

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA**

Pada bagian ini akan membahas tentang salah satu hal penting dalam penelitian yang akan dilakukan yaitu penelitian terdahulu, teori atau konsep, indikator dan kerangka pemikiran dalam penelitian.

#### **2.1 Penelitian Terdahulu**

Terdapat beberapa penelitian terdahulu yang memiliki kaitan dengan penelitian yang dilakukan peneliti, oleh karena itu dibagian ini akan dijabarkan persamaan dan perbedaan penelitian terdahulu dan penelitian yang dilakukan peneliti. Berikut beberapa penelitian terdahulu yang relevan terhadap topik yang penulis kaji, diantaranya :

##### **1. Nabila Rahma Silmi (2019)**

Penelitian yang dilakukan oleh Nabila Rahma Silmi dengan judul : Implementasi Kebijakan Penanggulangan Bencana Banjir di Kota Sukabumi. Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori Edward III sebagai acuan, dimana implementasi suatu kebijakan dipengaruhi oleh komunikasi, sumber daya, diposisi, dan struktur organisasi. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan penanggulangan bencana banjir di Kota Sukabumi belum berjalan dengan maksimal dikarenakan Komunikasi antar masyarakat dalam peningkatan kesadaran dan pelatihan pencegahan bencana masih kurang lengkap dan tidak merata. Sumber daya untuk

berpartisipasi dalam pencegahan bencana masih kurang, selain kurangnya sarana, prasarana dan anggaran yang terbatas.

Adapun persamaan dari penelitian terdahulu dan sekarang yaitu mengkaji implementasi kebijakan penanggulangan bencana banjir, sedangkan perbedaan penelitian ini terdapat pada lokus penelitian.

## 2. Indah Putri Rahayu (2021)

Penelitian yang dilakukan oleh Indah Putri Rahayu dengan judul : Implementasi Kebijakan Penanggulangan Bencana Banjir Pemerintahan Kota Manado (studi kasus di kecamatan Singkil) metode penelitian ini menggunakan penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Teori yang digunakan pada penelitian ini teori Donald S. Van Meter dan Carl E. sebagai acuan dimana implementasi suatu kebijakan dipengaruhi oleh standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, karakteristik agen pelaksana, disposisi, komunikasi, kondisi ekonomi sosial dan politik. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan penanggulangan bencana banjir pemerintahan kota Manado di Kecamatan Singkil belum berjalan dengan maksimal dikarenakan masih ada beberapa Kelurahan yang rawan banjir yang belum dibangun Tanggul, serta masih ada beberapa lingkungan di beberapa Kelurahan di Kecamatan Singkil belum adanya perbaikan drainase sebagai saluran air dan bahkan ada beberapa saluran air di Kecamatan Singkil yang tersumbat bahkan kedalaman sedimen drainase banyak yang sudah tidak sesuai dengan semestinya. Mengenai kebijakan Normalisasi Sungai di Kecamatan Singkil hal ini belum dijalankan dan masih menjadi pembahasan utama mengenai Konsep

Normalisasi Sungai dalam Musrenbang, dikarenakan dibutuhkan pengaturan tata ruang pemukiman masyarakat serta akses jalur berat yang dibutuhkan.

Adapun persamaan dari penelitian terdahulu dan sekarang yaitu mengkaji implementasi kebijakan penanggulangan bencana banjir, sedangkan perbedaan penelitian ini terdapat pada lokus dan teori penelitian.

### **3. Joni Sintar Ginting (2022)**

Penelitian yang dilakukan oleh Joni Sintar Ginting dengan judul : Implementasi kebijakan antisipasi dan penanganan banjir di Kota Samarinda. Penelitian dilakukan merupakan penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Teori yang digunakan Edward III sebagai acuan dimana implementasi suatu kebijakan dipengaruhi oleh komunikasi, sumber daya, diposisi, dan struktur organisasi. Hasil Penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan antisipasi dan penanganan banjir di Kota Samarinda telah berjalan dengan baik. Hal ini ditandai pada aspek komunikasi yang telah dilakukan dan berjalan dengan baik, pemanfaatan sosial media sebagai mediator dalam penyampaian pesan telah dilakna dengan baik oleh Diskominfo Kota Samarinda.

Adapun persamaan dari penelitian terdahulu dan sekarang yaitu mengkaji implementasi kebijakan penanggulangan bencana banjir, sedangkan perbedaan penelitian ini terdapat pada lokus penelitian

**Tabel 2.1**

**Hasil Penelitian Terdahulu**

NO	Nama	Judul	Persamaan	Perbedaan
1	Nabila Rahma Silmi	Implementasi Kebijakan Penanggulangan Bencana Daerah di Kota Sukabumi	Persamaan penelitian terdahulu dengan penelitian yang sekarang adalah penelitian ini menggunakan teori yang sama dalam dan metode penelitian yang sama dalam mengkaji tentang implementasi kebijakan penanggulangan bencana banjir.	Perbedaan dalam penelitian terdahulu dan penelitian sekarang terletak pada lokus dan fokus penelitian
3	Indah Putri Rahayu	Implementasi Kebijakan Penanggulangan Bencana Banjir Pemerintahan Kota Manado (studi kasus di Kecamatan Singkil)	Persamaan penelitian terdahulu dengan penelitian yang sekarang adalah penelitian ini menggunakan metode penelitian yang sama dalam mengkaji tentang implementasi kebijakan penanggulangan bencana banjir	Perbedaan dalam penelitian terdahulu dan penelitian sekarang terletak pada lokus penelitian. dan teori penelitian.
4	Joni Sintra Ginting	Implementasi Kebijakan antisipasi dan penanganan banjir di Kota Samarinda	Persamaan penelitian terdahulu dengan penelitian yang sekarang adalah penelitian ini menggunakan teori yang sama dalam dan metode penelitian yang sama dalam mengkaji tentang implementasi kebijakan penanggulangan bencana banjir.	Perbedaan dalam penelitian terdahulu dan penelitian sekarang terletak pada lokus penelitian

## 2.2 Kerangka Teori

### 2.2.1 Implementasi Kebijakan

Secara umum istilah implementasi dalam kamus Besar Bahasa Indonesia berarti pelaksanaan atau penerapan. Istilah implementasi biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu.

Menurut Agustino dalam Avianto dan Hasbi (2020) Implementasi adalah serangkaian kegiatan untuk menyampaikan suatu kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa output yang diharapkan dan diinginkan.<sup>11</sup>

Van Meter dan Van Horn dalam Winarno (2012) mengatakan bahwa implementasi sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu/pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan<sup>12</sup>. Dengan mengimplementasikan suatu kebijakan maka akan lebih mudah menilai apakah kebijakan yang dibuat sudah sesuai dengan yang dibutuhkan masyarakat atau perlu adanya perbaikan mengenai kebijakan tersebut.

Menurut Nugroho (2017) Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan

---

<sup>11</sup> Bhakti Nur Avianto, Muhammad Hasbi, "Penerapan Kebijakan Penghapusan Sanksi Administrasi Pajak Kendaraan Bermotor di Kota Jakarta Selatan Tahun 2019", *Transparansi : Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi*, 3, No. 1, (2020) hal. 20 <https://ojs.stiami.ac.id/index.php/transparansi/article/view/800/pdf>

<sup>12</sup> Budi Winarno. *Kebijakan Publik: Teori dan Proses Edisi Revisi.* (Yogyakarta: Media Presindo. 2012).

langkah yang ada yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan di Indonesia.<sup>13</sup>

## 2.3 Model Implementasi Kebijakan

### 2.3.1 Model Mazmanian dan Sabtier

Implementasi Model Mazmanian dan Sabtier (dalam Nugroho 2017:739-740) mengemukakan bahwa implementasi adalah upaya melaksanakan keputusan kebijakan. Proses implementasi kebijakan ke dalam tiga variabel :<sup>14</sup>

1. Independen : mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keraguan objek dan perubahan seperti apa yang di kehendaki.
2. Intervening : kemampuan kebijakan untuk menstruktur proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakan, teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hierarkis diantara-Nya dan perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar dan variabel dilaur kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenan dengan indikator kondisi sosio-ekonomi dan teknologi dukungan publik, sikap dan risorsis dari konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi dan komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.

<sup>13</sup> Riant Nugroho, Public Policy Edisi 6, (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2017), hal. 728.

<sup>14</sup> Ibid, hal. 739-740.

3. **Dependen** : tahapan dalam proses implementasi dengan lima yaitu pemahaman dari lembaga atau badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan, objek, hasil nyata penerimaan atas hasil nyata tersebut dan akhirnya mengarah kepada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut ataupun keseluruhan kebijakan bersifat mendasar.

### 2.3.2 Model George Edward III

Implementasi Model George Edward III (dalam Nugroho 2017:747-748). George Edward III menyarankan untuk memperhatikan empat isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif yaitu komunikasi, sumber daya, diposisi atau sikap pelaksana, dan struktur birokrasi.<sup>15</sup>

#### 1. Komunikasi

Komunikasi berkenan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan kepada organisasi dan/atau publik dan sikap serta tanggapan dari pihak yang terlibat. Menurut George Edward III, terdapat tiga hal penting yang harus diperhatikan dalam proses komunikasi kebijakan yaitu transmisi, konsistensi, dan kejelasan (clarity).

##### a. Transmisi

Penyaluran komunikasi yang efektif akan menghasilkan suatu implementasi yang baik. Sering kali terdapat hambatan dalam penyaluran

---

<sup>15</sup> Ibid, hal. 747-748.

komunikasi seperti adanya pertentangan pendapat antar pelaksana, kesalahpahaman dan cara mengatasi perbedaan pendapat.

b. Konsistensi

Implementasi kebijakan dapat berjalan dengan baik apabila perintah pelaksanaan dapat terealisasi secara konsisten dan jelas. Konsistensi ini terkait dengan sikap, persepsi, dan respons dari pelaksana dalam memahami kebijakan secara jelas dan benar terhadap pedoman yang dilakukan.

c. Kejelasan

Kebijakan yang ingin diimplementasikan harus dilakukan dengan jelas sehingga para pelaksana mengetahui apa yang menjadi tujuan dan sasaran, serta substansi dari kebijakan publik tersebut sehingga akan mengetahui apa yang harus dipersiapkan serta dilaksanakan untuk mencapai kebijakan tersebut secara efektif dan efisien.

2. Sumber Daya

Berkenan dengan ketersediaan sumber daya pendukung.

a. Sumber Daya Manusia

Sumber daya manusia sebagai pelaksana kebijakan, dibutuhkan yang berkompeten dan memenuhi kualifikasi. Guna mendorong implementasi agar berjalan dengan baik, dibutuhkan SDM yang berkompeten serta memiliki keterampilan yang baik agar tujuan kebijakan dapat terealisasi secara optimal.



b. Kewenangan

Kewenangan dalam implementasi kebijakan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan dengan baik. Kewenangan merupakan otoritas serta validasi bagi pelaksana dalam menjalankan kebijakan yang ditetapkan. Ketika wewenang tidak dibuat, maka perintah untuk melaksanakan implementasi kekuatan para implementor tidak dapat berjalan dengan baik, sehingga dapat menggagalkan implementasi kebijakan publik

c. Anggaran

Sumber anggaran akan mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Disamping program tidak bisa dilaksanakan dengan optimal, keterbatasan anggaran menyebabkan diposisi para pelaku kebijakan rendah.

d. Sarana dan Prasarana

Sarana dan prasarana dalam sumber daya digunakan untuk mendukung terkait dengan tugas-tugas dan tanggung jawab yang ditetapkan untuk mencapai terselenggaranya pelaksanaan implementasi kebijakan

3. Diposisi atau sikap pelaksana

Berkenan dengan kesediaan dari para implementor untuk carry out kebijakan publik tersebut. Kecakapan saja tidak mencukupi, tanpa kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan.

#### 4. Struktur Organisasi

Berkenan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik.

#### 2.3.3 Model Van Meter dan Van Horn

Implementasi Model Van Meter dan Van Horn (dalam Nugroho 2017:737-738)

Model Van Meter dan Van Horn mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementor dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang mempengaruhi kebijakan publik adalah variabel :

1. Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi,
2. Karakteristik dari agen pelaksana/implementor,
3. Kondisi ekonomi, sosial, politik dan
4. Kecenderungan (disposition) dari pelaksanaan/implementor.<sup>16</sup>

#### 2.4 Kebijakan Publik

James Anderson dalam Nugroho mendefinisikan kebijakan publik merupakan arahan tindakan yang ditetapkan oleh seseorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau persoalan.<sup>17</sup>

Crarke E Cochran dalam Nugroho mendefinisikan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu

---

<sup>16</sup> Ibid, hal. 737-738.

<sup>17</sup> Riant Nugroho. Public Policy, (Jakarta: Kompas Gramedia, 2017), hal. 203.

lingkungan tertentu dengan ancaman dan peluang yang ada dimana kebijakan yang diusulkan tersebut ditunjukkan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu. <sup>18</sup>

Dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi pemerintah dalam menyelesaikan masalah-masalah publik dalam berbagai aspek kehidupan.

Stella Theodoulo dalam *Publik Policy: The Essential Readings* (2005) dalam Nugroho<sup>19</sup> mengemukakan bahwa proses kebijakan publik pada hakikatnya adalah pergerakan dari munculnya suatu masalah, untuk ditempatkan pada agenda kebijakan dan akhirnya, untuk diudangkan dan direfleksikan efektivitasnya. Proses kebijakan publik dapat dibagi menjadi enam tahapan diantara-Nya :

1. Pengenalan masalah (Problem Recognition)

Masalah yang berpotensi dimasukkan ke dalam agenda kebijakan publik yang diakui.

2. Pengaturan Agenda (Agenda Setting)

Masalah-masalah yang dianggap perlu diperhatikan dimasukkan ke dalam agenda.

3. Perumusan Kebijakan (Policy Formulation)

Berbagai kebijakan dibuat untuk mengatasi masalah yang telah ditetapkan di dalam agenda.

---

<sup>18</sup> Ibid, hal. 205.

<sup>19</sup> Ibid, hal. 205.

4. Adopsi Kebijakan (Policy Adoption)

Kebijakan resmi disepakati.

5. Implementasi Kebijakan ( Policy Implementation)

Kebijakan publik yang disepakati secara sah harus diterapkan.

6. Analisis Kebijakan dan Evaluasi (Policy Analysis dan Evaluation)

Kebijakan yang diterapkan dievaluasi efektivitasnya

Kebijakan publik dalam bentuk Undang-Undang atau Perda adalah jenis kebijakan publik yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau yang sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Kebijakan publik yang bisa langsung operasional antara lain Keppres, Inpres, Kepmen, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas, dan lain-lain. Berdasarkan pendapat ahli yang dikemukakan diatas dapat disimpulkan bahwa Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana dan Peraturan Gubernur 13 Tahun 2021 Tentang rencana kontijensi Penanggulangan Banjir merupakan sebuah kebijakan Publik

## 2.5 Penanggulangan Bencana

Menurut UU RI No.24/2007, Penanggulangan bencana Adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, rehabilitasi dan rekrontuksi.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Sembiring, Himpunan Peraturan Perundang-undangan RI: Penanggulangan bencana, hal.10.

Penanggulangan Bencana Tidak dapat dilaksanakan dengan mengandalkan suatu instansi saja, melainkan mutlak diperlukan adanya kerja sama antara instansi. Karena sebagai suatu sistem kerja sama, disini dapat secara langsung bersama-sama menangani proyek tertentu. Namun juga dapat secara partial yaitu tidak langsung, dimana saling melengkapi untuk penanggulangan bencana yang terjadi di suatu daerah.<sup>21</sup>

### 2.5.1 Siklus Penanggulangan Bencana

Siklus penanggulangan dibagi menjadi 3 periode yaitu <sup>22</sup>

1. Prabencana : pencegahan lebih difokuskan, kesiapsiagaan level medium.
2. Bencana : pada saat kejadian/ krisis, tanggap darurat menjadi kegiatan terpenting.
3. Pasca bencana : pemulihan dan Rekonstruksi menjadi proses paling penting setelah bencana

Kegiatan-kegiatan manajemen bencana

1. Pencegahan

Pencegahan merupakan upaya yang dilakukan untuk mencegah terjadinya bencana.

---

<sup>21</sup> Soeladi, Manajemen Bencana Alam Tsunami, (Yogyakarta: Balai Besar Penelitian dan Pengembangan Pelayanan Kesajahtera Sosial, 1995), hal. 9.

<sup>22</sup> Khambali I. Manajemen Penanggulangan Bencana Edisi I. (Yogyakarta: CV. Andi Ofset: 2017) hal. 15-16.

## 2. Mitigasi bencana :

Mitigasi bencana adalah serangkaian upaya untuk mengurangi risiko bencana baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana (UU 24/2007).

Bentuk mitigasi :

- a. Mitigasi Struktural ( membuat checkdam, bendungan, tanggul sungai, rumah tahan gempa dan lain-lain)
- b. Mitigasi Non Struktural (Peraturan Perundang-undangan, pelatihan dan lain-lain)

## 3. Kesiapsiagaan

Serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mengantisipasi bencana melalui pengorganisasian serta melalui langkah yang tepat guna dan berdaya guna. UU 24/2007) misalnya penyiapan sarana komunikasi, pos komandan, penyiapan lokasi evakuasi, rencana kontijensi dan sosialisasi peraturan/pedoman penanggulangan bencana

## 4. Peringatan dini

Serangkaian kegiatan pemberian peringatan sesegera mungkin kepada masyarakat tentang kemungkinan terjadinya bencana pada suatu tempat oleh lembaga yang berwenang.(UU 24/2007). Atau upaya untuk memberikan peringatan bahwa bencana kemungkinan akan segera terjadi.

Pemberian peringatan dini harus

- a. Menjangkau masyarakat
- b. Segera

- c. Tegas tidak membingungkan
  - d. Bersifat resmi
5. Tanggap darurat

Tanggap darurat adalah upaya yang dilakukan segera pada saat kejadian bencana untuk menanggulangi dampak yang ditimbulkan, terutama berupa penyelamatan korban, harta benda, evakuasi, dan pengungsian.

6. Bantuan darurat

Bantuan darurat merupakan upaya untuk memberikan bantuan berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan dasar berupa pangan, sandang, tempat tinggal sementara, kesehatan, sanitasi dan air bersih.

7. Pemulihan

- a. Proses pemulihan darurat kondisi masyarakat yang terkena bencana dengan memfungsikan kembali prasarana dan sarana pada keadaan semula.
- b. Upaya yang dilakukan adalah memperbaiki prasarana dan layanan dasar (jalan, listrik, air bersih, pasar, puskesmas dan lain-lain)

8. Rehabilitasi

Langka upaya yang diambil setelah kejadian bencana untuk membantu masyarakat memperbaiki rumahnya, fasilitas umum, fasilitas sosial penting, dan menghidupkan kembali roda perekonomian.

9. Rekonstruksi

Program jangka panjang menengah dan jangka panjang guna memperbaiki fisik, sosial dan ekonomi untuk mengembalikan kehidupan masyarakat pada kondisi yang sama atau lebih baik dari sebelumnya

## 2.6 Kerangka Berpikir

Kerangka berpikir ini berguna dalam memberikan gambaran kepada pembaca mengenai penelitian yang dilakukan oleh peneliti. Berikut kerangka berpikirnya :



Sumber : Data modifikasi peneliti 2023