

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Hasil Penelitian Terdahulu

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis perbandingan antara kondisi nyata dengan teori yang relevan, serta meninjau pendekatan yang diterapkan pada penelitian sebelumnya.

1. Penelitian Radani (2024) mahasiswa program Studi Administrasi Publik, Penelitian yang dilakukan oleh Radani (2024), mahasiswa Program Studi Administrasi Publik di Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi (STIA) Amuntai, berjudul **"Manajemen Penanggulangan Bencana Banjir Pada Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Hulu Sungai Utara (Studi Kasus Amuntai Selatan Dan Amuntai Tengah Kabupaten Hulu Sungai Utara)"**. Fokus utama penelitian ini adalah mengevaluasi efektivitas kinerja BPBD dalam mengelola siklus bencana di wilayah terdampak.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara administratif dan prosedural, manajemen penanggulangan bencana banjir oleh BPBD Kabupaten HSU telah berjalan dengan kategori cukup baik. Namun, secara substansial, Radani menemukan adanya gap yang signifikan pada tahap pencegahan, di mana program yang dijalankan masih bersifat konvensional dan terbatas pada kegiatan sosialisasi normatif serta pemberian peringatan dini yang belum terintegrasi secara teknologi. Hal ini mengindikasikan bahwa fungsi

mitigasi belum menyentuh aspek substansi yang mampu mengubah pola perilaku masyarakat secara permanen.

Pada aspek operasional di tahap siaga darurat, penelitian tersebut mengungkap hambatan kritis berupa keterbatasan sarana prasarana dan peralatan evakuasi yang tidak sebanding dengan luasnya cakupan wilayah terdampak di Amuntai Selatan dan Amuntai Tengah. Selain itu, rasio jumlah petugas pelaksana di lapangan dinilai masih minim, sehingga respons terhadap situasi darurat seringkali mengalami kendala mobilitas.

Lebih lanjut, Radani menyoroti kelemahan pada tahap evaluasi pascabencana yang cenderung bersifat administratif-statistik; proses ini hanya terhenti pada pendataan kerusakan fisik dan harta benda tanpa dibarengi dengan tindak lanjut rehabilitasi atau rekonstruksi yang mendalam dan berkelanjutan. Sebagai rekomendasi strategis, penelitian tersebut menekankan urgensi penguatan aspek manajerial melalui penambahan infrastruktur pendukung, peningkatan kompetensi teknis Sumber Daya Manusia (SDM), serta perlunya perluasan jangkauan program mitigasi agar lebih inklusif dan optimal, khususnya bagi wilayah Kecamatan Amuntai Tengah yang memiliki kerentanan geografis cukup tinggi.

2. Penelitian Riswandi Ahdiat (2024) mahasiswa program Studi Ilmu Penelitian yang dilakukan oleh Riswandi Ahdiat (2024), mahasiswa Program Studi Ilmu Administrasi Publik di Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi (STIA) Amuntai, berjudul **"Implementasi Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2017 Tentang Penanggulangan Kabut Asap di Kabupaten Hulu Sungai Utara"**. Fokus utama dalam kajian ini adalah

membedah efektivitas pelaksanaan regulasi daerah dalam menangani fenomena kebakaran hutan dan lahan yang berdampak pada krisis kabut asap di wilayah Kabupaten Hulu Sungai Utara.

Hasil penelitian mengungkap bahwa implementasi kebijakan tersebut masih menghadapi kendala yang cukup kompleks dan bersifat multidimensi di lapangan. Temuan empiris menunjukkan adanya kesenjangan kognitif di tingkat akar rumput, di mana masyarakat luas masih belum memahami secara utuh substansi serta sanksi yang tertuang dalam Perda mengenai penanggulangan kabut asap. Rendahnya literasi hukum ini berimplikasi pada minimnya pengawasan partisipatif dari masyarakat dalam upaya pencegahan pembakaran lahan secara mandiri.

Dari sisi kinerja birokrasi, Riswandi menyoroti bahwa mekanisme komunikasi dan diseminasi informasi dari pemerintah daerah dinilai kurang responsif. Himbauan terkait bahaya kabut asap dan larangan pembakaran lahan seringkali terlambat disampaikan (*time-lag*), sehingga tidak mampu mengejar eskalasi permasalahan yang terjadi secara cepat di lapangan. Kondisi ini diperparah dengan belum adanya solusi konkret atau skema alternatif yang diberikan pemerintah kepada masyarakat mengenai tata cara pengelolaan lahan yang efektif dan ramah lingkungan tanpa melalui pembakaran.

Dalam analisis akhir pengelolaannya, peneliti menekankan bahwa keberhasilan implementasi Perda tidak dapat dicapai hanya melalui pendekatan instruksi atau ancaman sanksi semata. Diperlukan penguatan pada aspek sosialisasi yang masif dan persuasif serta penyediaan solusi

teknis yang aplikatif bagi warga. Hal ini bertujuan agar kebijakan penanggulangan bencana di Kabupaten Hulu Sungai Utara tidak hanya bersifat *top-down*, tetapi juga mampu menyentuh akar permasalahan ekonomi dan sosial warga sehingga kepatuhan terhadap regulasi muncul sebagai kesadaran kolektif, bukan sekadar ketakutan akan hukum.

Adapun perbedaan penelitian yang dilakukan penulis dengan penelitian terdahulu diantaranya adalah:

1. Analisis yang Lebih Mendalam dan Spesifik

Dengan membatasi fokus hanya pada tahapan prabencana, penelitian ini mampu menggali fenomena di lapangan secara lebih tajam. Salah satu temuan pentingnya adalah keberhasilan mengungkap fakta empiris mengenai disfungsi instrumen teknologi peringatan dini atau *Early Warning System* (EWS) di Sungai Balangan yang terbengkalai selama 1,5 tahun tanpa penanganan teknis yang memadai. Kondisi ini memaksa pelaksana kebijakan untuk mengembalikan proses pemantauan debit air ke metode manual, yang berimplikasi langsung pada keterlambatan (*time-lag*) transmisi informasi kepada masyarakat.

2. Penggunaan Pisau Analisis yang Terstruktur

Penelitian ini membedah efektivitas regulasi menggunakan pendekatan teori implementasi kebijakan publik dari George C. Edwards III, yang bertumpu pada empat variabel: Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi, dan Struktur Birokrasi. Penggunaan teori ini menjadikan evaluasi terhadap kinerja pemerintah daerah serta alur birokrasi menjadi sangat terukur, sistematis, dan terarah.

3. Mengungkap Kesenjangan Komunikasi di Akar Rumput

Kajian ini tidak hanya mengevaluasi dari sudut pandang administratif atau prosedural pemerintah, melainkan juga memotret realitas sosial di tingkat masyarakat. Penelitian ini secara kritis menyoroti fenomena kesenjangan komunikasi, di mana masyarakat cenderung lebih mengandalkan jaringan informasi informal (relawan) dan insting membaca tanda-tanda alam, akibat sering terjadinya keterlambatan (*time-lag*) dalam transmisi peringatan resmi dari otoritas terkait.

4. Fokus pada Pemerataan Program Preventif Kesiapsiagaan

Penelitian ini memberikan tinjauan kritis terhadap pemerataan program preventif pemerintah daerah. Fokus kajian menyoroti implementasi program Desa Tangguh Bencana (Destana) yang sejauh ini jangkauannya masih belum efektif karena hanya terbatas pada wilayah percontohan, seperti Desa Pasar Senin dan Desa Kandang Halang, sementara desa-desa lain yang memiliki tingkat kerentanan serupa belum tersentuh oleh program kesiapsiagaan tersebut.

B. Tinjauan Teoritis

1. Kebijakan Publik

a. Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan merupakan bentuk rangkaian kegiatan yang berupa aktivitas atau membuat tentang keputusan rencana program oleh pihak pemerintah tersebut. Sedangkan menurut Fredrich dalam Marwiyah, (2022:12) “kebijakan adalah serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu

lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan dan kesempatan dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud”.

Menurut Eulau dan Prewitt dalam Agustino (2020:15) menyatakan kebijakan adalah keputusan tetap yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan (*repetitiveness*) tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut.

Berdasarkan kedua pengertian di atas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan atau keputusan terencana yang dibuat secara konsisten oleh aktor tertentu (seperti pemerintah, kelompok, atau individu) untuk mengatasi masalah dan mencapai tujuan spesifik. Selain itu, kebijakan tersebut mengikat, berkesinambungan, dan harus dipatuhi baik oleh pihak yang membuat keputusan maupun pihak yang menjadi sasaran dari kebijakan tersebut.

b. Teori Implementasi Kebijakan Model George C. Edwards III

Subarsono dalam Kendi (2024:4-7) menguraikan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan dan salah satu model implementasi menurut George Edwa:

1) Komunikasi

Implementasi melibatkan tiga aktor, yakni pemerintah, swasta dan masyarakat. Aktor-aktor tersebut berbeda peran, pemerintah sebagai pemilik program, swasta sebagai penyedia jasa layanan, dan masyarakat sebagai penikmat program atau kelompok

yang disasar. Informasi terkait kepentingan dan manfaat apa yang diperoleh masing-masing aktor haru.

2) Sumber Daya

Apabila tujuan dan sasaran kebijakan telah dikomunikasikan secara transparan dan akuntabel, namun tidak didukung oleh sumber daya yang memadai, maka kebijakan tersebut dipastikan tidak akan berjalan secara efektif. Sumber daya yang dimaksud adalah SDM yang kompetitif dan finansial. Tanpa sumber daya tersebut kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja. Meskipun sumber daya finansial memadai namun tidak dimanfaatkan secara tepat dipastikan kebijakan tersebut tidak mencapai hasil dan target yang diharapkan sesuai waktu yang ditetapkan.

Kemampuan sumber daya manusia yang dibutuhkan adalah kemampuan teoritik dan kemampuan praktik. Kemampuan teoritik berkaitan dengan kemampuan dalam memahami konsep atau teori yang berhubungan dengan karakteristik geografis dan karakteristik kelompok. Selain itu, infrastruktur dan ketersediaan sarana dan prasarana sebagai faktor pendukung tidak dapat diabaikan, karena berkaitan dengan akses publik terhadap apa yang menjadi preferensi mereka.

3) Disposisi

Pengetahuan akademik atau kemampuan teoritik dalam menterjemahkan dokumen kebijakan menjadi program dan

kegiatan tidaklah cukup untuk menentukan keberhasilan implementasi. Psikologis implementor cukup memberi dampak bagi keberhasilan implementasi. Komitmen dapat diukur melalui rasa tanggung jawab dan kesadaran sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Sebagai abdi negara seseorang berpegang teguh pada sumpah dan janji kepada negara akan tugas dan tanggung jawabnya, dan sebagai abdi masyarakat yaitu melakukan kewajibannya sebagai pelayan masyarakat sesuai lingkup tugasnya.

4) Struktur Birokrasi

Organisasi yang mengimplementasikan kebijakan publik berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi. Selain itu, sinkronisasi antara jenis program dan implementor yang kompetitif menjadi hal penting yang turut mewarnai keberhasilan implementasi. Apabila terdapat program dan kegiatan serupa yang dilakukan oleh dua instansi yang berbeda maka kejelasan dan spesifikasi program dan kegiatan haruslah didefinisikan secara tepat agar tidak terjadi turbulensi program.

c. Teori Tahapan Evaluasi Kebijakan

Evaluasi umumnya dilakukan untuk menilai sejauh mana kebijakan publik efektif dan dapat dipertanggungjawabkan kepada konstituennya. Tujuannya adalah untuk menilai sejauh mana pencapaian tujuan serta mengidentifikasi kesenjangan antara harapan dan kenyataan. Menurut Anderson dalam Winarno (2008:166), evaluasi

kebijakan dapat dianggap sebagai kegiatan yang melibatkan estimasi atau penilaian kebijakan, termasuk aspek substansi, implementasi, dan dampak pelaksanaannya. (Rantung 2024)

Evaluasi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sebuah kebijakan publik. Ia merupakan unsur yang penting dalam siklus kebijakan, sama pentingnya formulasi, dan implemetasi kebijakan. Oleh sebab itu kebijakan publik yang berkualitas hanya mungkin dicapai jika siklus itu mendapat perhatian seimbang, dalam hal formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan. Hal ini relevan dengan pendapat Dye (2002 : 45) bahwa evaluasi merupakan konsekwensi dari kebijakan publik. Sementara itu Winarno (2013: 93) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah suatu proses yang rumit dan panjang, mempunyai tahap-tahap kebijakan yang tiada akhir, meskipun ada "terminasi", tetapi ada tahap-tahap berikut yang memungkinkan lahirnya "reformulasi" untuk melahirkan kebijakankebijakan baru. (Saprudin 2020)

2. Implementasi Kebijakan

a. Pengertian Implementasi Kebijakan

Implementasi atau pelaksanaan kebijakan publik merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan. Tanpa adanya implementasi, suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan menjadi sia-sia. Oleh karena itu, implementasi kebijakan memiliki kedudukan yang sangat krusial dalam proses kebijakan publik. Abdoellah dan Rusfiana (2016: 57)

Sebagai tahapan, keberhasilan suatu kebijakan sangat bergantung pada bagaimana proses implementasi dijalankan; dokumen kebijakan yang sempurna sekalipun dapat mengalami kegagalan jika tidak diiringi dengan proses eksekusi yang baik. Terkait dengan hal tersebut, George C. Edwards III, sebagaimana dikutip dalam Subarsono (2011) melalui Pramono (2020: 4), berpandangan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel utama. Variabel-variabel tersebut meliputi:

1) Komunikasi

Komunikasi yaitu keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, dimana yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*), sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.

2) Sumberdaya

Meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, misalnya kompetensi implementor dan sumber daya finansial.

3) Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka implementor

tersebut dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

4) Struktur Birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek dari struktur organisasi adalah Standard Operating Procedure (SOP) dan fragmentasi koordinasi. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red tape, yakni prosedur birokrasi yang rumit, berbelit belit dan kompleks, yang menjadikan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

b. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Merujuk pada pernyataan Dewi (2022:147), terdapat sejumlah faktor yang memengaruhi kegagalan atau tidak tercapainya tujuan dari suatu kebijakan, di antaranya adalah:

- 1) Adanya sebuah kebijakan yang bertentangan dengan sistem nilai yang mengada

Apabila suatu kebijakan telah dipandang bertentangan secara ekstrim atau secara tajam dengan sistem nilai yang telah dianut oleh suatu masyarakat secara luas, atau kelompokkelompok tertentu secara umum maka dapat dipastikan apabila kebijakan publik yang hendak diimplementasikan bakal sulit untuk dapat terlaksana.

2) Tidak adanya suatu kepastian hukum

Tidak adanya suatu kepastian hukum, adanya ketidakjelasan aturan hukum, atau ketidakjelasan kebijakan-kebijakan yang saling bertentangan antara satu sama lain dapat menjadi salah satu sumber ketidakpatuhan warga pada kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Hal tersebut sangat mungkin untuk dapat terjadi karena kebijakan yang tidak jelas kebijakan yang bertentangan antar isinya, atau kebijakan yang ambigu dapat menimbulkan kesalah pengertian, sehingga dapat menimbulkan berkecenderungan untuk ditolak oleh warga untuk diimplementasikan.

3) Adanya keanggotaan seseorang dalam organisasi

Seseorang dapat dikatakan patuh atau tidak patuh pada peraturan atau kebijakan publik yang ditetapkan oleh pemerintah dapat disebabkan oleh keterlibatannya pada suatu organisasi tertentu apabila tujuan organisasi yang dimasuki oleh banyak orang yang terlibat dalam suatu organisasi atau gagasan dengan kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah maka mereka akan ingin bahkan makan mengejawantahkan atau melakukan ketetapan pemerintah itu dengan tulus dan jujur namun apabila tujuan organisasi yang dimasukinya bertolak belakang dengan ide dan gagasan organisasi tersebut, maka sesempurna apapun kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah akan menemui kesulitan untuk terimplementasi dengan baik.

4) Adanya konsep ketidakpatuhan secara selektif terhadap hukum

Masyarakat dapat patuh pada suatu jenis kebijakan tertentu tetapi terdapat juga yang tidak patuh pada jenis kebijakan lainnya. Terdapat orang yang patuh dalam kebijakan kriminalitas tetapi di waktu yang bersamaan mereka dapat tidak patuh dengan kebijakan pelarangan lainnya.

c. Tujuan Implementasi Kebijakan

Dalam Meutia (2017:78) Menurut Jones, implementasi merupakan proses yg penting dalam proses kebijakan, dan tak terpisahkan dari proses formulasi kebijakan. Menurut Udoji, 1981 Implementasi bahkan jauh lebih penting dari pembuatan kebijakan. Kebijakan hanya berupa impian atau rencana yg bagus dan tersimpan dalam arsip kalau tak diimplementasikan. Berdasarkan uraian di atas mengapa implementasi sangat penting karena penerapan dimasyakat sangat berpengaruh adalah tindakan yang dilakukan setelah suatu kebijakan ditetapkan melalui cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Karena Tujuan kebijakan adalah melakukan intervensi, dan implementasi adalah tindakan intervensi itu sendiri. Untuk melibatkan usaha dari *policy makers* untuk mempengaruhi *street level bureaucracy* (Lipsky) untuk memberikan pelayanan atau mengatur perilaku *target group*.

Kebijakan yang baik adalah kebijakan yang memiliki tujuan dan sasaran yang jelas, diharapkan tujuan dan sasaran yang dimaksud adalah dalam rangka mewujudkan kondisi yang lebih baik, yang diharapkan

oleh masyarakat. Dalam menguji apakah sebuah kebijakan hadir untuk kepentingan masyarakat atau bukan, dapat dilihat dari tujuan dan sasarannya. Jika setelah kebijakan dilaksanakan kemudian di klaim telah mencapai tujuan dan sasarannya oleh para aktor pelaksana kebijakan maka semestinya harus diikuti oleh terciptanya kondisi yang lebih baik, lebih kondusif, yang dirasakan oleh masyarakat sebagai target group. Kondisi yang dimaksud dapat berupa kondisi sosial, kondisi ekonomi, kondisi keamanan, dan kondisi fasilitas penunjang kehidupan masyarakat sehari-hari baik infra struktur maupun supra struktur. (Ashari dkk. 2024:52)

3. Penanggulangan Bencana

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia nomor 24 tahun 2007 tentang penanggulangan bencana, pada pasal 1 ayat 5 penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi.

Kapasitas daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana merupakan parameter krusial untuk menentukan keberhasilan upaya Pengurangan Risiko Bencana (PRB). Menurut Amri dkk. (2016:120), kapasitas daerah dalam penanggulangan bencana harus mengacu pada Sistem Penanggulangan Bencana Nasional yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana serta berbagai aturan turunannya.

Selain standar nasional, kapasitas daerah juga harus selaras dengan tata kelola pada skala internasional agar arah kebijakan pembangunan kapasitas memiliki dasar acuan yang komprehensif. Dalam konteks internasional, Kerangka Aksi Hyogo (KAH) atau *Hyogo Framework for Action* menjadi acuan fundamental. Sebagai salah satu negara yang meratifikasi KAH, Indonesia telah mengintegrasikan poin-poin kesepakatan tersebut ke dalam Sistem Penanggulangan Bencana Nasional, yang kemudian diwujudkan melalui lahirnya UU No. 24 Tahun 2007, Rencana Nasional Penanggulangan Bencana, serta Rencana Aksi Nasional PRB (Amri dkk., 2016).

Lebih lanjut, Amri dkk. (2016) menekankan bahwa arah kebijakan pembangunan kapasitas sangat dibutuhkan dalam penyusunan Rencana Penanggulangan Bencana (RPB). Oleh karena itu, kajian kapasitas suatu daerah menjadi langkah strategis untuk menyusun rencana induk penyelenggaraan penanggulangan bencana di tingkat daerah. Kajian ini harus mampu memetakan kapasitas umum daerah terhadap berbagai ancaman bencana di suatu kawasan.

Namun, tantangan yang sering muncul di lapangan adalah adanya pemahaman yang beragam antar daerah terkait peningkatan kapasitas, yang memicu terjadinya kesenjangan kapasitas. Hal ini diperumit oleh fakta bahwa pembangunan kapasitas berdasarkan Sistem Penanggulangan Bencana Nasional di tingkat daerah sangat bergantung pada tingkat kemampuan dan prioritas pembangunan yang berbeda-beda di setiap wilayah (Amri dkk., 2016).

Sebagai bentuk perwujudan kapasitas regulasi di tingkat lokal, Pemerintah Kabupaten Hulu Sungai Utara telah menetapkan Peraturan Daerah (Perda) HSU No. 6 Tahun 2022. Berdasarkan Pasal 11 Perda tersebut, penyelenggaraan penanggulangan bencana dilakukan secara berjenjang mulai dari tingkat Kabupaten, Kecamatan, hingga Desa, yang mencakup tiga tahapan utama: prabencana, tanggap darurat, dan pascabencana."

4. Tahap Prabencana

Secara administratif, tahap prabencana adalah seluruh rangkaian kegiatan yang dilakukan sebelum sebuah fenomena alam (seperti curah hujan tinggi) berubah menjadi bencana yang merugikan bagi kehidupan manusia. Tahap ini terbagi menjadi dua kondisi yaitu dalam kondisi tidak terjadi bencana dan dalam kondisi terdapat potensi bencana yang akan dijelaskan sebagai berikut:

a. Dalam Situasi Tidak Terjadi Bencana

Fokus pada perencanaan jangka panjang, pencegahan, dan pengurangan risiko dasar (seperti tata ruang).

b. Dalam Situasi Terdapat Potensi Bencana

Fokus pada kewaspadaan tingkat tinggi ketika ancaman sudah mulai terlihat (misalnya saat memasuki puncak musim penghujan).

Tujuannya adalah menciptakan masyarakat yang tangguh, sehingga ketika bencana datang, fungsi sosial dan pemerintahan tetap berjalan dengan gangguan minimal.

Tahap prabencana merupakan fase preventif yang dilakukan dalam situasi tidak terjadi bencana maupun situasi terdapat potensi bencana. Sesuai Pasal 12 Perda HSU No. 6 Tahun 2022, fokus utama tahap ini meliputi:

a. Mitigasi

Mitigasi bukan sekadar membangun tembok, melainkan strategi komprehensif untuk mengurangi daya rusak bencana serta meningkatkan ketangguhan masyarakat melalui kesiapsiagaan terencana dan berkelanjutan guna meminimalisir risiko dampak sosial-ekonomi yang lebih luas.

1) Mitigasi Struktural

Pembangunan infrastruktur seperti normalisasi sungai (pengerukan), pembuatan tanggul, pintu air, dan waduk retensi merupakan langkah teknis preventif yang mutlak dilakukan. Di wilayah seperti Hulu Sungai Utara, upaya terukur ini krusial untuk mengatur debit air guna mencegah luapan banjir yang masif.

2) Mitigasi Non Struktural

Pembuatan kebijakan seperti peraturan zonasi pemukiman (larangan membangun di bantaran sungai), edukasi kurikulum kebencanaan di sekolah, dan pelatihan simulasi evakuasi secara rutin.

b. Peringatan Dini

Sistem peringatan dini yang efektif dan komprehensif harus mampu memenuhi rantai komunikasi dari "hilir ke hulu" (*end-to-end*). Distribusi informasi mengenai potensi ancaman dari instansi terkait tidak boleh hanya terhenti sebagai tumpukan laporan di meja birokrasi, tetapi

harus tersampaikan dengan cepat, akurat, dan merata hingga ke telinga warga di kawasan pelosok yang paling rentan terdampak.

1) Akurasi Data

Penggunaan sensor ketinggian air otomatis (Automatic Water Level Recorder) yang akurat. Guna menjamin ketersediaan data *real-time* yang presisi sebagai dasar pengambilan keputusan darurat yang cepat dan tepat.

2) Kecepatan Diseminasi

Penggunaan berbagai kanal informasi mulai dari sirine, pengeras suara tempat ibadah, pesan singkat (SMS/WhatsApp Blast), hingga kearifan lokal (kentongan). Hal ini krusial untuk memastikan peringatan dini menjangkau seluruh lapisan masyarakat secara instan sebelum dampak bencana meluas.

3) Responsivitas

Masyarakat tidak hanya sekadar 'tahu' akan adanya banjir, tetapi juga memahami secara presisi ke mana harus mengevakuasi diri dalam waktu kurang dari 30 menit setelah peringatan dini diterima, sehingga potensi risiko jiwa dapat diminimalisir secara signifikan.

c. Kesiapsiagaan

Jika mitigasi bertujuan mengurangi risiko, kesiapsiagaan bertujuan memastikan respons yang efektif saat bencana benar-benar terjadi.

1) Rencana Kontinjensi

Penyusunan skenario terburuk dan pembagian tugas antar dinas (siapa melakukan apa).

2) Sumber Daya & Logistik

Penyiapan posko pengungsian, jalur evakuasi yang jelas, stok bahan pangan, obat-obatan, serta ketersediaan peralatan evakuasi seperti perahu karet yang selalu dalam kondisi prima.

3) Pengorganisasian Relawan

Pembentukan dan pelatihan kelompok masyarakat seperti Desa Tangguh Bencana (Destana) agar mereka mampu menjadi lini pertama sebelum bantuan pemerintah tiba.

5. Konsep Banjir

Banjir merupakan peristiwa ketika air menggenangi suatu wilayah yang biasanya tidak digenangi air dalam jangka waktu tertentu. Banjir biasanya terjadi karena curah hujan turun terus menerus dan mengakibatkan meluapnya air sungai, danau, laut atau drainase karena jumlah air yang melebihi daya tampung media penopang air dari curah hujan tadi. Banjir Selain disebabkan faktor alami, yaitu curah hujan yang tinggi, banjir juga terjadi karena ulah manusia. Contoh, berkurangnya kawasan resapan air karena alih fungsi lahan, penggundulan hutan yang meningkatkan erosi dan mendangkalan sungai, serta perilaku tidak bertanggung jawab seperti membuang sampah di sungai dan mendirikan hunian di bantaran sungai.

(Yanuarto dkk. 2019:32)

C. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran merupakan model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan dengan berbagai faktor yang telah diidentifikasi sebagai masalah penting. Dalam penelitian ini, masalah utama adalah kerentanan Kecamatan

Amuntai Tengah terhadap bencana banjir tahunan yang berdampak luas pada puluhan ribu jiwa dan ribuan rumah warga. Kondisi ini kemudian direspon oleh Pemerintah Kabupaten Hulu Sungai Utara melalui instrumen kebijakan berupa Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana.

Untuk melihat sejauh mana peraturan tersebut memberikan dampak nyata (bukan sekadar dokumen politik), maka diperlukan analisis implementasi menggunakan teori George C. Edward III. Teori ini digunakan untuk memotret proses pengadministrasian pedoman kebijakan guna menimbulkan akibat nyata pada masyarakat.

Alur pemikiran dalam penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut:

1. Kondisi Empiris (Masalah)

Kecamatan Amuntai Tengah merupakan wilayah dengan kompleksitas kerentanan yang tinggi. Berdasarkan fakta di lapangan, masalah utama yang diidentifikasi meliputi:

a) Kerentanan Geografis

Secara topografis, Amuntai Tengah merupakan titik pertemuan dua sungai besar, yaitu Sungai Tabalong dan Sungai Balangan. Kondisi ini menyebabkan wilayah tersebut menerima beban debit air kiriman secara simultan, yang memicu banjir luapan dengan durasi genangan yang lama.

b) Dampak pada Sektor Strategis

Sebagai pusat pemerintahan dan urat nadi ekonomi Kabupaten HSU, banjir di Amuntai Tengah mengakibatkan kelumpuhan layanan

publik dan kerugian ekonomi yang masif bagi warga, mengingat kawasan pasar dan kantor pemerintahan berada di titik rawan tergenang.

c) Gap Teknologi dan Mitigasi Struktural

Terdapat kendala pada variabel sumber daya teknologi, di mana sistem peringatan dini (*Early Warning System*) masih mengalami disfungsi dan cenderung bersifat manual.

d) Rendahnya Literasi Bencana

Masyarakat cenderung terjebak dalam *normalisasi* bencana, di mana banjir dianggap sebagai siklus tahunan biasa, sehingga partisipasi dalam perencanaan evakuasi dan kesiapsiagaan mandiri masih sangat minim.

2. Landasan Kebijakan

Implementasi kebijakan pada tahap prabencana di Kecamatan Amuntai Tengah berpijak pada hirarki regulasi yang memberikan mandat komprehensif bagi pelaksana kebijakan:

a. UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana

Menegaskan bahwa perlindungan masyarakat adalah tanggung jawab negara yang harus dilakukan secara terencana dan terpadu.

b. Permen PU No. 16/PRT/M/2013

Peraturan ini menjadi rujukan teknis yang spesifik dalam kebijakan penanggulangan keadaan darurat akibat tingginya daya rusak air. Di dalamnya, diatur secara komprehensif mengenai standar mitigasi infrastruktur fisik serta pedoman kesiapsiagaan guna meminimalisasi

dampak kerusakan, khususnya di wilayah perairan dan daerah aliran sungai.

c. Perda Kabupaten HSU No. 6 Tahun 2022

1) Pasal 11

Mengamankan mekanisme penanggulangan bencana yang sistematis dan berjenjang dari tingkat Kabupaten hingga ke tingkat Desa pada fase prabencana, tanggap darurat, dan pasca bencana.

2) Pasal 12

Mewajibkan Pemerintah Daerah untuk melaksanakan empat pilar prabencana. Peringatan Dini (informasi cepat), Pencegahan (mengurangi ancaman), Mitigasi (upaya struktural/non-struktural), dan Kesiapsiagaan (kemampuan merespons guna memperkecil korban jiwa dan harta benda).

3. Alat Analisis

Efektivitas mandat regulasi di atas akan dibedah melalui empat variabel variabel penentu menurut George C. Edward III:

a. Komunikasi

Fokus pada transmisi informasi yang transparan dan akuntabel kepada pelaksana dan masyarakat mengenai manfaat program prabencana. Kejelasan dan konsistensi penyampaian informasi mengenai program prabencana kepada pelaksana dan masyarakat.

b. Sumber Daya

Mencakup ketersediaan aparatur yang memiliki kapasitas teknis, kecukupan anggaran operasional, serta dukungan sumber daya

infrastruktur non-fisik seperti teknologi *Early Warning System* (EWS). Elemen-elemen ini menjadi pilar utama yang menentukan keberhasilan transformasi kebijakan dari sekadar rencana menjadi tindakan nyata yang efektif di lapangan.

c. Disposisi

Menilai perwujudan sikap, komitmen, dan rasa tanggung jawab aparat sebagai abdi negara dalam menjalankan langkah preventif. Peneliti mengamati bagaimana kecenderungan pelaksana dalam merespons hambatan teknis, seperti disfungsi alat sensor, sebagai bentuk manifestasi dari tanggung jawab pelayanan publik.

d. Struktur Birokrasi

Fokus pada adanya Standar Operasional Prosedur (SOP) dan sinkronisasi antarinstansi guna menghindari tumpang tindih turbulensi program.

4. Hasil yang Diharapkan

Melalui analisis ini, peneliti dapat mengetahui sejauh mana kebijakan prabencana memberikan nilai manfaat bagi masyarakat Amuntai Tengah serta mengidentifikasi faktor-faktor penghambat yang menyebabkan ketidakefektifan langkah-langkah preventif di lapangan.

Secara skematis, kerangka pemikiran dalam penelitian ini dapat digambarkan dalam bagan di bawah ini:

Gambar 2. 1

Kerangka Pemikiran

