleh Robert J. Kodoatie dan Roesta Sjarief, (2006;68), yaitu

“secara alami bencana akan selalu terjadi di muka bumi, misalnya tsunami, gempa bumi, gunung meletus, jatuhnya miteor, tidak adanya hujan pada suatu lokasi dalam waktu yang relatif lebih lama sehingga menimbulkan bencana kekeringan, atau sebaliknya curah hujan yang sangat tinggi di suatu lokasi menimbulkan bencana banjir dan tanah longsor”

Bencana dapat pula diakibatkan oleh manusia antara lain : penggundulan hutan di daerah tangkapan air hujan (*catchment area*) yang menyebabkan peningkatan debit air karena pasokan

air yang masuk ke dalam sistem aliran menjadi tinggi, melampaui kapasitas pengaliran dan menjadi pemicu terjadinya erosi pada lahan curam. Sedangkan berkurangnya daerah resapan air juga merupakan kontribusi terjadinya banjir.

Terdapat tiga faktor penyebab terjadinya bencana menurut Nurjanah dkk. (2011;21) yakni :

“1). Faktor alam (natural disaster), karena fenomena alam dan tanpa ada campur tangan manusia, 2). Faktor Non-alam (non-natural disaster) yaitu bukan karena fenomena alam dan juga bukan karena perbuatan manusia, dan 3). Faktor sosial atau faktor manusia (man-made disaster) yang murni akibat perbuatan manusia, misalnya konflik horizontal, konflik vertikal, dan terorisme”.

Beberapa jenis ancaman yang ada di wilayah Indonesia di bawah ini :

Tabel 2. Jenis bencana.

1. Banjir	7. Terancam punahnya jenis tumbuhan dan atau satwa.
2. Erosi dan sidementasi	8. Instrusi
3. Tanah longsor	9. Perembesan
4. Banjir lahar dingin	10. Kekeringan
5. Tanah ambles	
6. Perubahan sifat kandungan kimiawi, biologi, dan fisik air.	

Sumber Data : Undang-Undang Sumber Daya Air (2004).

Sedangkan menurut Buku Disaster Management Handbook

(carter,1991). Jenis bencana ditunjukkan adalah sebagai berikut

:

Tabel 3 Jenis bencana

1. gempa Bumi	7. Kebakaran (hutan, di Kota
2. Letusan Gunung Berapi	8. Kekeringan
3. Tsunami	9. Wabah/Epedemi
4. Angin Topan	10. Kecelakaan Besar
5. Banjir	11. Kerusuhan Massa.
6. Tanah Longsor	

Sumber Data Carter (1991).

Untuk menanggulangi kerusakan dan kerugian akibat bencana tersebut perlu adanya program pembangunan kembali dalam bentuk rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana.

c. Rehabilitasi dan Rekonstruksi

Rehabilitasi adalah upaya pembangunan kembali untuk mengembalikan fungsi secara minimal terhadap sarana, prasarana yang rusak akibat bencana. Sebagai mana dikemukakan oleh Nurjanah, dkk. (2011;74) Rehabilitasi dapat diartikan “sebagai segala upaya perbaikan untuk mengembalikan fungsi secara minimal terhadap sarana, prasarana dan fasilitas umum yang rusak akibat bencana”. Dengan pengembalian fungsi tersebut, maka pelayanan publik atau masyarakat dapat dilaksanakan kembali.

Pendapat lain tentang penanggulangan pasca bencana adalah pemulihan (*recovery*) yaitu “mengembalikan situasi dan kondisi setelah terjadi bencana secara optimal ke situasi dan kondisi (sebelum bencana terjadi)”. Robert J.Kodoatie dan Roestam Sjarief, 2006;149. Pengertian pengembalian situasi

dan kondisi ini “menyangkut substansi kejiwaan, harta, fisik dan infrastruktur yang ada dan pemulihan ini memerlukan waktu yang lama”. Langkah-langkah yang perlu dilakukan untuk pemulihan dengan restorasi yaitu (perbaikan, pemugaran, dan penyembuhan), rehabilitasi yaitu (perbaikan dan pemulihan), dan rekonstruksi (pembangunan kembali).

Kementerian Pekerjaan Umum (2009;1) menyatakan bahwa

“Rehabilitasi merupakan kegiatan penanganan terhadap setiap kerusakan yang tidak diperhitungkan dalam desain, yang berakibat menurunnya kondisi kemandapan pada bagian/tempat tertentu dengan kondisi rusak ringan agar penurunan kondisi kemandapan tersebut dapat dikembalikan pada kondisi kemampuan sesuai dengan rencana”.

Pengertian ini mengandung maksud bahwa rehabilitasi adalah untuk mengembalikan kondisi kemampuan sebagai akibat dari sesuatu hal diluar dari perencanaan atau perkiraan manusia.

Sedangkan menurut ketentuan menurut Badan Nasional Penanggulangan Bencana 2008, memeberikan pengertian tentang :

a. Rehabilitasi.

Rehabilitasi adalah perbaikan dan pemulihan semua aspek pelayanan publik atau masyarakat sampai tingkat yang memadai pada wilayah pasca bencana dengan sasaran utama untuk normalisasi atau berjalannya secara wajar semua aspek pemerintahan dan kehidupan masyarakat pada wilayah pasca bencana.

b. Rekonstruksi.

Rekonstruksi adalah perumusan kebijakan dan usaha serta langkah-langkah nyata yang terencana baik, konsisten dan berkelanjutan untuk membangun kembali secara permanen semua prasarana, sarana dan sistem kelembagaan, baik di tingkat pemerintahan maupun masyarakat, dengan sasaran utama tumbuh berkembangnya kegiatan perekonomian, sosial dan budaya, tegaknya hukum dan ketertiban, dan bangkitnya peran dan partisipasi masyarakat sipil dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat di wilayah pasca bencana.

Pelaksanaan kegiatan rehabilitasi dilakukan melalui :

- a. Perbaikan daerah lingkungan bencana.
- b. Perbaikan prasarana dan sarana umum.
- c. Pemberian bantuan perbaikan rumah masyarakat.
- d. Pemulihan sosial psikologis.
- e. Pelayanan kesehatan.

Kegiatan rehabilitasi yang tak kalah penting adalah membangun sarana umum seperti tempat ibadah, rumah sakit, gedung sekolah, pasar, dan air bersih. Fasilitas-fasilitas dimaksud perlu segera berfungsi agar mengurangi tekanan psikis korban bencana. Korban bencana harus mendapat pelayanan sosial, bimbingan, dan penyuluhan baik secara fisik maupun secara psikologis untuk mempercepat pemulihan kehidupannya.

Rekonstruksi bertujuan untuk meningkatkan kualitas hidup sebagai mana dikemukakan oleh Subandono Deposaptono Budiman, (2007;248) “rekonstruksi bertujuan untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat terkena bencana melalui pembangunan kembali sarana dan prasarana di lokasi bencana”. Dengan demikian diharapkan kondisi masyarakat dapat lebih baik dari sebelum kejadian bencana yang dapat membangkitkan semangat dalam menjalani kehidupan dimasa yang akan datang.

Menurut Subondono Diposaptono Budiman 2007, kegiatan rekonstruksi yang efektif dan efisien memerlukan lima hal :

1. Adanya pengakuan pemerintah terhadap kerugian proses pembangunan nasional yang diakibatkan oleh bencana.
2. Adanya penanggung jawab, alokasi dana, dan koordinasi instansi terkait dalam melaksanakan berbagai kegiatan rekonstruksi yang diperlukan.
3. Pembangunan sarana dan prasarana yang lebih aman sehingga ketahanan terhadap bencana dimasa depan lebih meningkat.
4. Penerapan rancang bangun yang tepat dan penggunaan peralatan yang lebih baik dan tahan terhadap bencana.
5. Pembangunan sarana dan prasarana peredam bencana dimasa mendatang”.

Artinya rekonstruksi yang dilaksanakan untuk menghindarkan masyarakat atau melindungi masyarakat terhadap bencana dimasa yang akan datang.

Pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi dalam penanggulangan bencana bertujuan untuk menjamin

terselenggaranya pelaksanaan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh dalam rangka memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman, resiko, dan dampak bencana (Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008). Artinya dalam melaksanakan penanggulangan bencana perlu dilakukan :

1. Perencanaan.

Perencanaan menurut George R. Terry (1990) yang dikutip oleh Badan Kepegawaian Negara (2011;4) adalah “proses pengambilan keputusan yang merupakan dasar bagi kegiatan-kegiatan/tindakan-tindakan ekonomis dan efektif pada waktu yang akan datang”. Perencanaan penanggulangan bencana disusun berdasarkan hasil analisis resiko bencana dan upaya penanggulangan bencana yang dijabarkan dalam program kegiatan penanggulangan bencana. Perencanaan teknis merupakan kegiatan penyusunan dokumen rencana teknis yang berisikan gambar rencana kegiatan yang ingin diwujudkan.

Perencanaan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 memuat “data kerusakan yang meliputi lokasi, data korban bencana, tingkat kerusakan bencana, dan perkiraan kerugian”. Artinya dalam menyusun perencanaan harus memperhatikan data, lokasi dan tingkat kerusakan akibat bencana.

Nurjanah dkk. (2012;96), menyatakan bahwa “perencanaan terkait dengan pemaduan penanggulangan bencana ke dalam perencanaan pembangunan (nasional dan daerah) dan rencana kerja pemerintah, serta penyusunan rencana aksi dalam pengurangan resiko bencana”.

2. Penganggaran.

Agus Purwanto E dan Ratih S Dyah (2002;5), mengemukakan

bahwa “alasan kegagalan implementasi kebijakan pemerintah adalah : pertama berkaitan dengan kerugian finansial yang diakibatkan penyimpangan atau tidak dikerjakan dengan baik. Alasan kedua adalah hilangnya kesempatan (*lost of opportunity*) karena adanya keterbatasan anggaran (*budget constraint*).

Pendapat lain yang dikemukakan oleh Syarif Makhya (2010;16), faktor pembiayaan keuangan adalah syarat mutlak untuk memfungsikan pemerintahan, tanpa didukung dana maka pemerintah tidak akan fungsional bahkan keberadaannya menjadi hilang”.

Sedangkan menurut Edi Suharto, (2012;136) mengemukakan bahwa,

“Tidak sejalannya perencanaan dan implementasi kebijakan dapat disebabkan oleh kurangnya pengetahuan dan keterampilan pelaksana kebijakan, lemahnya sistem pengawasan, atau karena kurangnya dukungan sumber dana”.

Pendanaan dan pengelolaan bantuan bencana mengatur hal-hal yang terkait dengan sumber dana penanggulangan bencana,

penggunaan dana penanggulangan bencana, pengelolaan bantuan bencana, serta pengawasan dan pelaporan pertanggung jawabannya. Sumber dana untuk membangun kembali pasilitas umum yang rusak karena bencana, perlu dianggarkan oleh pemerintah baik melalui APBD Kabupaten, APBD Provinsi, maupun melalui APBN. Biaya rehabilitasi dan rekonstruksi yang besar tidak mungkin ditanggulangi oleh masyarakat. Oleh karena itu penganggarannya harus oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah dimana bencana itu terjadi.

3. Operasional

Operasional adalah proses penanggulangan bencana dengan melihat kemampuan SDM, peralatan yang tersedia, koordinasi dengan satuan kerja terkait serta partisipasi masyarakat. Sebagai mana dimuat dalam peraturan pemerintah nomor 21 Tahun 2008, dimuat bahwa “pengerahan sumberdaya manusia, peralatan, dan logistik dilakukan untuk menyelamatkan dan mengevakuasi korban bencana, memenuhi kebutuhan dasar dan memulihkan fungsi prasarana dan sarana vital yang rusak akibat bencana”.

4. Target

Target adalah output yang diharapkan dalam penanggulangan kerusakan bencana adalah :

a. Prasarana dan sarana umum masyarakat dapat berfungsi kembali.

Berfungsinya kembali prasarana dan sarana umum masyarakat yaitu :

Tanggul-tanggul penahan air dapat berfungsi kembali yaitu untuk mengairi areal pertanian masyarakat sawah dan kolam ikan, jalan dan jembatan penghubung antar desa dan antar kecamatan yang digunakan oleh masyarakat untuk lalu lintas transportasi dan lalu lintas untuk mengangkut hasil pertanian dapat berfungsi lebih baik dari sebelum bencana terjadi.

b. Memberikan rasa aman kepada masyarakat dari ancaman bencana

Yaitu masyarakat dapat terlindungi dari bahaya bencana banjir bila musim penghujan.

Sedangkan menurut Nurjannah dkk. (2011;76) kerangka kerja penilaian kebutuhan pasca bencana mengakomodasi semua kebutuhan pada 3 (tiga) aspek yaitu :

1. Aspek kemanusiaan, terkait dengan pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat/korban bencana. Fase ini antara lain diperlukan pemenuhan jaminan hidup, pengembalian kondisi sosial ekonomi ke kondisi normal.
2. Aspek pemulihan, terkait dengan perbaikan pemulihan semua aspek layanan publik sampai tingkat memadai. Sasarannya adalah normalisasi/berfungsinya secara wajar berbagai aspek pemerintahan dan kehidupan masyarakat.

3. Aspek pembangunan, terkait dengan pembangunan kembali semua prasarana dan sarana serta kelembagaan di wilayah pasca bencana. Sasarannya adalah tumbuh kembangnya kegiatan sosial, ekonomi, budaya dan bangkitnya peran serta masyarakat dalam segala kehidupan.

2.4 Kerangka Fikir

Kerangka fikir menurut Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier yang dikutip oleh Solichin Abdul Wahab (2004;81), yang disebut *A Frame work for implementation Analysis* (kerangka analisis implementasi) ialah “mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi”. Variabel yang dimaksudkan yaitu mudah atau tidaknya masalah dikendalikan, kemampuan keputusan kebijaksanaan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasi kebijakan, dan pengaruh langsung variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijaksanaan tersebut.

Sedangkan proses implementasi menurut Solichin Abdul Wahab (2004;82), “adalah kejelasan dan konsistensi tujuan, ketetapan alokasi sumber dana, keterpaduan hirarki dalam dan diantara lembaga pelaksana, aturan-aturan keputusan dari badan pelaksana, *rekrutmen* pejabat pelaksana dan akses pihak

lain”. Pengertian ini adalah implementasi kebijakan harus memuat prosedur yang jelas dan tepat.

Edi Suharto (2012;136), mengemukakan bahwa salah satu penyebab dari perencanaan dan implementasi kebijakan tidak sejalan disebabkan oleh kurangnya pengetahuan dan ketrampilan para pelaksana kebijakan, lemahnya sistem pengawasan, atau karena kurangnya dukungan sumber dana. Pendapat ini memberikan pengertian bahwa dalam implementasi kebijakan diperlukan pengawasan dan dukungan sumber dana.

Selanjutnya Erwan A Purwanto dan Dyah R Sulistyastuti (2012;73) menyatakan bahwa

“proses implementasi kebijakan, selain karena makin terbatasnya kemampuan pemerintah, dari segi anggaran, SDM, teknologi, dan kapasitas manajemen untuk dapat memecahkan semua urusan publik sendiri, era demokrasi juga menuntut pemerintah makin terbuka dan inklusif dalam memberikan ruang bagi *civil society organizations* dan sektor swasta untuk terlibat dalam implementasi suatu kebijakan”.

Kabupaten Tanggamus memiliki kondisi geografis, geologis, hidrologis, dan demografis yang memungkinkan terjadinya bencana, baik yang disebabkan oleh faktor alam, faktor non alam, maupun faktor manusia. Bencana alam banjir, tanah longsor, kebakaran, dan sebagainya dapat menyebabkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan,

kerugian harta benda, dampak psikologis dalam keadaan tertentu, dan dapat menghambat pembangunan nasional.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008, tentang Penanggulangan Bencana bahwa penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah “upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang beresiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi pasca bencana. Karena permasalahannya masih terlalu luas, dengan tidak mengurangi makna dari pembahasan, maka peneliti hanya akan menyoroti dan mengungkap masalah-masalah yang berkenaan dengan penanggulangan pasca bencana saja.

Penanggulangan bencana yang dilakukan oleh pemerintah bertujuan untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana, menjamin terselenggaranya penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, membangun partisipasi masyarakat.

Berdasarkan uraian di atas dapat diketahui kerangka fikir (*frame work*) implementasi kebijakan penanggulangan bencana di Kabupaten Tanggamus dalam menanggulangi kerusakan dan kerugian akibat bencana. Tujuan dari kerangka fikir dalam penelitian ini adalah untuk membuat suatu landasan teoritis yang dapat dijadikan sebagai titik tolak dalam memecahkan

permasalahan yang dibahas yaitu proses implementasi kebijakan pemerintah tentang penanggulangan pasca bencana.

Sebagai fokus kajian, kinerja implementasi menjadi bagian yang paling penting dalam studi implementasi. Pengetahuan tentang kinerja implementasi menjadi hal yang vital, sebab berdasarkan pengetahuan maka penulis akan membuat penilaian (*judgement*), apakah implementasi suatu kebijakan boleh dikatakan berhasil atau gagal. Penilaian tersebut akan memiliki implikasi bagi yang dinilai maupun penilai.

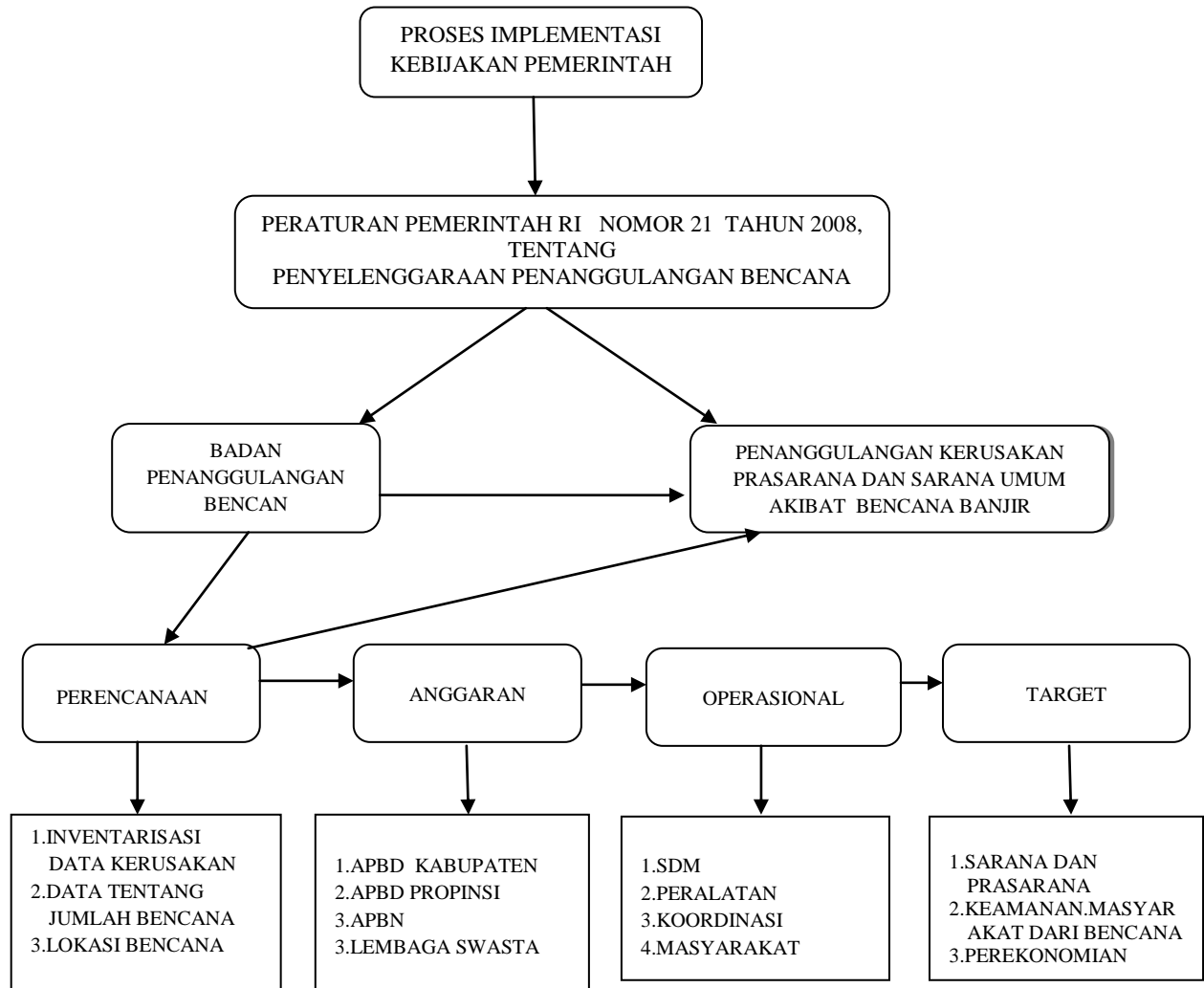
Suatu kebijakan dapat didefinisikan sebagai gambaran mengenai tingkat pencapaian implementasi dalam mewujudkan sasaran dan tujuan suatu kebijakan baik itu berupa keluaran kebijakan (*policy output*) maupun hasil kebijakan (*policy outcome*), tercapainya suatu tujuan kebijakan melalui tahapan-tahapan. Mulai dari input kebijakan yaitu sumberdaya yang digunakan untuk melaksanakan suatu program, proses atau kegiatan yaitu kegiatan untuk menghasilkan suatu produk, output kebijakan yaitu keluaran kebijakan yang berupa layanan publik yang dapat dinikmati oleh kelompok sasaran.

Kebijakan pemerintah dalam menanggulangi kerusakan dan kerugian akibat bencana adalah kebijakan yang sangat berguna bagi masyarakat ketika bencana itu terjadi. Implementasikan

kebijakan pemerintah tentang penanggulangan bencana yang dilaksanakan secara terencana, terkoordinasi, dan terpadu dapat meringankan beban penderitaan masyarakat korban bencana, bahkan dapat mendorong, membangkitkan serta dapat memperkokoh rasa persatuan dan kesatuan bangsa.

Kerangka fikir dapat memperlihatkan bagaimana tujuan akhir dari suatu program dapat dicapai. Untuk memberikan ilustrasi, maka kerangka fikir tersebut apabila diterapkan dalam kasus implementasi kebijakan pemerintah dalam menanggulangi kerusakan dan kerugian pasca bencana dapat di lihat pada gambar sebagai berikut :

Proses Implementasi Kebijakan Pemerintah



Gambar 3. Bagan Kerangka Fikir