

BAB II

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BERFIKIR, DAN PROPOSISI

2.1. Kajian Pustaka

Program Perlindungan Sosial Bencana (PPSB) merupakan program yang dikembangkan oleh pemerintah untuk memberikan bantuan sosial bagi masyarakat yang terdampak bencana. Program ini merupakan bagian dari kebijakan publik yang diterapkan oleh pemerintah untuk menyelesaikan masalah-masalah yang dihadapi masyarakat. Program ini dapat berupa kegiatan maupun program yang diimplementasikan oleh pemerintah untuk menangani masalah bencana yang terjadi di suatu wilayah. Program ini dikelola oleh Dinas Sosial Kota Bandung, yang bertugas untuk mengidentifikasi kebutuhan masyarakat yang terdampak bencana, menyusun rencana tindakan, serta melakukan koordinasi dengan berbagai pihak yang terkait dalam proses pemberian bantuan sosial bagi masyarakat yang terdampak bencana.

Risiko Bencana adalah potensi kerugian yang ditimbulkan akibat bencana pada suatu wilayah dalam kurun waktu tertentu yang dapat berupa kematian, luka, sakit, jiwa terancam, hilangnya rasa aman, mengungsi, kerusakan atau kehilangan harta dan gangguan kegiatan masyarakat. Risiko merupakan fungsi dari ancaman atau bahaya dengan kerentanan dan juga kapasitas. Risiko bencana dapat berkurang apabila kapasitas ditingkatkan atau kerentanan dikurangi, sedangkan risiko bencana dapat meningkat apabila kerentanan semakin tinggi dan kapasitas

semakin rendah. Melihat pengertian tersebut, maka kita sebenarnya sedang hidup bersama risiko bencana. Bencana yang setiap saat bisa mengancam, mungkin tidak bisa dicegah, tapi kita bisa melakukan upaya pengurangan risiko bencana. Oleh sebab itu, kita perlu memperkaya wawasan terkait bagaimana konsep dasar dan pengertian tentang risiko bencana. Mengenali risiko bencana bisa dimulai dari mengenali lingkungan di mana kita hidup. Beberapa contoh:

1. Jika kita hidup di wilayah pegunungan atau perbukitan terjal, maka risiko bencana bisa dikenali yaitu, apapun yang bisa menyebabkan tanah longsor.
2. Jika kita hidup dan menetap di sekitar gunung berapi, maka risiko bencana bisa dikenali seperti efek letusan gunung berapi.
3. Jika kita hidup di bantaran sungai atau daerah aliran sungai, maka risiko bencana bisa dikenali seperti banjir, banjir bandang, tanggul yang jebol.
4. Jika kita hidup di wilayah yang rawan gempa bumi, maka risiko bencana bisa dikenali seperti robohnya bangunan dan rumah, tanah retak-retak hingga longsor.
5. Jika kita hidup di wilayah pemukiman yang padat penduduk, maka risiko bencana bisa dikenali, yaitu apapun yang bisa menyebabkan terjadinya kebakaran.

Risiko bencana tersebut hanya beberapa contoh saja yang berpotensi menjadi sebuah kenyataan bencana atau bencana yang nyata-nyatanya. Misalnya ketika terjadi bencana kebakaran, kita mungkin tidak bisa menghentikan saat itu juga api yang sedang berkobar. Namun kita bisa mengurangi risiko yang diakibatkan oleh bencana kebakaran tersebut dengan

cara menyelamatkan jiwa dan harta benda yang masih mungkin diselamatkan. Setelah mengenali risiko bencana, maka baik pula untuk mengenali langkah-langkah pengurangan risiko bencana.

2.1.1. Kajian Penelitian Terdahulu

Sebagai penguat dalam laporan penelitian ini, penulis mencari referensi-referensi dari laporan skripsi yang berkaitan dengan judul skripsi penulis dan substansi yang sama sebagai perbandingan terhadap penelitian yang lain dengan konteks, tema, dan topik yang berkaitan atau berhubungan dengan permasalahan yang diteliti, yaitu kebijakan program Perlindungan Sosial Bencana yang dilakukan untuk mengatasi permasalahan bencana, penelitian terdahulu yang dibandingkan pun berkenaan dengan masalah lingkungan, yang mana penelitiannya sebagai berikut :

1. Evaluasi Program Kelurahan Tangguh Bencana di Kota Padang

Yang ditulis oleh Rimala Salwa. Metode penelitian pada penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Teori yang digunakan adalah teori evaluasi milik Stufflebeam. Teori ini membagi evaluasi menjadi empat macam yaitu, *Context Evaluation*, *Input Evaluation*, *Process Evaluation*, *Product Evaluation*.

Hasil dari penelitian diatas, tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengevaluasi atau menilai apakah program Perlindungan Sosial Bencana telah berjalan secara optimal dan apakah program tersebut layak untuk dilanjutkan. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan metode

deskriptif. Pemilihan informan dilakukan melalui purposive sampling. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara dan dokumentasi studi; kemudian data tersebut dianalisis melalui penyajian data, reduksi data, dan verifikasi dari data. Instrumen yang digunakan dalam penelitian ini adalah peneliti sendiri, pedoman wawancara berupa butir-butir soal yang telah disiapkan, sedangkan untuk dokumentasi pendukungnya terkait penelitian makan alat pendataan yang peneliti gunakan adalah kamera, handphone, dan alat perekam yang berguna untuk merekam wawancara dengan informan sehingga dapat memudahkan penyusunan data dan uji keabsahan data ini menggunakan triangulasi sumber teknik, dan kemudian data dianalisis dengan teknik data kualitatif. Sehingga hasilnya Dari penelitian ini dapat disimpulkan bahwa program yang telah dilakukan di Desa Lolong Belanti Kota Padang belum optimal dan tujuan program belum tercapai sebagai utuh (Salwa & Alhadi, 2019)

2. Evaluasi Implementasi Kebijakan Dalam Penanggulangan Bencana Banjir

Yang ditulis oleh Adinda Nurul Hikmah. Metode penelitian pada penelitian ini adalah *mixed methodology* yaitu sebagai upaya mengonbinasikan tipe penelitian kualitatif dan kuantitatif dengan menggunakan Teoeri evaluasi dari **Dunn**. Lokasi dari penelitian ini dilakukan pada perumahan Pondok Gede Permai (PGP), Jatiasih, Kota Bekasi

Hasil dari penelitian diatas, Tujuan penelitian ini untuk mengetahui penilaian implementasi kebijakan pada penanggulangan bencana banjir yg

diterapkan oleh pemerintah wilayah pada lingkungan perumahan tempat Pondok Gede Permai (PGP), Kota Bekasi, periode 2013-2014. Penelitian ini memakai pendekatan metodologi campuran buat evaluasi menggunakan William Dunn. Populasi pada penelitian ini merupakan rakyat perumahan pada Pondok Gede Permai, Jatiasih, Kota Bekasi. Teknik pengambilan sampel yg dipakai merupakan non probability pengambilan sampel menggunakan jenis *purposive* sampling & jumlah sampel sebesar 95 responden. Itu teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara terstruktur, angket, & studi literatur. Data dianalisis dengan memakai kombinasi pendekatan, yaitu kuesioner kuantitatif menggunakan skor tertinggi lima (5) & nilai terendah 1 (satu) dan data kualitatif menggunakan reduksi, penyajian data, & penarikan kesimpulan. Hasil penelitian ini memberitahukan bahwa penilaian terhadap implementasi kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah wilayah Kota Bekasi dievaluasi berhasil oleh mayoritas orang menggunakan nilai rata-rata 54 total responden (Hikmah, 2017).

3. Evaluasi Kebijakan Pasca Bencana (Studi Kasus Bencana di Sulawesi Tengah)

Yang ditulis oleh Muhammad Ahsan Samad, Erdiyansyah, Rina Wulandari. Metode penelitian pada penelitian ini adalah kualitatif dengan berbagai fenomenologi. Fokus penelitian pada paper ini adalah masyarakat kota Palu yang terdampak bencana dan bagaimana kebijakan pemerintah kota dalam menyikapi kondisi perekonomian pasca bencana.

Hasil dari penelitian diatas, Tujuan penelitian ini yaitu mengidentifikasi & menggambarkan evaluasi dampak & perilaku masyarakat terhadap kondisi perekonomian pasca bencana pada kota Palu & mengetahui kebijakan publik pemerintah setempat dalam menangani perkara tersebut. Menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus, studi *literature*, & pengolahan data sekunder berdasarkan berbagai elemen sosial. Selain itu pengambilan data dilakukan menggunakan cara wawancara pada narasumber yang merasakan dampak eksklusif berdasarkan bencana gempa, tsunami & likuifaksi pada Palu, Sigi & Donggala. Hasil penelitian menerangkan bahwa dampak pasca bencana yang dirasakan oleh masyarakat Kota Palu secara umum berada dalam klasifikasi “berat”. Kondisi sosial ekonomi masyarakat kota Palu meliputi beberapa aspek, mulai berdasarkan kondisi geografis yg berada dalam zona rawan bencana, kondisi kesehatan sangat memprihatinkan pasca bencana. Kesimpulan penelitain ini menunjukkan bahwa eskalasi bencana alam kota Palu dievaluasi relatif besar lantaran terdiri dari 3 macam bala yaitu Gempa Bumi, Tsunami & Liquifasi pada kurun waktu sama. Kota Palu adalah ibukota Provinsi sekaligus menjadi sentra ekonomi & pemerintahan Provinsi Sulawesi Tengah. Rusaknya infrastruktur perdagangan ditambah menggunakan adanya penjarahan yang massiv dari oknum masyarakat dalam gudang-gudang suplai logistik menyebabkan barang yang semestinya didistribusikan baik ke kota ataupun ke kabupaten akhirnya tidak bisa dilaksanakan (Samad et al., 2020).

Tabel 2.1
Kajian Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Persamaan dan Perbedaan			
			Teori Yang Digunakan	Pendekatan	Metode	Teknik Analisis
1	Rimala Salwa	Evaluasi Program Kelurahan Tangguh Bencana di Kota Padang	stuflebeam	kualitatif	deskriptif	Observasi, wawancara, dokumentasi
2	Adinda Nurul Hikmah	Evaluasi Implementasi Kebijakan Dalam Penanggulangan Bencana Banjir	William N Dunn	kuantitatif	kuesioner	observasi, wawancara terstruktur, angket, & studi literatur.
3	Nabila Hanun Zayain, Slamet Muchsin, Retno Wulan Sekarsari	Evaluasi Kebijakan Bencana Alam (Studi Kasus Penanganan Pasca Banjir di SDN 1 Bendoroto, Kecamatan Majungan, Kabupaten Trenggalek	Thomas R. Dye	kualitatif	deskriptif	Observasi, wawancara, dokumentasi, Catatan Lapangan

Sumber: Penulis 2023

Sedangkan untuk penelitian yang sekarang dilakukan oleh peneliti adalah sebagai berikut:

Penelitian Mohammad Hasbyel Fahmi (2023)

Penelitian Mohammad Hasbyel Fahmi (2023) dengan judul Implementasi Kebijakan Tentang Program Perlindungan Sosial Bencana oleh Dinas Sosial Kota Bandung. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Implementasi Program Perlindungan Sosial Bencana (PPSB) berdasarkan pada indikator Peningkatan sistem pelayanan bencana di tingkat kecamatan oleh Dinas Sosial Kota Bandung

Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif. Penelitian ini di dasarkan pada teori implementasi kebijakan **Hogwood (1984)** Dalam mengambil data yang dibutuhkan penulis melakukan teknik observasi, wawancara, dan dokumentasi.

2.1.2. Administrasi Publik

Administrasi Publik (*Public Administration*) atau Administrasi Negara adalah suatu bahasan ilmu sosial yang mempelajari tiga elemen penting kehidupan bernegara yang meliputi lembaga legislatif, yudikatif, dan eksekutif serta hal-hal yang berkaitan dengan publik yang meliputi kebijakan publik, manajemen publik, administrasi pembangunan, tujuan negara, dan etika yang mengatur penyelenggara negara. Secara sederhana, administrasi publik adalah ilmu yang mempelajari tentang bagaimana pengelolaan suatu organisasi publik.

Meskipun sama-sama mengkaji tentang organisasi, administrasi publik ini berbeda dengan ilmu manajemen: jika manajemen mengkaji tentang pengelolaan organisasi swasta, maka administrasi publik mengkaji tentang organisasi publik/pemerintah, seperti departemen-departemen, dan dinas-dinas, mulai dari tingkat kecamatan sampai tingkat pusat. Kajian ini termasuk mengenai birokrasi; penyusunan, pengimplementasian, dan pengevaluasian kebijakan publik; administrasi pembangunan; pemerintahan daerah; dan *good governance*. Administrasi adalah usaha dan kegiatan yang berkenaan dengan penyelenggaraan kebijaksanaan untuk mencapai tujuan.

Administrasi publik atau yang sebelumnya administrasi negara merupakan suatu proses yang dilakukan oleh sekelompok orang untuk bekerjasama mencapai tujuan bersama dengan cara yang efektif, efisien, dan rasional. Administrasi publik merupakan bagian dari ilmu sosial yang terdiri dari tiga elemen penting kehidupan bernegara, yaitu lembaga legislatif, yudikatif, dan eksekutif. Administrasi publik juga berkaitan dengan kebijakan publik, manajemen publik, administrasi pembangunan, tujuan negara, dan etika yang mengatur penyelenggaraan tata ruang negara.

Jika secara luas, administrasi publik ialah kegiatan untuk melakukan proses rangkaian kebijakan publik untuk diimplementasikan pada publik. Seperti yang dipaparkan oleh **White** dalam buku **Kadir (2020:45)** : “Dalam arti luas administrasi publik terdiri dari semua kegiatan yang bermaksud melaksanakan dan memaksakan kebijakan umum atas kebijakan negara”. Kegiatan yang dilakukan bermaksud untuk melaksanakan dan memaksakan kebijakan yang

sudah dibuat untuk diimplementasikan di negara terhadap masyarakat, yang mana semua kegiatan yang berkenaan dengan melaksanakan dan memaksakan kebijakan negara yang sudah dibuat merupakan secara garis besar disebut administrasi publik.

Namun seiring berkembangnya zaman yang mana adanya pergeseran paradigma yang memunculkan adanya Administrasi Publik bahwa administrasi tidak boleh bebas nilai dan harus menghayati, memperhatikan, dan mengatasi permasalahan sosial yang mendasari nilai-nilai berkembang dalam masyarakat. Menurut **Frederickson** dalam **Yuniningsih (2019:247)**, yang menyatakan bahwa administrasi publik harus memasukkan aspek pemerataan dan keadilan *sosial (social equity)* ke dalam konsep administrasi bahwa administrasi tidak dapat netral. Maka dari itu administrasi publik mengubah pola pikir yang selama ini menghambat terciptanya keadilan sosial. Sehingga tergesernya paradigma dalam konteks administrasi negara menjadi administrasi publik. Berubahnya konsep administrasi negara menjadi administrasi publik ini diikuti dengan perkembangan paradigma dalam administrasi negara, yaitu telah bergeser dari paradigma pengembangan administrasi semata (*empowering the administration*) kepada paradigma pemberdayaan masyarakat sebagai mitra dalam administrasi publik (*empowering the people to become partners in public administration*)

Secara sederhana, Administrasi Publik merupakan ilmu yang berkaitan dengan pemerintah atau publik dengan mempelajari tentang bagaimana pengelolaan suatu organisasi publik yang didalamnya terdapat birokrasi penyusunan, pengimplementasian, dan pengevaluasian kebijakan publik.

Administrasi pembangunan pemerintahan daerah atau *good governance* yang saat ini bahkan perkembangannya mencakupi kepublikan (*publicness*) atau yang biasa dikenal dengan nilai publik (*public value*). Berkenaan dengan hal tersebut menurut pendapat dari **Waldo** dalam buku “Pengantar Studi *Public Administration*” (2017:52) yang mengemukakan bahwa : “Administrasi Publik adalah organisasi dan manajemen manusia dan material (peralatannya) untuk pencapaian tujuan pemerintah/negara”. Organisasi dan manajemen yang dimana organisasi adalah pemerintah dan manajemen manusia merupakan aparatur/pemangku kebijakan yang menggerakkan atau sebagai penggerak didalam organisasi dengan memanfaatkan sumber daya yang ada (material/peralatannya) untuk pencapaian tujuan negara. Dalam melakukan proses pencapaian tujuannya, manajemen manusia menggunakan peralatannya dan material yang sudah ada baik sumber daya, anggaran, maupun hal lainnya yang berkaitan dengan pemanfaatan sumber daya terhadap penyelenggaraan kebijakan yang akan dilaksanakan. Sehingga hasil dari proses yang dilakukan oleh manajemen manusia dengan mengandalkan sumber daya sebagai alat untuk melakukan prosesnya pun menghasilkan tujuan yang tercapai, yang nantinya hasil pencapaian tujuannya merupakan bentuk pembangunan yang menguntungkan masyarakatnya

Selanjutnya menurut **Nigro dan Nigro** dalam buku **Yuniningsih, Dkk (2018:21)** yang berpendapat bahwa : “Administrasi publik adalah usaha kerjasama kelompok dalam organisasi negara meliputi cabang eksekutif, yudikatif, legislatif sehingga merupakan bagian dari proses politik yang berhubungan dengan sektor swasta dalam pemberian pelayanan kepada

masyarakat”. Seperti yang dipaparkan pada pengertian administrasi publik diawal bahwa administrasi publik berorientasi pada ilmu sosial yang didalamnya mencakup tiga elemen penting, yaitu eksekutif, yudikatif, dan legislatif. Hal ini menjadi gambaran pada konsep kebijakan program Perlindungan Sosial Bencana.

Adapun teori yang terkait dengan pengertian Administrasi Publik dalam buku Teori Administrasi Publik Menurut **Chandler & Plano** yang dikutip oleh **Pasolong (2017:8)** ia berpendapat bahwa : “Administrasi Publik adalah proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, menimplementasikan, dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik”. Proses sumber daya dan personel merupakan penggerak dan dorongan untuk tercapainya sebuah tujuan yang diinginkan organisasi dalam mengatasi permasalahan kebijakan publik, administrasi publik sebagai landasan untuk melakukan rangkaian kebijakan publik yang diformulasikan atas dasar permasalahan yang terjadi, adanya koordinasi dan organisir untuk memformulasikan kebijakan yang kemudian diimplementasikan secara terkelola atau *ter-manage* oleh *stakeholder* atau pihak yang terkait dalam kebijakan program yang dirumuskan dan kemudian keputusan-keputusan yang dibuat untuk memilih langkah apa yang selanjutnya akan dilakukan dalam melaksanakan kebijakan publik.

Melihat dari konteks yang berkenaan dengan administrasi publik sebagai landasan dalam perumusan kebijakan yang didalamnya pun memuat unsur teori yang berkaitan dengan permasalahan lingkungan sebagai salah satu upaya

pelayanan publik. Karena Pelayanan publik menjadi orientasi kebijakan dan kegiatan negara dan masyarakat

2.1.3. Analisis Kebijakan Publik

Kebijakan selalu menjadi polemik yang tak pernah berhenti dipermasalahkan baik itu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah maupun kebijakan yang dikeluarkan oleh pihak dunia usaha, instansi atau organisasi profit maupun non profit. Masyarakat senantiasa aktif membahas kebijakan baik kebijakan ke dalam organisasi maupun kebijakan keluar organisasi, serta menyoroti secara berkelanjutan setiap masalah yang timbul untuk mendapatkan kebijakan yang baik dan benar.

Secara etimologis, istilah kebijakan atau policy berasal dari bahasa Yunani “*polis*” berarti negara, kota yang kemudian masuk ke dalam bahasa Latin menjadi “*politia*” yang berarti negara. Kemudian di terjemahkan ke dalam bahasa Inggris “*policie*” yang artinya berkenaan dengan pengendalian masalah-masalah publik atau administrasi pemerintahan. Istilah “*kebijakan*” atau “*policy*” dipergunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok maupun suatu badan pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. **Covey** mengatakan bahwa kebijaksanaan adalah anak dari integritas yaitu integritas terhadap prinsip, dan ibunya adalah kerendahan hati dan ayahnya adalah keberanian. (*S. R. Covey, 2005 : 442*)

Kemudian kebijakan yang lebih bersifat ilmiah dan sistematis menyangkut analisis kebijakan publik, dimana kata publik (*public*) sendiri sebagian ahli

mengartikan negara. Misalnya saja **Islami (2007) dan Wahab (2008)** tetap mempertahankan istilah negara ketika menerjemahkan kata publik. Kata “*publik*” dalam kebijakan publik dapat dipahami ketika dikaitkan dengan istilah “*privat*”. Istilah publik dapat dirunut dari sejarah negara Yunani dan Romawi Kuno. Bangsa Yunani Kuno mengekspresikan kata publik sebagai *koinion* dan *privat* disamakan dengan *idion*. Bangsa Romawi Kuno menyebut publik dalam bahasa Romawi *res-publica* dan *privat* sebagai *respriva*. Dengan menelusuri literatur sejarah Romawi, **Gobetti (2007)** memilah istilah *privat* dalam kaitannya dengan individu Pendahuluan | 3 atau *person*; sedangkan publik merujuk pada komunitas atau negara.

Dunn mengemukakan pengertian analisis kebijakan dalam bukunya yang berjudul Analisis Kebijakan Publik. Menurutnya analisis kebijakan adalah “suatu aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses politik”. (**Dunn, 2003:43**). Sehubungan dengan hal-hal yang dikemukakan oleh pendapat para ahli di atas, maka analisis kebijakan merupakan aktivitas menciptakan pengetahuan tentang dan dalam proses pembuatan kebijakan. Dunn mengatakan keberhasilan analisis pembuatan kebijakan dapat dikembangkan melalui tiga proses, yaitu:

- 1) Proses pengkajian kebijakan, menyajikan metodologi untuk analisis kebijakan. Metodologi di sini adalah sistem standar, aturan, dan prosedur untuk menciptakan, menilai secara kritis, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan.
- 2) Proses pembuatan kebijakan adalah serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu: penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan.

- 3) Proses komunikasi kebijakan, merupakan upaya untuk meningkatkan proses pembuatan kebijakan berikut hasilnya. Dalam hal ini sebagai penciptaan dan penilaian kritis, pengetahuan yang relevan dengan kebijakan

Analisis kebijakan merupakan suatu proses kognitif, sementara pembuatan kebijakan bersifat politis. Keberadaan analisis kebijakan disebabkan banyaknya kebijakan yang tidak memuaskan. Kebijakan dianggap tidak memecahkan masalah, bahkan menciptakan masalah baru. Analisis kebijakan, diperlukan untuk mengetahui kebijakan apa yang cocok dalam proses pembuatan kebijakan. Kebijakan tersebut dibuat sesuai dengan masalah yang sedang dihadapi. Analisis dapat dikembangkan di awal pembuatan suatu kebijakan ataupun di akhir penerapan kebijakan.

Analisis kebijakan menurut Budi **Winarno** “berhubungan dengan penyelidikan dan deskripsi sebab akibat dan konsekuensi - konsekuensi kebijakan”. (**Winarno, 2005:27**). Analisis kebijakan adalah bentuk penelitian terapan yang dijadikan untuk mencapai tingkat pengetahuan yang lebih mendalam tentang isue-isue teknik sosial yang membawakan solusi-solusi yang lebih baik. Definisi analisis kebijakan di atas dapat disimpulkan bahwa analisis kebijakan merupakan suatu pengetahuan yang diperoleh melalui penelitian atau penyelidikan sebuah sebab akibat dari suatu kebijakan yang mampu memberikan jalan keluar dari berbagai macam alternatif program serta kinerja kebijakan.

2.1.4. Implementasi Kebijakan

Negara sebagai suatu organisasi publik selain mempunyai tujuan (*goals*) yang harus direalisasikan, ia juga mempunyai pelbagai permasalahan yang harus diatasi, dikurangi atau dicegah. Permasalahan tersebut bisa berasal dari masyarakat itu sendiri, bisa juga berasal sebagai dampak negatif dari kebijakan yang diambil oleh pemerintah.

Masalah yang harus diatasi oleh pemerintah adalah masalah publik, yaitu, nilai, kebutuhan atau peluang yang tak terwujudkan yang meskipun bisa diidentifikasi tetapi hanya mungkin dicapai lewat tindakan publik (**Dunn, 1994 : 58**). Karakteristik masalah publik yang harus diatasi selain bersifat interdependensi juga bersifat dinamis, sehingga pemecahannya memerlukan pendekatan holistik (*holistic approach*), yaitu pendekatan yang memandang masalah sebagai Studi Implementasi Kebijakan Publik bagian dari keseluruhan yang tidak dapat dipisahkan atau diukur sendirian.

Dengan demikian, karena masalah-masalah publik tidak bisa diatasi secara perorangan dan di samping itu dikehendaki pemecahan secara efektif dan efisien, maka mensyaratkan adanya proses perumusan masalah dan penetapan kebijakan. Hal ini dimaksudkan agar sekali suatu kebijakan publik ditetapkan dan diimplementasikan maka dampak positifnya akan dirasakan oleh publik secara luas, termasuk oleh pembuat kebijakan itu sendiri.

Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan penting dalam pembuatan kebijakan publik secara menyeluruh. Konsep dasar dari

implementasi kebijakan publik ialah mengacu terhadap rangkaian tindakan yang dibuat untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan. Untuk itu, dapat dilihat dari beberapa pendapat dari para ahli yang mengemukakan pengertian implementasi kebijakan publik.

Seperti pendapat menurut **Mulyadi (2015:26)** yang menyatakan bahwa : “Implementasi suatu kebijakan pada dasarnya adalah suatu perubahan atau transformasi yang bersifat multiorganisasi, dimana perubahan yang diterapkan melalui strategi implementasi kebijakan ini mengaitkan berbagai lapisan masyarakat”. Pengertian tersebut bahwa suatu kebijakan mampu merubah atau mentransformasikan suatu hal di dalam publik dengan dilakukannya implementasi kebijakan oleh multiorganisasi (pemangku kebijakan) dengan menerapkan hasil keputusan dari kebijakan yang dibuat kemudian diimplementasikan melalui strategi-strategi yang dibuat terhadap berbagai permasalahan yang ada pada masyarakat.

Kemudian pendapat menurut **Udoji** dalam **Mulyadi (2015:46)**, yang memaparkan implementasi kebijakan sebagai berikut : “Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan berupa impian atau rencana yang bagus, yang tersimpan rapi dalam arsip jika tidak dapat diimplementasikan”. Pelaksanaan kebijakan disebut penting karena inilah yang diinginkan masyarakat, bahkan lebih penting dari pembuatan kebijakan, disini yang dimaksud ialah jika pelaksanaan kebijakan tanpa dibuatnya dahulu kebijakan mungkin bisa terjadi, namun jika kebijakan sudah dibuat akan tetapi tidak dilaksanakan ini sama saja

tidak ada pengaruhnya terhadap persoalan yang ada pada publik, kebijakan yang sudah dibuat jika tidak diimplementasikan hanya akan menjadi sebuah arsip yang tidak penting, yang tidak ada sama sekali implikasinya terhadap pengaruh masyarakat.

Adapun pendapat Implementasi kebijakan berperspektif top-down yang dikembangkan oleh **Edward III** dalam **Agustino (2016:136)** : Yang menamakan “Model implementasi kebijakannya dengan istilah *Direct and Indirect Impact on Implementation*”. Dalam pendekatan yang diteorikan oleh **Edward III** tersebut, terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu : komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Masalah utama dari implementasi kebijakan terhadap administrasi publik ialah : *Lack of attention to implementation*. Dikatakannya, *without effective implementation to decision of policymakers will not be carried out successfully*. Pada teori Edward ini cenderung menyarankan untuk lebih memperhatikan isu pokok permasalahan yang muncul, yang mana masalah tersebut jika akan dilakukan implementasi kebijakan harus terlebih dahulu memahami isu pokoknya agar implementasi kebijakan menjadi efektif saat dilaksanakan.

Adapun Implementasi kebijakaan menurut **Hogwood (1984)** bahwa implementasi kebijakan adalah proses yang mengubah kebijakan yang ditetapkan menjadi tindakan nyata dilapangan. Implementasi kebijakan melibatkan banyak pihak, termasuk pemerintah, organisasi, dan individu, dan dapat mengalami hambatan dan kendala. Hoogwood dan Gunn juga menyatakan bahwa

implementasi kebijakan dapat dilihat sebagai proses evolusi yang terus berubah dan beradaptasi seiring dengan perubahan kondisi yang mendasar.

Menurut **Hogwood (1984)** ada tiga dimensi utama dalam implementasi kebijakan:

- 1) Dimensi struktural, yang meliputi organisasi, prosedur, dan sumber daya yang dibutuhkan untuk mengeksekusi kebijakan.
- 2) Dimensi proses, yang meliputi interaksi antara pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan, serta tingkat komitmen dan kapasitas yang dimiliki oleh pelaksana kebijakan.
- 3) Dimensi hasil, yang meliputi dampak yang dicapai oleh kebijakan dan efektivitas dari implementasi kebijakan tersebut

Hogwood (1984) merupakan pencetus teori implementasi kebijakan dengan pendekatan *The top down approach*. Menurutnya, terdapat beberapa syarat agar kebijakan dapat dilaksanakan secara sempurna yaitu:

- 1) Kondisi eksternal yang dihadapi oleh Badan atau Instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan serta kendala yang serius.
- 2) Tersedianya waktu dan sumber yang cukup memadai untuk pelaksanaan program.
- 3) Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
- 4) Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal.

- 5) Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
- 6) Hubungan saling ketergantungan harus sedikit.
- 7) Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
- 8) Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
- 9) Komunikasi dan koordinasi yang sempurna. Pihak-pihak yang memiliki wewenang dan kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Proses implementasi berlangsung melalui sejumlah tahap tertentu, biasanya diawali dengan tahapan pengesahan undang-undang, kemudian output kebijaksanaan dalam bentuk pelaksanaan keputusan oleh badan (instansi) pelaksana kesediaan. Proses pengimplementasian suatu kebijakan dipengaruhi oleh dua unsur yaitu adanya program (kebijaksanaan) yang dilaksanakan, adanya target group yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran, dan diharapkan akan menerima manfaat dari program kebijaksanaan, adanya unsur pelaksana (implementer) baik organisasi maupun perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan.

2.1.5. Program Kegiatan Perlindungan Sosial Bencana

Program Perlindungan Sosial Bencana (PPSB) merupakan kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah kota Bandung untuk memberikan bantuan sosial bagi masyarakat yang terdampak bencana. Program ini juga dikelola oleh Dinas Sosial Kota Bandung dan ditujukan untuk mengurangi risiko bencana yang dihadapi oleh

masyarakat, serta membantu masyarakat yang mengalami kerugian akibat bencana untuk dapat kembali normal kembali. Kebijakan PPSB ini terdiri dari beberapa program yang terkait dengan penanganan bencana, pencegahan bencana, dan pemulihan bencana. Program-program tersebut antara lain:

1) Program Tanggap Darurat

Program tanggap darurat bencana adalah program yang ditujukan untuk memberikan bantuan sosial bagi masyarakat yang terdampak bencana dengan cepat dan tepat sasaran. Program ini merupakan tindak lanjut dari kebijakan PPSB yang diterapkan oleh pemerintah kota Bandung, dan merupakan bagian dari mekanisme penanganan bencana yang bertujuan untuk mengurangi dampak negatif yang ditimbulkan oleh bencana tersebut.

Program tanggap darurat bencana terdiri dari beberapa kegiatan yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Bandung, diantaranya:

- Menyalurkan bantuan sosial bagi masyarakat yang terdampak bencana, seperti bantuan makanan, obat-obatan, pakaian, dan peralatan rumah tangga
- Mengelola posko bencana yang bertugas sebagai pusat koordinasi dan pelayanan bagi masyarakat yang terdampak bencana
- Melakukan evakuasi bagi masyarakat yang terancam oleh bencana dan menyediakan tempat penampungan sementara bagi para pengungsi

- Melakukan tindakan *preventive* dan pengamanan terhadap bencana yang masih aktif, seperti menutup jalan atau memasang pagar pengaman

2) Program peningkatan kapasitas masyarakat dalam menghadapi bencana

Program peningkatan kapasitas masyarakat dalam menghadapi bencana adalah program yang ditujukan untuk meningkatkan kemampuan masyarakat dalam menghadapi bencana, agar mampu mengurangi risiko yang ditimbulkan oleh bencana tersebut. Program ini merupakan bagian dari kebijakan PPSB yang diterapkan oleh Dinas Sosial Kota Bandung, dan dilaksanakan secara terus-menerus sebagai upaya preventif terhadap bencana.

Program peningkatan kapasitas masyarakat terdiri dari beberapa kegiatan yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Bandung, diantaranya:

- Penyuluhan dan sosialisasi tentang cara menghadapi bencana, seperti cara menyimpan makanan dan obat-obatan, cara mempersiapkan diri dan keluarga, dan cara bertindak saat terjadi bencana
- Pendidikan dan pelatihan tentang cara mengantisipasi dan mengurangi risiko bencana, seperti cara membuat rencana kontingensi, cara membuat peta risiko, dan cara menggunakan peralatan pemadam kebakaran
- Penyediaan alat-alat keamanan dan perlengkapan darurat bagi masyarakat, seperti topi, pelampung, dan alat penyalur bantuan

- Penyiapan dan pemeliharaan fasilitas-fasilitas penanganan bencana, seperti posko bencana, tempat

3) Program pencegahan bencana

Program pencegahan bencana adalah program yang ditujukan untuk mencegah terjadinya bencana, dengan melakukan tindakan-tindakan yang bertujuan untuk mengurangi risiko bencana di suatu wilayah. Program ini merupakan bagian dari kebijakan PPSB yang diterapkan oleh Dinas Sosial Kota Bandung, dan dilaksanakan secara terus-menerus sebagai upaya preventif terhadap bencana. Program pencegahan bencana terdiri dari beberapa kegiatan yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Bandung, diantaranya:

- Penyusunan dan pemantauan rencana pencegahan bencana di wilayah Kota Bandung
- Penyiapan fasilitas-fasilitas pencegahan bencana, seperti sistem pengendalian banjir, jalur evakuasi, dan sistem peringatan dini
- Penyelenggaraan program-program pengembangan kewaspadaan masyarakat, seperti pelatihan dan sosialisasi tentang cara menghadapi bencana
- Penyiapan dan pemeliharaan peralatan-peralatan pencegahan bencana, seperti alat pemadam kebakaran, peralatan penanggulangan kebakaran hutan, dan peralatan pemadaman banjir

4) Program pemulihan bencana

Program pemulihan bencana adalah program yang ditujukan untuk memulihkan keadaan setelah terjadinya bencana, dengan melakukan tindakan-tindakan yang bertujuan untuk mengembalikan keadaan seperti sedia kala di wilayah yang terdampak bencana. Program ini merupakan bagian dari kebijakan PPSB yang diterapkan oleh Dinas Sosial Kota Bandung, dan dilaksanakan setelah terjadinya bencana.

Program pemulihan bencana terdiri dari beberapa kegiatan yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Bandung, diantaranya:

- Penyiapan laporan dan rencana pemulihan bencana di wilayah Kota Bandung
- Penyiapan fasilitas-fasilitas pemulihan bencana, seperti pusat pengungsian, tempat perawatan korban, dan sistem distribusi bantuan
- Penyiapan dan pemeliharaan peralatan-peralatan pemulihan bencana, seperti alat-alat pertanian, peralatan bangunan, dan peralatan kesehatan
- Penyiapan dana pemulihan bencana, yang bertujuan untuk mendukung kegiatan-kegiatan pemulihan yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Bandung

2.2. Kerangka Berpikir

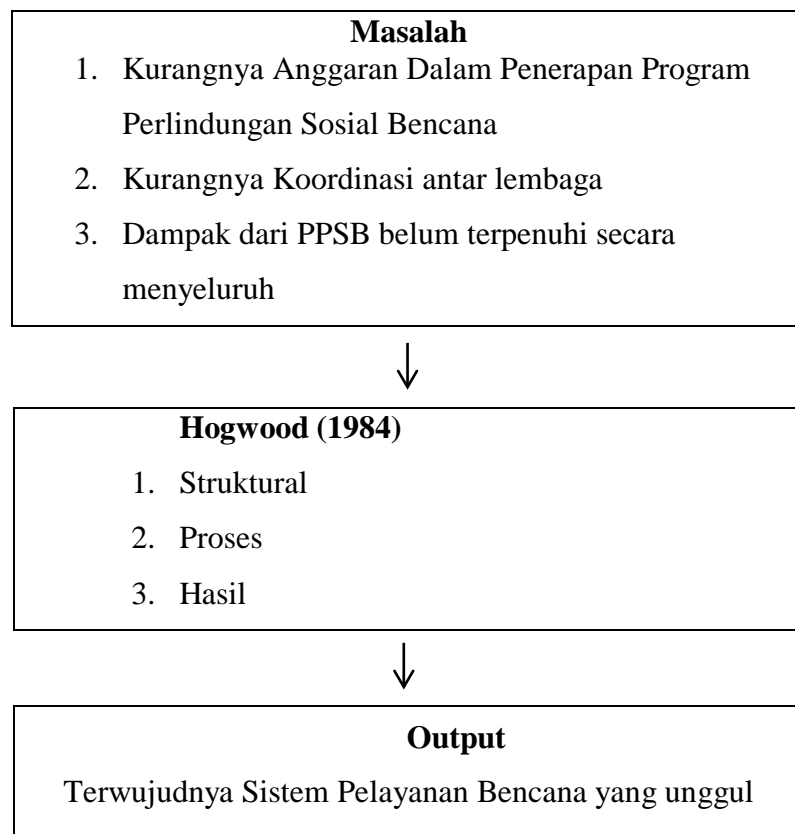
Kerangka berfikir menjadi sebuah alur dalam tahap penyusunan skripsi yang dilakukan peneliti dalam membuat konsep yang didalamnya memiliki keterkaitan antara variabel satu dengan variabel lainnya dengan teori sebagai landasan dalam berpikir yang bertujuan untuk mempermudah dan memahami beberapa variabel data yang dihimpun oleh peneliti ke dalam skripsi ini. Seperti yang dipaparkan Menurut **Sugiyono (2017:60)** yang mengemukakan bahwa kerangka berpikir merupakan model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan dengan berbagai faktor yang telah diidentifikasi sebagai masalah yang penting.

Dalam proses penyelenggaraan kebijakan program Perlindungan Sosial Bencana yang dibuat oleh Dinas Kota Bandung, tentu saja prosesnya pun mencakupi beberapa tahap yang menjadi landasan kerangka dalam mencapai keberhasilan kebijakannya, yang mana konsep atau kerangkanya berdasarkan teori terkemuka. dan peneliti menggunakan kerangka berpikir sebagai acuan terhadap kebijakan Dinas Sosial Kota Bandung tersebut yang dikemukakan oleh **Hogwood (1984)** Kerangka berpikir dalam proses penyelenggaraan kebijakan program Perlindungan Sosial Bencana Kota Bandung berdasarkan teori Hogwood dan Gunter dapat diterapkan sebagai Penanganan untuk mengatasi kurangnya Anggaran dalam penerapan Program Perlindungan Sosial Bencana oleh Dinas Sosial Kota Bandung

Kurangnya anggaran dapat menjadi kendala dalam penerapan Program Perlindungan Sosial Bencana oleh Dinas Sosial Kota Bandung. Dalam situasi

bencana, Dinas Sosial Kota Bandung membutuhkan anggaran yang mencukupi untuk menyediakan kebutuhan dasar dan mendistribusikan bantuan kepada korban yang terkena dampak bencana. Beberapa kebutuhannya meliputi bantuan sosial berupa sembako maupun uang tunai, anggaran yang didistribusikan kepada masyarakat yang terkena dampak dari bencana tersebut diberikan guna untuk meringankan beban yang dialami oleh warga yang terkena dampak bencana, adanya bantuan melalui program perlindungan sosial bencana tersebut agar terciptanya kesejahteraan masyarakat, khususnya masyarakat yang sangat membutuhkan dikala sedang mengalami bencana sosial.

Peneliti menemukan masalah yang muncul pada kebijakan program Perlindungan Sosial Bencana Kota Bandung yang saat ini sudah berjalan. Masalah yang muncul saat peneliti temukan melalui tolak ukur kerangka berfikir yang peneliti buat sebagai acuan peneliti dalam mencari permasalahan yang muncul terhadap program perlindungan sosial bencana yang dilakukan Dinas Sosial Kota Bandung dengan beberapa aspek yang meliputi penataan masalah terhadap kurangnya anggaran pada program tersebut, kemudian urgensi daripada program yang dilaksanakan, hingga kepada output yang dirasakan oleh masyarakat.



Gambar 2. 1 Kerangka Berfikir

Berkenaan dengan kerangka berfikir diatas terhadap permasalahan Implementasi Kebijakan Program Perlindungan Sosial Bencana (PPSB) oleh Dinas Sosial Kota Bandung yang mana peneliti menggunakan teori **Hogwood (1984)** meliputi tiga dimensi, diantaranya :

- 1) Dimensi struktural, yang meliputi organisasi, prosedur, dan sumber daya yang dibutuhkan untuk mengeksekusi kebijakan. Yang mana saat ini Dinas Sosial Kota Bandung masih terkendala terkait masalah sumber daya yang dibutuhkan dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan kebijakan program perlindungan sosial bencana di Kota Bandung, adapun mengenai anggaran yang minim terhadap urgensi pelaksanaan kebijakan

program perlindungan sosial bencana di Dinas Sosial Kota Bandung, hal tersebut berpengaruh terhadap pelaksanaan atau proses yang dilalui dalam mengimplementasikan program sosial bencana terhadap masyarakat yang terkena dampaknya.

- 2) Dimensi proses, yang meliputi interaksi antara pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan, ini mengacu pada sinergitas antara instansi terhadap kecamatan dan Dinas Sosial, koordinasi dan komunikasi Dinas Sosial Kota Bandung terhadap seluruh Kecamatan di Kota Bandung dalam melakukan dan mensosialisasikan program kebijakan sosial bencana ini masih belum tersosialisasikan secara menyeluruh terhadap seluruh wilayah di Kota Bandung, sehingga kurangnya sinergitas dan integrasi melalui sistem pelayanan bencana yang unggul dalam upaya memudahkan koordinasi dan komunikasi terhadap pelaksanaan program tersebut.
- 3) Dimensi hasil, yang meliputi dampak yang dicapai oleh kebijakan dan efektivitas dari implementasi kebijakan tersebut belum sepenuhnya merata dapat dirasakan oleh seluruh masyarakat yang terkena dampak bencana, hal ini dikarenakan kurangnya atau minimnya sumber daya dan komunikasi yang tidak mencukupi secara umum terhadap sasaran-sasaran atau target yang dilaksanakan, sehingga hasil atau *output* yang dirasakan pun belum sepenuhnya tersalurkan secara optimal.

2.3. Proposisi

Berkenaan dengan kerangka berfikir diatas sebagai acuan peneliti, maka proposisi yang dibuat terhadap Implementasi Kebijakan Tentang Program Perlindungan Sosial Bencana oleh Dinas Sosial Kota Bandung dalam menangani penerapan programnya diperlukan anggaran yang mencukupi guna tercapainya tujuan yang diinginkan, sehingga program tersebut dapat terealisasi dengan optimal bilamana memperhatikan beberapa dimensi, yaitu Struktural, Proses, dan Hasil agar terwujudnya sistem pelayanan bencana yang unggul.