

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **I.1. Latar Belakang Masalah**

Sebagian wilayah Indonesia merupakan daerah rawan bencana. Hal ini dikarenakan Indonesia dilewati dua rangkaian jalur pegunungan aktif dunia, yaitu pegunungan lipatan yang mengelilingi Samudera Pasifik atau biasa disebut Sirkum Pasifik dan pegunungan lipatan yang dimulai dari daerah pegunungan Atlas yang terletak di Afrika Utara hingga Nikobar dan termasuk didalamnya Indonesia yang biasa disebut Sirkum Mediteran. (Warto, 2002:6)

Selain itu, Indonesia juga mendapat julukan sebagai “Ring of Fire” atau daerah cincin api karena wilayah Indonesia menjadi tempat pertemuan tiga lempeng dunia yaitu lempeng Hindia Australia yang bergerak ke arah utara dan menunjam ke bawah karena bertumbukan dengan lempeng Euroasia yang berada di bawah laut sebelah barat Sumatera sampai di selatan Pulau Jawa hingga Nusa Tenggara Timur dan membelok ke utara. Kemudian dari arah timur lempeng Pasifik bergerak ke arah barat menunjam ke bawah lempeng Euroasia di daerah Laut Banda – Halmahera. Daerah jalur penunjaman tektonik disebut “subduction zone” yang merupakan jalur gempa. Dan di sebelah utara jalur gempa terdapat “inner zone” yang merupakan tempat jalur sabuk gunung api. (Saptiadi, 2012:1-2)

Hal inilah yang menyebabkan mengapa kepulauan Indonesia terbentuk oleh rangkaian gunung api. Rangkaian gunung api yang terdapat di Indonesia berjumlah lebih dari 500 buah, dari jumlah tersebut terdapat sekitar 129 gunung

yang merupakan gunung aktif yaitu 13% dari jumlah gunung aktif yang ada di dunia. Gunung api tersebut tersebar mulai dari wilayah Sumatera, Jawa, Bali, Nusa Tenggara, perairan Maluku hingga wilayah Sulawesi Utara. Pulau Jawa sendiri yang luasnya hanya 7% dari wilayah Indonesia dan didiami lebih dari 70% penduduk, memiliki 35 gunung aktif, atau 27% dari gunung aktif yang tersebar di Indonesia. (Tjetjep, 2002: 20)



Gambar I.1

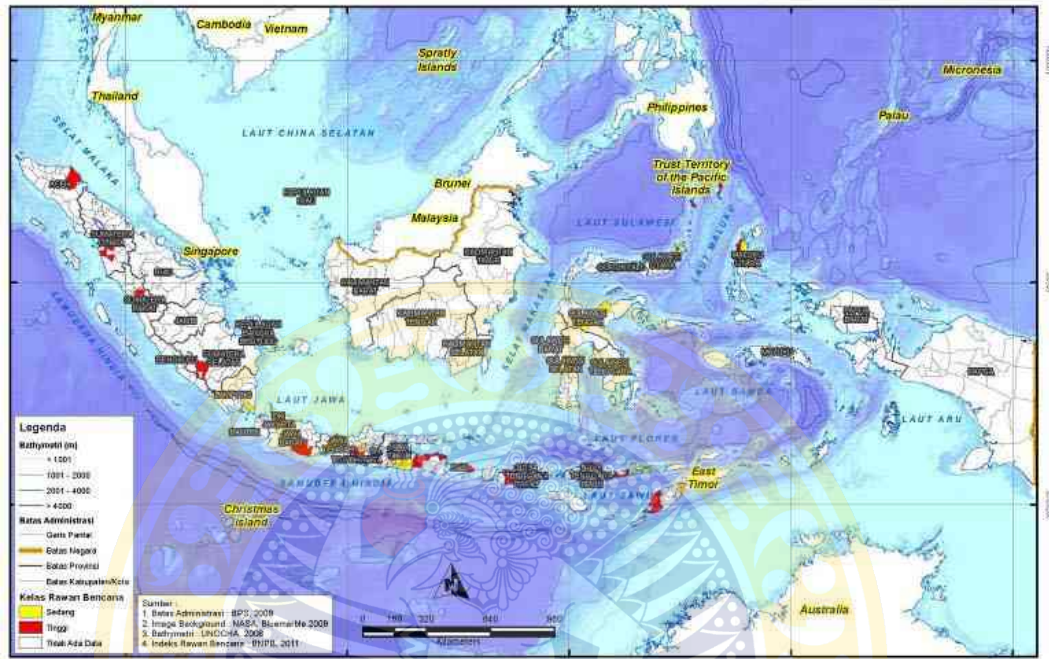
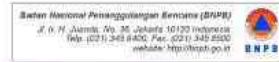
Peta Ring Of Fire Indonesia

Sumber : [http://bpbdtembangung.url.ph/?page\\_id=264](http://bpbdtembangung.url.ph/?page_id=264)

Dalam dua abad terakhir, letusan gunung api yang terjadi di Indonesia telah mengakibatkan kurang lebih 175.000 orang meninggal. (Tjetjep. 2002: 76) Sejak tahun 1985, Indonesia telah mengalami lebih dari 40 letusan, termasuk didalamnya letusan gunung Sinabung yang belum berhenti hingga saat ini dan juga letusan gunung Kelud pada tahun 2014 lalu yang menyebarkan abunya hampir merata ke seluruh pulau Jawa.

**PETA INDEX RAWAN BENCANA LETUSAN GUNUNGAPI DI INDONESIA**

Tingkat Kabupaten/Kota, Update Periode : tahun 2010 - 2011



Gambar I.2

## Peta Indeks Rawan Bencana Letusan Gunungapi di Indonesia

Sumber : Data indeks rawan bencana Indonesia oleh BNPB

Dalam sejarahnya Indonesia pernah tercatat menjadi negara dengan dua letusan gunung api terbesar di dunia. Tahun 1815 mencatat bahwa gunung Tambora yang berada di Pulau Sumbawa, Nusa Tenggara Barat, meletus dan mengeluarkan kurang lebih 1,7 juta ton abu dan material vulkanik lainnya. Sebagian material tersebut membentuk lapisan di atmosfer dan memantulkan balik sinar matahari menuju atmosfer. Hal ini menyebabkan kurangnya sinar matahari yang memasuki bumi yang mengakibatkan terjadinya gelombang hawa dingin. Kejadian ini menyebabkan Indonesia tidak memiliki musim panas sehingga banyak gagal panen di banyak tempat yang memunculkan fenomena kelaparan meluas. Dahsyatnya letusan gunung Tambora yang mencapai puluhan kilometer

tersebut menewaskan sedikitnya 92.000 jiwa. Letusan besar kedua, terjadi pada abad yang sama yaitu tahun 1883, gunung Krakatau diperkirakan bererupsi dengan kekuatan sebesar 200 megaton TNT atau kira-kira 13.000 kekuatan ledakan bom atom yang menghancurkan Hiroshima dalam Perang Dunia II. Letusan gunung Krakatau menghasilkan tsunami atau gelombang pasang hingga mencapai ketinggian 40 meter yang menyapu pantai Jawa dan Sumatera dan mengakibatkan sedikitnya 36.417 jiwa meninggal. Selain itu, letusan Krakatau mengakibatkan suhu di muka bumi turun 5 derajat Celcius dan baru normal dalam lima tahun kemudian (1888). (Tjetjep, 2002 : 21, 26, 75)

Terlepas dari bahaya yang mengancam, hadirnya gunung api juga menawarkan kesuburan tanah dan pemandangan alam yang indah. Tidak heran jika terdapat konsentrasi pertumbuhan penduduk di kawasan wilayah sekitar gunung api. Di “masa aman” wilayah gunung api menjanjikan tanah subur yang siap diolah oleh penduduk setempat. Bahkan tidak sedikit daerah pegunungan tersebut menjadi tujuan obyek wisata bagi siapa yang ingin menikmati keindahan alam yang asri. Dari sana masyarakat banyak mengambil manfaat gunung api tersebut. Namun, tanpa disadari bahaya letusan gunung api yang kapan saja bisa datang mampu memporak-porandakan semua itu dalam waktu yang singkat. Walaupun begitu, hal ini tidak membuat penduduk setempat enggan untuk menetap di wilayah sekitar gunung api.

Untuk menjawab tantangan tersebut pemerintah sebagai penyelenggara negara yang mempunyai kewajiban untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dengan tujuan memberikan perlindungan terhadap kehidupan dan penghidupan

yang di dalamnya termaktub juga mengenai perlindungan atas terjadinya bencana alam sesuai dengan UUD tahun 1945 mengeluarkan Undang-Undang no 24 tahun 2007 mengenai penanggulangan bencana. Hal ini merupakan langkah kongkrit pemerintah dalam upaya memperbaiki sistem penanggulangan bencana yang sebelumnya masih memberikan risiko bencana yang cukup besar.

Dalam pasal 5 Undang-Undang no 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana disebutkan bahwa penyelenggaraan penanggulangan bencana merupakan tanggung jawab Pemerintah dan pemerintah daerah. (Triutomo, 2011 : 1). Hal inilah yang mendasari terbentuknya Badan Nasional Penanggulangan Bencana atau disingkat BNPB, yaitu lembaga pemerintah yang memiliki mandat utama sebagai penyelenggara penanggulangan bencana yang memiliki fungsi koordinasi, komando dan pelaksana dan juga Badan Penanggulangan Bencana Daerah atau disingkat BPBD yang mempunyai fungsi seperti BNPB dalam wilayah yang lebih kecil.

Berdasarkan Undang-Undang no 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, BPBD harus dimiliki oleh tiap kabupaten/kota maupun provinsi di Indonesia. Karena dalam Undang-Undang tersebut dinyatakan bahwa tanggung jawab penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah pemerintah dan pemerintah daerah. Pembentukan BPBD harus menjadi prioritas kerja pemerintahan daerah utamanya daerah yang memiliki potensi rawan bencana.

Jawa Timur merupakan daerah yang memiliki indeks risiko bencana tinggi. Secara fisiografis Jawa Timur bisa dibagi menjadi 3 bagian, yaitu zona selatan (plato), zona tengah (gunung berapi), zona utara (lipatan). Pada zona

gunung berapi terbentang 19 pegunungan yang masih aktif diantaranya gunung Kelud, gunung Bromo dan gunung Semeru. Dengan adanya 19 gunung yang masih aktif tersebut provinsi Jawa Timur sangat rentan menghadapi bencana letusan gunung api. Bahkan dari 38 kabupaten/kota yang ada di Provinsi Jawa Timur, 30 diantaranya berada dalam kelas risiko tinggi.

Tabel I.1

Peta Indeks Risiko Bencana Provinsi

No.	Provinsi	Skor	Kelas Risiko
1	Aceh	160	Tinggi
2	Sumatera Utara	150	Tinggi
3	Sumatera Barat	153	Tinggi
4	Riau	147	Tinggi
5	Jambi	142	Sedang
6	Sumatera Selatan	142	Sedang
7	Bengkulu	172	Tinggi
8	Lampung	153	Tinggi
9	Kepulauan Bangka Belitung	162	Tinggi
10	Kepulauan Riau	116	Sedang
11	DKI Jakarta	103	Sedang
12	Jawa Barat	166	Tinggi
13	Jawa Tengah	158	Tinggi
14	Daerah Istimewa Yogyakarta	165	Tinggi
15	Jawa Timur	171	Tinggi
16	Banten	180	Tinggi
17	Bali	170	Tinggi
18	Nusa Tenggara Barat	172	Tinggi
19	Nusa Tenggara Timur	156	Tinggi
20	Kalimantan Barat	157	Tinggi
21	Kalimantan Tengah	141	Sedang
22	Kalimantan Selatan	152	Tinggi
23	Kalimantan Timur	165	Tinggi
24	Sulawesi Utara	151	Tinggi
25	Sulawesi Tengah	158	Tinggi
26	Sulawesi Selatan	167	Tinggi
27	Sulawesi Tenggara	169	Tinggi
28	Gorontalo	140	Sedang
29	Sulawesi Barat	191	Tinggi
30	Maluku	179	Tinggi
31	Maluku Utara	169	Tinggi
32	Papua Barat	154	Tinggi
33	Papua	125	Sedang

Sumber : Indeks Risiko Bencana Indonesia oleh BNPB

Pada sejarahnya, Gunung Kelud, yakni salah satu gunung aktif di provinsi Jawa Timur, yang pernah meletus pada tahun 1919 merupakan penyebab dirasa pentingnya penyelidikan mengenai gunung api oleh pemerintahan Hindia Belanda

pada masa itu karena letusannya yang memakan korban hingga ribuan jiwa akibat banjir lahar menyapu pemukiman penduduk. Ini merupakan titik tolak penelitian gunung api di Indonesia yang berlanjut hingga masa sekarang ini. (Suprpto, 2012 : 158)

Menurut ahli gunung api USGS ( United State Geological Survey) yang sedang berkunjung di Indonesia, gunung Kelud merupakan tempat yang sangat berbahaya. Meskipun meletusnya tidak sesering gunung api lain, Gunung Kelud diibaratkan suatu bom waktu yang kapan saja bisa meledak dan menghancurkan apa saja yang ada di sekelilingnya. Potensi bahaya tersebut dikarenakan Gunung Kelud mempunyai danau kawah yang membentuk volatile (uap), dimana campuran air dan magma bisa menghasilkan letusan yang sangat besar. (Tjetjep, 2002 : 79)

Setelah beberapa kali meletus yang mengakibatkan terbunuhnya ribuan orang, pada tahun 1950-an para insinyur membuat saluran air guna mengurangi air kawah agar risiko yang ditimbulkan gunung Kelud pada saat meletus bisa diminimalisir. Walaupun begitu Gunung Kelud tetap meletus dengan dahsyat pada tahun 1990 bulan Februari, pada letusan ini gunung Kelud menghembuskan 120 juta meter kubik abu dan 2,5 juta meter kubik air ke dalam atmosfer (Dr. Adjat Sudrajat, Earth Challenge, July 1993).

Gunung kelud (Kelud, berarti “sapu” dalam bahasa Jawa) yang merupakan salah satu gunung aktif di provinsi Jawa Timur terletak pada perbatasan antara Kabupaten Kediri, Kabupaten Blitar dan Kabupaten Malang, atau sekitar kurang lebih 27 km sebelah timur Kota Kediri Provinsi Jawa Timur. Hal inilah yang

menyebabkan Kediri menjadi salah satu wilayah yang memiliki indeks risiko bencana yang tinggi dibandingkan wilayah Jawa Timur yang lain.

Tabel I.2

Peta Indeks Risiko Bencana Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur

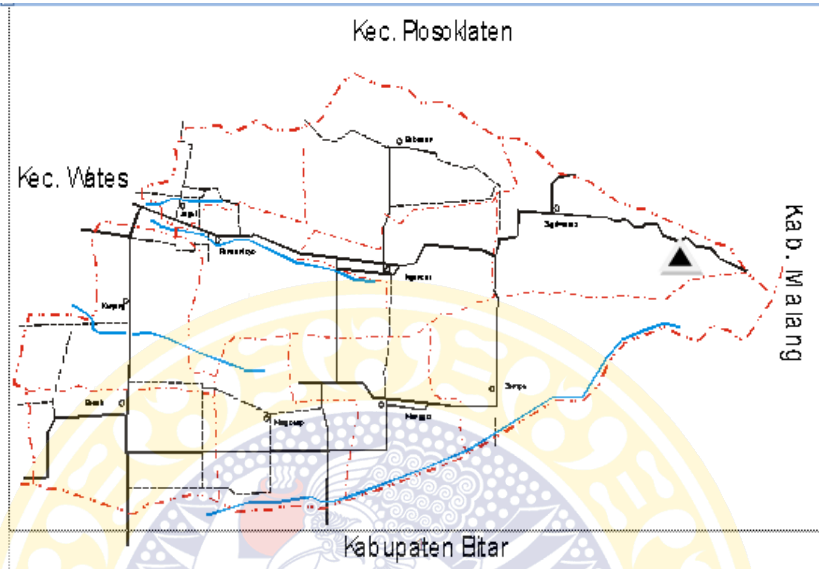
No.	Kabupaten/Kota	Skor	Kelas Risiko
1	Lumajang	231	Tinggi
2	Malang	219	Tinggi
3	Jember	219	Tinggi
4	Banyuwangi	219	Tinggi
5	Pacitan	215	Tinggi
6	Pasuruan	214	Tinggi
7	Blitar	210	Tinggi
8	Semnang	205	Tinggi
9	Tulungagung	201	Tinggi
10	Tenggalek	198	Tinggi
11	Probolinggo	196	Tinggi
12	Pamekasan	188	Tinggi
13	Kediri	178	Tinggi
14	Tuban	175	Tinggi
15	Gresik	175	Tinggi
16	Lamongan	174	Tinggi
17	Situbondo	168	Tinggi
18	Kota Surabaya	167	Tinggi
19	Bondowoso	166	Tinggi
20	Bangkalan	164	Tinggi
21	Mojokerto	164	Tinggi
22	Kota Pasuruan	158	Tinggi
23	Ponorogo	155	Tinggi
24	Madun	185	Tinggi
25	Jombang	155	Tinggi
26	Sampang	155	Tinggi
27	Nganjuk	155	Tinggi
28	Magetan	153	Tinggi
29	Bojonegara	150	Tinggi
30	Sidoarjo	150	Tinggi
31	Kota Probolinggo	148	Tinggi
32	Ngawi	143	Sedang
33	Kota Mojokerto	143	Sedang
34	Kota Kediri	141	Sedang
35	Kota Madun	136	Sedang
36	Kota Batu	134	Sedang
37	Kota Blitar	132	Sedang
38	Kota Malang	114	Sedang

Sumber : Indeks Risiko Bencana Indonesia oleh BNPB

Pada kondisi normal gunung dengan ketinggian puncak 1.731 meter diatas permukaan laut ini merupakan obyek wisata. Sejak tahun 2004 pada lereng Gunung Kelud telah dibuka sarana jalan darat untuk memudahkan wisatawan serta penduduk setempat untuk menuju puncak Gunung Kelud. Hal ini dikarenakan Gunung Kelud telah menjadi salah satu obyek wisata andalan



Kabupaten Kediri. Kecamatan Ngancar yang merupakan salah satu kecamatan di Kabupaten Kediri menjadi pintu masuk utama menuju tempat wisata tersebut.



Gambar I.3

Peta Kecamatan Ngancar

Sumber : Mapping Gunung Kelud 2014

Dari 10 desa yang berada di wilayah kecamatan Ngancar, 7 diantaranya berada di dalam area beresiko tinggi terkena dampak letusan gunung Kelud. Ke-7 desa tersebut yaitu Babadan, Sugihwaras, Sempu, Ngancar, Manggis, Margourip dan Pandantoyo. Hal ini ditetapkan berdasarkan pengalaman-pengalaman letusan Kelud di tahun-tahun sebelumnya dan melihat letak posisi desa dari gunung Kelud itu sendiri. (mapping Kelud, 2014)

Kelud termasuk gunung api yang masih aktif di Indonesia, berbeda dengan gunung Merapi yang tiap harinya mengeluarkan abu, gunung Kelud diibaratkan bom waktu yang sulit untuk diprediksi kapan meletusnya. Tahun 2007 pada akhir September kemarin aktivitas Kelud mulai meningkat lagi setelah sebelumnya meletus pada thun 1990. Peningkatan aktivitas gunung Kelud berlanjut hingga

bulan November di tahun yang sama dengan ditandai meningkatnya suhu air yang berada di danau kawah Kelud, peningkatan kegempaan tremor, dan perubahan warna danau kawah. Setelah itu Pusat Vulkanologi dan Mitigasi Bencana Geologi mengeluarkan status “awas” (status tertinggi ancaman gunung meletus) pada bulan Oktober 2007. Berbeda dengan tahun-tahun sebelumnya, gunung Kelud menampilkan gejala yang unik. Letusan gunung yang telah diprediksi tidak terjadi, akan tetapi dari tengah danau muncul kubah lava yang oleh para ahli dianggap menyumbat saluran magma sehingga letusan tidak segera terjadi. Hal ini disebabkan juga oleh tenaga atau energi letusan hanya mampu mendorong kubah lava sisa letusan tahun 1990 muncul menjadi anak gunung di bekas danau kawah Kelud. Setelah itu, pada bulan November status Kelud diturunkan menjadi “siaga”. (Suprpto, 2012 : 158-160)

Fenomena unik gunung Kelud yang tidak meletus pada tahun 2007 dan memunculkan kubah lava pada danau kawah yang setelahnya disebut anak Kelud memunculkan kekhawatiran baru. Dengan adanya kubah lava berisi material-material gunung di jalan menyemburnya magma dikhawatirkan letusan selanjutnya akan lebih berbahaya karena material yang disebarkan sudah ada dipermukaan dan siap dilontarkan ke segala penjuru. Hal inilah yang membuat potensi risiko gunung Kelud menjadi lebih tinggi dibandingkan tahun-tahun sebelumnya.

Pada tahun 2014, selang 7 tahun dari letusan Kelud yang menghasilkan anak gunung Kelud, sejak Februari gunung Kelud mengalami peningkatan aktivitas. Berbeda dengan peningkatan aktivitas yang terjadi pada thun 2007, pada

tahun 2014 peningkatan aktivitas vulkanik gunung Kelud berlangsung cukup cepat. Perubahan status gunung dari normal sampai awas yang biasanya berlangsung berminggu-minggu atau bulanan hanya berlangsung dalam hitungan hari. Sejak ditetapkan dari status normal ke waspada pada tanggal 2 Februari 2014, gunung Kelud akhirnya meletus pada tanggal 13 Februari 2014 pada pukul 22.50 WIB. (BNPB, Informasi Kebencanaan Bulanan. 2014)

Dampak erupsi gunung Kelud pada tahun 2014 bisa dirasakan sebagian besar wilayah di Jawa Timur, Jawa Tengah, DI Yogyakarta hingga sebagian wilayah Jawa Barat. Abu vulkanik hasil erupsi hampir merata dirasakan oleh sebagian besar penduduk pulau Jawa. Korban meninggal akibat erupsi ini berjumlah 7 orang yang semuanya berasal dari Kabupaten Malang. Korban yang mengalami luka-luka dilaporkan sebanyak 1.423 orang, dimana 31 orang diantaranya terpaksa harus menjalani rawat inap. Jumlah pengungsi yang berada dalam posko pengungsian mencapai 87.629 jiwa. (BNPB, Informasi Kebencanaan Bulanan. 2014)

Dari ketiga kabupaten terdampak, Kabupaten Kediri yang wilayahnya mencakup kecamatan Ngancar yang merupakan pintu masuk utama menuju puncak gunung Kelud pada saat itu belum mempunyai BPBD, yaitu lembaga kepanjangan BNPB yang memiliki wilayah tanggungjawab tingkat kabupaten/kota dan provinsi. Padahal sesuai dengan UU no 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, daerah tingkat kabupaten/kota maupun provinsi harusnya mempunyai BPBD utamanya daerah yang memiliki risiko bencana tinggi seperti Kabupaten Kediri. (Suyono, Lensa Indonesia)



Gambar I.4

Peta Sebaran Abu Vulkanik Letusan Gunung Kelud Tahun 2014

Sumber : Badan Nasional Penanggulangan Bencana

Pada letusan gunungapi Kelud tahun 2014, Kediri belum memiliki BPBD, sehingga segala proses penanganan dilapangan diserahkan pada satuan pelaksana ditingkat kabupaten maupun tingkat kecamatan terdampak.

Ngancar sebagai kecamatan dengan desa terbanyak yang terkena dampak letusan Kelud, pada saat Kelud meletus tahun 2014 berhasil mengevakuasi penduduknya yang berjumlah 86.000 jiwa dalam waktu dua jam tanpa adanya korban akibat letusan. Hal ini merupakan keberhasilan tersendiri mengingat belum terbentuknya BPBD tingkat Kabupaten yang bertugas memimpin koordinasi penanggulangan bencana. (BNPB, Penanggulangan Bencana. 2014 : 62-63)

Karena belum memiliki BPBD pada saat terjadi peningkatan aktivitas gunung Kelud, pemerintah Kabupaten mengeluarkan Peraturan Bupati Kediri nomor 4 tahun 2014 mengenai Prosedur Tetap Penanggulangan Bencana

Gunungapi Kelud. Mengacu pada peraturan tersebut Camat Ngaseri sebagai pimpinan di kecamatan Ngancar menghasilkan kebijakan-kebijakan yang berisi langkah kongkrit pelaksanaan penanggulangan bencana di daerahnya. Berbagai kebijakan tingkat kecamatan berhasil ditelurkan mulai dari SOP penanggulangan bencana hingga Mapping wilayah terdampak dan alur komunikasi yang digunakan ketika terjadi letusan. Kebijakan-kebijakan yang dihasilkan merupakan perpaduan antara proses manajemen dan kearifan local daerah setempat. Hal inilah yang membuat pelaksanaan penanggulangan bencana di kecamatan Ngancar berhasil menyelamatkan puluhan ribu jiwa dengan cukup lancar. (BNPB, Penanggulngn Bencana. 2014 : 63-65).

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan, maka penelitian ini dilakukan untuk mengetahui bagaimanakah implementasi kebijakan penanggulangan bencana yang ada di kecamatan Ngancar.

## **I.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan penjelasan berbagai fenomena yang diutarakan dalam latar belakang masalah diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini, yaitu:

Bagaimanakah implementasi kebijakan penanggulangan bencana gunungapi Kelud di Kecamatan Ngancar kabupaten Kediri?

## **I.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah dan latar belakang yang dijelaskan diatas maka tujuan dilakukannya penelitian ini adalah:

Menggambarkan bagaimana implementasi kebijakan penanggulangan bencana di kecamatan Ngancar kabupaten Kediri.

## **I.4. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan penelitian, rumusan masalah dan latar belakang yang telah dijelskan diatas, maka manfaat yang diharapkan dengan dilakukannya penelitian ini, yaitu:

### **a. Manfaat Teoritis,**

Penelitian ini bisa digunakan sebagai sarana pembelajaran bagi mahasiswa untuk melihat dan menilai bagaimanakah kesesuaian antara teori-teori yang diajarkan selama proses perkuliahan dengan realita yang terjadi di masyarakat;

Hasil penelitian juga dapat memberikan informasi yang obyektif dan dapat dipergunakan sebagai bahan pengembangan Ilmu Administrasi Negara serta sebagai informasi bagi penelitian serupa di masa yang akan datang khususnya yang akan meneliti tentang implementasi kebijakan penanganan bencana yang terdapat pada wilayah-wilayah rawan bencana di Indonesia;

b. **Manfaat Kebijakan,**

Penelitian ini diharapkan bisa menambah referensi kepada pemerintah kecamatan Ngancar, untuk mengkaji ulang apakah kebijakan penanganan bencana alam yang berlaku sekarang masih sesuai dengan kondisi saat ini ;

c. **Manfaat Praktis,**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada masyarakat dan penyelenggara kebijakan, agar mereka dapat melaksanakan, mengawasi dan mengevaluasi pelaksanaan kebijakan bersama-sama.

## **I.5. Landasan Teori**

Penelitian ini membahas tentang implementasi kebijakan penanganan bencana alam pada kecamatan Ngancar dalam kasus letusan gunung Kelud. Dalam wilayahnya terdapat gunung Kelud yang merupakan gunung aktif yang sampai saat ini masih berpotensi untuk meletus. Oleh karenanya dibutuhkan suatu kebijakan sebagai pedoman bagi Pemerintah Kecamatan Ngancar untuk mengatur segala proses yang berkaitan dengan penanganan bencana alam. Kebijakan publik yang dibuat merupakan upaya untuk mengatasi permasalahan atau fenomena yang

terjadi dalam masyarakat yang memiliki dampak luas bagi kehidupan masyarakat ketika bencana alam terjadi.

## **I.5.1. Kebijakan Publik**

### **I.5.1.1. Definisi Kebijakan Publik**

Akan dijelaskan mengenai pengertian kebijakan sebelum kita membicarakan tentang pengertian kebijakan publik. Menurut James E. Anderson, kebijakan adalah perilaku sejumlah atau serangkaian aktor yaitu pejabat, kelompok, dan institusi pemerintah dalam suatu bidang (Wahab, 2008: 2).

Sedangkan menurut Carl I. Friedrich, kebijakan merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam lingkungan tertentu dengan adanya hambatan-hambatan tertentu untuk mencari peluang-peluang guna mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan. Anderson menyebut kebijakan sebagai tindakan yang secara sengaja dilakukan seorang atau sejumlah aktor dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang sedang dihadapi (Wahab, 2008: 3).

Berdasarkan pengertian-pengertian dari para ahli diatas, peneliti menyimpulkan bahwa kebijakan merupakan suatu tindakan yang diambil pemerintah guna mencapai suatu tujuan tertentu.

Sedangkan menurut Solichin Abdul Wahab, kebijakan publik adalah kebijakan yang dikembangkan atau dirumuskan oleh instansi-instansi dan pejabat-pejabat pemerintah. (Wahab, 2008: 3). Lalu, menurut Thomas R. Dye, kebijakan



publik merupakan pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Selain itu segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, alasan mengapa mereka melakukan dan hasil yang membuat suatu perubahan dalam kehidupan itu jug dimaknai sebagai suatu kebijakan publik oleh Dye. (Nugroho, 2008 :54)

Menurut pemikiran George C. Edwards III dan Ira Sharkansky, kebijakan publik dijelaskan sebagai apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan pemerintah. Kebijakan publik bisa berupa sasaran atau tujuan program-program pemerintah (Islamy, 2001:18-19). George C. Edwards III dan Ira Sharkansky menjelaskan bahwa kebijakan publik dapat berupa peraturan-peraturan perundang-undangan, pidato-pidato pejabat pemerintah, atau program-program dan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah.

Anderson juga menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan atau pejabat-pejabat pemerintah. Berdasarkan pernyataan Anderson tersebut, terdapat lima implikasi kebijakan publik, yaitu: 1) Kebijakan publik merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan; 2) Kebijakan publik berisi pola tindakan pejabat pemerintah; 3) Kebijakan publik merupakan apa yang dilakukan oleh pemerintah, bukan maksud atau pernyataan yang akan dilakukan oleh pemerintah; 4) Kebijakan publik bisa bersifat positif, jika merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah untuk mengatasi masalah tertentu, dan bersifat negatif, jika merupakan keputusan yang diambil pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu; dan 5) Kebijakan publik, setidaknya dalam arti positif, selalu dilandaskan pada peraturan-peraturan perundangan dan bersifat memaksa atau otoritatif (Islamy, 2001: 19).

Pemikiran tersebut sama seperti pemikiran Irfan Islamy, yang menyimpulkan kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang memiliki tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat (Islamy, 2001: 20).

Steven A. Peterson menjelaskan kebijakan publik sebagai tindakan pemerintah untuk menyelesaikan masalah (Nugroho, 2008: 53). Frederick mengartikan kebijakan publik sebagai tindakan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada, sehingga kebijakan bisa digunakan untuk mencapai atau merealisasikan tujuan tertentu (Nugroho, 2008: 53-54).

Chief J.O. Udoji menyatakan kebijakan publik sebagai tindakan bersanksi yang mengarah pada tujuan tertentu untuk mengatasi suatu masalah atau serangkaian masalah yang saling berkaitan dan bisa mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat (Wahab, 2008: 5).

Hal serupa juga dikemukakan William Jenkins yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil seorang atau sekelompok aktor politik yang berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi, dimana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan dan kekuasaan aktor tersebut (Wahab, 2008: 4).

Menurut Irfan Islamy (2001: 20-21), pengertian kebijakan publik memiliki empat implikasi, yaitu: 1) Kebijakan publik dapat berupa penetapan tindakan-

tindakan dari pemerintah; 2) Kebijakan publik dalam artian untuk melaksanakan atau tidak melaksanakan sesuatu harus memiliki dan dilandasi maksud dan tujuan tertentu; 3) Kebijakan publik tidak cukup hanya dinyatakan saja, tetapi juga harus dilaksanakan dalam suatu bentuk yang nyata; dan 4) Kebijakan publik harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Dari berbagai definisi kebijakan publik yang telah dikemukakan para ahli, dapat diambil kesimpulan yang sesuai dengan penelitian ini, bahwa kebijakan publik adalah serangkaian keputusan yang diambil oleh instansi pemerintah yang diwujudkan dalam bentuk peraturan perundangan, program-program dan tindakan yang digunakan sebagai pedoman untuk mendukung tindakan aparat pemerintahan untuk mencapai suatu tujuan dalam rangka memecahkan suatu masalah dalam kehidupan masyarakat yang masih berada pada wilayah wewenangnya.

Pada penelitian ini, yang dimaksud kebijakan publik adalah Peraturan Bupati Kediri dan beberapa ketetapan petunjuk teknis pemerintah Kecamatan Ngancar mengenai penanggulangan bencana gunungapi Kelud. Terdapat satu Peraturan Bupati dan dua ketetapan pemerintah Kecamatan yang berkaitan dengan penanggulangan bencana gunungapi Kelud yaitu: 1) Peraturan Kediri nomor 4 tahun 2014 mengenai prosedur tetap penanggulangan bencana gunungapi Kelud; 2) Standard Operational Prosedur (SOP) mengenai penanggulangan bencana tingkat kecamatan; 3) Mapping atau Pemetaan dalam rangka penanggulangan bencana gunungapi Kelud tingkat kecamatan.

### **I.5.1.2. Implementasi Kebijakan Publik**

Menurut Peter S. Cleaves, keberhasilan atau kegagalan implementasi dapat dievaluasi dari sudut kemampuannya secara nyata dalam meneruskan atau mengoperasionalkan program-program yang telah dirancang sebelumnya. Keseluruhan proses implementasi kebijakan dapat dievaluasi dengan cara mengukur atau membandingkan antara hasil akhir dari program-program tersebut dengan tujuan-tujuan kebijakan (Wahab, 2008: 179).

Menurut Randall B. Ripley dan Grace A. Franklin, implementasi merupakan apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan, yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan, atau keluaran yang nyata. Hal ini menunjukkan bahwa implementasi merupakan kegiatan untuk mencapai tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan pejabat pemerintah (Winarno, 2007: 145).

Implementasi kebijakan adalah suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan, biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah eksekutif, atau dekrit presiden (Wahab, 2008: 64).

Donad Van Meter dan Carl Van Horn mendefinisikan implementasi sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan, baik oleh individu-individu atau kelompok-kelompok pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan (Winarno, 2007: 146).

James P. Lester dan Joseph Stewart mendefinisikan implementasi sebagai pelaksanaan undang-undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan

teknik bekerjasama untuk menjalankan kebijakan untuk meraih tujuan kebijakan tersebut. Di sisi lain implementasi merupakan sebuah fenomena kompleks yang dapat dipahami sebagai proses, keluaran, dan dampak. Implementasi sebagai suatu proses, yaitu serangkaian tindakan yang ditujukan agar keputusan yang dibuat oleh pemerintah dapat dijalankan. Implementasi sebagai sebuah keluaran dapat dilihat dari sejauh mana tujuan-tujuan yang telah direncanakan telah terlaksana dan mendapat dukungan. Implementasi sebagai dampak bisa dilihat dari apakah ada perubahan yang bisa diukur antara sebelum dan sesudah kebijakan dijalankan (Winarno, 2007: 144-145).

Keberhasilan implementasi bisa dilihat dari sudut pandang prosesnya, apakah yang dilakukan sudah sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan dan apakah tujuan tersebut sudah tercapai (Agustino, 2006: 139).

Implementasi kebijakan merupakan tahapan penting dari keseluruhan struktur kebijakan, karena dalam proses ini bisa dilihat pencapaian tujuan dan keberhasilan suatu kebijakan apakah telah sesuai mengenai apa yang diinginkan dengan hasil di lapangan.

James E. Anderson, membedakan kebijakan berdasarkan sifatnya menjadi dua, yaitu 1) *Self-executing*, yang berarti dengan dirumuskannya suatu kebijakan maka hal itu sekaligus membuat kebijakan itu terimplementasikan dengan sendirinya. Kebijakan yang bersifat *self-executing* ini jumlahnya tidak banyak; dan 2) *Non self-executing*, yang artinya kebijakan perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak agar hasilnya bisa terlihat. Pihak yang berperan besar dalam pengimplementasian kebijakan ini adalah para eksekutif, birokrat, dan

badan-badan pemerintah, tetapi anggota legislatif, yudikatif, kelompok-kelompok kepentingan, dan warga negara juga ikut berperan pula. Jumlah kebijakan yang bersifat *non self- executing* ini paling banyak karena biasanya kebijakan publik berbentuk peraturan perundangan serta berbagai ketentuan dan ketetapan.

Kebijakan publik apapun sebenarnya mengandung resiko untuk gagal. Brian W. Hogwod dan Lewis A. Gunn membagi pengertian kegagalan kebijakan menjadi dua, yaitu 1) *Non implementation* (tidak terimplementasikan), yang berarti suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana. Hal ini mungkin disebabkan karena pihak-pihak yang terlibat di dalam pelaksanaannya tidak mau bekerjasama, atau mereka telah bekerja tetapi tidak efisien karena bekerja setengah hari atau karena mereka tidak sepenuhnya menguasai permasalahan, atau masalah yang mereka hadapi berada di luar jangkauan kekuasaannya, sehingga segitigah apapun usaha mereka hambatan-hambatan yang ada tidak sanggup mereka atasi. Akibatnya implementasi yang efektifpun sukar untuk dipenuhi; dan 2) *Unsuccesfull implementation* (implementasi yang tidak berhasil), yang berarti suatu kebijakan telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, tetapi mengingat kondisi eksternal yang ternyata tidak menguntungkan, sehingga kebijakan tersebut tidak berhasil mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki. Kegagalan kebijakan ini biasanya disebabkan oleh tiga hal, yaitu: pelaksanaan yang jelek, kebijakan itu sendiri memang jelek, atau nasib kebijakan yang memang jelek (Wahab, 2008: 61-62).

Menurut George Edward III, proses implementasi adalah tahapan dalam proses kebijakan yang berada diantara tahapan penyusunan kebijakan dan hasil

atau konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkan oleh kebijaksanaan itu. Yang termasuk dalam aktivitas implementasi adalah perencanaan, pendanaan, pengorganisasian, pengangkatan dan pemecatan karyawan, serta negosiasi (Winarno, 2007: 174).

Implementasi kebijakan merupakan suatu cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Suatu kebijakan publik bisa langsung diimplementasikan melalui suatu program atau formula kebijakan turunan dari kebijakan publik tersebut (Nugroho, 2008: 432). Jika kebijakan diartikan sebagai segala keputusan yang dibuat pemerintah dan digunakan sebagai pedoman untuk bertindak, yang meliputi aktivitas untuk mencapai tujuan, maka implementasi adalah upaya menafsirkan dan melaksanakan keputusan pemerintah tersebut ke dalam bentuk tindakan-tindakan.

Pada konteks penelitian ini, pengertian implementasi kebijakan publik dilihat dari segi proses yaitu segala proses pelaksanaan tindakan untuk mencapai tujuan sesuai dengan keputusan kebijakan yang telah diambil. Dalam penelitian ini, implementasi kebijakan penanggulangan bencana bisa dilihat dari tindakan yang dilakukan pemerintah kecamatan Ngancar dalam mengatur penanggulangan bencana gunungapi Kelud, apakah dalam kenyataan pelaksanaannya sudah sesuai dengan peraturan yang ada dan mencapai tujuan yang sudah dicanangkan.

### **I.5.1.3. Model Proses Implementasi Kebijakan Publik**

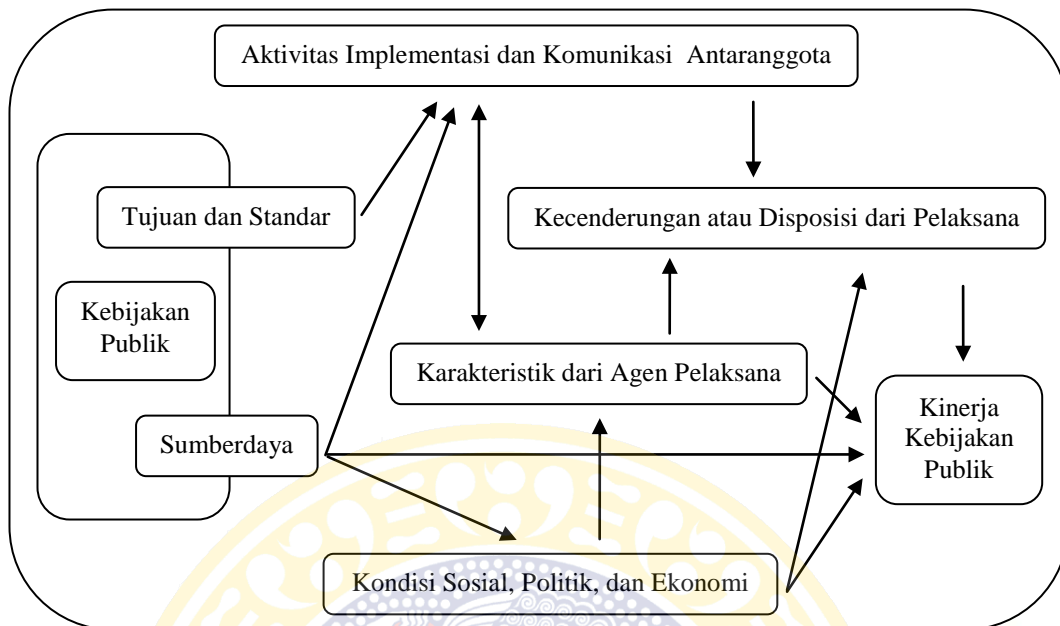
Dalam studi implementasi kebijakan, terdapat dua pendekatan dalam memahami implementasi kebijakan, yaitu pendekatan *top down* dan *bottom up*.

Pendekatan *bottom up* memandang bahwa implementasi kebijakan tidak dirumuskan dan tersentralisir dari pusat melainkan berpangkal dari masyarakat sendiri karena mereka yang merasakan suatu masalah secara langsung.

Pada pendekatan *top down*, implementasi kebijakan dilakukan tersentralisir, dimulai dari aktor tingkat pusat dan keputusannya diambil dari tingkat pusat. Pendekatan ini bertolak dari perspektif bahwa kebijakan yang telah ditetapkan harus dilaksanakan oleh birokrat-birokrat pada level dibawahnya. Pendekatan inilah yang relevan dengan penelitian yang sedang dilakukan peneliti.. Penganut aliran ini diantaranya Donald Van Meter dan Carl Van Horn; Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier; Merille S. Grindle; dan George C. Edward III.

Donald Van Meter dan Carl Van Horn memperkenalkan model klasik proses implementasi kebijakan publik, yang dikenal dengan sebutan *a Model of The Policy Implementation Process*. Menurut model ini, implementasi kebijakan berjalan linear mulai dari kebijakan publik, implementator, dan kinerja kebijakan publik. Berikut ini model proses implementasi kebijakan publik menurut Donald Van Meter dan Carl Van Horn, yaitu:





Bagan I.1

**Model Proses Implementasi Kebijakan Publik  
Menurut Donald Van Meter dan Carl Van Horn**

Sumber : Samodra Wibawa, 1994 : 19

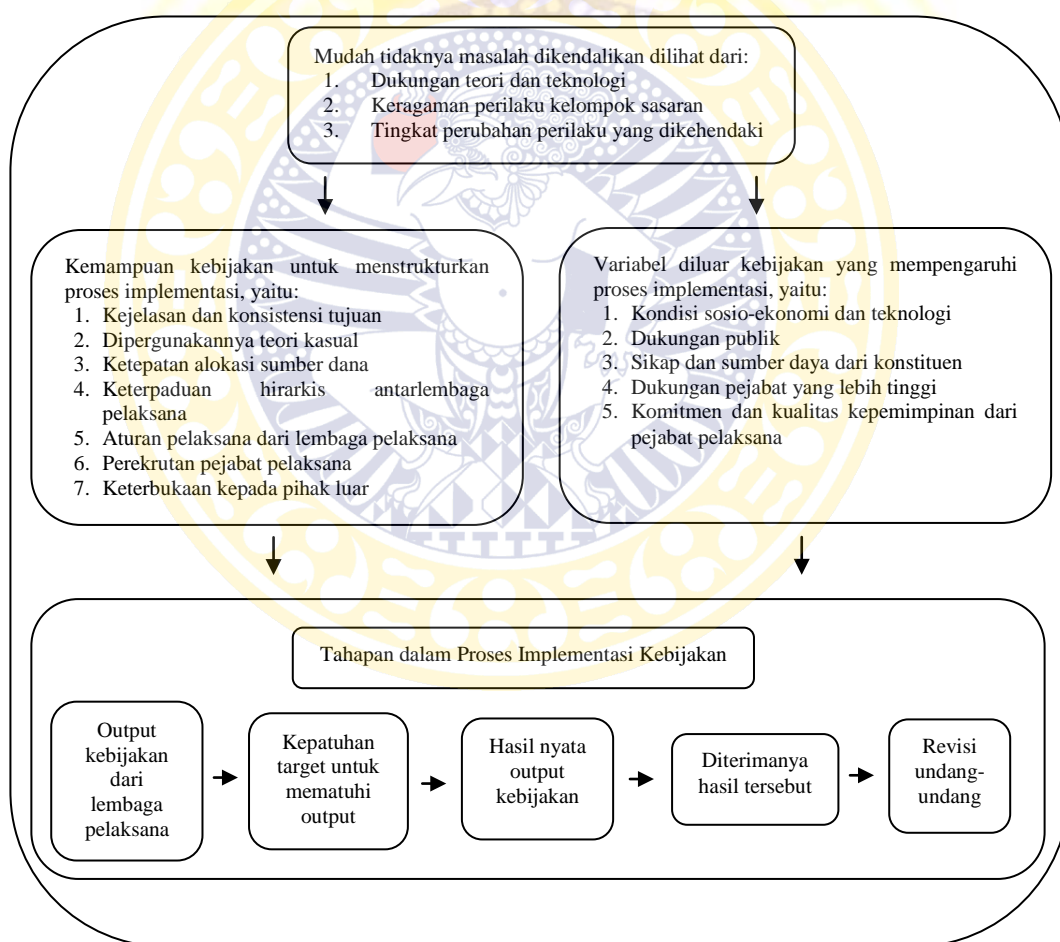
Pada model ini, terdapat enam variabel yang mempengaruhi keberhasilan kebijakan publik, yaitu:

1. Standar dan tujuan kebijakan publik. Variabel ini didasarkan pada kepentingan utama terhadap faktor-faktor yang menentukan kinerja kebijakan. Ketika melakukan studi implementasi, tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran suatu program yang akan dilaksanakan harus diidentifikasi dan diukur, karena implementasi tidak dapat berhasil atau akan mengalami kegagalan bila tujuan-tujuan tersebut tidak dipertimbangkan;
2. Sumber daya kebijakan publik. Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat bergantung dari kemampuan para pelaksana untuk memanfaatkan sumber daya yang tersedia, baik sumber daya manusia, finansial, dan waktu. Ketiga sumber daya tersebut harus tersedia dan dimanfaatkan secara

seimbang. Sumber daya manusia yang berkualitas yang sesuai dengan pekerjaan bila didukung dengan sumber daya finansial dan waktu yang cukup maka akan membuat proses implementasi kebijakan publik berjalan sesuai dengan yang diharapkan;

3. Komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana yang merupakan proses yang kompleks dan sulit. Semakin baik komunikasi yang terjalin diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi kebijakan publik, maka kesalahan-kesalahan yang mungkin akan terjadi bisa diminimalisir;
4. Karakteristik agen pelaksana atau implementator yang tidak akan lepas dari struktur birokrasi. Struktur birokrasi dalam pengertian ini adalah karakteristik-karakteristik, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang memiliki hubungan, baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki untuk menjalankan kebijakan.;
5. Kondisi sosial, politik, dan ekonomi yang tidak stabil dan kondusif bisa menjadi penyebab kegagalan implementasi kebijakan publik;
6. Disposisi atau kecenderungan implementor atau pelaksana. Terdapat tiga unsur tanggapan pelaksana yang bisa mempengaruhi kemampuan dan keinginan mereka untuk melaksanakan kebijakan publik, yaitu: a) Kognisi (komprehensi atau pemahaman) tentang kebijakan publik; b) Macam tanggapannya (penerimaan, netralitas, dan penolakan) terhadap kebijakan publik; dan c) Intensitas tanggapan tersebut (Agustino, 2006: 141-144).

Sedangkan model proses implementasi kebijakan publik menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier dan menyebut model implementasi kebijakan publik sebagai kerangka analisis implementasi kebijakan. Peran implementasi kebijakan publik adalah kemampuannya dalam mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Berikut model proses implementasi kebijakan publik menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier, yaitu:



Bagan I.2

**Model Proses Implementasi Kebijakan Publik  
Menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier**

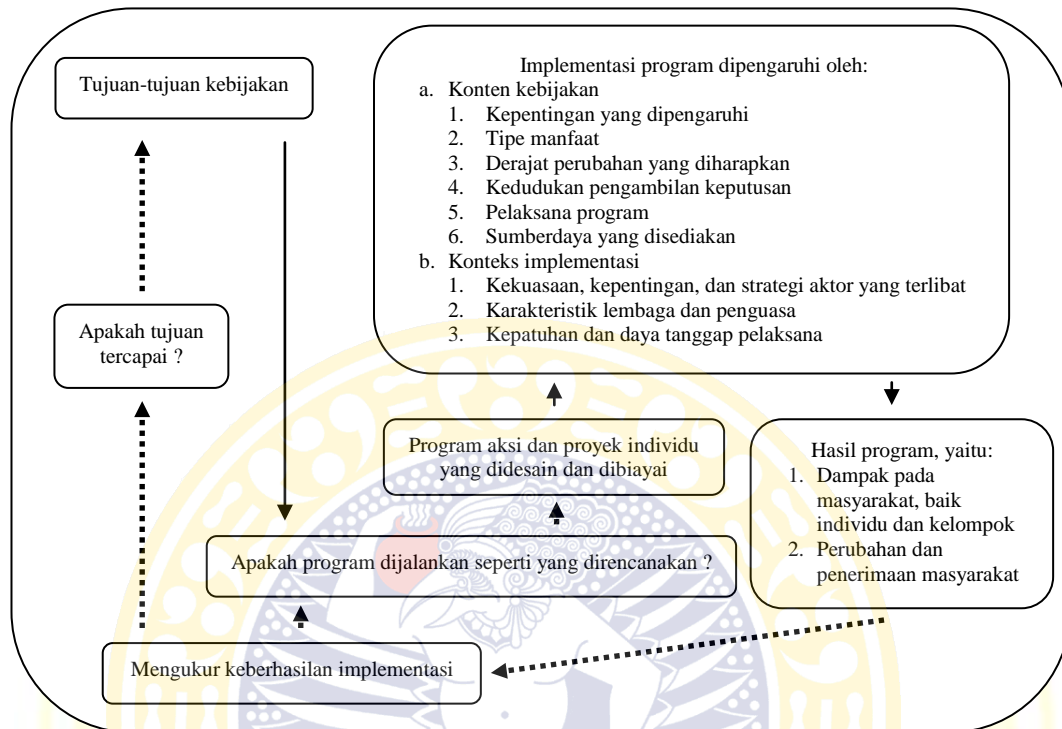
Sumber : Samodra Wibawa, 1994 : 26

Model proses implementasi kebijakan publik menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier, dapat diklasifikasikan menjadi tiga variabel, yaitu:

1. Variabel independen, yaitu variabel yang menyatakan mudah tidaknya suatu masalah bisa dikendalikan. Variabel ini bisa dilihat melalui tiga indikator, yaitu: a) Dukungan teori dan teknologi; b) Keragaman perilaku kelompok sasaran. Semakin beragam tingkah laku sasaran maka akan semakin sulit membuat suatu kebijakan yang tegas dan jelas; dan c) Tingkat perubahan perilaku yang dikehendaki. Semakin besar tingkat perubahan yang diinginkan maka semakin sulit para pelaksana membuat suatu implementasi kebijakan yang berhasil;
2. Variabel intervening yang dibagi menjadi dua, yaitu:
  - a. *Ability of statute to structure implementation*, yaitu variabel yang menyatakan bahwa suatu kebijakan memiliki kemampuan untuk menstrukturkan proses implementasi. Variabel ini memiliki tujuh indikator, yaitu: 1) Kejelasan dan konsistensi tujuan. Semakin jelas suatu peraturan bagi pelaksananya maka hasil kebijakan akan berjalan sesuai peraturan; 2) Ketepatan teori kasual; 3) Ketepatan alokasi sumber dana. Tersedianya dana yang cukup bisa mempelancar proses implementasi kebijakan; 4) Keterpaduan hierarkhis diantara lembaga pelaksana; 5) Aturan pelaksana dari lembaga pelaksana; 6) Perekrutan pejabat pelaksana; dan 7) Keterbukaan kepada pihak luar;

- b. *Non statutory variables effecting implementation*, yaitu variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi. Variabel ini memiliki lima indikator, di antaranya: 1) Kondisi sosial, ekonomi, dan teknologi; 2) Dukungan publik; 3) Sikap dan sumber daya dari konstituen; 4) Dukungan pejabat yang lebih tinggi; dan 5) Komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana;
3. Variabel dependen, yaitu tahapan dalam proses implementasi, seperti: a) *Output* kebijakan dari lembaga pelaksana; b) Kepatuhan target untuk mematuhi *output* kebijakan; c) Hasil nyata *output* kebijakan; d) Diterimanya hasil tersebut; dan e) Revisi mendasar atau keseluruhan atas kebijakan yang dibuat (Agustino, 2006: 144-149).

Selanjutnya model proses implementasi kebijakan publik oleh Merille S. Grindle, yang lebih memfokuskan pada tujuan kebijakan, aktivitas implementasi, dan hasil. Antara tujuan kebijakan dan hasilnya dipengaruhi oleh aktivitas implementasi. Tugas implementasi sendiri adalah untuk memungkinkan tujuan kebijakan direalisasikan sebagai hasil dari aktivitas pemerintah. Model Grindle dikenal dengan nama *Implementation as a Political and Administrative Process*. Berikut model implementasi kebijakan publik menurut Merille S. Grindle, yaitu:



Bagan I.3

### Model Proses Implementasi Kebijakan Publik Menurut Merille S. Grindle

Sumber : Samodra Wibawa, 1994 : 23

Menurut pandangan dasar Grindle keberhasilan implementasi kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhir, yaitu tercapai tidaknya tujuan yang ingin dicapai. Pengukuran tersebut bisa dilihat dari dua hal, yaitu: 1) Segi prosesnya dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sudah sesuai dengan yang ditentukan dengan merujuk pada aksi kebijakannya dan 2) Apakah tujuan kebijakan sudah tercapai, dengan melihat pada: a) Efek kebijakan terhadap masyarakat secara individu dan kelompok dan b) Tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi.

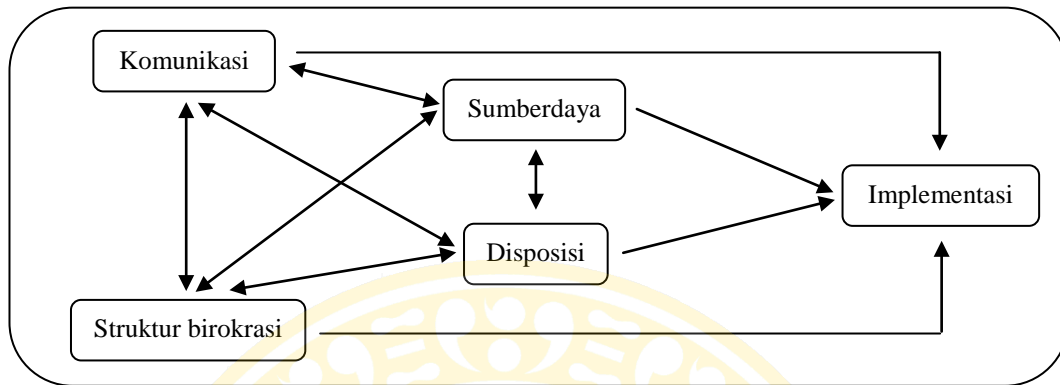
Menurut Grindle, keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut yang ditentukan oleh dua hal, yaitu:

1. Isi kebijakan yang mencakup: a) Kepentingan yang mempengaruhi kebijakan. Sejauh manakah kepentingan kelompok sasaran dibahas dalam isi kebijakan; b) Manfaat yang akan dihasilkan bila kebijakan tersebut terealisasi; c) Derajat perubahan yang diinginkan; d) Kedudukan pembuat kebijakan. Apakah orang-orang yang membuat suatu kebijakan memiliki kewenangan dan pengetahuan yang kompeten dalam hal tersebut; e.) Siapa pelaksana program; dan f) Sumber daya yang digunakan. Apakah kebijakan yang ada telah didukung oleh sumber daya yang memadai;
2. Lingkungan implementasi yang dipengaruhi oleh: a) Kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan; b) Karakteristik institusi dan rezim yang sedang berkuasa; dan c) Tingkat kepatuhan dan daya tanggap kelompok sasaran (Agustino, 2006: 154-156).

Model Grindle memiliki pemahaman yang komprehensif tentang kebijakan yang berkaitan dengan implementator, penerima implementasi, dan arena konflik yang mungkin terjadi diantara para aktor implementasi dan kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan.

Terakhir model implementasi kebijakan dikemukakan oleh George C. Edward III, yang menyebut model proses implementasi kebijakan publiknya

dengan *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Berikut model implementasi kebijakan publik menurut George C. Edward III, yaitu:



Bagan I.4

**Model Proses Implementasi Kebijakan Publik  
Menurut George C. Edward III**

Sumber : Samodra Wibawa, 1994 : 15

Pada pendekatan *implementing problem approach*, George C. Edward III mengemukakan dua pertanyaan pokok, yaitu 1) Apa saja prasyarat bagi suatu implementasi agar berhasil dan 2) Apa saja penghambat utama keberhasilan implementasi kebijakan. Berdasarkan kedua pertanyaan tersebut Edward mengidentifikasi empat variabel penting yang mempengaruhi keberhasilan proses implementasi, yaitu:

1. Komunikasi yang berkaitan dengan proses penyampaian informasi kepada organisasi dan/atau publik. Suatu kebijakan bisa dilaksanakan dengan baik apabila konsistensi informasi yang disampaikan bagi pelaksananya jelas. Komunikasi menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif akan terjadi bila para pembuat keputusan mengetahui apa yang akan mereka lakukan. Komunikasi juga harus



terjalin diantara para pembuat keputusan dan implementor agar implementor semakin konsisten dalam melaksanakan kebijakan.

Terdapat tiga indikator untuk mengukur keberhasilan komunikasi, yaitu: a) Transmisi atau penyaluran komunikasi yang baik untuk meminimalkan terjadinya salah pengertian; b) Kejelasan komunikasi yang diterima oleh para pelaksana agar tidak muncul informasi yang ambigu; c) Konsistensi perintah sehingga pelaksana tidak kebingungan dalam menjalankan tugasnya.

Pada penelitian ini komunikasi antara aparat pemerintah, pihak-pihak yang berkaitan maupun masyarakat sangat diperlukan, mengingat kejadian kebencanaan bukan hal yang bisa dengan mudah diprediksi. Jadi dibutuhkan pola komunikasi yang baik untuk kelancaran proses pelaksanaan kebijakan.;

2. Sumber daya berkaitan dengan ketersediaan sumber daya pendukung, khususnya sumber daya manusia agar implementator bisa menjalankan kebijakan tersebut secara efektif, yang meliputi: a) Staf yang cukup, dalam hal kuantitas dan kualitas; b) Informasi yang berkaitan dengan cara melaksanakan kebijakan dan daya patuh pelaksana terhadap peraturan yang ada; c) Kewenangan yang cukup dalam melaksanakan tanggung jawab; dan d) Fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan suatu kebijakan;
3. Disposisi, yaitu sikap dan komitmen dari para implementor, terutama aparatur birokrasi, untuk melaksanakan suatu kebijakan. Jika pelaksanaan kebijakan ingin efektif maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, karena implementator tidak hanya membutuhkan

kecakapan saja dalam melaksanakan suatu kebijakan tetapi juga membutuhkan kesediaan dan komitmen; serta

4. Struktur birokrasi. Implementasi kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama dari berbagai pihak, sehingga ketika struktur birokrasi tidak kondusif maka jalannya kebijakan akan terhambat meskipun sumber daya yang tersedia memadai. Untuk meningkatkan kinerja struktur birokrasi maka diperlukan adanya suatu SOP (*Standart Operating Procedure*) yang mengatur tata aliran pelaksanaan suatu kebijakan dan cara-cara pemecahan masalah yang timbul dalam pelaksanaan di lapangan.

Dengan adanya SOP maka birokrasi bisa menjalankan fragmentasi SOP, yaitu kegiatan sehari-hari para pelaksana kebijakan untuk melaksanakan tugas rutinnnya sesuai dengan standar yang ada. Di sini harus ada kesesuaian dalam organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangan yang harus dijawab adalah bagaimana agar tidak terjadi *bureaucratic fragmentation*. Di Indonesia, struktur birokrasi membuat proses implementasi jauh dari kata efektif karena kurangnya koordinasi dan kerjasama di antara lembaga-lembaga negara dan/atau pemerintahan (Agustino, 2006: 149-154).

Pada konteks penelitian ini, variabel model implementasi yang sesuai untuk menilai keberhasilan implementasi kebijakan penanggulangan bencana gunungapi Kelud di wilayah kecamatan Ngancar adalah: 1) Komunikasi; 2) Struktur Birokrasi ; 3) Sumber daya pelaksana atau implementator; dan 4) Disposisi Pelaksana

## **I.5.2. Bencana Alam**

### **I.5.2.1. Bencana**

Pengertian bencana menurut UNDP ( United Nations Development Program) dalam Over- view of Disaster Management bencana didefinisikan sebagai *“a serious disruption of the functioning of a society, causing widespread human, material, or environmental losses which exceed the ability of affected society to cope using only its own resources.”* Artinya, gangguan atau kekacauan serius pada fungsi-fungsi kemasyarakatan yang memberikan dampak kerugian pada masyarakat, material, serta lingkungan yang mengalami gangguan tersebut dan kerusakan tersebut melebihi kemampuan masyarakat untuk memperbaiki diri, material dan lingkungan hanya dengan menggunakan sumberdayanya sendiri. Tidak jauh berbeda dengan pengertian bencana menurut BAKORNAS PBP, yaitu peristiwa yang disebabkan oleh alam atau ulah manusia, yang dapat terjadi secara tiba-tiba atau perlahan-lahan, yang menyebabkan hilangnya jiwa manusia, kerusakan harta benda dan lingkungan, serta melampaui kemampuan dan sumberdaya manusia untuk menanggulangnya. (Susanto, 2006 : 2).

Dalam Undang-undang No 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, bencana didefinisikan sebagai peristiwa atau rangkaian peristiwa yang 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. Bencana (*disaster*) juga diartikan sebagai suatu gangguan serius terhadap keberfungsian suatu

komunitas atau masyarakat yang mengakibatkan kerugian manusia, materi, ekonomi, atau lingkungan yang meluas yang melampaui kemampuan komunitas atau masyarakat yang terkena dampak untuk mengatasi dengan menggunakan sumberdaya mereka sendiri (*ISDR, 2004*).

Dalam penelitian ini peneliti membatasi pengertian bencana yaitu, peristiwa yang mengganggu dan mengancam kehidupan serta penghidupan masyarakat yang disebabkan baik oleh faktor alam maupun faktor non alam, bahkan faktor manusia sendiri yang menyebabkan timbulnya korban baik berupa korban jiwa, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis bagi yang menghadapinya.

#### **I.5.2.2. Bencana Alam**

Menurut Awotona, bencana alam merupakan interaksi dari bahaya alam yang umumnya terjadi dari kejadian alam yang tidak terduga dan tiba-tiba dengan keadaan rentan yang berakibat pada kerusakan atau kerugian terhadap manusia dan lingkungannya. (Tipple, 2002 : 3).

Bencana alam juga diartikan sebagai peristiwa atau rangkaian peristiwa yang disebabkan oleh gejala alam, seperti gunung meletus, tanah longsor, banjir, gelombang pasang (tsunami), angin rebut, kebakaran hutan, kekeringan, gas beracun, dan banjir lahar, yang dapat mengakibatkan korban dan penderitaan manusia, kerugian harta benda, kerusakan lingkungan dan lain-lain (Departemen Sosial RI, 1999:13).

Di dalam penelitian ini, yang dimaksud dengan bencana alam adalah rangkaian peristiwa yang disebabkan oleh gejala alam letusan gunungapi Kelud, yang mengancam kehidupan serta penghidupan dan mengakibatkan timbulnya

korban, baik berupa korban jiwa, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis bagi yang menghadapinya.

### **I.5.3. Penanggulangan Bencana Alam**

Penanggulangan bencana adalah segala upaya dan kegiatan yang dilakukan, yakni meliputi pencegahan, penjinakan (mitigasi), penyelamatan, rehabilitasi, dan rekonstruksi, baik sebelum, pada saat maupun setelah terjadi bencana dan menghindarkan dari bencana yang terjadi. (Departemen Sosial RI, 1984 : 43-44).

Sejalan dengan yang dijelaskan dalam Undang-Undang no 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana bahwa penyelenggaraan penanggulangan bencana merupakan serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi.

Tujuan dari penanggulangan bencana alam adalah untuk melindungi masyarakat dari bencana alam dan dampak yang ditimbulkannya. Oleh karenanya dalam pelaksanaan penanggulangan bencana alam harus memperhatikan prinsip-prinsip penanggulangan seperti yang dijelaskan dalam UU no 24 tahun 2007, yaitu :

1. Cepat dan tepat

Yang dimaksud dengan “prinsip cepat dan tepat” adalah bahwa dalam penanggulangan bencana harus dilaksanakan secara cepat dan tepat sesuai

dengan tuntutan keadaan. Keterlambatan dalam penanggulangan akan berdampak pada tingginya kerugian material maupun korban jiwa;

## 2. Prioritas

Yang dimaksud dengan “prinsip prioritas” adalah bahwa apabila terjadi bencana, kegiatan penanggulangan harus mendapat prioritas dan diutamakan pada kegiatan penyelamatan jiwa manusia;

## 3. Koordinasi dan keterpaduan

Yang dimaksud dengan “prinsip koordinasi” adalah bahwa penanggulangan bencana didasarkan pada koordinasi yang baik dan saling mendukung. Yang dimaksud dengan “prinsip keterpaduan” adalah bahwa penanggulangan bencana dilakukan oleh berbagai sector secara terpadu yang didasarkan pada kerja sama yang baik dan saling mendukung;

## 4. Berdaya guna dan berhasil guna

Yang dimaksud dengan “prinsip berdaya guna” adalah bahwa dalam mengatasi kesulitan masyarakat dilakukan dengan tidak membuang waktu, tenaga, dan biaya yang berlebihan. Yang dimaksud dengan “prinsip berhasil guna” adalah bahwa kegiatan penanggulangan bencana harus berhasil guna, khususnya dalam mengatasi kesulitan masyarakat dengan tidak membuang waktu, tenaga dan biaya yang berlebihan;

## 5. Transparansi dan akuntabilitas

Yang dimaksud dengan “prinsip transparansi” adalah bahwa penanggulangan bencana dilakukan secara terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan. Yang dimaksud dengan “prinsip akuntabilitas”

adalah bahwa penanggulangan bencana dilakukan secara terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan secara etik dan hukum;

6. Kemitraan

Penanggulangan bencana tidak bisa hanya mengandalkan pemerintah. Kemitraan dalam penanggulangan bencana dilakukan antara pemerintah dengan masyarakat secara luas, termasuk lembaga swadaya masyarakat (LSM) maupun dengan organisasi-organisasi kemasyarakatan lainnya. Bahkan, kemitraan juga dilakukan dengan organisasi atau lembaga di luar negeri termasuk dengan pemerintahnya;

7. Pemberdayaan

Pemberdayaan berarti upaya meningkatkan kemampuan masyarakat untuk mengetahui, memahami, dan melakukan langkah-langkah antisipasi, penyelamatan dan pemulihan bencana. Negara memiliki kewajiban untuk memberdayakan masyarakat agar dapat mengurangi dampak dari bencana;

8. Nondiskriminatif

Yang dimaksud dengan “prinsip nondiskriminatif” adalah bahwa negara dalam penanggulangan bencana tidak memberikan perilaku yang berbeda terhadap jenis kelamin, suku, agama, ras dan aliran politik apapun;

9. Nonproletisi

Yang dimaksud dengan “nonproletisi” adalah bahwa dilarang menyebarkan agama atau keyakinan pada saat keadaan darurat bencana, terutama melalui pemberian bantuan dan pelayanan darurat bencana.

(Undang-Undang nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana)

Masih merujuk dari UU no 24 tahun 2007, bahwa penanggulangan bencana dalam kegiatannya bisa dibagi menjadi tiga tahap : pra bencana, saat tanggap darurat, pasca bencana.

1. Pra bencana meliputi :

- a. Mitigasi, yaitu tindakan berkelanjutan yang dilaksanakan untuk mengurangi resiko jangka panjang bencana.
- b. Kewaspadaan atau alertness, yaitu persiapan dan pelatihan kepada pihak terkait penanggulangan bencana dan masyarakat terdampak mengenai tindakan pertama maupun pengetahuan tentang bencana.

2. Saat tanggap darurat, biasa disebut tanggapan (response), yaitu tindakan dari pihak pelaksana penanggulangan bencana pada saat terjadi bencana. Dalam tahapan ini penyelamatan korban merupakan tujuan utama, selain itu tahapan tanggap darurat juga bertujuan membantu masyarakat yang terkena dampak bencana langsung mendapatkan pemenuhan kebutuhan dasarnya yang paling minimal.

3. Pasca bencana (recovery), tahapan ini meliputi dua kegiatan yaitu :

- a. Rehabilitasi, yaitu kegiatan yang bertujuan untuk memulihkan atau memperbaiki kondisi kehidupan masyarakat serta mendorong dan memfasilitasi penyesuaian yang diperlukan untuk mengurangi risiko bencana.



- b. Rekonstruksi, yaitu tahapan yang mencakup semua kegiatan yang penting dilakukan dalam jangka panjang yaitu fase prediksi berupa mitigasi, kewaspadaan, respon terhadap peringatan dan pemberian bantuan darurat, serta fase pemulihan yang berupa rehabilitasi dan rekonstruksi. (Jayaraman, 1997)

Pembatasan definisi penanggulangan bencana oleh peneliti adalah segala upaya dan kegiatan yang dilakukan guna mengurangi hingga menghilangkan risiko yang ditimbulkan oleh bencana alam. Dalam penelitian ini peneliti hanya akan menitik beratkan pada tahapan penanggulangan bencana bagian tanggap darurat atau response pada masyarakat daerah terdampak karena pada tahapan ini merupakan indikator berhasil atau gagalnya mitigasi ataupun tahapan kewaspadaan yang telah dilakukan, selain itu tahap tanggap darurat merupakan proses dimana kejadian bencana dirasakan paling nyata dan dramatis. Dan juga menilai proses penanggulangan bencana dengan melihat prinsip penanggulangan bencana sesuai dalam Undang-Undang no 24 tahun 2007 yang meliputi : a) Cepat dan Tepat; b) Prioritas Penyelamatan Jiwa; c) Koordinasi dan Keterpaduan; dan d) Berdaya Guna dan Berhasil Guna.

## **I.6. Definisi Konsep**

1. Kebijakan publik adalah serangkaian keputusan yang diambil oleh instansi pemerintah yang diwujudkan dalam bentuk peraturan perundangan, program-

program dan tindakan yang digunakan sebagai pedoman untuk mendukung tindakan aparat pemerintahan untuk mencapai suatu tujuan dalam rangka memecahkan suatu masalah dalam kehidupan masyarakat yang masih berada pada wilayah wewenangnya.

2. Implementasi kebijakan publik dilihat dari segi proses adalah segala proses pelaksanaan tindakan untuk untuk menjalankan keputusan yang telah dibuat guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan.
3. Komunikasi merupakan proses penyampaian informasi kepada pihak lain. bisa perseorangan, instansi, ataupun organisasi yang dinilai baik jika konsistensi informasi yang disampaikan jelas dalam rangka proses pelaksanaan kebijakan penanggulangan bencana gunungapi Kelud di Kecamatan Ngancar Kabupaten Kediri.
4. Struktur birokrasi merupakan susunan komponen atau unit-unit dalam organisasi yang menunjukkan adanya pembagian kerja dan menunjukkan fungsi atau kegiatan yang berbeda-beda dikoordinasikan untuk mencapai tujuan tertentu dalam pelaksanaan kebijakan penanggulangan bencana gunungapi Kelud di kecamatan Ngancar kabupaten Kediri.
5. Sumber daya manusia merupakan pelaku atau pelaksana suatu kegiatan yang memiliki tujuan tertentu dalam pelaksanaan kebijakan penanggulangan bencana gunungapi Kelud di kecamatan Ngancar kabupaten Kediri.
6. Disposisi pelaksana merupakan sikap atau komitmen para implementor untuk melaksanakan suatu kebijakan penanggulangan bencana gunungapi Kelud di kecamatan Ngancar kabupaten Kediri.

7. Penanggulangan bencana alam adalah segala upaya atau kegiatan tanggap darurat yang dilaksanakan pada saat terjadinya bencana guna mengurangi bahkan menghilangkan risiko bencana yang punya tujuan utama menyelamatkan nyawa masyarakat yang terdampak bencana.
8. Cepat dan tepat yaitu bahwa dalam penanggulangan bencana harus dilaksanakan secara cepat dan tepat sesuai dengan tuntutan keadaan dengan prioritas utama keselamatan jiwa.
9. Prioritas penyelamatan nyawa yaitu bahwa dalam pelaksanaan kebijakan penanggulangan bencana mengutamakan pada kegiatan penyelamatan jiwa manusia.
10. Koordinasi dan keterpaduan yaitu bahwa dalam kegiatan penanggulangan bencana memerlukan koordinasi dan kerjasama yang baik antar bidang.
11. Berdaya guna dan berhasil guna yaitu bahwa apabila terjadi bencana, kegiatan penanggulangan bencana harus dilakukan dengan tidak membuang waktu, tenaga dan biaya berlebihan serta mengikutsertakan masyarakat dalam tiap prosesnya.

## **I.7. Metode Penelitian**

### **I.7.1. Jenis dan Tipe Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk menggambarkan suatu fenomena sosial yang terjadi dilapangan, dilihat secara obyektif dari pihak-pihak yang diteliti, yang merupakan subyek-subyek yang bersangkutan dalam pelaksanaan kebijakan

penanggulangan bencana alam yaitu letusan gunungapi Kelud di Kecamatan Ngancar, sehingga data yang diperoleh adalah kata-kata tertulis dan lisan dari pihak yang diteliti secara mendalam oleh peneliti. Berdasarkan tujuan dan data yang ingin diperoleh, maka jenis penelitian yang cocok untuk penelitian implementasi kebijakan penanganan bencana alam adalah penelitian kualitatif deskriptif.

Seperti yang dikatakan oleh Bogdan dan Taylor, metodologi kualitatif merupakan penelitian yang menghasilkan data deskriptif, berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang atau subyek-subyek dan perilaku yang dapat diamati oleh peneliti (Moleong, 2010: 4). Menurut Lexy J. Moleong (2010: 6) penelitian kualitatif merupakan penelitian yang bertujuan untuk memahami fenomena mengenai apa yang dialami oleh subjek penelitian, misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dan lain-lain, secara holistik dan dengan deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasan pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah.

Sedang menurut Hadari Nawawi, penelitian deskriptif berusaha menggambarkan dan melukiskan suatu keadaan atas fakta-fakta yang benar-benar terjadi, sehingga peneliti diharapkan mampu memahami fenomena yang menjadi fokus dalam penelitiannya (Nawawi, 1993: 63).

Penelitian ini menggunakan tipe dan jenis penelitian kualitatif deskriptif karena peneliti ingin mendapatkan data yang berupa kata-kata dan gambar bukan angka-angka, guna membahas dan menggambarkan secara rinci dan mendalam

tentang bagaimanakah implementasi kebijakan penanggulangan bencana alam di Kecamatan Ngancar,

### **I.7.2. Lokasi Penelitian**

Menurut Bogdan, cara terbaik yang harus ditempuh guna penentuan lapangan penelitian adalah dengan cara mempertimbangkan teori substantif dan mempelajari serta mendalami fokus dan rumusan masalah penelitian (Moleong, 2010: 127). Keterbatasan geografis dan praktis perlu dipertimbangkan dalam menentukan lokasi penelitian, sehingga lokasi penelitian ini dilakukan di Kecamatan Ngancar dengan pertimbangan antara lain:

1. Tujuh dari sepuluh desa yang berada di wilayah kecamatan Ngancar merupakan daerah dengan risiko tinggi karena termasuk dalam kategori daerah Ring I dan Ring II
2. Keberhasilan Kecamatan Ngancar mengevakuasi 86.000 masyarakat dalam durasi waktu sekitar dua jam.
3. Tidak ada korban jiwa yang di derita masyarakat kecamatan Ngancar ketika terjadi erupsi gunung Kelud.
4. Fenomena yang muncul pada penelitian ini yaitu tentang penanggulangan bencana meletusnya gunung Kelud berada di wilayah kecamatan Ngancar yang merupakan satuan pelaksana dibawah Satlak tingkat kabupaten yang bisa berinteraksi langsung dengan masyarakat terdampak
5. Kecamatan Ngancar merupakan salah satu kecamatan yang berada di kabupaten Kediri yang yang tidak mempunyai BPBD atau Badan Penanggulangan Bencana Daerah walaupun mempunyai daerah rawan

bencana di wilayahnya yaitu dengan adanya gunung aktif yaitu gunung Kelud.

### **I.7.3. Teknik Penentuan Informan**

#### ***Purposive Sampling***

*Purposive sampling* adalah teknik penentuan informan atau sampel dengan suatu pertimbangan tertentu. Teknik ini dilakukan dengan cara peneliti memilih beberapa orang berdasarkan pada ciri-ciri spesifik tertentu yang dimiliki yang sesuai dengan kriteria kebutuhan peneliti dalam melakukan penelitian. Contohnya, orang yang akan diteliti memiliki jabatan tertentu, tingkat pendidikan tertentu atau pernah aktif dalam kegiatan tertentu. Informan atau sampel diharapkan mempunyai ciri khas yang mendasar dari populasi sehingga bisa dianggap cukup representative (Nasution, 2006 : 98).

Peneliti dalam penelitian ini merumuskan informan secara *purposive* dengan cara menyusun pihak-pihak yang akan dijadikan sebagai informan utama dengan berbagai pertimbangan tertentu. Pertimbangan tersebut adalah jabatan atau posisi para informan yang berkapasitas dan berkompeten untuk menjawab berbagai persoalan yang berhubungan dengan objek penelitian.

#### ***Snowball Sampling***

*Snowball sampling* merupakan teknik penentuan sampel atau informan yang dilakukan dengan cara mengawali penelitian pada suatu kelompok kecil,

setelah itu kelompok kecil tadi diminta untuk menunjukkan kawan masing-masing dan begitu seterusnya sehingga kelompok tersebut senantiasa semakin membesar dan bertambah banyak. Seperti bola salju yang meluncur dari atas dan akan semakin membesar ketika kebawah (Nasution, 2006 : 99)

Teknik penentuan sampel ini dipilih ketika kita ingin mengetahui kaitan atau hubungan antar manusia dalam suatu kelompok tertentu, atau ingin menyelidiki bagaimanakah proses penyebaran suatu informasi di suatu kalangan tertentu. Dalam penelitian ini, untuk mengetahui data dan informasi mengenai implementasi kebijakan penanganan bencana alam di Kecamatan Ngancar, peneliti melakukan penggalan dan pencarian data melalui pimpinan Kecamatan Ngancar yaitu Bapak Ngaseri, Camat kecamatan Ngancar. Lalu beliau sebagai titik pangkal informan akan mengarahkan peneliti pada pihak-pihak terkait lain yang masih berhubungan dengan implementasi kebijakan penanganan bencana alam yang sedang diteliti.

Informan dari pihak pelaksana penanggulangan bencana :

1. Camat Ngancar, Bapak Ngaseri
2. Komandan Koramil 20/Ngancar, Bapak Sutrisno
3. Kepala Polsek Ngancar, Bapak Ridwan
4. Kasi Tata Pemerintahan, Bapak Supriyanto
5. Komunitas Radio RAPI, Suprpto

Informan dari masyarakat terdampak erupsi gunungapi Kelud :

1. Suryadi (29 th), warga desa Pandantoyo
2. Sri Utami (45 th), warga desa Margourip

3. Sumarsono (45 th), warga desa Sugiharas
4. Samsun (43 th), warga desa Manggis
5. Lestari (28 th), warga desa Sempu

#### **I.7.4. Teknik Pengumpulan Data**

Menurut John Lofland dan Lyn H. Lofland, sumber utama dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan, seperti dokumen (Moleong, 2010: 157).

Dalam penelitian ini, teknik pengumpulan data yang digunakan oleh peneliti adalah:

1. Observasi atau pengamatan. Menurut Guba dan Lincoln, terdapat enam alasan mengapa pengamatan diperlukan dalam penelitian kualitatif, yaitu: a) Pengamatan didasarkan atas pengalaman secara langsung; b) Pengamatan memungkinkan peneliti melihat sendiri sehingga peneliti bisa mencatat fakta dari kejadian yang sebenarnya; c) Pengamatan memungkinkan peneliti mencatat peristiwa yang berkaitan dengan pengetahuan yang diperoleh langsung dari data; d) Peneliti ragu-ragu terdapat data yang diperolehnya karena peneliti kurang mengingat hasil wawancara; e) Pengamatan memungkinkan peneliti mampu memahami situasi yang rumit; dan f) Dalam kasus tertentu, pengamatan menjadi bermanfaat bila komunikasi lainnya tidak memungkinkan untuk dilakukan (Moleong, 2010: 174-175).

Data yang dihasilkan merupakan data kualitatif. Pada penelitian ini, peneliti mengamati situasi yang berlangsung ketika wawancara berlangsung, mulai dari sikap informan sampai situasi di sekitar tempat wawancara berlangsung



dimana peneliti tidak diperbolehkan terlibat dalam hubungan-hubungan secara emosional dengan pelaku yang menjadi sasaran penelitian (Hamid Patilima, 2007 : 61).

Dalam penelitian ini peneliti berusaha mengamati bagaimanakah pelaksanaan kebijakan penanganan bencana alam di kecamatan Ngancar kabupaten Kediri.

2. Wawancara, yaitu percakapan yang dilakukan dua pihak atau lebih dengan maksud tertentu. Wawancara dilakukan oleh pewawancara yang mengajukan pertanyaan dan informan yang memberikan jawaban atas pertanyaan (Moleong, 2010: 186).

Patton telah membedakan wawancara menjadi tiga jenis menurut perencanaan pertanyaan, yaitu: a) Wawancara pembicaraan informal, dimana pertanyaan yang diajukan pewawancara muncul secara spontanitas; b) Pendekatan menggunakan petunjuk umum wawancara, dimana sebelum wawancara, pewawancara telah membuat kerangka dan garis besar pokok-pokok yang perlu dan akan ditanyakan secara berurutan; dan c) Wawancara baku terbuka yaitu wawancara yang menggunakan seperangkat pertanyaan baku dimana urutan pertanyaan, kata-kata, dan cara penyajiannya sama untuk semua informan (Moleong, 2010: 187-188).

Pada penelitian ini, peneliti menggunakan kombinasi antara wawancara informal dan pendekatan menggunakan petunjuk umum wawancara. Sehingga sebelum proses wawancara dilakukan, peneliti harus telah membuat garis besar hal-hal yang akan dan perlu ditanyakan. Pada saat proses wawancara berlangsung dan ditemukan hal yang menarik maka peneliti

secara spontan akan mengajukan pertanyaan yang berhubungan dengan informasi yang diberikan, dengan tetap mengacu pada permasalahan penelitian tersebut; dan

3. Penggunaan dokumen. Peneliti akan mencari data berupa catatan, dokumen, maupun data-data yang lain yang diperlukan dan berhubungan dengan penelitian, misalnya data-data dari instansi pemerintah yang terkait dengan permasalahan penelitian, undang-undang, peraturan daerah, dan peraturan atau SOP lingkup kecamatan.

#### **I.7.5. Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data**

Pada penelitian ini, teknik pemeriksaan keabsahan data yang digunakan peneliti adalah triangulasi, yaitu teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain. Denzin membedakan triangulasi sebagai teknik pemeriksaan yang memanfaatkan penggunaan sumber, metode, penyidik, dan teori.

Menurut Michael Quinn Patton, triangulasi dengan sumber dilakukan dengan membandingkan dan mengecek kembali derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dalam penelitian kualitatif. Hal tersebut bisa dilakukan dengan lima cara, yaitu: 1) Membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara; 2) Membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakan orang secara pribadi; 3) Membandingkan apa yang dikatakan seseorang pada saat diwawancarai dengan apa yang dikatakan sepanjang waktu; 4) Membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat

dan pandangan orang, seperti rakyat biasa, orang yang berpendidikan menengah atau tinggi, orang yang berada, dan orang pemerintahan; dan 5) Membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.

Patton juga menyebutkan dua strategi dalam triangulasi dengan metode, yaitu: 1) Pengecekan derajat kepercayaan penemuan hasil penelitian beberapa teknik pengumpulan data dan 2) Pengecekan derajat kepercayaan beberapa sumber data dengan metode yang sama. Pada triangulasi dengan penyidik, pengecekan kembali derajat kepercayaan data dilakukan dengan memanfaatkan peneliti lain untuk mengurangi kemelencengan dalam pengumpulan data. Triangulasi dengan teori menurut Lincoln dan Guba merupakan fakta yang tidak dapat diperiksa derajat kepercayaannya dengan satu atau lebih teori (Moleong, 2010: 330-332).

Pada setiap penelitian kualitatif, ketiga teknik pengumpulan data digunakan untuk mengumpulkan data, karena ketiganya bersifat saling melengkapi, sehingga data yang diperoleh akan akurat dan terpercaya. Pada penelitian ini peneliti menggunakan triangulasi data yang menurut Sugiyono diartikan sebagai teknik pengumpulan data yang bersifat menggabungkan berbagai teknik pengumpulan data dan sumber data yang telah ada. Peneliti mengumpulkan data sekaligus menguji kredibilitas data, yaitu mengecek kredibilitas data dengan berbagai teknik pengumpulan data dan sumber data (Sugiyono, 2008: 83).

Untuk mendapatkan keabsahan data dalam penelitian ini, maka peneliti menggunakan teknik triangulasi data dengan membandingkan hasil wawancara

dengan situasi yang terjadi ketika wawancara berlangsung serta membandingkan hasil wawancara aparat Pemerintah Kecamatan Ngancar, LSM radio Kelud serta masyarakat. Hasil wawancara tersebut juga akan dibandingkan dengan pemberitaan di media massa dan media *online*.

#### **I.7.6. Teknik Analisa Data**

Setelah data dikumpulkan maka yang dilakukan peneliti adalah menganalisis data agar data mudah dipahami. Proses analisis data dimulai dengan menelaah seluruh data yang diperoleh melalui observasi, wawancara mendalam, dan dokumentasi. Selanjutnya, peneliti mereduksi data dengan menyusun abstraksi-abstraksi yang merupakan rangkuman proses dan pernyataan-pernyataan yang perlu dijaga agar tetap berada didalamnya, kemudian disusun dan dikategorikan dalam bentuk yang mudah dipahami, sebagai upaya mencari jawaban atas permasalahan penelitian.

Menurut Robert C. Bogdan dan Sari Knopp Biklen, analisis data kualitatif adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain (Moleong, 2010: 248).

Analisis data menurut Patton adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya kedalam suatu pola, kategori, dan satuan uraian dasar. Patton membedakannya dengan penafsiran, yaitu memberikan arti yang signifikan terhadap hasil analisis, menjelaskan pola uraian, dan mencari hubungan diantara

dimensi-dimensi uraian. Lain halnya dengan Bogdan dan Taylor yang menjelaskan analisis data sebagai proses yang merinci usaha secara formal untuk menemukan tema dan merumuskan hipotesis (Moleong, 2010: 280).

Agar analisa data dapat memperoleh keteraturan dan sistematis, Miles dan Huberman menawarkan tiga alur kegiatan yang saling berkaitan, yaitu:

1. Reduksi data, yaitu proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan tertulis di lapangan. Proses ini berlangsung sejak observasi dan selama penelitian berlangsung hingga berakhir. Data yang diperoleh, kemudian dipilah-pilah, dikombinasikan, dan dikelompokkan atau dikategorikan berdasarkan variabel penelitian dalam rumusan masalah penelitian ini untuk diverifikasi serta ditarik kesimpulan akhirnya.
2. Penyajian data, yaitu sekumpulan informasi yang telah tersusun secara terpadu dan mudah dipahami yang memberi kemungkinan dilakukannya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian data ini menuntut seseorang peneliti untuk mampu mentransformasikan data kasar menjadi bentuk tulisan.
3. Verifikasi atau penarikan kesimpulan, yang dapat dilakukan selama penelitian berlangsung atau saat sesuatu terlintas dalam pikiran peneliti selama ia menulis atau meninjau ulang catatan-catatan lapangan.

Setelah penelitian dilakukan dan data sudah didapatkan, maka peneliti akan menggambarkan implementasi kebijakan penanggulangan bencana erupsi gunungapi Kelud di kecamatan Ngancar secara garis besar. Pada penelitian ini,

peneliti menggunakan teknik penyajian data berupa uraian singkat dan tabel ringkas untuk menjelaskan bagaimanakah implementasi kebijakan penanggulangan bencana yang diteliti.

