

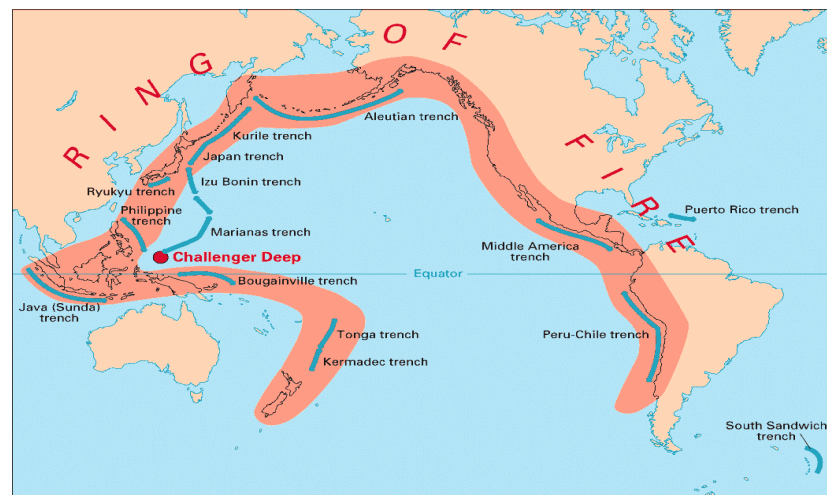
BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Menjadi salah satu dari sekian banyak negara yang terletak pada jalur Cincin Api Pasifik atau yang dapat disebut juga *Ring of Fire*, secara tidak langsung membuat Indonesia memiliki berbagai resiko bencana alam yang lebih tinggi seperti letusan gunung berapi, gempa bumi, hingga tsunami. *Ring of Fire* ialah istilah penyebutan untuk rangkaian jalur gunung berapi yang aktif dan tersebar di atas permukaan bumi. Digambarkan dengan bentuk tapal kuda yang berada di wilayah dengan panjang hingga 40.000 km dan seringkali dinamakan sebagai Sabuk Gempa Pasifik.¹

Gambar 1.1
Peta Ring of Fire atau Cincin Api Pasifik



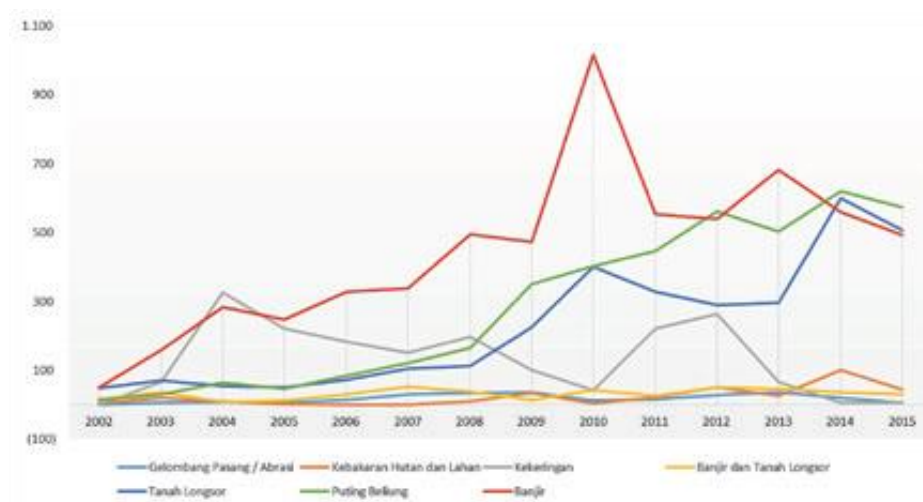
Sumber: Wikipedia

¹ Lihat <http://psb.ipb.ac.id/index.php/news/153-ring-of-fire> di akses pada 14 Februari 2019 pukul 10.31 WIB

Terjadinya sebuah rangkaian jalur gunung api ini ialah dari adanya batas antar lempeng bumi yang mengakibatkan terjadinya aktivitas seismografis berupa peristiwa kegempaan.² Indonesia juga terletak tepat di garis khatulistiwa dan merupakan negara kepulauan yang menyebabkan memiliki potensi yang tinggi untuk berbagai jenis bencana hidrometeorologi, seperti banjir, kekeringan, angin puting beliung, gelombang ekstrim dan abrasi serta kebakaran lahan dan hutan. Adanya perubahan iklim juga memengaruhi tingginya ancaman bencana hidrometeorologi di Indonesia.³

Gambar 1.2

Grafik Bencana Hidrometeorologis



Pada UU No 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana disebutkan bahwa pengertian dari bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang

² Nurmawati, Amelia. *Analisis Pergerakan Magma Gunung Merapi Dengan Menggunakan Diagram Serta Estimasi Peningkatan Volume Magma dengan Menggunakan Data Gravitasi*. Universitas Gadjah Mada. 2013. Hal.1

³ Badan Nasional Penanggulangan Bencana. *Rencana Nasional Penanggulangan Bencana 2015-2019*. Hal 1

mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor non alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.⁴

Terdapat tiga jenis bencana yang dapat dikategorikan, yaitu:

1. Bencana alam yang merupakan peristiwa alam yang disebabkan oleh adanya perubahan-perubahan alamiah yang terjadi dan bersifat merusak. Bencana alam cenderung lebih sulit untuk diketahui kapan terjadinya. Beberapa contoh dari bencana alam adalah tsunami, banjir, gempa bumi, gunung meletus, kekeringan, angin topan, dan tanah langsor.
2. Bencana non-alam ialah peristiwa terjadi tanpa dipengaruhi oleh faktor-faktor alam. Bencana non-alam yang dimaksud adalah seperti kecelakaan industri, atau epidemi dan wabah penyakit seperti yang sekarang sedang terjadi yaitu COVID-19.
3. Bencana sosial seringkali terjadi sebagai akibat dari tindakan manusia. Bencana ini meliputi konflik sosial, aksi terror, sabotase.

Menurut rilis resmi dari BNPB pada tahun 2018 lalu hingga pertengahan 2019, terdapat sebanyak 4.776 bencana alam yang terjadi di Indonesia. Dari jumlah bencana yang terjadi pada periode tersebut, bencana hidrometeorologi adalah jenis bencana yang paling dominan diantara bencana lainnya.

⁴ UU No 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana Pasal 1

Tabel 1.1
Jumlah Bencana Alam di Indonesia
Tahun 2018-2019

No.	Jenis Bencana	Jumlah
1.	Banjir	1,229
2.	Tanah Longsor	976
3.	Gelombang Pasang / Abrasi	58
4.	Puting Beliung	1,690
5.	Kekeringan	130
6.	Kebakaran Hutan dan Lahan	581
7.	Gempa Bumi	47
8.	Tsunami	2
9.	Gempa Bumi dan Tsunami	1
10.	Letusan Gunung Api	62
	JUMLAH	4,776

Sumber: Badan Nasional Penanggulangan Bencana Tahun 2019

Berdasarkan data tersebut, banjir dan puting beliung menempati urutan paling atas dengan jumlah kejadian lebih dari 1.000 sepanjang tahun 2018 hingga pertengahan tahun 2019. Kedua bencana ini memang menjadi bencana dengan frekuensi kejadian paling tinggi selama 10 tahun terakhir. Walaupun sempat terjadi kecenderungan penurunan jumlah kejadian dibandingkan dengan tahun 2006, namun banjir masih menjadi bencana alam yang paling dominan diantara bencana lainnya.⁵ Dengan jumlah bencana sebanyak itu, hal tersebut menjadikan Indonesia

⁵ BNPB. *Gema BNPB: Ketangguhan Bangsa Dalam Menghadapi Bencana*. Vol 7 No.1. April 2016. Hal 9-10.

sebagai salah satu negara dengan kerawanan bencana yang tinggi. Maka dari itu perencanaan dan pelaksanaan penanggulangan bencana harus dilaksanakan secara menyeluruh dan terpadu khususnya bencana hidrometeorologis seperti banjir, longsor kekeringan dan tsunami. Hal ini sangat penting karena penanggulangan bencana ialah suatu tindakan berkelanjutan yang memiliki pengaruh besar kepada kondisi di masa yang akan datang.

Penanggulangan bencana dalam UU No 24 tahun 2007 memiliki arti sebagai serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi.⁶ Di dalam Undang-undang yang sama juga disebutkan terdapat dua lembaga pemerintah yang berperan dalam hal kebencanaan ini antara lain Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD). Dua lembaga penanggulangan bencana yang telah disebutkan memiliki tugas dan fungsi yang tidak jauh berbeda yaitu melakukan koordinasi baik dalam tahap rencana maupun pada tahap pelaksanaan kegiatan serta sebelum, pada saat terjadi, dan pasca bencana ataupun kondisi darurat lainnya secara terpadu. Pengkoordinasian yang dilakukan mencakup pencegahan, kesiapsiagaan, penanganan darurat, dan pemulihan.⁷ Hanya saja yang membedakan kedua lembaga tersebut adalah skala wewenang dan posisinya dalam birokrasi yaitu dimana Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) memiliki posisi secara langsung dibawah perintah Presiden atau setara dengan menteri sedangkan Badan

⁶ UU No 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana Pasal 1 ayat (5)

⁷ Lihat https://id.wikipedia.org/wiki/Badan_Nasional_Penanggulangan_Bencana di akses pada Kamis, 14 Februari 2019 pukul 23.31 WIB

Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) bersifat regional sehingga memiliki posisi di bawah tanggung jawab kepala daerah.

BPBD memiliki cakupan yang sedikit lebih spesifik dan sempit dibandingkan dengan BNPB karena posisinya yang berada di lingkup regional. Dalam menjalankan tugasnya, fungsi dari BPBD⁸:

- a. Merumuskan dan menetapkan kebijakan terkait penanggulangan bencana dan menangani korban bencana secara cepat dan tepat, efektif dan efisien.
- b. Mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan penanggulangan bencana dengan terencana, terpadu, dan menyeluruh.

Berdasarkan fungsi diatas, dapat diketahui bahwa BPBD juga berwenang untuk melakukan perumusan kebijakan terkait dengan penanggulangan bencana yang ada di daerah. Namun, tiap daerah memiliki perbedaan karakteristik yang menjadikan adanya perbedaan penanganan dalam perumusan program oleh BPBD. Pasti akan terdapat perbedaan penanganan bagi daerah di dataran tinggi yang kebanyakan jenis bencananya adalah tanah longsor dan gunung meletus dan di daerah dataran rendah akan terjadi banjir dan angin puting beliung sehingga tidak memungkinkan untuk pemerintah pusat menangani permasalahan di tiap daerah di Indonesia dikarenakan perbedaan karakteristik daerah menyebabkan penanganan terhadap bencana juga berbeda. Hal ini juga yang mendasari dibentuknya BPBD untuk mengurus segala urusan kebencanaan di level regional yang lebih fleksibel dan disesuaikan dengan karakteristik masing-masing daerah.

⁸ UU No 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana Pasal 20

Adapun secara teoritis, pengaplikasian manajemen bencana ialah mencakup kegiatan pra-bencana, kegiatan pada saat bencana terjadi, dan kegiatan pasca-bencana. Pada kegiatan pra-bencana atau ketika situasi sebelum terjadinya bencana dapat didukung dengan upaya lain seperti⁹;

- a.) Pencegahan atau *Prevention*, yang ditujukan sebagai tahapan awal antisipasi untuk meminimalisasikan resiko kerugian akibat terjadinya bencana.
- b.) Mitigasi atau *Mitigation*, ialah upaya-upaya yang dilakukan dengan tujuan untuk mengurangi resiko pasca bencana. Mitigasi terbagi menjadi dua jenis yaitu mitigasi struktural yang mencakup pembangunan fisik dan mitigasi non structural yaitu peningkatan kapabilitas masyarakat dalam penanganan bencana.
- c.) Kesiapsiagaan atau *Preparedness*, pada upaya ini lebih banyak dilakukan oleh pemerintah atau lembaga yang *capable* dalam penanganan bencana dengan efektif dan efisien. Kesiapsiagaan biasanya mencakup tindakan yang tepat guna dan berdaya guna.

Dari tiga tahap yang telah dipaparkan, pada tahap kesiapsiagaan, BPBD Kota Semarang mengembangkan sebuah program yang disebut dengan Kelurahan Siaga Bencana (KSB). Dasar hukum pembentukan Kelurahan Siaga Bencana adalah PERMENSOS RI Nomor 128 Tahun 2011 Tentang Kampung Siaga

⁹ Habibullah. *Kebijakan Penanggulangan Bencana Berbasis Komunitas: Kampung Siaga Bencana dan Desa/Kelurahan Tangguh Bencana*. Pusat Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial RI. Informasi Vol. 18, No. 02, Tahun 2013.

Bencana dan PERDA Kota Semarang Nomor 13 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana.

Kelurahan Siaga Bencana (KSB) adalah kelurahan yang memiliki kemampuan mandiri untuk beradaptasi dan menghadapi ancaman bencana, serta memulihkan diri dengan segera dari dampak bencana yang merugikan jika terkena bencana. Dengan demikian sebuah Kelurahan Siaga Bencana adalah sebuah kelurahan yang memiliki kemampuan untuk mengenali ancaman di wilayahnya dan mampu mengorganisir sumber daya masyarakat untuk mengurangi kerentanan dan sekaligus meningkatkan kapasitas demi mengurangi risiko bencana.¹⁰ Dibentuknya KSB ditujukan untuk melahirkan masyarakat yang lebih tanggap bencana yang berarti masyarakat dapat secara mandiri menghadapi dan menangani ancaman bencana yang akan terjadi di sekitarnya. Dalam pembentukannya, KSB memberdayakan masyarakat setempat sebagai anggota yang menjalankan kegiatan-kegiatan kebencanaan. Kelurahan siaga bencana yang telah terbentuk tersebut diharapkan dapat menjadi perpanjangan tangan dari pemerintah daerah pusat dalam penanggulangan bencana.

Sejak dibentuk pada tahun 2011 hingga tahun 2020 ini, telah ada 56 kelurahan yang termasuk kedalam Kelurahan Siaga Bencana di Kota Semarang. Menurut wawancara penulis dengan Kepala Seksi Kesiapsiagaan BPBD Kota Semarang, Pak Maryoto, jumlah KSB di Semarang ini akan terus bertambah dan diputuskan melalui RPJMD setiap 5 tahun sekali.

¹⁰ Zahirah Zahrah. Implementasi Program Kelurahan Siaga Bencana (KSB) di Kecamatan Ngaliyan Kota Semarang. Jurnal. Departemen Administrasi Publik. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik. Universitas Diponegoro.

Tabel 1.2
Daftar KSB di Kota Semarang
Tahun 2011 – 2020

No.	Kecamatan	Kelurahan	Jenis Kerawanan Bencana	Tahun Pembentukan
1.	Semarang Tengah	Jagalan	Kebakaran & Banjir	2014
2.	Semarang Timur	Kemijen	Banjir / Rob	2013
		Mlatiharjo	Banjir / Rob	2018
3.	Semarang Barat	Kembangarum	Tanah Longsor	2014
		Ngemplak Simongan	Banjir / Longsor	2017
		Krobokan	Banjir Bandang	2017
		Manyaran	Banjir Bandang	2017
		Cabean	Banjir Bandang	2017
4.	Semarang Utara	Bandarharjo	Banjir / Rob	2012
		Tanjung Mas	Banjir / Rob	2014
		Panggung Lor	Banjir Bandang	2017
		Bulu Lor	Banjir Bandang	2017
5.	Semarang Selatan	Randusari	Tanah Longsor	2014
		Bulustalan	Banjir Bandang	2017
6.	Gayamsari	Kaligawe	Kebakaran & Banjir	2012
		Tambakrejo	Banjir/Rob	2019
		Sawah Besar	Banjir/Rob	2019
7.	Pedurungan	Muktiharjo Kidul	Banjir	2014
8.	Gajah Mungkur	Lempong Sari	Tanah Longsor	2012
		Petompon	Banjir Bandang	2017
		Gajahmungkur	Tanah Longsor	2018
		Bendan Duwur	Tanah Longsor	2020
		Bendan Ngisor	Tanah Longsor	2020

9.	Tembalang	Rowosari	Banjir / Kekeringan	2014
		Meteseh	Kebakaran & Banjir	2017
		Tangdang	Tanah Longsor	2020
		Jangli	Tanah Longsor	2020
10.	Banyumanik	Tinjomoyo	Tanah Longsor	2014
		Pudak Payung	Tanah Longsor	2018
		Gedawang	Tanah Longsor	2019
		Srondol Wetan	Tanah Longsor	2019
		Jambungan	Tanah Longsor	2019
		Ngesrep	Tanah Longsor	2019
		Srondol Kulon	Tanah Longsor	2019
11.	Gunungpati	Sukorejo	Tanah Longsor/Gerak	2013
		Sadeng	Tanah Longsor	2019
		Pongangan	Tanah Longsor	2019
12.	Mijen	Kedungpane	Longsor/Kekeringan	2014
13.	Ngaliyan	Wonosari	Longsor, Sungai Meluap	2012
		Wates	Banjir Bandang	2015
		Gondoriyo	Banjir Bandang	2015
		Beringin	Banjir Bandang	2015
		Tambak Aji	Banjir Bandang	2015
		Kalipancur	Longsor/Banjir	2015
		Purwoyoso	Banjir/Tanah Longsor	2018
14.	Candisari	Jomblang	Tanah Longsor	2013
		Candi	Tanah Longsor	2017
		Tegalsari	Tanah Longsor	2019
15.	Tugu	Mangkang Wetan	Banjir Bandang/Rob	2015
		Mangunharjo	Banjir Bandang/Rob	2015
		Mangkang Kulon	Banjir/Rob	2017

16.	Genuk	Genuksari	Banjir/Rob	2017
		Trimulyo	Banjir/Rob	2018
		Muktiharjo Lor	Banjir/Rob	2013
		Karangroto	Banjir/Rob	2019
		Banjardowo	Banjir/Rob	2020

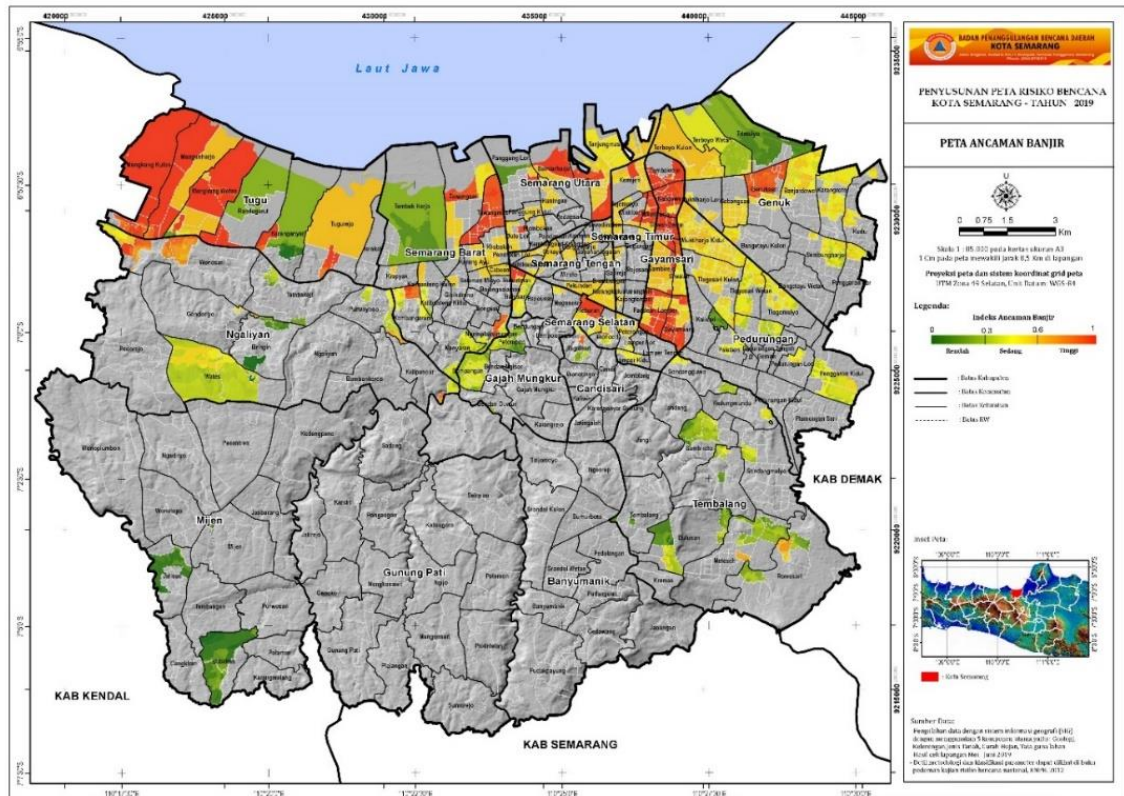
Sumber: Daftar KSB Kota Semarang (BPBD, 2020)

Melalui Tabel 1.2 diatas dapat diketahui bahwa hingga tahun 2020, Kota Semarang sudah memiliki total 56 kelurahan dengan status siaga bencana yang memiliki jenis kerawanan bencana masing-masing kelurahan berbeda. Melalui data tersebut juga dapat diketahui bahwa seluruh kecamatan di Kota Semarang minimal terdapat satu kelurahan dengan status siaga bencana. Kecamatan yang memiliki Kelurahan Siaga Bencana paling banyak ialah Kecamatan Ngaliyan dan Kecamatan Banyumanik yang masing-masing memiliki sebanyak 7 kelurahan siaga bencana dengan karakter kebencanaannya yang berbeda.

Dalam tabel 1.2 juga dapat dilihat bahwa jenis bencana dengan ancaman paling banyak di Kota Semarang adalah banjir, baik banjir rob ataupun banjir bandang yakni sebanyak 33 kelurahan dengan karakteristik kebencanaan tersebut. Kecamatan Ngaliyan dengan Kecamatan Tugu menjadi dua kecamatan yang memiliki Kelurahan Siaga Bencana dengan jenis kerawanan bencana banjir dan hampir seluruh kecamatan memiliki setidaknya satu kelurahan dengan jenis kerawanan banjir. Melalui hal tersebut dapat diketahui bahwa banjir juga menjadi jenis bencana yang dominan di Kota Semarang.

Gambar 1.3

Peta Ancaman Banjir Kota Semarang



Sumber: Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Semarang

Dengan adanya kebijakan Kelurahan Siaga Bencana ini, menjadi tanda bahwa Pemerintah Kota Semarang sangat memahami pentingnya tindakan penanggulangan bencana yang terpadu, terutama penanggulangan bencana banjir, untuk meminimalkan kerugian yang dapat terjadi di masyarakat pasca bencana. PEMKOT Semarang melalui Peraturan Daerah Nomor 12 tahun 2010 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) Badan Penggulangan Bencana Daerah (BPBD), Peraturan Daerah Nomor 13 tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana yang juga mengacu pada ketentuan teknis mengenai Manajemen Penanggulangan bencana di perkotaan melalui Ketentuan PP nomor 21

tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, kemudian disusul dengan dikeluarkannya Peraturan Walikota Semarang Nomor 39 tahun 2010 penjabaran tugas dan fungsi Badan Penggulangan Bencana Daerah Kota Semarang pengkoordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terpadu dan menyeluruh.¹¹

Dampak dari banjir terbagi menjadi dua yaitu dampak langsung dan dampak tidak langsung. Dampak langsung ialah dampak yang langsung dapat dirasakan yaitu seperti kerusakan, kehilangan, dan kerugian lainnya yang dapat langsung dilihat. Putusnya akses mobilitas transportasi juga termasuk salah satu dampak langsung dari banjir. Timbulnya banyak korban juga dapat dikategorikan sebagai dampak langsung sedangkan untuk dampak secara tidak langsung ialah dampak yang dapat dirasakan dalam jangka Panjang. Hal ini meliputi lahir dan meluasnya penyakit tertentu, masyarakat yang kehilangan mata pencaharian, serta pengikisan daya tahan masyarakat. Kemudian pelaksanaan pembangunan juga akan terhambat sebagai dampak tidak langsung dari banjir.¹²

Banjir yang terjadi di perkotaan memiliki dampak yang berbeda dengan banjir yang terjadi di pedesaan. Hal ini dikarenakan pada daerah perkotaan tata guna lahan lebih banyak sebagai pemukiman sedangkan pada daerah pedesaan lebih banyak digunakan sebagai area pertanian. Melalui hal tersebut dapat diketahui bahwa banjir yang terjadi di daerah perkotaan akan semakin membahayakan dan menimbulkan kerugian yang lebih tinggi karena populasi yang lebih padat.

¹¹ Zahirah Zahrah, *op.cit.*

¹² Abhas K Jha, Robin Bloch, & Jessica Lamond. 2012. *Kota dan Banjir: Panduan Pengelolaan Terintegrasi untuk Risiko Banjir Perkotaan di Abad 21*. International Bank for Reconstruction and Development (IBRD).

Lembaga pemerintah yang berperan dalam penanggulangan bencana banjir Kota Semarang selain BPBD dan BNPB terdapat juga Kementerian Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR) serta Dinas Pekerjaan Umum (PU) yang berperan dalam menciptakan program-program pengendali banjir. Pada Desember 2016, Kementerian PUPR bekerja sama dengan Pemerintah Kota Semarang untuk memulai pembangunan pengendali banjir rob Semarang yang dibagi dalam dua paket pekerjaan, yakni Sistem Polder Sringin dan Tenggang. Adapun rincian dari kedua paket pengendalian banjir tersebut adalah:¹³

1. Pekerjaan Paket I

Pada pekerjaan ini meliputi beberapa pembangunan dan penambahan fasilitas, yaitu: pembangunan kolan retensi Banjardowo dengan kapasitas 30.000m³, normalisasi dan perbaikan Kali Sringi, pembuatan pintu muara serta pembangunan tanggul pada Polder Kali Sringin dari Kali Tenggang. Polder Sringin juga difasilitasi dengan pompa air dengan kapasitas 5x2 m³/detik yang mana akan memompa kembali air rob ke laut. Pekerjaan ini dilaksanakan oleh PT. ADHI dengan PT. Basuki melalui sistem Kerjasama Operasi (KSO) serta didanai oleh APBN 2016-2019 sebesar Rp 202,12 miliar.

2. Pekerjaan Paket II

Kemudian pada pekerjaan ini Sebagian besar hampir sama dengan Pekerjaan Paket I sebelumnya yaitu meliputi pembangunan kolam retensi Rusunawa Kaligawe dengan kapasitas 66.000 m³, pembuatan pintu muara dan

¹³ Lihat <https://www.liputan6.com/bisnis/read/3903164/proyek-pengendali-banjir-rob-di-semarang-akan-rampung-juni-2019> di akses pada 21 Oktober 2019 pukul 19.06 WIB

Polder Tenggong di muara Kali Tenggong dengan tanggul penahan di kawasan terminal dan industri Terboyo dan normalisasi serta perbaikan parapet Kali Tenggong. Polder Tenggong difasilitasi pompa dengan kapasitas 6 x 2 m³/detik. Pekerjaan ini dilaksanakan oleh PT. WIKA dengan PT. AMB yang juga melalui sistem Kerjasama Operasi (KSO) serta didanai oleh APBN 2016-2019 sebesar Rp 259,26 miliar.

Pekembangan terbaru mengenai pekerjaan polder tersebut pada awal tahun 2021, diketahui bahwa pekerjaan polder Kali Tenggong dan Kali Sringin tersebut belum bekerja secara efektif dalam mengendalikan banjir di Kota Semarang. Dari 5 pompa yang tersedia di polder Kali Sringin, hanya satu pompa dapat beroperasi secara optimal. Hal ini membuat Menteri PUPR, Basuki Hadimuljono, menghendaki untuk melakukan penggantian kepada keempat polder yang tidak dapat bekerja secara optimal.

Dewasa ini, kebijakan penanggulangan bencana berbasis komunitas dianggap menjadi salah satu pendekatan yang cukup efektif untuk diterapkan. Pendekatan yang lebih banyak dimanfaatkan ialah pendekatan structural atau fisik yang hanya menitikberatkan pada sistem kedaruratan dan pendekatan *top-down* yang kurang memberikan hasil pada ranah pengurangan risiko bencana (PRB) yang berkelanjutan.¹⁴ Pendekatan *top-down* dianggap kurang memberikan hasil dikarenakan manajemen bencana yang diterapkan direncanakan dan dibentuk oleh para stakeholder alih-alih oleh masyarakat secara mandiri. Hal ini menyebabkan terjadinya ketidaksesuaian antara rencana dengan hasil akibat pemerintah gagal

¹⁴ Panduan Pengelolaan Resiko Bencana Berbasis Komunitas (PRBBK). MPBI. 2014.

memenuhi kebutuhan riil yang ada di masyarakat. Pendekatan yang semacam itu biasanya lebih banyak melakukan tindakan-tindakan manajemen bencana fisik dibandingkan perubahan-perubahan sosial untuk membangun sumber daya dari kelompok yang rentan sedangkan untuk Kebijakan Kelurahan Siaga Bencana ini menggunakan pendekatan *bottom-up* yang mana masyarakat lebih banyak mengambil peran terutama dalam manajemen kebencanaan.

Selanjutnya peneliti memilih lokasi di Kelurahan Mangkang Wetan, Kecamatan Tugu, Kota Semarang untuk diteliti lebih lanjut dalam pelaksanaan Kelurahan Siaga Bencana. Pemilihan Kelurahan Mangkang Wetan dalam penelitian ini dikarenakan daerah tersebut termasuk kedalam salah satu kelurahan yang berada di Daerah Aliran Sungai (DAS) Beringin yang memiliki frekuensi banjir cukup tinggi akibat luapan Sungai Beringin. Selain itu Kelurahan Mangkang Wetan juga menjadi daerah hilir dari DAS Beringin sehingga memiliki kerentanan banjir yang lebih tinggi dibandingkan wilayah hulu dari aliran sungai Beringin.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian yang telah dipaparkan di atas, Adapun penelitian ini akan menitikberatkan pada poin-poin dibawah ini:

1. Bagaimana proses implementasi kebijakan Kelurahan Siaga Bencana (KSB) di Kelurahan Mangkang Wetan?
2. Bagaimana perspektif masyarakat terhadap proses implemntasi kebijakan Kelurahan Siaga Bencana (KSB) di Kelurahan Mangkang Wetan yang telah berjalan hingga saat ini?

3. Faktor apa saja yang menjadi penghambat dalam proses implementasi kebijakan Kelurahan Siaga Bencana di Kelurahan Mangkang Wetan, Kota Semarang?

1.3 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah yang telah dipaparkan sebelumnya, adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Menganalisis implementasi kebijakan Kelurahan Siaga Bencana (KSB) di Kelurahan Mangkang Wetan, Kota Semarang.
2. Mengetahui perspektif masyarakat terhadap proses implelementasi kebijakan Kelurahan Siaga Bencana (KSB) di Kelurahan Mangkang Wetan.
3. Mengidentifikasi faktor penghambat kebijakan Kelurahan Siaga Bencana (KSB) di Kelurahan Mangkang Wetan Kota Semarang.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dapat diraih melalui pelaksanaan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menyumbang buah pemikiran untuk dapat digunakan dalam bidang pendidikan dan pengajaran untuk mengembangkan ilmu-ilmu terkait, terutama ilmu kebijakan publik.
 - b. Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi acuan sebagai bahan koreksi agar kebijakan yang diimplementasikan kedepannya semakin relevan dan efektif.

- c. Selain itu juga diharapkan menjadi referensi bagi penelitian-penelitian serupa lainnya di masa yang akan datang.

2. Manfaat Praktis

- a. Secara praktis, penelitian ini diharapkan juga dapat menyumbang buah pemikiran kepada para stakeholder sebagai bahan untuk mengevaluasi kebijakan kelurahan siaga bencana dalam pelaksanaannya
- b. Dapat dijadikan bahan acuan dan referensi bagi OPD terkait yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan kebijakan kelurahan siaga bencana di Kota Semarang.

1.5 Tinjauan Pustaka

Sub-bab ini akan menjelaskan mengenai teori-teori yang digunakan sebagai pedoman dalam melakukan penelitian. Pada sub-bab ini juga akan menjelaskan mengenai penelitian terdahulu yang digunakan sebagai referensi penulis.

1.5.1 Penelitian Terdahulu

Sebagai data pendukung dan data pelengkap dalam melakukan penelitian mengenai implementasi kebijakan Kelurahan Siaga Bencana (KSB) di Kota Semarang, penulis mengumpulkan dan menyimpulkan beberapa penelitian sebelumnya yang memiliki keterkaitan atau relevansi dalam penelitian ini. Berikut ini merupakan beberapa rangkuman penelitian terdahulu yang memiliki keterkaitan dengan penelitian ini:

Tabel 1.3
Penelitian Terdahulu

No.	Nama Peneliti	Judul	Metodologi	Hasil	Saran
1.	David Irawan, Ari Subowo	Peran Kelurahan Siaga Bencana Guna Penanggulangan Bencana Banjir di Kelurahan Muktiharjo Lor Kecamatan Genuk Kota Semarang	Kualitatif	Dalam penelitian ini, disimpulkan terdapat beberapa permasalahan yang terjadi yaitu adanya perbedaan keinginan antara BPBD Kota Semarang dengan masyarakat yang menjadi anggota dari Tim KSB di Kelurahan Muktiharjo Lor, Kecamatan Genuk. Perbedaan yang terjadi adalah BPBD Kota Semarang ingin masyarakat dan swasta berperan lebih banyak dalam penyelesaian masalah kebencanaan yang terjadi, sedangkan anggota Tim KSB masih enggan untuk berpartisipasi secara aktif karena statusnya	1. Melakukan peningkatan profesionalisme dan kapabilitas anggota Tim KSB dengan melaksanakan pelatihan teknis mengenai kebencanaan seperti pelatihan evakuasi sehingga anggota Tim KSB dapat menjadi lebih responsif. 2. Peran Karangtaruna dapat di maksimalkan guna meningkatkan kesadaran masyarakat untuk lebih peka dan peduli terhadap lingkungan sekitarnya. 3. Melaksanakan forum dengan masyarakat mengenai hal-hal kebencanaan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat

				yang hanya sebagai relawan (volunteer) sehingga tidak mendapatkan upah/gaji dari pekerjaan yang dilakukannya	sehingga masyarakat menjadi lebih paham dan mengerti mengenai ancaman bencana yang ada di sekitarnya. 4. Pendidikan kebencanaan kepada anak usia dini juga perlu dilakukan agar anak memiliki rasa simpati terhadap lingkungannya.
2.	Zahirah Zahrah	Implementasi Program Kelurahan Siaga Bencana (KSB) di Kecamatan Ngaliyan Kota Semarang	Kualitatif	1. Pelaksanaan kebijakan kelurahan siaga bencana di kecamatan ngaliyan sudah termasuk baik dan tepat sasaran. Meskipun begitu terdapat beberapa aspek yang belum dilaksanakan dengan baik sesuai tujuan untuk meminimalkan resiko akibat bencana. 2. Pelaksana kebijakan ataupun masyarakat sudah melakukan peran yang sesuai dengan	1. SDM perlu dilakukan peningkatan baik kuantitas ataupun kualitas dengan tujuan memaksimalkan proses pelaksanaan kebijakan. 2. Kalangan remaja perlu mendapat perhatian khusus guna meningkatkan partisipasi kalangan tersebut dalam pelaksanaan kebijakan. 3. Penyediaan anggaran untuk pelaksanaan kebijakan ini perlu dipertimbangkan mulai dari dana pra

				tanggungjawabnya sehingga dapat dinyatakan cukup baik.	bencana maupun dana pasca bencana. 4. Pihak swasta perlu digandeng untuk melakukan Kerjasama dengan BPBD, kecamatan, dan kelurahan dalam pelaksanaan kebijakan. 5. Untuk memaksimalkan pelaksanaan kebijakan, perlu juga menggandeng kelompok masyarakat dan media massa yang berada di wilayah setempat. 6. Fasilitas perlu dilakukan peningkatan yang disesuaikan dengan kebutuhan serta perlu adanya posko di setiap kelurahan.
3.	Maulana Mufis Mughron, Dra. Dyah Hariani, MM, Titik Djumiarti, S.Sos, M.Si	Efektifitas Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Dalam Pelaksanaan Program Kelurahan Siaga Bencana Di Kota Semarang	Kualitatif	1. Pembentukan Kelurahan Siaga Bencana sebagai upaya pengurangan resiko bencana di Kota Semarang juga meningkatkan kepedulian masyarakat terhadap	1. Peningkatan dalam pelaksanaan program kelurahan siaga bencana 2. Meningkatkan kerjasama antar pemangku kepentingan dalam pengurangan resiko bencana dengan merangkul

				lingkungannya. Masyarakat menjadi lebih paham dan mengerti mengenai kondisi daerahnya serta tindakan kesiapsiagaan yang harus dilakukan dalam menghadapi bencana sehingga kerugian pasca bencana dapat diminimalisasikan. 2. Dalam pelaksanaannya, BPBD Kota Semarang masih mendapati beberapa hambatan diantaranya: Fasilitas belum mencukupi kebutuhan yang ada, terbatasnya jumlah anggota yang tergabung, peran swasta masih sangat kurang, minimnya minat warga terutama pemuda.	dan meningkatkan ketertarikan pihak swasta 3. Membuat peta daerah rawan bencana di wilayah yang sudah dibentuk kelurahan siaga bencana 4. Meningkatkan kapasitas pemerintah dalam memberikan dukungan sumber daya dan teknis dalam pengurangan resiko bencana 5. Meningkatkan peran serta dan kesadaran generasi muda terhadap pengurangan resiko bencana 6. Meningkatkan jumlah rescuer sehingga dapat memenuhi kebutuhan yang sekarang masih belum tercukupi 7. Perlunya penyusunan peraturan di tingkat kelurahan yang mengatur tentang pengurangan risiko dan penanggulangan bencana di tingkat kelurahan.
--	--	--	--	--	--

Sumber: Olah Data Peneliti

1.5.2 Kerangka Teori

1.5.2.1 Teori Kebijakan Publik

Menurut Budi Winarno (2007:16), istilah kebijakan publik telah sering dijumpai dalam kehidupan sehari-hari sehingga istilah tersebut sudah tidak lagi asing bagi sebagian besar orang. Sebuah istilah kebijakan atau policy seringkali digunakan untuk merujuk kepada sikap seorang stakeholder baik itu pejabat atau kelompok strategis ataupun lembaga pemerintah yang berada pada kegiatan tertentu. Namun, pengertian yang terlalu luas tersebut seringkali kurang tepat untuk diterapkan kepada pembahasan-pembahasan yang bersifat ilmiah sehingga kemudian lahirlah beberapa batasan dan definisi yang berbeda dalam menjelaskan kebijakan publik untuk lebih membuatnya spesifik.

Kebijakan publik memiliki bahasan yang sangat luas mulai dari sejarahnya, tahapan perkembangannya ataupun konsekuensi-konsekuensinya bagi masyarakat. Salah satu definisi mengenai kebijakan publik dikemukakan oleh James Anderson yang memberikan definisi kebijakan publik sebagai kebijakan-kebijakan yang dibangun oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah.¹⁵ Walaupun disadari bahwa kebijakan publik dapat dipengaruhi oleh aktor dan faktor dari luar pemerintah.¹⁶

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Beberapa

¹⁵ Hanif, Nurkholis. 2005. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. PT Grasindo: Jakarta. hlm. 264

¹⁶ Subarsono, AG. 2013. *Analisis Kebijakan Publik : Konsep , Teori dan Aplikasi*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta. Hlm. 2

pakar kebijakan melakukan pengkajian terhadap kebijakan publik dengan membaginya menjadi beberapa tahap. Hal ini dimaksudkan untuk mempermudah proses pengkajian kebijakan yang sedang dilakukan. Namun, tidak semua pakar kebijakan memiliki tahap demi tahap yang sama, seringkali mereka memiliki dan melakukan pengkajian dengan tahapan yang berbeda.

Salah satu tahap perumusan kebijakan publik yang populer dikemukakan oleh William Dunn yakni sebagai berikut:

a) Tahap Penyusunan Agenda (*Agenda Setting*)

Pada tahap ini stakeholders yang terlibat memilih dan menetapkan permasalahan publik yang akan di bawa menjadi sebuah kebijakan. Umumnya terdapat beberapa pilihan masalah yang akan ditetapkan untuk menjadi sebuah kebijakan publik sehingga memungkinkan adanya masalah yang tidak diproses bahkan dilihat sama sekali, adapula masalah yang justru menjadi pokok bahasan, atau masalah yang diputuskan untuk ditunda pembahasannya dengan alasan-alasan tertentu. Hal ini dikarenakan dalam Tahap Penyusunan Agenda terdapat penentuan skala prioritas dan urgensi yang ada di masyarakat.

b) Tahap Formulasi Kebijakan (*Policy Formulating*)

Masalah yang telah dipilih kemudian dimasukkan kedalam tahap formulasi kebijakan untuk dilakukan pembahasan lebih lanjut. Pembahasan masalah meliputi tahap pendefinisian hingga perumusan solusi yang dianggap paling baik. Solusi yang ada biasanya didapatkan dari beberapa referensi dan kebijakan yang telah ada sebelumnya (*policy alternatives/policy options*). Pada formulasi kebijakan ini,

beberapa opsi pemecahan masalah akan dieliminasi satu persatu untuk mendapatkan solusi yang paling baik. Aktor-aktor yang terlibat juga akan memainkan perannya masing guna mendapatkan solusi yang dianggap terbaik.

c) Tahap Adopsi Kebijakan (*Policy Adapting*)

Adopsi kebijakan ini mempunyai tujuan secara legitimasi untuk memberikan otorisasi atau kuasa pada jalannya proses dasar pemerintahan dalam menetapkan kebijakan publik. Otorisasi atau kuasa yang diberikan kepada pemerintah dimaksudkan agar hanya pemerintahlah yang dapat melakukan perubahan atau perbaikan di dalam kebijakan publik.¹⁷

Pada tahap adopsi kebijakan ini juga pemerintah dapat melakukan adopsi kebijakan yang dilaksanakan oleh negara atau daerah lain yang dianggap tepat. Ditahap inilah salah satu dari sekian banyak opsi kebijakan akan dipilih melalui dukungan dari mayoritas.

d) Tahap Implementasi Kebijakan (*Policy Implementation*)

Tahap ini merupakan pelaksanaan riil segala rencana-rencana yang telah didapatkan melalui tahapan-tahapan sebelumnya. Implementasi kebijakan akan dilakukan oleh lembaga pemerintah kepada masyarakat hingga lingkup daerah yang paling kecil. Untuk lebih lanjutnya, pembahasan mengenai implementasi kebijakan akan dilanjutkan pada Teori Implementasi Kebijakan.

¹⁷ Lihat <https://gurupkn.com/tahap-tahap-kebijakan-publik> di akses pada Senin, 09 Maret 2020 pukul 16:39 WIB

e) Tahap Evaluasi Kebijakan (*Policy Evaluation*)

Melalui tahap evaluasi yang menjadi tahap final dari sebuah kebijakan, kebijakan yang telah dilaksanakan akan dilakukan penilaian untuk mengetahui bagaimana dampak, efektifitas, serta pencapaian tujuan yang telah di dapatkan. Dalam tahap ini diperlukan standar sebagai acuan untuk menilai suatu kebijakan yang telah berjalan.

Melalui seluruh tahap yang telah dipaparkan di atas, dapat diketahui bahwa kebijakan publik merupakan peraturan-peraturan yang dilahirkan serta ditetapkan oleh badan-badan serta pejabat pemerintah yang memiliki tujuan untuk mewujudkan suatu ketertiban bersama di masyarakat. Dalam proses pembuatan kebijakan publik juga mencakup beberapa tahap yang harus di lakukan seperti yang di kemukakan oleh William Dunn, yaitu: Tahap Penyusunan Agenda, Tahap Formulasi Kebijakan, Tahap Adopsi Kebijakan, Tahap Implementasi Kebijakan, dan Tahap Evaluasi Kebijakan.

1.5.2.2 Teori Implementasi Kebijakan

Untuk memperoleh dampak dan tujuan yang telah ditetapkan, sebuah kebijakan harus diimplementasikan atau diterapkan kepada masyarakat. Tahap implementasi kebijakan ialah tahap yang paling penting dalam penyusunan kebijakan publik. Hal ini disebabkan karena dalam implementasi, akan terlihat bagaimana kebijakan tersebut berjalan menyesuaikan dengan tujuan dan terget yang telah ditetapkan pada tahap sebelumnya. Melalui implementasi kebijakan, secara tidak langsung pemerintah juga turut mengawasi pelaksanaan kebijakan dan

dalam tahap ini pula pemerintah mengikutsertakan masyarakat untuk turut jua menjadi pengawas dalam pelaksanaan kebijakan yang ada. Masyarakat diberikan kesempatan untuk menilai kebijakan dan menyampaikannya melalui prosedur yang sesuai.

Implementasi Kebijakan dapat diartikan menjadi suatu aktivitas yang dilakukan oleh kelompok-kelompok tertentu dengan tujuan melakukan penyelesaian terhadap masalah yang terjadi di ruang publik. Kaitannya dalam penelitian yang telah dilakukan ialah kebijakan merupakan instrumen pemerintah dalam melaksanakan perubahan-perubahan dalam berbagai sektor publik yang ada pada masyarakat. Melalui hal tersebut dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan pada dasarnya adalah suatu tindakan yang diprakarsai oleh pemerintah dengan melibatkan berbagai sumber daya yang ada guna mencapai tujuan yang telah dikehendaki.

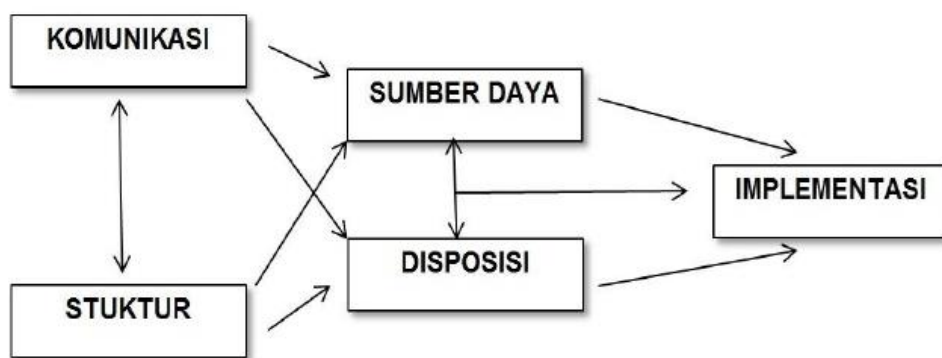
Terdapat beberapa model implementas kebijakan dari para ahli, salah satunya dikemukakan oleh George C. Edward III¹⁸. Pada model ini menyatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan tahapan kebijakan publik yang menitikberatkan pada pembentukan serta pengaruhnya bagi masyarakat. Hal tersebut menyatakan bahwa apabila suatu kebijakan yang dilaksanakan tidak tepat sasaran hingga permasalahan tidak terselesaikan maka kebijakan tersebut dapat dianggap gagal dalam pelaksanaannya. Pelaksana kebijakan juga memegang peran vital dalam implementasi suatu kebijakan karena apabila pelaksanaan tidak sesuai

¹⁸ Budi Winarno. Kebijakan Publik: Teori dan Proses. 2007. Yogyakarta: Media Presindo.

dengan rencana dikarenakan ketidakcakapan pelaksana kebijakan, maka kebijakan tersebut juga memiliki indikasi yang besar untuk mengalami kegagalan.

Kemudian, Edward III secara lebih rinci juga mengemukakan mengenai 4 variabel yang memengaruhi keberhasilan dan kegagalan implementasi kebijakan. 4 variabel tersebut mencakup komunikasi (*communication*), sumber daya (*resource*), sikap (*disposition*), dan struktur birokrasi (*beureucratic structure*).

Gambar 1.4
Bagan Model Implementasi George C. Edwards III



Sumber: Edwards III dikutip dari Subarsono (2011: 91)

1. Komunikasi

Komunikasi menjadi salah satu hal penting yang harus diperhatikan dalam melaksanakan implementasi kebijakan. Komunikasi yang baik ditunjukkan dengan adanya komunikasi yang efektif antara para stakeholder dengan kelompok sasaran kebijakan (*targeted group*). Komunikasi yang baik juga akan berpengaruh kepada penyampaian maksud dan tujuan dari kebijakan yang akan dilaksanakan sehingga

meminimalisir terjadinya penyimpangan selama pelaksanaan kebijakan tersebut. Penyampaian maksud dan tujuan secara jelas dan efektif adalah hal yang sangat penting karena tingkat pemahaman kelompok sasaran mengenai kebijakan yang akan dilaksanakan akan memengaruhi sikap masyarakat mengenai kebijakan tersebut.

Dalam variabel komunikasi ini kemudian dibagi menjadi 3 indikator dalam mengukur keberhasilannya, yaitu:

a. Transmisi

Ialah penyampaian maksud dan tujuan kebijakan kepada seluruh pihak termasuk kelompok sasaran (targeted group) serta masyarakat dan berbagai pihak lain yang memungkinkan untuk terlibat. Sehingga kebijakan tidak hanya dimengerti oleh para pelaksana saja.

b. Kejelasan

Maksud dan tujuan kebijakan yang telah disampaikan harus jelas, mudah dipahami oleh seluruh pihak serta tidak membingungkan guna pelaksanaan kebijakan yang lebih efektif dan efisien.

c. Konsistensi

Selanjutnya pelaksanaan kebijakan haruslah bersifat konsisten yang mana kebijakan tersebut harus dilaksanakan secara terus menerus dan berkelanjutan untuk dapat mencapai tujuan yang telah direncanakan pada tahap sebelumnya. Para pelaksana dan kelompok sasaran harus berjalan secara bersama-sama secara seimbang agar pelaksanaan kebijakan menjadi lebih mudah dan hasil yang didapatkan menjadi lebih baik.

2. Sumber daya

Variabel yang tidak kalah pentingnya dalam suatu implementasi kebijakan adalah sumber daya. Sebagai ‘motor penggerak’ kebijakan, variabel ini harus diperhatikan kelengkapan dan kapabilitasnya guna mendapat hasil yang maksimal. Dalam variabel ini memuat dua jenis sumber daya yaitu sumber daya manusia dan sumber daya non-manusia.

a. Staf

Merupakan sumber daya manusia yang menjadi komponen utama dalam pelaksanaan kebijakan. Manusia yang dalam hal ini menjadi pelaksana adalah merupakan suatu penentu arah dari kebijakan yang akan dilaksanakan. Kegagalan dan keberhasilan suatu kebijakan sangat dipengaruhi oleh kapabilitas, ataupun kuantitas dari sumber daya manusia yang ada. Adapun dalam penelitian ini, yang dimaksud dengan staff adalah anggota yang tergabung dalam kepengurusan Tim KSB Kelurahan Mangkang Wetan.

b. Informasi

Informasi dalam hal ini adalah tingkat pengetahuan para pelaksana terhadap materi baik teknis maupun non teknis. Pembekalan pengetahuan dasar kepada para kelompok sasaran ataupun pelaksana harus diperhatikan karena berpengaruh kepada cara penyelesaian permasalahan yang dapat terjadi di lapangan.

c. Wewenang

Pelaksana kebijakan harus memiliki wewenang untuk dapat memutuskan tindakan yang akan dilaksanakan dalam suatu penyelesaian masalah ketika

melaksanakan kebijakan. Tanpa adanya wewenang ini, penyelesaian masalah akan sangat lama dan berbelit sedangkan seringkali permasalahan yang dihadapi membutuhkan suatu keputusan yang bersifat segera.

d. Fasilitas

Merupakan sumberdaya non-manusia yang sangat penting untuk diperhatikan. Fasilitas menjadi instrumen pendukung utama yang sangat dibutuhkan oleh staf yang bekerja. Dalam pelaksanaan suatu kebijakan, staf dengan kemampuan dan kapabilitas yang baik sekalipun akan sangat sulit untuk melaksanakan kebijakan dengan baik tanpa adanya fasilitas sebagai instrument pendukung maka tidak akan mencapai tujuan yang diinginkan.

3. Disposisi

Pada variabel ini, merujuk kepada tingkah laku, kemauan, keinginan, serta kecenderungan para pelaksana kebijakan dalam melakukan implementasi kebijakan. Hal tersebut menguatkan bahwa para pelaksana kebijakan tidak cukup hanya sebatas memahami mengenai maksud dan tujuan dari kebijakan tanpa adanya dorongan dari dalam dirinya untuk melaksanakan kebijakan secara sungguh-sungguh. Disposisi memiliki dampak yang sangat signifikan terhadap keberhasilan kebijakan dalam jangka Panjang. Kecenderungan sikap yang ditunjukkan oleh para pelaksana kebijakan akan mempengaruhi bagaimana hasil dari kebijakan yang telah dilaksanakan. Oleh karena itu, disposisi menjadi sangat penting dalam mewujudkan tujuan-tujuan kebijakan.

Dalam disposisi terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi, diantaranya adalah faktor insentif. Insentif dalam hal ini dapat berupa penghargaan secara

materil maupun immateril. Intensif materil ialah menambahkan rancangan anggaran dana dengan tujuan untuk menambahkan keuntungan bagi para pelaksana kegiatan, sedangkan intensif immateril ialah penghargaan berupa pemberian angket maupun setifikat sebagai tanda bahwa telah melaksanakan pekerjaan dengan baik. Pemberian insentif ini dianggap cukup efektif untuk mendorong sikap para pelaksana kebijakan agar semakin produktif.

4. Struktur birokrasi

Tingkat kompleksitas suatu kebijakan menjadikan dalam pelaksanaannya memerlukan sistem yang terstruktur guna memudahkan pekerjaan yang akan dilaksanakan. Struktur birokrasi diciptakan agar kebijakan dapat berjalan secara efektif dan efisien, melalui hal ini juga kebijakan dapat berjalan secara lebih politis terutama dalam hal pengambilan keputusan. Struktur birokrasi mencakup dua karakteristik utama, yaitu:

a. Standard Operational Procedure (SOP)

Guna menyederhanakan dan memperjelas tahapan pelaksanaan kebijakan yang akan dikerjakan, dibentuklah sebuah Standard Operational Procedure (SOP) yang berisi pedoman serta acuan atas pekerjaan tersebut. Segala prosedur, pembagian tugas, tingkah laku, sikap, serta aturan teknis yang berlaku dalam pelaksanaan kebijakan akan tertulis di dalam SOP. Kejelasan dan ketepatan penulisan SOP juga perlu diperhatikan dengan teliti karena akan memengaruhi hasil pekerjaan yang akan dicapai.

b. Fragmentasi

Fragmentasi ialah pembagian tanggung jawab kepada para pelaksana kebijakan sesuai dengan bidangnya masing-masing dengan tujuan mempermudah pekerjaan yang ada. Fragmentasi juga dapat diartikan sebagai pembagian jobdesc. Namun, fragmentasi juga dapat menjadi hambatan apabila tidak dilakukan dengan baik. Hambatan seperti kegagalan komunikasi dan penyebaran informasi akan sangat rentan terjadi pada fragmentasi yang buruk.

Selanjutnya, Teori Implementasi Kebijakan oleh George C. Edward akan digunakan oleh penulis sebagai kerangka penelitian tugas akhir ini. Teori ini juga akan digunakan sebagai acuan dalam interview guide yang dibuat oleh penulis untuk memperoleh data.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Desain Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan desain penelitian yang menggabungkan dua tipe penelitian yaitu kualitatif dan kuantitatif sehingga dapat disimpulkan bahwa penelitian ini menggunakan metode penelitian campuran atau *mix method*. Menurut John W. Creswell¹⁹, terdapat beberapa strategi dalam penelitian dengan mix methods, yakni:

1. Strategi Metode Campuran Sekuensial (Sequential Mixed Methods)

Strategi ini merupakan penggabungan data dari berbagai metode yang telah dilakukan. Strategi ini melakukan wawancara sebagai tahap awal sebagai hasil data

¹⁹ John W. Creswell. 2014. *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Method Approaches*. Jilid 4. Chapter 10.

kualitatif, kemudian dilanjutkan dengan mencari data kuantitatif setelahnya.

Strategi ini memiliki 3 tahap, yakni:

- a. Strategi Eksplanatoris Sekuensial. Melalui strategi ini, analisis data kuantitatif dilakukan pada tahap awal kemudian dilanjutkan dengan analisis data kualitatif pada tahap selanjutnya. Analisis kualitatif dilakukan berdasarkan data kuantitatif yang telah didapatkan sebelumnya sehingga strategi ini menekankan data kuantitatif sebagai data prioritas.
- b. Strategi Eksploratoris Sekuensial. Berbanding terbalik dengan strategi sebelumnya, strategi eksploratoris sekuensial ini melakukan analisis data kualitatif terlebih dahulu kemudian setelahnya dilakukan analisis pada data kuantitatif. Data kualitatif menjadi acuan utama dalam melakukan analisis pada strategi ini sehingga data kualitatif memiliki bobot yang lebih besar dibandingkan dengan data kuantitatif
- c. Strategi Transformatif Sekuensial. Berbeda dengan kedua strategi sebelumnya, pada strategi transformatif sekuensial ini penelitian menitikberatkan kepada tinjauan teori guna mendapatkan tahapan-tahapan khusus. Dengan strategi ini, penelitian dapat memilih diantara kedua metode, kualitatif atau kuantitatif, untuk dijadikan langkah awal kemudian prioritas atau bobot data dapat disesuaikan setelahnya.

2. Strategi Metode Campuran Konkuren (Koncurrent Mixed Methods)

Strategi jenis ini melakukan penggabungan kedua jenis data penelitian yaitu data kualitatif dan data kuantitatif sekaligus. Strategi ini memuat tiga buah sub-strategi, yakni:

a. Strategi Triangulasi Konkuren Melalui strategi ini, pengumpulan data kualitatif dan data kuantitatif dilakukan bersamaan dalam satu waktu. Selanjutnya kedua data tersebut dibandingkan untuk kemudian diketahui perbedaan yang didapatkan.

b. Strategi Embedded Konkuren Pada strategi ini juga menempatkan kedua data kualitatif dan data kuantitatif secara bersamaan, namun strategi ini menggunakan metode primer yang memungkinkan penelitian memiliki data sekunder sebagai data pendukung. Data sekunder yang hanya digunakan sebagai data pendukung tidak memiliki bobot data sebesar data primer, pengaplikasian data sekunder dalam penelitian hanya melalui embedded ke dalam data dengan bobot yang lebih besar, baik data kualitatif maupun data kuantitatif.

c. Strategi Transformatif Konkuren. Strategi ini memiliki kesamaan dengan strategi transformatif sekuensial yang mana dilakukan analisis kedua data kualitatif dan kuantitatif dalam satu waktu dengan menitikberatkan pada tinjauan teori tertentu yang telah diputuskan.

3. Strategi Metode Campuran Transformatif (Transformative Mixed Methods)

Strategi ini melakukan penelitian berdasarkan perspektif teori tertentu dengan menggunakan pendekatan perspektif yang mengikutsertakan kedua data kualitatif dan kuantitatif dalam penelitian yang dilakukan. Perspektif yang didapatkan akan digunakan sebagai acuan untuk mengumpulkan, menganalisis, dan mendapatkan hasil yang sesuai.

Berdasarkan strategi-strategi Crosswell yang telah dijelaskan di atas, penulis dalam penelitian ini memilih Strategi Metode Campuran Sekuensial

(Sequential Mixed Methods) atau yang lebih spesifik menggunakan Strategi Eksploratoris Sekuensial dimana penulis mengumpulkan dan menganalisis data kualitatif terlebih dahulu untuk menjawab rumusan masalah mengenai proses implementasi kebijakan Kelurahan Siaga Bencana (KSB) di Kelurahan Mangkang Wetan dan mengenai faktor-faktor yang menjadi penghambat dalam proses implementasi kebijakan tersebut. Setelah analisis kualitatif, penulis barulah memulai untuk analisis kuantitatif untuk menjawab rumusan masalah mengenai persepsi masyarakat terkait kebijakan Kelurahan Siaga Bencana ini. Metode strategi ini memang ditekankan kepada prosesnya yang bertahap (satu per satu).

1.6.2 Populasi dan Sampel

Populasi ialah seluruh obyek penelitian baik makhluk hidup seperti manusia, hewan, tumbuhan ataupun yang bukan makhluk hidup seperti udara, gejala, nilai, peristiwa, sikap hidup, dan lainnya, yang dapat dijadikan sebagai sumber data penelitian.²⁰ Sugiyono menjelaskan bahwa populasi ialah daerah secara general yang didalamnya termasuk obyek dan subjek dengan karakteristik tertentu dan kemudian digunakan sebagai sumber penelitian untuk dipelajari dan disimpulkan. Dengan demikian, populasi dalam penelitian ini adalah masyarakat Kelurahan Mangkang Wetan yakni sebanyak 6,632 orang.²¹

Dalam penelitian, selain populasi terdapat juga sampel penelitian. Sampel secara umum dapat di definisikan sebagai sebagian dari seluruh populasi yang diputuskan untuk menjadi sumber penelitian yang sah. Dalam menentukan sampel

²⁰ Burhan Bungin. 2001. *Metode Penelitian Sosial*. Surabaya: Airlangga University Press. hlm 101

²¹ Badan Pusat Statistik Kota Semarang. 2018. Kecamatan Tugu dalam Angka. Hlm 14.

penelitian, dilakukan perhitungan tertentu guna mendapatkan jumlah sampel penelitian yang tepat. Perhitungan yang dilakukan dapat melalui perhitungan statistik ataupun estimasi. Sampel yang didapatkan harus merupakan sampel yang valid dan dapat mewakili kondisi populasi dengan sebenar-benarnya.

Teknik pengambilan sampel dalam penelitian ini yaitu dengan menggunakan metode purposive sampling, dimana pengambilan sampel ini dilakukan guna memperoleh responden-responen yang tepat. Sugiyono mendefinisikan purposive sampling sebagai salah satu teknik pengambilan sampel dengan melalui keputusan-keputusan terkhusus. Penggunaan Teknik Purposive Sampling ialah dikarenakan sampel yang ada tidak seluruhnya sesuai dengan karakteristik dan kriteria penelitian. Maka dari itu, penulis melakukan pertimbangan kembali dengan menyesuaikan sampel terhadap fenomena penelitian yang akan dilakukan dengan purposive sampling sehingga responden penelitian ini lebih akurat dan mewakili.

Untuk mengambil sampel di dalam penelitian ini digunakan rumus Slovin sebagai berikut:²²

$$n = \frac{N}{1 + Ne^2}$$

²² Consuello G. Selvilla. 1993. *Pengantar Metode Penelitian*. Jakarta : UII Press. Hlm: 161

Keterangan :

n : Ukuran Sampel

N : Ukuran Populasi

e : Nilai kritis (batas penelitian) yang diinginkan, yaitu sebesar 10% dengan tingkat kepercayaan 90%

Dengan rumus tersebut, maka sampel penelitian adalah:

$$n = \frac{N}{1 + Ne^2}$$

$$n = \frac{7.068}{1 + (7.068 \times 0,1^2)}$$

$$n = \frac{7.068}{71,68}$$

$$n = 98,6049107$$

Jumlah sampel yang didapatkan dengan perhitungan rumus slovin ialah sebanyak 98,6049107. Dengan hasil tersebut, jumlah sampel penelitian ini dibulatkan menjadi yaitu sebanyak 100 orang. Dalam menentukan jumlah sampe dalam tiap kelas, penulis melakukan perhitungan proporsional guna mendapatkan jumlah yang lebih seimbang, melalui rumus berikut:

$$\text{Jumlah Sampel Tiap Kelas} = \frac{\text{Jumlah Sampel Keseluruhan}}{\text{Jumlah Populasi}} \times \text{Jumlah Tiap Kelas}$$

Tabel 1.4
Perhitungan Jumlah Sampel Secara Proporsional

No.	RW	Perhitungan	Jumlah Sampel
1.	RW 001	$\frac{100}{7.068} \times 780 = 11,035$	11
2.	RW 002	$\frac{100}{7.068} \times 1.321 = 18,689$	19
3.	RW 003	$\frac{100}{7.068} \times 1.216 = 17,204$	17
4.	RW 004	$\frac{100}{7.068} \times 601 = 8,503$	8
5.	RW 005	$\frac{100}{7.068} \times 1.098 = 15,534$	16
6.	RW 006	$\frac{100}{7.068} \times 758 = 10,724$	11
7.	RW 007	$\frac{100}{7.068} \times 1.295 = 18,322$	18
		JUMLAH	100

Sumber: Olah Data Pribadi

1.6.3 Lokasi Penelitian

Dalam penelitian ini, lokasi penelitian dilakukan di Kota Semarang khususnya di:

1. Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Semarang dengan objek penelitian mengenai pelaksanaan program Kelurahan Siaga Bencana (KSB) oleh BPBD Kota Semarang,

2. Kantor Kelurahan Mangkang Wetan,
3. Lingkungan Kelurahan Mangkang Wetan, yang menjadi salah satu kelurahan dengan status siaga bencana, yang ditetapkan oleh BPBD Kota Semarang.

Peneliti memutuskan untuk melakukan penelitian langsung kepada lokasi-lokasi tersebut guna mendapatkan informasi yang lebih valid dan tepat dari sumbernya secara langsung (data primer).

1.6.4 Subyek Penelitian

Subjek Penelitian merupakan informan yang akan dimintai keterangan mendalam mengenai penelitian penelitian ini yaitu:

1. Bidang Kesiapsiagaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Semarang selaku instansi pemerintah yang membawahi kebijakan Kelurahan Siaga Bencana (KSB),
2. Lurah Mangkang Wetan,
3. LSM BINTARI,
4. Ketua beserta Jajaran Tim KSB Kelurahan Mangkang Wetan,
5. Masyarakat di Kelurahan Mangkang Wetan yang pernah mendapatkan bantuan dari Tim KSB setempat.

1.6.5 Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini dikelompokkan menjadi 2 jenis, yaitu:

1. Sumber Data Primer

yaitu data yang secara langsung dikumpulkan oleh peneliti dari sumber pertamanya. Adapun yang menjadi sumber data primer dalam penelitian ini adalah Bidang Kesiapsiagaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Semarang selaku instansi pemerintah yang membawahi kebijakan Kelurahan Siaga Bencana (KSB), Lurah Mangkang Wetan, LSM selaku pangawas kebijakan non-birokrasi, dan masyarakat di Kota Semarang yang bertempat tinggal di kelurahan yang berstatus siaga bencana dengan jenis kerawanan bencana banjir.

2. Sumber Data Sekunder

yaitu data yang langsung dikumpulkan oleh peneliti sebagai penunjang dari sumber pertama yang berasal dari referensi lain. Dapat juga dikatakan data yang tersusun dalam bentuk dokumen-dokumen. Dalam penelitian ini, dokumentasi mengenai riwayat kegiatan, foto, arsip, buku, media massa, ataupun situs internet merupakan sumber data sekunder.

1.6.6 Teknik Pengumpulan Data

Guna mendapatkan data penelitian yang tepat dan relevan, penulis menggunakan beberapa teknik penelitian, yaitu:

a. Wawancara Mendalam (Indepth Interview)

Wawancara mendalam (indepth interview) ialah tahapan untuk mendapatkan pernyataan yang digunakan untuk tujuan penelitian melalui proses tanya jawab tatap muka antara pewawancara dengan informan baik dengan atau

tanpa menggunakan pedoman (guide) wawancara. Peneliti melakukan tatap muka secara langsung dengan informan yang telah disebutkan sebelumnya guna mendapatkan informasi yang lebih rinci terkait dengan pelaksanaan Kebijakan Kelurahan Siaga Bencana.

b. Kuesioner

Kuesioner merupakan teknik pengumpulan data dimana partisipan atau responden mengisi pertanyaan atau pernyataan kemudian setelah diisi dengan lengkap mengembalikannya kepada peneliti. Teknik pengumpulan data ini digunakan untuk memperoleh data kuantitatif tentang implementasi kebijakan Kelurahan Siaga Bencana (KSB) di Kelurahan Mangkang Wetan. Kuesioner ini disebarakan kepada masyarakat setempat penerima bantuan dari Tim KSB tersebut.

c. Studi Kepustakaan

Studi pustaka merupakan metode pengumpulan data yang diarahkan kepada pencarian data dan informasi melalui dokumen-dokumen, baik dokumen tertulis, foto-foto, gambar, maupun dokumen elektronik yang dapat mendukung dalam proses penulisan. Studi pustaka ini dilakukan sebagai data pendukung terhadap kedua Teknik pengumpulan data sebelumnya, yakni wawancara dan kuesioner.