Analisis Implementasi Kebijakan Pengurangan Risiko Bencana dalam Perspektif Sistem-Ekologi Sosial

Dini Asshaliyah Sagala ^{a*}, Wike ^a, Oscar Radyan Danar ^a

^a Universitas Brawijaya, Malang, Jawa Timur, Indonesia

INFORMASI ARTIKEL

Article history:

Dikirim tanggal: 08 Maret 2021

Revisi pertama tanggal: 15 Maret 2021

Diterima tanggal: 26 Maret 2021

Tersedia *online* tanggal: 09 April 2021

Keywords: policy implementation, disaster risk reduction, Socio-Ecological System (SES), coordination

ABSTRACT

This research aims to reveal the implementation of disaster risk reduction (DRR) policy in Jayapura city, Papua Province, Indonesia through the socio-ecological system (SES) perspective. It applies descriptive method and uses qualitative approach, which was intended to explore the information correlated to DRR policy directly from its implementing agency. The result of this study shows that implementation of DRR policy in Jayapura city still need to be developed, although it has positive progress in recent years. In social dimension, it has fulfilled the criteria described in SES concept, however, the result is slightly different in ecological aspect. In ecological aspect, some of implementing agencies still lack of technocratic expert to solve technical problem which ecological aspect. Under this circumstance, the structural coordination among implementing agency is difficult to be performed. Thus, the local major of Jayapura still need to establish an emergency's organization due to critical situation.

INTISARI

Penelitian dalam artikel ini mencoba menjelaskan fenomena implementasi kebijakan Pengurangan Risiko Bencana (PRB) di Kota Jayapura, Provinsi Papua melalui perspektif sistem ekologi sosial (SES). Dengan menggunakan jenis penelitian deskriptif melalui pendekatan kualitatif, penelitian ditujukan untuk mengeksplorasi informasi dari agen pelaksana kebijakan secara langsung, diantaranya Pemerintah Kota Jayapura, BAPPEDA Kota Jayapura, BPBD Kota Jayapura, serta beberapa organisasi lain diluar lingkup pemerintahan. Hasil dari penelitian ini menegaskan bahwa implementasi kebijakan PRB di Kota Jayapura masih belum optimal, meskipun telah mengalami perbaikan kualitas dalam beberapa tahun terakhir. Pada dimensi sosial, kebijakan PRB di Kota Jayapura telah memenuhi aspek sebagaimana digambarkan konsep SES. Namun hal yang sedikit berbeda ditunjukkan pada dimensi ekologi, dimana beberapa instansi terkait masih kekurangan tenaga teknokratik dalam menyelesaikan permasalahan teknis yang berhubungan dengan lingkungan. Hal ini tercermin dari masih sulitnya melakukan koordinasi secara struktural pada beberapa organisasi, sehingga Pemerintah Kota Jayapura perlu membentuk organisasi khusus yang diketuai oleh walikota sendiri.

2021 FIA UB. All rights reserved.

1. Pendahuluan

Peningkatan frekuensi bencana yang terjadi dalam beberapa tahun terakhir telah menarik perhatian banyak negara. Hal ini menjadikan kajian tentang kebencanaan menjadi salah satu isu strategis yang dibahas melalui berbagai disiplin ilmu. Dalam pembahasan tersebut, aspek tata kelola menjadi salah satu prioritas penting yang dapat dilakukan untuk meminimalisir risiko bencana tersebut. Menurut teori kebencanaan, besarnya variabel risiko bencana pada dasarnya dapat dikurangi dengan cara memperbesar kapasitas dan memperbaiki tata kelola (Danar, 2020). Oleh karena itu, meskipun konteks bencana merupakan permasalahan ekologi yang ada pada ilmu sains, tetapi penanggulangan dan tata kelola bencana tersebut merupakan bagian dari pembahasan yang ada pada ilmu sosial.

Dalam ilmu administrasi publik, konfigurasi dalam mekanisme, sistematisasi, dan pengembangan kapasitas sebenarnya telah termasuk dalam pembahasan tata kelola secara umum yang secara umum telah dikenal melalui terminologi *governance* (Bevir, 2007). Adapun untuk menuangkan mekanisme tatakelola tersebut pada umumnya dilakukan melalui sebuah peraturan yang dikaji dalam studi kebijakan publik (Fischer, Miller, & Sidney, 2007). Berdasarkan kedua asumsi ini, dapat dipahami bahwa baik tata kelola maupun implementasi kebijakan pengurangan risiko bencana pada dasarnya merupakan sebuah bagian yang saling berhubungan.

Meskipun dalam beberapa literatur ilmu sosial seperti (Ride & Bretherthon, 2011; Suzuki & Kaneko, 2013), dikatakan bahwa pengkajian mengenai kebijakan pengurangan risiko bencana dapat dilakukan dengan memetakan mekanisme, peran, dan fungsi strategis para aktor yang dituangkan dalam seperangkat peraturan tertentu. Namun seringkali kebijakan tersebut mengalami kesulitan dalam memetakan aspek-aspek teknis khususnya yang berhubungan dengan aspek ekologis. Pernyataan ini didukung oleh temuan penelitian dari Berkes, Colding, & Folke (2003), yang menyebutkan kurangnya pemahaman *stakeholder* terhadap aspek teknis dapat menyebabkan implementasi sebuah kebijakan mengalami kendala pada level bawah (*grassroot level*). Terlebih lagi, hasil temuan dari Biggs, Schlüter, & Schoon (2015) menyatakan bahwa kebijakan yang berhubungan dengan lingkungan tidak dapat dilakukan tanpa adanya pemahaman pada aspek teknis tentang lingkungan.

Serangkaian fakta ini menggarisbawahi pentingnya sebuah teori yang dapat menghubungkan dimensi ekologi serta dimensi sosial. Dimana menurut Gardner dkk. (2013) teori tersebut disebut sebagai Sistem Ekologi Sosial (SES). Dimana pendekatan SES sendiri seringkali dipakai oleh negara-negara dengan potensi risiko bencana yang cukup tinggi. Selain itu, pendekatan SES juga dianjurkan dalam konsepsi pengurangan risiko

bencana yang telah disepakati Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) sejak Collier dkk. (2009).

Sedangkan dalam konteks yang terjadi di Indonesia, kebijakan pengurangan risiko bencana telah menjadi wacana penting dari pemerintah pusat mengingat tren kebencanaan di Indonesia cenderung selalu tinggi dan bervariasi. Misalnya, sebagaimana yang ditunjukkan pada gambar 1 berikut ini:

Gambar 1 Tren Kejadian Bencana di Indonesia dalam lima tahun terakhir

Sumber: DIBI, 2019

Dalam mengurangi, mencegah serta menanggulangi kompleksitas bencana tersebut, pemerintah pusat mengamanatkan kepada seluruh instansi pemerintahan di daerah untuk menjadikan upaya pengurangan risiko bencana menjadi bagian dari setiap perencanaan pembangunan daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007, dikatakan bahwa upaya pengurangan risiko bencana ditingkat daerah harus menjadi bagian dari rencana pembangunan jangka menengah (RPJMD).

Artinya, implementasi kebijakan pengurangan risiko bencana tidak dapat dilakukan melalui satu undang-undang atau peraturan yang diterbitkan melalui instansi tunggal semata. Dengan kata lain, perlu adanya sinkronisasi antar lembaga pembuat peraturan dan pelaksana peraturan yang diatur secara sistematis dengan pemahaman teknis yang cukup baik pada masing-masing stakeholder. Dalam literatur, seperti yang disampaikan oleh Wandasari (2013), permasalahan sinkronisasi peraturan di Indonesia masih menjadi tantangan di beberapa pemerintah daerah di Indonesia, khususnya di daerah yang terpencil. Oleh karena itu, penelitian tentang analisis kebijakan pembangunan di daerah terpencil sangat penting untuk dilakukan guna mempersempit jarak ketertinggalan upaya pengurangan risiko bencana.

Penelitian ini ditujukan untuk menganalisis implementasi kebijakan pengurangan risiko bencana yang dilakukan melalui perspektif sistem ekologi sosial dengan mengambil studi di Kota Jayapura, Provinsi Papua. Alasan pemilihan Kota Jayapura sebagai studi

kasus adalah karena Kota Jayapura menjadi etalase pembangunan bagi daerah-daerah terpencil lainnya yang berada di Provinsi Papua. Sehingga, hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangsih secara luas tidak hanya bagi Kota Jayapura, tetapi juga daerah terpencil lain disekitarnya.

2. Teori

2.1 Teori Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan publik merupakan bagian dari siklus kebijakan yang terdiri dari proses perumusan, implementasi, serta evaluasi kebijakan (Nugroho, 2014). Lebih lanjut lagi, Mazmainan & Sebatier (1983), sebuah implementasi kebijakan tidak dapat dipisahkan dari serangkaian atribut dalam proses kebijakan secara keseluruhan. Implementasi kebijakan pada dasarnya dilandasi oleh produk hukum sebagai acuan dan seperangkat peraturan sebagai pedoman pelaksanaan.

Dalam literatur kebijakan publik, telah dikenal beberapa teori implementasi kebijakan publik yang memiliki beberapa kelebihan dan kekurangan untuk digunakan sebagai alat analisis sebuah studi. Beberapa diantaranya, misalnya Grindle (1980); Van Meter & Van Horn (1975); Edward III (1980) atau Mazmainan & Sebatier (1983). Adapun dalam penelitian ini, teori yang digunakan sebagai alat analisis implementasi kebijakan adalah Teori Van Meter & Van Horn (1975). Hal tersebut dikarenakan konteks implementasi yang disampaikan oleh Van Meter & Van Horn (1975) lebih berorientasi pada proses dalam kebijakan tersebut; misalnya jika dibandingkan dengan Grindle (1980) yang lebih menekankan pada konten dan konteks kebijakan, atau Edward III (1980) yang lebih berfokus pada internal struktur birokrasi. Sehingga, analisis kebijakan tentang PRB yang melibatkan multi-stakeholder, multi proses, dan multi-peran akan dapat dideskripsikan dengan baik.

Adapun skema analisis implementasi kebijakan Van Meter & Van Horn (1975) dapat dilihat pada Gambar 2 berikut ini:

Gambar 2 Model Implementasi Kebijakan Publik Van Meter & Van Horn (1975)
Sumber: Subarsono, 2005

Menurut, Subarsono (2005) Model Implmentasi Kebijakan Publik Van Meter & Van Horn terdiri dari enam komponen kebijakan, yakni sebagai berikut:

- Standar dan tujuan kebijakan (*Standard and Objective*). Keberadaan standard dan tujuan kebijakan secara langsung akan mempengaruhi kriteria keberhasilan atau *possibility*, dimana jika tujuan dan ukuran kebijakan yang ditentukan terlalu tinggi, maka hal tersebut akan mempersulit proses untuk meraihnya. Oleh karena itu, tujuan dan ukuran kebijakan harus jelas dan terukur;
- Sumberdaya (*Resources*). Merupakan attribut yang mendukung terlaksananya proses implementasi kebijakan. Menurut Van Meter & Van Horn (1975) sumberdaya dalam implementasi kebijakan dapat dibedakan menjadi tiga jenis, yakni pertama sumberdaya manusia, kedua sumberdaya material, dan sumberdaya waktu. Ketiga sumberdaya ini, dapat mempengaruhi performa implementasi kebijakan secara berkesinambungan. Misalnya ketika salah satu sumberdaya kurang mendukung, maka performa implementasi dapat terganggu;
- Komunikasi antar Organisasi Pelaksana (*Inter-Organizational Communication*), merupakan sebuah proses pertukaran informasi antar organisasi pelaksana. Dalam sebuah kebijakan yang melibatkan *multiple-actors*, komunikasi antar organsiasi pelaksana merupakan sebuah permasalahan yang esensial. Menurut Danar (2020), didalam konteks kebijakan kebencanaan komunikasi antar organisasi merupakan salah satu kunci suksesnya implementasi kebijakan;
- Ciri Badan Pelaksana (*Characteristic of Implementing Agency*). Merupakan attribut yang menerangkan karakter organisasi pelaksana implementasi kebijakan kebencanaan. Sebagai sebuah proses yang melibatkan beberapa organisasi pelaksana sekaligus, ciri badan pelaksana dalam kebijakan kebencanaan sangat penting. Hal ini tercermin dari sifat kebencanaan yang memerlukan respon yang beragam. Oleh ciri badan pelaksana yang kompeten dalam situasi tertentu sangat penting untuk memberikan respon yang tepat. Ciri badan pelaksana juga menentukan beberapa hal lain, seperti cakupan implementasi, kewenangan aktor-aktor didalamnya, serta kapasitas yang dimiliki oleh masing-masing organisasi yang berbeda;
- Sikap Para Pelaksana (*Disposition of Implementing Agency*). Merupakan gambaran sikap para pelaksana untuk mengindikasikan apakah sebuah badan pelaksana memiliki keseriusan dalam melaksanakan implementasi kebijakan kebencanaan. Hal ini tercermin dari penerimaan atau penolakan agen pelaksana terhadap kebijakan tersebut, dimana bisa

saja kepentingan kebijakan kebencanaan bukan merupakan prioritas kepentingan agen pelaksana; dan f) Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik (*Economic, Social, and Political Condition*). Merupakan sebuah gambaran yang menjelaskan dukungan oleh lingkungan sekitar terkait dengan implementasi kebijakan kebencanaan. Dalam hal ini, aspek penilaian dukungan lingkungan akan dinilai melalui perspektif politik, sosial, dan ekonomi. Dimana, informasi tentang dukungan sosial ini lazimnya diperoleh bukan melalui lembaga pelaksana, tetapi dari lingkungan yang bersangkutan itu sendiri.

Dari keenam komponen kebijakan tersebut, masing-masing akan menjadi objek pembahasan untuk kemudian menghasilkan sebuah performa dalam implementasi kebijakan pengurangan risiko bencana di Kota Jayapura.

2.2 Sistem Ekologi Sosial dalam Pengurangan Risiko Bencana

Konsep sistem ekologi sosial lahir dari adanya gagasan perubahan pada kebijakan lingkungan yang harus berorientasi secara berkala dengan memperhatikan prinsip adaptasi dan berkelanjutan (*Sustainability*). Menurut Berkes, Folding, & Folke (2003) dinyatakan “*Social-Ecological Systems (SES) are linked systems of people and nature, emphasizing that human must be seen as a part of, not apart from, nature*”.

Pendapat diatas menjelaskan bahwa Sistem Ekologi Sosial (SES) merupakan sebuah ilmu yang menghubungkan dimensi manusia dan alam yang juga menjelaskan bahwa manusia tidak seharusnya dipandang sebagai intrumen yang berbeda dari alam itu sendiri.

Sedangkan kaitanya dengan kebijakan kebencanaan, hal ini tentu mengakibatkan persinggungan dimana kebijakan akan berkaitan langsung dengan dimensi sosial, sedangkan bencana sendiri merupakan sebuah proses ekologis yang terjadi di lingkungan tempat manusia tersebut berada. Oleh karena itu, kebijakan kebencanaan akan secara langsung melibatkan dua dimensi tersebut dengan proporsi yang beragam. Menurut Gardner dkk. (2013) perpaduan antara kedua dimensi ini akan menimbulkan sebuah interaksi sintesis sebagaimana digambarkan pada Gambar 3 berikut ini.

Sebagaimana dapat diamati pada Gambar 3, interaksi dan sintesis antara dimensi manusia dan dimensi lingkungan akan menghasilkan tiga atribut utama, yakni pertama, *provisioning* atau peraturan (baik tertulis maupun tidak tertulis) yang membatasi perilaku manusia dalam kegiatan tertentu yang berkaitan dengan lingkungan. Kedua, *regulating* atau mengatur perilaku manusia terhadap lingkungan secara tertulis melalui peraturan yang disahkan. Ketiga adalah *cultural* atau

budaya dimana atribut pertama dan kedua dilaksanakan agar membentuk sebagai sebuah kebiasaan (*folkways*) sehingga dapat menjadi budaya yang baik bagi lingkungan.

Gambar 3 Interaksi Dimensi Sosial dan Dimensi Lingkungan dalam Kerangka SES
Sumber: Gardener dkk (2013) sumber diolah

3. Metodologi Penelitian

Artikel ini ditulis berdasarkan hasil penelitian deskriptif yang dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif sebagaimana dikemukakan oleh (Sugiyono, 2014). Dimana menurutnya jenis penelitian ini memiliki kesesuaian jika digunakan untuk mendapatkan pemahaman makna dan konstruksi sebuah fenomena yang terjadi. Adapun dalam hal ini, peneliti melibatkan dirinya sebagai instrumen penelitian yang bertujuan untuk mengungkap:

- Potensi kerentanan; dan
- Implementasi kebijakan pengurangan risiko bencana.

Dimana potensi kerentanan akan lebih banyak berbicara tentang aspek teknis yang berhubungan dengan dimensi ekologis. Sedangkan implementasi kebijakan akan lebih banyak berbicara mengenai dimensi sosial yang mana keduanya akan dibingkai dalam satu pembahasan dalam perspektif SES.

Adapun data dalam penelitian ini terdiri dari data primer yang diperoleh berdasarkan hasil wawancara pada *key-informan* yang ada pada beberapa instansi berikut, diantaranya: a) Pemerintah Kota Jayapura, b) Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kota Jayapura, c) Dinas Pekerjaan Umum Penataan Ruang (Dinas PUPR) Kota Jayapura, d) Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Jayapura, e) Lembaga Swadaya Masyarakat yang terkait, dan f) Organisasi Swasta. Meskipun dari organisasi-organisasi tersebut, wawancara secara terstruktur dilakukan pada pertanyaan dengan bidang yang relevan namun terdapat informasi yang diharapkan dari masing-masing *key informan* sebagaimana digambarkan pada Tabel 1 berikut ini:

Tabel 1 Deskripsi Informan

No	Nama/ Jenis Instansi	Peran/ Posisi Informan	Informasi yang diharapkan
1	Pemerintah Kota Jayapura	Walikota Jayapura	Gagasan tentang pengurangan risiko bencana (PRB) sebagaimana tertuang dalam visi misi kota Jayapura
		Sekertaris Daerah Kota Jayapura	
2	BAPPEDA Kota Jayapura	Kepala BAPPEDA	Implementasi PRB dalam rencana strategis daerah kota Jayapura
		Kepala bidang litbang BAPPEDA	
3	Dinas PUPR Kota Jayapura	Kadis PUPR	Implementasi teknis terkait dengan PRB kota Jayapura
		Kabid Tata Ruang PUPR	
4	BPBD Kota Jayapura	Kabid Pencegahan & Kesiapsiagaan Bencana	Penanganan Teknis dalam pencegahan dan kesiapsiagaan
		Kabid Kedaruratan dan Logistik	Penanganan Teknis dalam kedaruratan da logistic
		Kabid Rehabilitasi dan Rekonstruksi	Penanganan Teknis dalam proses rehabilitasi dan rekonstruksi
5	LSM Terkait	Papua Mandiri	Peran LSM dalam PRB
		Forum PRB Papua	
6	Organisasi Sektor Swasta Terkait	Bank BPR Irian Sentosa	Peran Organisasi Swasta dalam PRB
		Bank Muamalat	

Sumber: Hasil analisis, 2020

Hasil informasi dari *key informan* tersebut nantinya juga akan ditunjang oleh data sekunder yang terdiri dari dokumen resmi pemerintah, referensi akademik terkait, serta publikasi dari lembaga lainnya. Kemudian secara keseluruhan, data-data tersebut akan dianalisis menggunakan alat analisis kualitatif sebagaimana disampaikan oleh Creswell (2013).

4. Hasil Penelitian dan Pembahasan

4.1 Potensi Kerentanan Bencana di Kota Jayapura

Berdasarkan hasil wawancara kepada narasumber kunci yang berasal dari BPBD Kota Jayapura, mengatakan bahwa Kota Jayapura pada dasarnya termasuk daerah yang memiliki kerentanan bencana cukup tinggi. Dimana tingginya potensi bencana ini, diakibatkan oleh beberapa faktor, diantaranya kondisi pemukiman yang masih belum tertata sepenuhnya, masih kurangnya kesadaran masyarakat akan bencana dan

kurangnya kesiapsiagaan *stakeholder-stakeholder* terkait.

Menurut informasi dari Johnie Koolang selaku kepala bidang Kedaruratan dan Logistik BPBD kota Jayapura, disampaikan bahwa:

“Potensi kerentanan bencana di Kota Jayapura merupakan acuan penting dalam pelaksanaan program pengurangan risiko bencana yang terdiri dari kegiatan pra-bencana, pada saat bencana terjadi serta kegiatan pada saat pasca terjadinya sebuah bencana”. (Rabu, 04 Maret 2020: 10.00 WIT)

Hal ini menjadi dasar mengapa penilaian terhadap potensi bencana di suatu wilayah menjadi penting dalam memutuskan kebijakan PRB.

Lebih lanjut lagi, informasi dari Kepala Bidang Pencegahan dan Kesiapsiagaan BPBD Kota Jayapura, M. Haedar Muharar, yang menegaskan informasi serupa dengan memberikan gambaran pemetaan wilayah risiko bencana sebagai mana Gambar 4 berikut:

Gambar 4 Wilayah dengan Potensi Kerentanan
Bencana di Kota Jayapura, Papua Tahun 2018
Sumber: BPBD Kota Jayapura, 2020

Pada gambar 4 diatas, wilayah dengan indeks kerentanan yang cukup tinggi dicitrakan dengan warna merah. Dimana pada wilayah tersebut seringkali terdampak berbagai bencana setiap tahunnya.

Hal tersebut turut dikonfirmasi oleh Ida Rusmawati, selaku kepala sub-bagian program BPBD kota Jayapura. Menurutnya,

“Diwilayah dengan indeks kerentanan yang cukup tinggi, biasanya BPBD kota Jayapura beserta pemerintah dan instansi-instansi terkait seperti dinas PU, memiliki perhatian khusus untuk menangani bencana yang hampir datang setiap tahun, misalnya banjir di wilayah distrik jayapura selatan, atau tanah longsor disepanjang bantaran sungai Entrop 1. Kalau gempa bumi disini relatif sering juga tetapi biasanya tidak sampai menimbulkan kerusakan parah.” (Rabu, 04 Maret 2020: 14.00 WIT).

Berdasarkan ketiga penjelasan narasumber diatas, dapat diketahui bahwa Kota Jayapura memiliki tingkat risiko

dan kerentanan bencana yang cukup tinggi dengan jenis bencana yang telah dipetakan oleh BAPPEDA dan BPBD setempat.

4.2 Implementasi Kebijakan Pengurangan Risiko Bencana di Kota Jayapura

Sebagaimana telah disampaikan pada beberapa sub-bab sebelumnya, bahwa telaah teoritis yang digunakan sebagai alat analisis dalam artikel ini adalah Teori Van Meter & Van Horn (1975). Oleh karena itu, pembahasan implementasi kebijakan akan menekankan pada beberapa komponen diantaranya: a) Ukuran dan tujuan kebijakan; b) Sumber-sumber kebijakan; c) Komunikasi antar organisasi pelaksana; d) Ciri badan pelaksana; e) Sikap para pelaksana; dan f) Lingkungan ekonomi, sosial & politik. Dimana dari keenam komponen tersebut, hasil wawancara pada Pemerintah Kota Jayapura, BAPPEDA kota Jayapura, BPBD Kota Jayapura, serta lembaga-lembaga lain diluar lingkup pemerintahan memberikan informasi yang saling melengkapi satu sama lain.

Dalam hal ini wawancara pada Walikota Jayapura, selaku *stakeholder* utama pada pemerintah daerah menyatakan bahwa tujuan kebijakan pengurangan risiko bencana adalah untuk mengurangi risiko bencana di Kota Jayapura sebagaimana diamanatkan oleh undang-undang Nomor 24 Tahun 2007. Sedangkan ukuran dari kebijakan itu sendiri tertuang dalam Peraturan Daerah Kota Jayapura Nomor 9 Tahun 2012 tentang Penanggulangan Bencana. Menurut perda tersebut, dikatakan bahwa ukuran kebijakan pengurangan risiko bencana senantiasa diselaraskan dengan sasaran pembangunan daerah. Artinya, indikator pencapaian dari kegiatan PRB sendiri masih bergantung pada rencana pembangunan wilayah yang dilakukan secara berkala.

Selanjutnya, sumberdaya pendukung kebijakan meliputi sumberdaya keuangan yang berasal dari APBD Kota Jayapura, dana hibah, dan dana bantuan khusus kebencanaan. Hal ini dikonfirmasi oleh Walikota Jayapura, Dr. Benhur T Mano, yang mengatakan bahwa: "Untuk kegiatan PRB di Jayapura kita menganggarkan dana khusus yang berasal dari APBD kota Jayapura" (Sabtu, 07 Maret 2020: 11.00 WIT).

Selain itu, informasi dari BPBD sebagaimana disampaikan oleh Johnie Koolang mengatakan bahwa terdapat dana cadangan yang dimiliki oleh BPBD untuk program kebencanaan.

"Sebenarnya jika melihat kondisi pra-bencana, memang sulit untuk mengalokasikan dana secara khusus, tetapi kalau untuk menanggulangi bencana, seperti banjir dan lain-lain, sekaligus mengurangi risiko bencana selanjutnya, BPBD dibantu oleh pemerintah memiliki dana cadangan yang bisa digunakan" (Rabu, 04 Maret 2020:13.00 WIT).

Kedua informasi yang disampaikan oleh narasumber kunci diatas menunjukkan bahwa dari segi sumberdaya finansial dan logistik lain relatif memadai.

Kemudian dari segi sumberdaya manusia, hasil penelitian mengungkapkan bahwa mayoritas instansi memiliki sumberdaya yang cukup dalam hal manajerial, tetapi dalam hal teknokratik beberapa instansi masih memerlukan sumberdaya tambahan. Artinya masih ditemukan pelaksana yang memiliki keahlian dibidang lain diluar bidang kebencanaan. Oleh karena itu, untuk menangani hal ini, Walikota Jayapura membentuk tim (organisasi) khusus yang dipimpin oleh Walikota Jayapura sendiri sebagai ketua dan kepala BPBD Jayapura sebagai sekretaris serta beranggotakan orang-orang dari lintas organisasi. Hal ini dilakukan untuk menempatkan orang yang tepat diposisi yang tepat (*the right man on the right place*). Adapun jika ditinjau dari segi sumberdaya waktu, rentang waktu yang ditentukan oleh instansi pelaksana adalah mengikuti Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) serta Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD). Hal ini sesuai dengan amanat Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

Selanjutnya, dari segi komunikasi antar badan pelaksana, hasil wawancara menyebutkan bahwa tidak semua komunikasi berjalan dengan baik. Menurut keterangan dari Sekertaris Daerah Kota Jayapura (Bpk. Dr. Frans Pekey) menegaskan jika komunikasi di jajaran pelaksana tingkat atas memang baik. Tetapi informasi yang sedikit berbeda disampaikan oleh Bpk. Kelyopas Moay selaku perwakilan dari LSM Papua Mandiri yang menegaskan bahwa komunikasi dengan pelaksana ditingkat bawah masih menemui kendala. Misalnya adanya kendala antara kepentingan pemerintah dan kepentingan adat setempat yang di beberapa tempat masih belum menemui penyelesaian. Hal seperti ini dapat dipahami sebagai permasalahan komunikasi antar pelaksana mengingat kebijakan pengurangan risiko bencana merupakan sebuah kebijakan yang diperlukan oleh semua pihak.

Jika ditinjau dari segi karakteristik instansi pelaksana kebijakan pengurangan risiko bencana. Mayoritas dari instansi tersebut memiliki ciri-ciri yang hampir serupa, terutama mengingat hampir semuanya memiliki misi dan kepentingan yang sama, yakni mengurangi risiko bencana disekitar mereka. Masing-masing dari instansi tersebut memiliki karakter sebagai lembaga yang responsif, dinamis, koordinatif, dan implementatif yang artinya sebagian besar dari mereka sama-sama mengesampingkan urusan birokratis yang terlalu berorientasi pada proses dalam kondisi darurat bencana. Hal ini selaras dengan teori dari Fischer, Miller & Sidney (2007) dimana dalam kondisi darurat orientasi hasil dapat menggugurkan aspek prosedural. Karakter seperti ini juga ditemukan di beberapa lembaga

pemerintahan lain, termasuk BPBD, dan beberapa LSM-LSM seperti Papua Mandiri dan Forum PRB Papua yang dinaungi oleh Universitas Cendrawasih.

Adapun sikap dari lembaga-lembaga tersebut mayoritas menunjukkan kolektivitas dan kekompakan antar satu dengan lain. Dalam pengambilan keputusan, hal ini begitu terlihat misalnya dalam koordinasi untuk menentukan wilayah prioritas penanganan bencana. Selain itu, sikap kolektivitas ini juga ditunjukkan dalam rangka melaksanakan mitigasi struktural yang dilaksanakan oleh berbagai lembaga pemerintahan yang berkolaborasi dengan lembaga non-pemerintahan.

Namun, hasil informasi yang sedikit berbeda muncul dari dukungan lingkungan. Diantaranya, terdiri dari lingkungan politik, sosial, dan ekonomi. Meskipun secara politik, jajaran pemerintahan daerah dan beberapa lembaga lain telah memberikan partisipasi dan dukungan terhadap program pengurangan risiko bencana dengan baik sebagaimana tertuang dalam peraturan daerah Nomor 9 Tahun 2012. Tetapi kondisi sosial masih menunjukkan kurangnya kepedulian terhadap program pengurangan risiko bencana. Hal ini dapat disimpulkan berdasarkan hasil wawancara kepada beberapa penduduk yang tinggal disekitar bantaran sungai Acai, Distrik Abepura, dimana sebagian besar narasumber mengaku tidak tahu kebijakan pengurangan risiko bencana dari pemerintah daerah.

Hal tersebut ditambah lagi dengan adanya sekelompok masyarakat yang patuh pada kepentingan adat tertentu dimana secara kebetulan kepentingan tersebut bertentangan dengan kebijakan PRB pemerintah Kota. Dalam hal ini, informasi yang disampaikan oleh Kelyopas Moay selaku perwakilan dari LSM Papua mandiri yang menegaskan.

“Terkadang dalam menerapkan kebijakan pengurangan risiko bencana pada masyarakat, mereka mengajukan beberapa penolakan. Contoh paling sederhana misalnya dalam memasang tanda untuk daerah rawan bencana (*early warning system*), mereka mengajukan klaim bahwa untuk memasang tanda tersebut di wilayah adat, pemerintah harus memberikan kompensasi tertentu”. (Senin, 09 Maret 2020: 11.30 WIT)

Hal ini menunjukkan bahwa terdapat kurangnya dukungan terhadap kebijakan pengurangan risiko bencana di beberapa wilayah tertentu di Kota Jayapura.

Adapun jika dipandang dari dukungan ekonomi, kondisi ekonomi di wilayah kota Jayapura juga masih belum dapat memberikan dukungan yang memadai. Terbatasnya akses barang-barang dan logistik di kota tersebut menjadikan ekonomi kota Jayapura relatif berkembang lebih lambat dari pada rata-rata nasional. Oleh karena itu, dalam hal ekonomi dukungan dapat dikatakan masih terbatas.

4.3 Analisis Implementasi Kebijakan Perspektif Sistem Ekologi Sosial

Sebagaimana telah dikatakan menurut Gardener dkk. (2013) kebijakan yang berorientasi pada lingkungan haruslah melibatkan kedua dimensi sosial dan ekologi. Maka dalam artikel ini, kebijakan pengurangan risiko bencana diatas akan dideskripsikan menurut dimensinya masing-masing, sehingga menghasilkan sebuah batasan (*provisions*), peraturan (*regulation*), dan budaya (*culture*) baik pada dimensi sosial dan dimensi ekologi.

Pada konteks di Indonesia ketiga aspek pembatasan, peraturan, dan budaya dalam SES biasanya tidak berdiri sendiri sebagai sebuah kebijakan atau peraturan daerah yang utuh seperti yang disampaikan dalam Gardner dkk. (2013). Namun, lebih kearah peraturan, program serta aksi yang diciptakan guna mendukung terlaksananya kebijakan tersebut secara keseluruhan.

Pada dimensi sosial, masing-masing lembaga terkait akan memainkan fungsi-fungsi koordinasi yang tertuang pada Perda Nomor 9 Tahun 2012. Hal ini merupakan bagian dari rencana aksi penguatan kelembagaan yang dilakukan atas inisiasi oleh Pemerintah Daerah Kota Jayapura. Dalam upaya tersebut, pemerintah kota melalui dinas terkait melakukan penguatan kapasitas organisasi dan individual untuk mengurangi serta menanggulangi risiko bencana. Program kajian kebencanaan juga dilakukan bersama dengan instansi pemerintah pusat, sehingga hasil dari kajian tersebut dapat digunakan sebagai bahan untuk memperbaiki sistem dan tatakelola untuk mengurangi risiko bencana.

Selanjutnya, BPBD membuka program pembangunan kapasitas kebencanaan yang diperuntukan pada masyarakat lokal melalui kegiatan bimbingan teknis (Bimtek) penanggulangan bencana, serta penyusunan program tetap (Protep) penanggulangan bencana. BPBD juga mengupayakan terbentuknya aksi penanganan dan pengurangan bencana secara terpadu melalui sebuah rencana kontigensi. Rencana kontegensi tersebut, menggabungkan kapasitas dari berbagai sektor organisasi melalui koordinasi tunggal yang dipimpin oleh BPBD Kota Jayapura. Penguatan terhadap hal ini juga dibantu dengan kontribusi dari LSM yang membantu memberikan pendidikan dan sosialisasi kepada masyarakat lokal yang bermukim disekitar daerah rawan bencana.

Sedangkan pada dimensi ekologi beberapa pendekatan teknis digunakan dalam kebijakan pengurangan risiko bencana. Pendekatan teknis ini dilakukan atas inisiasi pemerintah daerah Kota Jayapura dan dari inisiasi berbagai organisasi lainnya seperti LSM dan komunitas peduli lingkungan. Adapun bentuk dari kegiatan tersebut antara lain terdiri dari program PUPR dengan mengeluarkan *advice planning* tentang

pembatasan rekomendasi bangunan di daerah rawan bencana sebagaimana ditunjukkan dengan warna merah pada Gambar 4. Selanjutnya, pembangunan tanggul sebagai tangkapan daerah resapan air hujan untuk menampung jumlah debit air yang berlebih, normalisasi sungai, dan perbaikan saluran irigasi disalurkan pembuangan air wilayah kota.

Bappeda dalam hal ini juga mengeluarkan program lanjutan tentang *review* perbaikan rencana tata ruang dan wilayah (RTRW) Kota Jayapura, terutama dalam penyesuaian terkait rencana PRB. Kontribusi dari lembaga lain diluar lingkup pemerintahan juga turut berperan aktif dalam memperbaiki kondisi lingkungan, misalnya melalui kegiatan reboisasi yang dimobilisasi oleh LSM, atau kegiatan penanaman tanaman bakau disekitar pesisir muara pantai.

Adapun analisis penilaian kedua dimensi pada SES dapat ditemukan pada masing-masing lembaga pelaksana. Dimana hal tersebut dapat diamati pada Tabel 2, yaitu sebagai berikut:

Tabel 2 Penilaian Kedua Dimensi SES pada Masing-masing Instansi Terkait Kebijakan PRB

No	Nama/ Jenis Instansi	Dimensi Sosial	Dimensi Ekologi
1	Pemerintah Kota Jayapura	Penguatan kapasitas kelembagaan dan individu aparatur dalam mengurangi dan menangani risiko bencana	Memperbaiki tata kelola lingkungan melalui dinas-dinas terkait
2	BAPPEDA Kota Jayapura	Sinkronisasi kebijakan PRB dengan RPJMD dan RPJPD	Pembatasan pengeluaran IMB Kajian ulang penataan RTRW
3	Dinas PUPR Kota Jayapura	Koordinasi dengan instansi dan dinas-dinas terkait pembatasan rekomendasi pembangunan Advice planning di daerah rawan bencana	Pembangunan Embung Pembangunan Tanggul Perbaikan saluran irigasi disekitar wilayah pusat kota Normalisasi Sungai
4	BPBD Kota Jayapura	Mengadakan Bimtek dan Protep pengurangan dan penanggulangan bencana Membentuk rencana	Pemasangan <i>early warning system</i> (EWS) atau sistem peringatan dini pada daerah rawan bencana

No	Nama/ Jenis Instansi	Dimensi Sosial	Dimensi Ekologi
		kontigensi secara terpadu	
5	LSM Terkait	Sosialisasi tentang kebencanaan pada masyarakat lokal	Penggalakan program sadar lingkungan Penggalakan program reboisasi dan penanaman bakau di sekitar pesisir pantai

Sumber: Hasil analisis, 2020

Hasil analisis SES, sebagaimana ditunjukkan pada Tabel 2 diatas memiliki kontradiksi dengan Wandasari (2013), dimana disebutkan bahwa pada beberapa daerah, permasalahan sinkronisasi peraturan masih menjadi hambatan dalam implementasi kebijakan. Dimana hal tersebut tidak terbukti dalam penelitian ini.

5. Kesimpulan

Berdasarkan analisis implemetasi kebijakan PRB di Kota Jayapura, Papua, dalam perspektif sistem ekologi sosial menghasilkan beberapa kesimpulan penting.

- Pertama, implementasi PRB di Kota Jayapura dapat dikatakan sebagai program jangka panjang yang tidak dapat diselesaikan satu institusi tunggal. Hal ini tercermin dalam Perda Nomor 9 Tahun 2012 tentang Penanggulangan Bencana; yang didalamnya memuat kajian pengurangan risiko bencana. Menurut peraturan tersebut, pelaksanaan program pengurangan risiko bencana merupakan tanggungjawab semua pihak yang dilaksanakan melalui koordinasi dengan pemerintah daerah, LSM, pihak swasta, maupun masyarakat;
- Kedua, berdasarkan hasil penelitian yang telah dipaparkan diatas, dapat diketahui bahwa kebijakan PRB di Kota Jayapura saat ini sedang berjalan seiring dengan rencana pembangunan daerah Kota Jayapura. Dalam praktiknya, kebijakan tersebut terlaksana dengan baik pada instansi-instansi penting di jajaran pemerintahan, namun menemui beberapa kendala pada implementasi ditingkat bawah (masyarakat). Salah satu kendala yang ditemukan dilapangan adalah kontradiksi antara kebijakan PRB dan kepentingan adat di wilayah tertentu yang menghambat pelaksanaan PRB di wilayah tersebut;
- Ketiga, ditinjau dari segi aktor, instansi-instansi pelaksana kebijakan PRB telah memiliki kualitas pelaksana yang cukup handal dibidang manajerial. Namun dalam bidang teknis beberapa instansi masih kekurangan ahli dan tenaga teknokratik dibidang bencana. Oleh karena itu, Walikota Jayapura akan membentuk organisasi khusus yang dipimpin oleh walikota sendiri dan Ketua BPBD sebagai sekertaris

serta beranggotakan anggota-anggota dari lintas organisasi untuk melengkapi kurangnya tenaga teknokratik tersebut; dan

- d) Keempat, dalam perspektif SES, kebijakan pengurangan risiko bencana di Kota Jayapura telah menghasilkan sebuah gambaran mengenai implementasi yang sejajar antara dimensi sosial dan dimensi ekologi pada masing-masing lembaga pelaksana. Kedua dimensi tersebut ditemukan baik pada lembaga pemerintahan maupun lembaga non-pemerintahan.

Daftar Pustaka

- Berkes, F., Colding, J., & Folke, C. (2003). *Navigating Social Ecological Systems: Building Resilience for Complexity and Change*. UK: Cambridge University Press.
- Bevir, M. (2007). *Encyclopedia of Governance*. USA: Sage Publication.
- Biggs, R., Schlüter, M., & Schoon, M. (2015). *Principles for building resilience: Sustaining ecosystem services in social-ecological systems*. UK: Cambridge University Press.
- BPBD (Badan Nasional Penanggulangan Bencana Daerah) Kota Jayapura. (2020). *Kajian Resiko Bencana Kota Jayapura*. Jayapura: BPBD.
- Collier, W., Kasey, J., Alark, S., Juliane, B. G., & Carroll, M. (2009). Strengthening socio-ecological resilience through disaster risk reduction and climate change adaptation: Identifying gaps in an uncertain world. *Environmental Hazards*, 8, 171-186. Doi: 10.3763/ehaz.2009.0021.
- Creswell, John.W. (2013). *Research Design Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- BNPB. (2019). *Data Informasi Bencana Indonesia (DIBI) Tahun 2019*. Diakses pada 10 Oktober 2019, dari url: <http://bnpb.cloud/dibi/%20kejadian%20bencana%20di%20provisi%20papua/%20Jayapura%205%20tahun%20terakhir>
- Danar, Oscar Radyan. (2020). *Disaster Governance: Sebuah Pengantar*. DIVA Press, Yogyakarta.
- Edward III, G.C. (1980). *Implementing Public Policy*. Washington DC: Congressional Quarterly Press.
- Fischer, F., Miller, G.J., & Sidney, M.S. (2007). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory Politics and Methods*. London: CRC Press.
- Gardner, Toby A. dkk. (2013). A Social and Ecological Assessment of Tropical Land Uses at Multiple Scales: the Sustainable Amazon Network. *Philosophical Transactions of The Royal Society B Biological Sciences*, 368(1619), 1-11. DOI: 10.1098/rstb.2012.0166
- Grindle, M.S. (1980). *Politics and Policy Implementation in The Third World*. New Jersey: Princeton University Press.
- Mazmanian, D.H., & Sabatier, P.D. (1983). *Implementation and Public Policy*. New York: Harper Collins.
- Nugroho, R. (2014). *Public Policy*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
- Ride, A., & Bretherton, D. (2011). *Community Resilience in Natural Disasters*. NYC: Palgrave Macmillan.
- Subarsono, A.G. (2005). *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori, dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sugiyono. (2014). *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Suzuki, I., & Kaneko, Y. (2013). *Japan's Disaster Governance: How was the 3.11 Crisis Managed?*. London: Springer.
- Van Meter, D.S., & Van Horn, C.E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Journal of Administration & Society*, 6(4), 445-488. doi:10.1177/009539977500600404
- Wandasari, S.L. (2013). Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan dalam Mewujudkan Pengurangan Risiko Bencana. *UNNES Law Journal*, 2(2), 137-150.