

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kebijakan

Istilah “kebijakan” berasal dari bahasa Inggris “*policy*” atau bahasa Belanda “*politeik*”. Istilah ini dalam bahasa Indonesia sering diterjemahkan dengan kata “politik”. Oleh karena itu kebijakan hukum biasa disebut juga politik hukum, para ahli juga menggunakan politik hukum untuk membahas pengertian dari kebijakan hukum.

Menurut Budi Winarno kebijakan adalah suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan, atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu.¹

Padmo Wahyono menyatakan kebijakan hukum itu sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk dan isi dari hukum yang akan dibentuk, diterapkan dan ditegaskan, dan kebijakan yang berkaitan dengan hukum yang diberlakukan masa mendatang. Teuku Mohammad Radhie menyatakan kebijakan hukum sebagai pernyataan kehendak dari penguasa negara dari hukum yang berlaku dan ke arah mana hukum hendak di kembangkan. Soedarto menyatakan kebijakan hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan

¹ Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan*, Media Presindo, Yogyakarta, 2002, hlm.16

yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa dicitakan. C.F.G. Sunaryati Hartono seperti dikutip oleh Syauckani dan Thohari melihat politik hukum sebagai sebuah alat (*tool*) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia.²

Definisi yang paling komprehensif diberikan oleh Abdul Hakim Garuda Nusantara, yang dirumuskan sebagai berikut:³

”Kebijakan hukum nasional secara harfiah dapat diartikan sebagai kebijakan hukum (*legal policy*) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh suatu pemerintah negara tertentu. Politik Hukum Nasional bisa meliputi: (1) pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada secara konsisten; (2) pembangunan hukum yang intinya adalah pembaruan terhadap ketentuan hukum yang telah ada dan dianggap usang, dan menciptakan ketentuan hukum yang baru yang diperlukan untuk tuntutan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat; (3) penegasan fungsi lembaga penegak hukum dan pembinaan anggotanya; (4) meningkatkan kesadaran hukum masyarakat menurut persepsi kelompok elit.”

Mochtar Kusumaatmadja mendefinisikan kebijakan hukum atau politik hukum (*rechts politiek*) adalah kebijakan hukum dan perundang-undangan dalam rangka pembaharuan hukum meliputi hukum mana yang perlu dibentuk (diperbaharui, diubah atau diganti) dan hukum mana yang perlu dipertahankan agar secara bertahap agar dapat diwujudkan tujuan negara itu.

² Imam Syauckani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm.26-31.

³ *Ibid.*

Mahfud MD menerangkan pengertian kebijakan hukum atau politik hukum adalah *legal policy*, dimana telah dilaksanakan atau akan dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah Indonesia yang meliputi beberapa hal penting sebagai berikut: *Pertama*, pembangunan hukum yang berintikan pembentukan hukum atau pembaharuan terhadap materi-materi hukum yang agar lebih sesuai dan relevan dengan keadaan. *Kedua*, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk dilaksanakannya penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.

Ruang lingkup politik hukum yang dikemukakan oleh Mahfud MD tersebut mengantarkan kepada pengertian tentang politik hukum yang meliputi pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan kemana arah hukum itu dibangun dan ditegakkan seiring dengan dinamika masyarakat secara luas.⁴ Sementara itu Bagir Manan mendefinisikan kebijakan hukum adalah kebijaksanaan yang akan dan sedang ditempuh mengenai *politik pembentukan hukum, politik mengenai isi hukum, politik penegakan hukum*, beserta segala urusan yang akan menopang pembentukan dan penegakan hukum tersebut.⁵

Peraturan perundang-undangan (*legislation*) merupakan bagian dari hukum yang dibuat secara sengaja oleh institusi negara. Ia muncul tidak tiba-tiba. Namun, dibuat dengan tujuan dan alasan tertentu. Keanekaragaman tujuan dan alasan dibuatnya peraturan perundang-undangan disebut sebagai

⁴ Moh. Mahfud MD. *Politik Hukum di Indonesia*. Cet. I. LP3ES, Jakarta, 1998, hlm.9.

⁵ Bagir Manan, "Politik Perundang-undangan dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisasi Ekonomi," *Makalah*, Seminar Nasional tentang Perseroan Terbatas. Diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Lampung, Bandar Lampung, 1996, hlm.2.

kebijakan hukum atau politik hukum (*legal policy*). Menurut Hikmahanto Juwana, pembuatan peraturan perundang-undangan, kebijakan hukum atau politik hukum sangat penting, paling penting, untuk dua hal. *Pertama*, sebagai alasan mengapa diperlukan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. *Kedua*, untuk menentukan apa yang hendak diterjemahkan kedalam kalimat hukum dan menjadi perumusan pasal. Dua hal ini penting karena keberadaan peraturan perundang-undangan dan perumusan pasal merupakan “jembatan” antara kebijakan hukum yang ditetapkan dengan pelaksanaan kebijakan hukum tersebut dalam tahap implementasi peraturan perundang-undangan. Mengingat harus ada konsistensi dan korelasi antara apa yang ditetapkan sebagai politik hukum dengan yang ingin dicapai sebagai tujuan.⁶

Kebijakan hukum atau politik hukum dapat dibedakan dalam dua dimensi. Dimensi *pertama* adalah kebijakan hukum yang menjadi alasan dasar dari diadakannya suatu peraturan perundang-undangan. Kebijakan dasar yang dibuat berkaitan dengan perekonomian, maka disebut sebagai kebijakan hukum ekonomi, karena tujuan dari pembuatan peraturan perundang-undangan adalah untuk melengkapi regulasi dalam kegiatan perekonomian di suatu Negara. Kebijakan hukum dengan dimensi alasan dasar seperti ini menurut Hikmahanto sebagai “kebijakan dasar” atau dalam bahasa Inggris disebut “*basic policy*”.

Dimensi *kedua* dari kebijakan hukum atau politik hukum adalah tujuan atau alasan yang muncul dibalik pemberlakuan suatu peraturan perundang-

⁶ Dahnil Azhar Simanjuntak, *Meneropong Politik Hukum Ekonomi Indonesia: Untuk Rakyat atau Untuk...?*. (online), www.one.indoskripsi.com, diakses tanggal 12 Juli 2018.

undangan, yang kemudian disebut sebagai “Kebijakan Pemberlakuan” atau yang dalam bahasa Inggris disebut sebagai “*enactment policy*”. Melalui “kebijakan Pemberlakuan inilah dapat dilakukan pengidentifikasian beragam kebijakan pemberlakuan undang-undang di Indonesia. Untuk itu dalam tulisan ini akan hanya melihat secara makro undang-undang yang dibuat berkenaan dengan perekonomian Indonesia, apakah kebijakan pemberlakuan undang-undang tersebut untuk membela atau menunjukkan keberpihakan kepada kepentingan rakyat atau ekonomi rakyat, atau justru sebaliknya.⁷

Berdasarkan beberapa pengertian yang dikemukakan di atas dapat diambil suatu unsur-unsur dan penekanan sudut pandang dari pakar terhadap studi kebijakan hukum atau politik hukum yang meliputi politik hukum sebagai pernyataan kehendak atau *politic approach*, kebijaksanaan hukum yang diambil oleh penguasaan Negara atau penyelenggara Negara, penerapan hukum, penegakan hukum, fungsi lembaga penegak hukum dan yang tidak kalah pentingnya adalah tentang kesadaran hukum. Dengan ruang lingkup atau wilayah kajian politik hukum sebagai berikut:

- a. Proses penggalan nilai-nilai dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum.
- b. Proses perdebatan dan perumusan nilai-nilai dan aspirasi tersebut kedalam bentuk sebuah rancangan peraturan perundang-undangan oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum.
- c. Peraturan perundang-undangan yang memuat politik hukum.

⁷ Himahanto Juwana, “Politik Hukum UU Bidang Ekonomi di Indonesia”, *Makalah*, MPKP XIV, Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia, Jakarta, 2006, hlm.64.

- d. Penyelenggara negara yang berwenang merumuskan dan menetapkan politik hukum.
- e. Faktor-faktor yang mempengaruhi dan menentukan suatu politik hukum baik yang akan, sedang, dan telah ditetapkan.
- f. Pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang merupakan implementasi dari politik hukum suatu negara.⁸

B. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan berangkat dari berbagai masalah yang harus diatasi oleh pemerintah yang berkaitan dengan publik. Masalah publik bersifat dinamik sehingga penyelesaiannya diperlukan secara menyeluruh (*holistic approach*) yaitu sebuah pendekatan yang memandang masalah merupakan bagian dari keseluruhan yang tidak dapat dipisahkan atau diukur sendirian. Masalah publik tidak dapat diatasi secara perorangan dan dikehendaki penyelesaian secara efektif dan efisien yang mensyaratkan sebuah proses perumusan masalah dan penetapan kebijakan.

Dari beberapa proses kebijakan, implementasi merupakan aspek penting dari keseluruhan proses kebijakan. Biasanya implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan secara jelas, termasuk tujuan jangka pendek, menengah dan panjang. Menurut Donald S. Van Meter dan Carl E. Vanhorn menjelaskan bahwa implementasi kebijakan yaitu:⁹

⁸ Winardi, *Dinamika Politik Hukum; Pasca Perubahan Konstitusi dan Implementasi Otonomi Daerah*, Setara Press, Malang, 2009, hlm. 9.

⁹ Donald S. Van Meter dan Carl E. Vanhorn, "The Policy Implementation Process - A Conceptual Framework", *Journal Administration and Society*, Vol.3, No.2, 1995, hlm.447.

“Policy implementation encompasses those action by public and private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decision. This includes both one-time efforts to transform decisions into operational terms, as well as continuing efforts to achieve the large and small changes mandated by policy decisions”

Implementasi kebijakan merupakan tindakan dan formulasi kebijakan lebih bersifat teoritik seperti dikemukakan Dunn bahwa *“... policy implementation involves the execution and steering of a course of action overtime, essentially a practical activity, as distinguished from policy formulation, which is essentially theoretical”*.¹⁰

Lester dan Stewart yang dikutip oleh Winarno menjelaskan bahwa implementasi kebijakan adalah:¹¹

“Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan”.

Jadi implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah di tetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Akan tetapi pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai

¹⁰ William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik (edisi ke III)*, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2009, hlm.56.

¹¹ Budi Winarno, *op.cit*, hlm.101-102.

merugikan masyarakat. Selanjutnya Mazmanian dan Sabatier seperti dikutip Wahab mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai:¹²

“Implementation is the carrying out of basic policy decision, usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executive orders or court decision, ideally, that decision identifies the problem to be adressed, stipulates, the objective to be persued, and in a variety of ways, structure the implementation process. The process normally runs trough a number of stages beginning with passage of the basic statute, followed by the compliance of target group with those decision, the actual impacts both intended of agency decision, and finally, important revision (or attempted revisions) in the basic statute.”

Perlu ditegaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan struktur kebijakan, karena melalui prosedur ini proses kebijakan secara keseluruhan dapat dipengaruhi tingkat keberhasilan atau tidaknya tercapainya tujuan. Hal ini dipertegas oleh Udoji seperti dikutip Agustino dengan mengatakan bahwa:¹³

“Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan”.

Implementasi kebijakan merupakan tindak lanjut dari proses kebijakan yang diarahkan untuk mencapai tujuan dalam jangka waktu tertentu, dengan menggunakan berbagai fasilitas dan sarana yang telah ditetapkan, sejalan dengan pernyataan ini, maka Hoogerwerf seperti dikutip oleh Mazmanian memberikan pengertian mengenai implementasi kebijakan yaitu sebagai

¹² Abdul Wahab Solichin, *Pengantar Analisis Kebijaksanaan Negara*, Rineka Cipta, Jakarta, 2007, hlm.68.

¹³ Leo Agustino, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, CV. Alfabeta, Bandung, 2006, hlm.154.

berikut: “implementasi kebijakan adalah suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu dengan menggunakan sarana yang dipilih untuk mencapai tujuan yang dipilih”.¹⁴

Selanjutnya Wahab implementasi kebijakan sebagai “suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan”.¹⁵ Jones menjelaskan bahwa *those activities directed toward putting a program into effect*.¹⁶ Selanjutnya Jones menjelaskan bahwa: “Implementation of the policy refers to the effective implementation, implementation of the policy includes program activities to be carried out in accordance with the intended purpose and benefit the target group.”¹⁷ Tindakan implementasi kebijakan dapat pula dibedakan ke dalam “policy inputs and policy proses”,¹⁸ lebih lanjut Dunn mengatakan bahwa *policy inputs* berupa masukan sumber daya, sedangkan *policy process* bertalian dengan kegiatan administratif, organisasional, yang membentuk transformasi masukan kebijakan ke dalam hasil-hasil (*output*) dan dampak kebijakan. Bertitik tolak dari uraian itu, sebagaimana pendapat Tachjan menyatakan bahwa fungsi dan tujuan implementasi adalah:¹⁹

“Untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun sasaran-sasaran kebijakan publik (politik) dapat diwujudkan sebagai “outcome” (hasil akhir) dari kegiatan yang

¹⁴ Daniel H. Mazmanian dan Paul A. Sabatier, *Implementation and Public Policy*, HarperCollins, New York, 1993, hlm.157.

¹⁵ Abdul Wahab Solichin, *op.cit*, hlm.97.

¹⁶ Charles O. Jones, *Pengantar kebijakan Publik* (terjemahan), PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm.209.

¹⁷ Charles O. Jones, *op.cit*, hlm.211

¹⁸ William N. Dunn, *op.cit*, hlm.98.

¹⁹ Tachjan, *Implementasi Kebijakan Publik*, Puslit KP2W Unpad, Bandung, 2006, hlm.187.

dilakukan oleh pemerintah implementasi dapat dimaksud sebagai *policy delivery system*. Maksudnya sebagai sistem penerusan/penyampaian kebijakan. Sebagai sebuah sistem terdiri dari unsur-unsur dan kegiatan-kegiatan yang terarah menuju tercapainya tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang dikehendaki.”

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan. Implementasi kebijakan menurut Nugroho terdapat dua pilihan untuk mengimplementasikannya, yaitu langsung mengimplementasikannya dalam bentuk program-program dan melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan tersebut.²⁰ Oleh karena itu, implementasi kebijakan yang telah dijelaskan oleh Nugroho merupakan dua pilihan, dimana yang pertama langsung mengimplementasi dalam bentuk program dan pilihan kedua melalui formulasi kebijakan Nugroho menjelaskan untuk mengimplementasikan kebijakan pada prinsipnya ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu implementasi dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan *derivat* atau turunan dari kebijakan publik tersebut.²¹

Tjokroamidjojo seperti dikutip oleh Islamy mengatakan bahwa *folicy formulation* sama dengan pembentukan kebijakan merupakan serangkaian tindakan pemilihan berbagai alternatif yang dilakukan secara terus menerus dan tidak pernah selesai, dalam hal ini didalamnya termasuk pembuatan keputusan.²² Lebih jauh tentang proses pembuatan kebijakan negara

²⁰ Rian D. Nugroho, *Kebijakan Publik Formulasi Implementasi dan Evaluasi*, PT. Elex Media Komputendo, Jakarta, 2004, hlm.158.

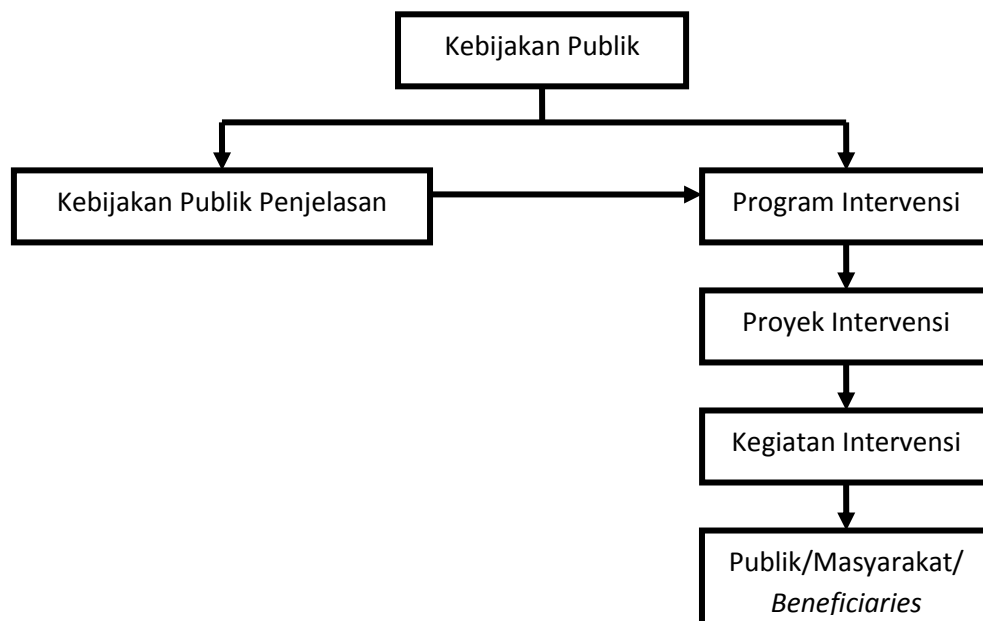
²¹ *Ibid*, hlm.155.

²² M. Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2001, hlm.24

(*publik*), Udoji seperti dikutip oleh Wahab merumuskan bahwa pembuatan kebijakan negara sebagai:²³

“The whole process of articulating and defining problems, formulating possible solutions into political demands, channelling those demands into the political systems, seeking sanctions or legitimation of the preferred course of action, legitimation and implementation, monitoring and review (feedback)”.

Tahap-tahap tersebut mencerminkan aktivitas yang terus berlangsung yang terjadi sepanjang waktu. Setiap tahap berhubungan dengan tahap berikutnya, dan tahap terakhir (*penilaian kebijakan*) dikaitkan dengan tahap pertama (*penyusunan agenda*) atau tahap ditengah dalam aktivitas yang tidak linear. Lebih lanjut Nugroho menggambarkan rangkaian implementasi kebijakan sebagai berikut:²⁴



Gambar 2.1 Implementasi Kebijakan Publik²⁵

²³ Abdul Wahab Solichin, *op.cit*, hlm.17.

²⁴ Rian D. Nugroho, *Op.Cit*, hlm. 88.

²⁵ Rian D. Nugroho, *Op.Cit*, hlm. 88.

Kebijakan publik dalam bentuk Undang-undang atau Peraturan Daerah adalah kebijakan publik yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Kebijakan publik yang bisa langsung operasional antara lain Keppres, Inpres, Kepmen, Keputusan Daerah, Keputusan Kepala Dinas, dan lain-lain. Dalam implementasi kebijakan tidak terlepas dari sistem sebuah kebijakan, apakah kebijakan berlangsung dengan sempurna atau tidak.

Implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya berbentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan dan oleh karena itu implementasi merupakan tahap yang sangat menentukan dalam proses kebijakan.²⁶ Lazimnya keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturisasi atau mengatur proses implementasinya. Proses ini berlangsung setelah melalui tahapan tertentu, biasanya diawali dengan tahapan pengesahan undang-undang, kemudian hasil (keluarannya) kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan oleh badan (Instansi) pelaksana, kesediaan dilaksanakannya keputusan-keputusan tersebut oleh kelompok-kelompok sasaran, dampak nyata baik yang dikehendaki ataupun tidak dari hasil (keluaran) tersebut, dampak keputusan oleh pembuat kebijakan dan upaya-upaya perbaikan produk kebijakan.

²⁶ R.B. Ripley, *Policy Analysis In Political Science*, Nelson-Hall Publishers, Chicago, 2006, hlm.31.

Konsep implementasi kebijakan memiliki berbagai perspektif yang berbeda-beda sehingga cukup sulit untuk merumuskan batasan secara definitif. Wahab pengertian implementasi dirumuskan secara pendek, di mana “*to implementation*” (mengimplementasikan) berarti “*to provide means for carrying out; to give practical effect to*” (menyajikan alat bantu untuk melaksanakan; menimbulkan dampak sesuatu).²⁷

Mazmanian dan Sabatier menjelaskan konsep implementasi dengan mengatakan bahwa:²⁸

“Memahami apa yang sebenarnya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat-akibat dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian”.

Dapat dikatakan bahwa konsep implementasi merupakan sebuah proses untuk melaksanakan keputusan yang dihasilkan dari pernyataan kebijakan (*policy statement*) ke dalam aksi kebijakan (*policy action*). Implementasi merujuk pada serangkaian aktivitas yang dijalankan oleh pemerintahan (negara, swasta, *civil society*) sebagai adanya pemindahan makna dari *government* menjadi *governance* yang mengikuti arahan tertentu tentang tujuan dan hasil yang diharapkan. Implementasi meliputi tindakan-tindakan (dan non-tindakan) oleh berbagai aktor *governance*, yang sengaja dibuat untuk menghasilkan dampak/pengaruh tertentu demi tercapainya suatu tujuan.

²⁷ Abdul Wahab Solichin, *op.cit*, hlm.77.

²⁸ Daniel H. Mazmanian dan Paul A. Sabatier, *op.cit*, hlm.129.

Perusahaan sebagai salah satu entitas bisnis dalam perspektif *governance* memiliki kewenangan dalam membuat dan melaksanakan keputusan untuk mencapai tujuan yang diharapkan. Organisasi memiliki peranan yang besar dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat melalui kegiatan pengadaan barang dan jasa. Kriteria pengukuran keberhasilan implementasi menurut Ripley didasarkan pada tiga aspek, yaitu:²⁹

1. Tingkat kepatuhan birokrasi terhadap birokrasi di atasnya atau tingkatan birokrasi sebagaimana diatur dalam undang-undang
2. Adanya kelancaran rutinitas dan tidak adanya masalah; serta
3. Pelaksanaan dan dampak (manfaat) yang dikehendaki dari semua program yang ada terarah.

Sesuai dengan konteks hal di atas, salah satu tolak ukur keberhasilan implementasi kebijakan publik terletak pada efektifitas dari implementasi kebijakan publik itu sendiri. Bahkan tidak berlebihan jika dikatakan bahwa efektifitas implementasi kebijakan publik merupakan suatu yang sangat diharapkan diwujudkan dalam operasional.

C. Peran Pemerintah

Peranan berasal dari kata peran yang berarti sesuatu yang menjadi bagian atau memegang pimpinan yang terutama. Peranan atau *role* juga diartikan sebagai suatu kelakuan yang diharapkan dari oknum dalam antar hubungan sosial tertentu yang berhubungan dengan status sosial tertentu. Melihat pengertian ini, jika dikaitkan dengan pengertian peranan dalam pemerintah adalah tugas dan wewenang pemerintah sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai. Untuk itu supaya pemerintah dapat melaksanakan sesuai dengan

²⁹ R.B Ripley, *op.cit*, hlm.12.

tujuan yang telah ditetapkan maka harus menjalankan peranannya. Hal ini senada dengan apa yang dikemukakan oleh Soekanto peranan merupakan aspek dinamis dari kedudukan tertentu (status) apabila seseorang melaksanakan hak-hak tertentu serta kewajiban sesuai dengan kedudukannya maka ia dikatakan menjalankan peranannya.³⁰

Sementara itu Syafii menyatakan bahwa peran pemerintahan mempunyai peran primer atau peran pelayan (*service*). Peran ini sebagai *provider* jasa publik yang baik diprivatisasikan dan layanan *civil* termasuk peran pemberdayaan, sebagai penyelenggara pembangunan dan melakukan program pemberdayaan.³¹ Langkah ini perlu dilakukan oleh pemerintah, mengingat dimasa mendatang perubahan-perubahan yang terjadi didalam masyarakat akan semakin menambah pengetahuan masyarakat untuk mencermati segala aktivitas pemerintahan dalam hubungannya dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat. Kurangnya pemahaman setiap pejabat pimpinan dalam suatu organisasi merupakan manajer sumber daya manusia. Artinya, para manajer ikut dan harus terlibat dalam mengambil berbagai langkah kegiatan manajemen sumber daya manusia, mulai dari perencanaan ketenagakerjaan hingga pensiunan pegawai.

Akan tetapi dalam suatu organisasi dibentuk suatu kerja yang melakukan kegiatan pengelolaan sumber daya manusia dan satuan kerja tersebutlah yang secara fungsional bertanggungjawab dalam melakukan berbagai kegiatan dan mengambil berbagai langkah dalam manajemen sumber

³⁰ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Rajawali, Jakarta, 2002, hlm.243.

³¹ Muhammad Syafii Antonio, *Bank Syariah Dari Teori ke Praktik*, Gema Insani, Jakarta, 2007, hlm.16.

daya manusia. Terdapat dua alasan kuat mengapa satuan kerja fungsional demikian perlu dibentuk. *Pertama*, meskipun bahwa setiap manajer yang bersangkutan disertai tugas dan tanggungjawab melaksanakan kegiatan-kegiatan lain, baik yang sifatnya tugas pokok maupun tugas penunjang, sehingga perhatian utamanya ditujukan kepada tanggungjawab fungsional. *Kedua*, manajemen sumber daya manusia mutlak perlu ditangani secara profesional oleh tenaga-tenaga spesial karena hanya dengan demikianlah manajemen sumber daya manusia yang sangat kompleks itu dapat ditangani dengan baik.³²

Selanjutnya pemerintah harus mempunyai kemampuan yang cukup besar untuk mengontrol situasi daerah rawan bencana. Kemampuan itu meliputi perencanaan dan persiapan respons bencana, bantuan koordinasi, kebijakan rekonstruksi dan mengatasi masalah populasi. Pemerintah dengan sebuah pengembangan program manajemen bencana dapat melakukan koordinasi yang baik. Berdasarkan pada hukum kemanusiaan internasional, pemerintah nasional merupakan pihak utama yang harus merespon bencana alam. Wilayah daerah dan bencana merupakan sebuah upaya pengujian kumpulan kebijakan, praktik dan profesionalitas manajemen tanggap darurat dari sebuah perspektif pemerintah lokal.

Upaya tersebut difokuskan pada pemerintah lokal sebagai level pertama tahap bencana. Respons merupakan hal yang penting untuk meminimalisir korban-korban dan mengoptimalkan kemampuan komunitas

³² Sondang P. Siagian, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Bumi Aksara, Jakarta, 2001, hlm.31

untuk merespons. Upaya tanggap darurat bencana secara kewilayahan bergantung pada pemerintah lokal. Fokus pemerintahan lokal, masalah manajemen bencana difokuskan pada pemerintah lokal, ada beberapa alasan yaitu:

1. Manajemen bencana di implementasikan oleh pemerintah lokal.
2. Pemerintah lokal mempunyai peran aktif dalam manajemen bencana.
3. Pemberian wewenang yang besar dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.
4. Kebijakan respons bencana memerlukan tempat secara lokal.

Alasan-alasan tersebut mendasari manajemen bencana di wilayah lokal merupakan kunci dalam pelaksanaan manajemen bencana. Meningkatnya masalah banjir merupakan salah satu dampak negatif dari kebijakan pembangunan yang sampai saat ini lebih mementingkan aspek pertumbuhan ekonomi dan perhatian terhadap kelestarian lingkungan sangat kurang. Penataan lingkungan dalam rangka pembangunan di dataran banjir belum memasukkan air sebagai faktor pembatas sehingga kurang mengantisipasi adanya resiko tergenang banjir. Sementara itu, upaya mengatasi banjir sampai saat ini masih mengandalkan upaya konvensional yang berupa rekayasa struktur di sungai yang mempunyai keterbatasan, bersifat represif dan kurang menyentuh akar permasalahan. Selain itu upaya mengatasi masalah banjir

sampai saat ini tidak seimbang dengan laju peningkatan masalah yang terus meningkat dari tahun ke tahun.³³

Dalam rangka membantu pemecahan masalah banjir khususnya di tingkat kabupaten dan kota perlu dibentuk forum komunikasi konservasi air dan banjir, yang fungsinya membantu pemerintah untuk memecahkan berbagai permasalahan air. Forum ini diharapkan akan terus berkembang sebagai sarana koordinasi yang efektif karena mekanisme kerjanya dilandasi dengan etos kerja sama yang setara, tanpa ada hambatan birokrasi. Pembangunan harus menjamin terselenggaranya konservasi air dan mencegah banjir, yang ditunjukkan dengan tata ruang yang sesuai bagi perlindungan tata air, perlindungan lahan dari berbagai kerusakan, memelihara kesuburan tanah konservasi air untuk berbagai penggunaan. Termasuk pengelolaan yang bijaksana untuk berbagai pemanfaatan, perlindungan banjir, dan mengurangi sedimentasi lumpur, serta berbagai sampah industri maupun rumah tangga.³⁴

Keberadaan banjir tidak dapat dicegah, pemerintah bersama masyarakat hanya dapat meminimalkan melalui penerapan kaidahkaidah konservasi tanah dan air yang berkelanjutan. Pemberdayaan masyarakat dengan penyuluhan, kampanye, dan bimbingan tentang cinta lingkungan diintensifkan sebagai program pembangunan pemerintah daerah. Dalam hal ini, peran pemerintah sebagai fasilitator, tokoh dan pemuka masyarakat sebagai sosok anutan, lembaga swadaya masyarakat (LSM) sebagai pendamping pembangunan, dan perguruan tinggi sebagai pengembang

³³ S.P. Nugroho, "Pengaruh Perubahan Penggunaan Lahan Terhadap Aliran Permukaan, Sedimen dan Unsur Hara", *Jurnal Sains dan Teknologi Indonesia*, Vol.2, No.1, 2002, hlm.42.

³⁴ H.S. Alikodra, *Pengelolaan Satwa Liar Jilid I*, Yayasan Penerbit Fakultas, Kehutanan Institut Pertanian Bogor (IPB), Bogor, 2003, hlm.36.

teknologi sangat berarti untuk melangkah bersama dalam memberdayakan peran aktif masyarakat sebagai upaya pengendalian banjir.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat dikatakan bahwa peran pemerintah merupakan segala sesuatu yang dilakukan dalam bentuk cara tindak baik dalam rangka melaksanakan otonomi daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat terhadap penanggulangan bencana sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

D. Mitigasi Bencana

Mitigasi bencana adalah istilah yang digunakan untuk menunjukkan pada semua tindakan untuk mengurangi dampak dari suatu bencana yang dapat dilakukan sebelum bencana itu terjadi, termasuk kesiapan dan tindakan-tindakan pengurangan risiko jangka panjang. Mitigasi bencana merupakan serangkaian upaya untuk mengurangi resiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana (Pasal 1 ayat 6 PP No 21 Tahun 2008). Bencana alam seperti gempa bumi, tsunami, banjir, longsor, letusan gunung api dan lain-lain. Wilayah Indonesia, merupakan Negara kepulauan yang terletak pada pertemuan tiga lempeng tektonik dunia yaitu: lempeng Hindia-Australia di sebelah selatan, lempeng Eurasia di sebelah barat dan lempeng Pasifik di sebelah timur.

Mitigasi bencana adalah serangkaian upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana (Pasal 1 ayat (6) Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan

Bencana (selanjutnya disebut PP No. 21 Tahun 2008). Mitigasi didefinisikan sebagai upaya yang ditujukan untuk mengurangi dampak dari bencana. Mitigasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 huruf c dilakukan untuk mengurangi risiko bencana bagi masyarakat yang berada pada kawasan rawan bencana (Pasal 47 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2007). Mitigasi bencana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 huruf c dilakukan untuk mengurangi risiko dan dampak yang diakibatkan oleh bencana terhadap masyarakat yang berada pada kawasan rawan bencana (Pasal 20 ayat (1) PP No. 21 Tahun 2008) baik bencana alam, bencana ulah manusia maupun gabungan dari keduanya dalam suatu negara atau masyarakat.

Mitigasi didefinisikan sebagai upaya yang ditujukan untuk mengurangi dampak dari bencana, baik bencana alam, bencana ulah manusia maupun gabungan dari keduanya dalam suatu negara atau masyarakat. Dalam konteks bencana, dikenal dua macam yaitu:³⁵

1. Bencana alam yang merupakan suatu serangkaian peristiwa bencana yang disebabkan oleh fakto alam, yaitu berupa gempa, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan tanah longsor, dan lain-lain.
2. Bencana sosial merupakan suatu bencana yang diakibatkan oleh manusia, seperti konflik social, penyakit masyarakat dan teror.

Mitigasi bencana merupakan langkah yang sangat perlu dilakukan sebagai suatu titik tolak utama dari manajemen bencana. Ada empat hal penting dalam mitigasi bencana, yaitu:

³⁵ Ramli Soehatman, *Pedoman Praktis Manajemen Bencana*, Dian Rakyat, Jakarta, 2010, hlm.48

1. Tersedia informasi dan peta kawasan rawan bencana untuk tiap jenis bencana.
2. Sosialisasi untuk meningkatkan pemahaman dan kesadaran masyarakat dalam menghadapi bencana, karena bermukim di daerah rawan bencana.
3. Mengetahui apa yang perlu dilakukan dan dihindari, serta mengetahui cara penyelamatan diri jika bencana timbul, dan
4. Pengaturan dan penataan kawasan rawan bencana untuk mengurangi ancaman bencana.

Mitigasi dibagi menjadi dua macam, yaitu mitigasi struktural dan mitigasi non structural yang diuraikan sebagai berikut:³⁶

1. Bencana structural/fisik

Mitigasi struktural merupakan upaya untuk meminimalkan bencana yang dilakukan melalui pembangunan berbagai prasarana fisik dan menggunakan pendekatan teknologi, seperti pembuatan kanal khusus untuk pencegahan banjir, alat pendeteksi aktivitas gunung berapi, bangunan yang bersifat tahan gempa, ataupun *Early Warning System* yang digunakan untuk memprediksi terjadinya gelombang tsunami. Mitigasi struktural adalah upaya untuk mengurangi kerentanan (*vulnerability*) terhadap bencana dengan cara rekayasa teknis bangunan tahan bencana. Bangunan tahan bencana adalah bangunan dengan struktur yang direncanakan sedemikian rupa sehingga bangunan tersebut mampu bertahan atau mengalami kerusakan yang tidak membahayakan apabila bencana yang bersangkutan terjadi. Rekayasa teknis adalah prosedur

³⁶ Hermon D. *Mitigasi Bencana Hidrometeorologi*, UNP Press, Padang, 2012, hlm.47.

perancangan struktur bangunan yang telah memperhitungkan karakteristik aksi dari bencana.

2. Bencana Non-struktural/non fisik

Mitigasi non struktural adalah upaya mengurangi dampak bencana selain dari upaya tersebut diatas. Bisa dalam lingkup upaya pembuatan kebijakan seperti pembuatan suatu peraturan. UU No. 24 Tahun 2007 adalah upaya non-struktural di bidang kebijakan dari mitigasi ini. Contoh lainnya adalah pembuatan tata ruang kota, *capacity building* masyarakat, bahkan sampai menghidupkan berbagai aktivitas lain yang berguna bagi penguatan kapasitas masyarakat, juga bagiandari mitigasi ini. Ini semua dilakukan untuk, oleh dan di masyarakat yang hidup di sekitar daerah rawan bencana.

Kebijakan non struktural meliputi legislasi, perencanaan wilayah, dan asuransi. Kebijakan non struktural lebih berkaitan dengan kebijakan yang bertujuan untuk menghindari risiko yang tidak perlu dan merusak. Tentu, sebelum perlu dilakukan identifikasi risiko terlebih dahulu. Penilaian risiko fisik meliputi proses identifikasi dan evaluasi tentang kemungkinan terjadinya bencana dan dampak yang mungkin ditimbulkannya.

Kebijakan mitigasi baik yang bersifat struktural maupun yang bersifat non struktural harus saling mendukung antara satu dengan yang lainnya. Pemanfaatan teknologi untuk memprediksi, mengantisipasi dan mengurangi risiko terjadinya suatu bencana harus diimbangi dengan penciptaan dan penegakan perangkat peraturan yang memadai yang didukung oleh rencana tata ruang yang sesuai. Sering terjadinya peristiwa banjir pada musim hujan dan kekeringan di beberapa tempat di Indonesia pada musim kemarau

sebagian besar diakibatkan oleh lemahnya penegakan hukum dan pemanfaatan tata ruang wilayah yang tidak sesuai dengan kondisi lingkungan sekitar. Teknologi yang digunakan untuk memprediksi, mengantisipasi dan mengurangi risiko terjadinya suatu bencana pun harus diusahakan agar tidak mengganggu keseimbangan lingkungan di masa depan.

Tujuan dari strategi mitigasi adalah untuk mengurangi kerugian-kerugian pada saat terjadinya bahaya di masa mendatang. Tujuan utama adalah untuk mengurangi resiko kematian dan cedera terhadap penduduk. Tujuan-tujuan sekunder mencakup pengurangan kerusakan dan kerugian-kerugian ekonomi yang ditimbulkan terhadap infrastruktur sektor publik dan mengurangi kerugian-kerugian ekonomi yang ditimbulkan terhadap infrastruktur sektor publik dan mengurangi kerugian-kerugian sektor swasta sejauh hal-hal itu mungkin mempengaruhi masyarakat secara keseluruhan. Tujuan-tujuan ini mungkin mencakup dorongan bagi orang-orang untuk melindungi diri mereka sejauh mungkin.³⁷

Strategi mitigasi harus dirancang untuk aplikasi yang diusulkan program-program mitigasi bencana. Ada beberapa solusi baku dan beberapa elemen individu dan teknik-teknik mitigasi akan dapat diterapkan. Tujuan utama (*ultimate goal*) dari mitigasi bencana adalah sebagai berikut:³⁸

1. Mengurangi resiko/dampak yang ditimbulkan oleh bencana khususnya bagi penduduk, seperti korban jiwa (kematian), kerugian ekonomi (*economy costs*) dan kerusakan sumber daya alam.

³⁷ Hadi Purnomo dan Ronny Sugiantoro, *Manajemen Bencana : Respon Dan Tindakan Terhadap Bencana*, Media Pressindo, Yogyakarta, 2010, hlm.31.

³⁸ Aminudin, *Mitigasi dan Kesiapsiagaan Bencana Alam*, Penerbit Angkasa Bandung, Bandung, 2013, hlm.86.

2. Sebagai landasan (pedoman) untuk perencanaan pembangunan.
3. Meningkatkan pengetahuan masyarakat (*public awareness*) dalam menghadapi serta mengurangi dampak/resiko bencana, sehingga masyarakat dapat hidup dan bekerja dengan aman.

E. Risiko Bencana

Risiko Bencana adalah potensi kerugian yang ditimbulkan akibat bencana pada suatu wilayah dan kurun waktu tertentu yang dapat berupa kematian, luka, sakit, jiwa terancam, hilangnya rasa aman, mengungsi, kerusakan atau kehilangan harta, dan gangguan kegiatan masyarakat. Resiko bencana merupakan kemungkinan terjadinya sebuah bencana. Risiko bencana juga sering disebut sebagai tingkat kerawanan bencana. Semakin tinggi tingkat kerawanan bencana suatu wilayah semakin besar kemungkinan mengalami bencana. Semakin rendah tingkat kerawanan bencana suatu wilayah semakin kecil kemungkinan mengalami bencana.

Risiko bencana merupakan interaksi antara tingkat kerentanan daerah dengan ancaman bahaya yang ada. Ancaman bahaya, khususnya bahaya alam bersifat tetap karena bagian dari dinamika proses alami pembangunan atau pembentukan roman muka bumi baik dari tenaga internal maupun eksternal, sedangkan tingkat kerentanan daerah dapat dikurangi, sehingga kemampuan dalam menghadapi ancaman tersebut semakin meningkat. Sementara itu resiko bencana adalah potensi kerugian yang ditimbulkan akibat bencana pada suatu wilayah dan kurun waktu tertentu yang dapat berupa kematian, luka, sakit, jiwa terancam, hilangnya rasa aman, mengungsi, kerusakan atau kehilangan

harta, dan gangguan kegiatan masyarakat. Risiko Bencana adalah potensi kerugian yang ditimbulkan akibat bencana pada suatu wilayah dan kurun waktu tertentu yang dapat berupa kematian, luka, sakit, jiwa terancam, hilangnya rasa aman, mengungsi, kerusakan atau kehilangan harta, dan gangguan kegiatan masyarakat

Bencana tidak akan terjadi apabila masyarakat mempunyai kapasitas untuk mengatasi ancaman bencana banjir. Oleh karena itu perlu dilakukan sosialisasi gagasan dan peningkatan kapasitas masyarakat sehingga mampu mengelola resiko yakni menanggulangi bencana, mengurangi dampak dan mempunyai kesiapan menghindari risiko”.³⁹ Pengurangan risiko bencana merupakan desain baru dalam pengembangan kerangka kerja untuk mengurangi risiko dengan menitikberatkan pada upaya pemberdayaan individu dan masyarakat dalam menghadapi bencana”.⁴⁰

³⁹ Ermawan Susanto, “Masyarakat Daerah Aliran Sungai Code dalam Menanggulangi Dampak Bencana Banjir,” *Jurnal Penelitian Humaniora*, Vol.15, No.1, 2010, hlm.57-74.

⁴⁰ Haruma Hendarsah, “Pemetaan Partisipatif Ancaman, Strategi Coping dan Kesiapsiagaan Masyarakat dalam Upaya Pengurangan Resiko Bencana Berbasis Masyarakat di Kecamatan Salam Kabupaten Magelang,” *Sosikonsepsia*, Vol.17, No.03, 2012, hlm.318-335.