

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana mendefinisikan bahwa, bencana merupakan peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau non-alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan tau dampak psikologis. Bencana tanah longsor menurut Kuswaji, diartikan sebagai salah satu jenis bencana alam yang banyak menimbulkan korban jiwa dan kerugian material yang sangat besar, seperti: rusaknya lahan pertanian, jalan, jembatan, irigasi, kawasan permukiman, dan prasarana fisik lainnya (Kuswaji, 2006).

Amri menjelaskan hampir seluruh pulau utama di Indonesia memiliki kabupaten atau kota rawan pergerakan tanah, setidaknya terdapat 918 lokasi rawan longsor di Indonesia. Daerah rawan longsor di Indonesia adalah : Jawa Tengah 327 lokasi, Jawa Barat 276 lokasi, Sumatera 533 lokasi, Yogyakarta 32 lokasi, Kalimantan Barat 23 lokasi, dan sisanya tersebar di Riau, NTT, Kalimantan Timur, Bali, Jawa Timur (Amri, 2016). Menurut Wanardi, Provinsi Jawa Tengah adalah satu diantara provinsi yang mempunyai tingkat rawan gerakan tanah tertinggi di Indonesia. Kabupaten Banjarnegara adalah

kabupaten yang mempunyai tingkat rawan gerak tanah tertinggi di Provinsi Jawa Tengah dibanding dengan kabupaten lainnya, dimana seluruh kecamatan di Kabupaten Banjarnegara memiliki tingkat rawan longsor yang tinggi (Warnadi, 2014).

Menurut Rahman, kondisi geografis wilayah Kabupaten Banjarnegara yang sebagian besar merupakan daerah perbukitan menyebabkan sering terjadi tanah longsor, di Kabupaten Banjarnegara terdapat 20 kecamatan yang mempunyai potensi longsor, dan terdapat 46 desa yang rawan bencana tanah longsor. Kejadian tanah longsor terjadi hampir setiap tahun di wilayah Kabupaten Banjarnegara, bencana tanah longsor biasanya terjadi pada saat musim penghujan datang yaitu pada bulan November-Desember. Karena bencana tanah longsor sering terjadi di Kabupaten Banjarnegara, maka diperlukan upaya penanggulangan bencana (Rahman, 2015).

Menurut Rahman, bencana tanah longsor yang terjadi pada tahun 2014 di Dusun Jemblung, Desa Sampang, Kecamatan Karangobar, merupakan kejadian bencana tanah longsor terbesar yang terjadi selama 5 tahun terakhir yang juga menelan korban jiwa terbanyak. Dusun Jemblung merupakan wilayah yang masuk pada zona merah kawasan rawan bencana tanah longsor di wilayah Kabupaten Banjarnegara. Korban yang ditimbulkan akibat bencana tanah longsor di Kabupaten Banjarnegara masih tergolong tinggi, meskipun upaya mitigasi telah dilakukan (Rahman, 2015)..

Setiadi menjelaskan bahwa potensi longsor di Kabupaten Banjarnegara sangat tinggi. Berdasarkan kondisi geografisnya wilayah Kabupaten Banjarnegara dibagi menjadi 3 zonasi, yaitu zona utara yang merupakan kawasan pegunungan bagian dari Dataran Tinggi Dieng, Pegunungan Serayu Utara. Daerah ini memiliki relief yang curam dan bergelombang. Di perbatasan dengan Kabupaten Batang dan Kabupaten Pekalongan terdapat beberapa puncak, seperti Gunung Prahu dan Gunung Rogojembangan. Kemudian zona tengah, yaitu zona Depresi Serayu yang cukup subur dan yang ketiga adalah zona selatan bagian dari Pegunungan Serayu, daerah pegunungan yang berrelief curam (Setiadi, 2013).

Kejadian tanah longsor yang terjadi di Kabupaten Banjarnegara pada tahun 2011-2018 tersaji dalam tabel dibawah ini :

Tabel 1.1

Kejadian Tanah Longsor di Kabupaten Banjarnegara Tahun 2011-2016

Tahun	Lokasi	Korban Jiwa	Kerugian
2011	Ds. Argasoka, Kec. Banjarnegara dan Ds. Pedangkalan, Kec. Pagedongan	2 orang meninggal dunia	6 rumah rusak berat dan 6 rumah rusak ringan
2012	Ds. Tlaga, Kec. Punggelan	40 KK/160 jiwa mengungsi	6 rumah rusak berat, 34 rumah rusak ringan, 1 tempat ibadah rusak sedang
	Ds. Karang Tengah, Kec. Wanayasa	30 KK/136 jiwa mengungsi	40 rumah rusak ringan
2013	Kec. Banjarmangu	-	Jalur jalan penghubung antar kecamatan tertutup longsor tanah
	Ds. Aribaya, Kec. Pagentan	16 KK mengungsi	31 rumah rusak berat

	Ds. Tanjung Tirto, Kec. Punggelan	-	4 rumah rusak berat
2014	Ds. Kali Tlaga, Kec. Pagentan	-	Akses jalan penghubung desa terputus
	Ds. Bondolharjo, Kec. Punggelan	-	1 rumah rusak
	Ds. Karang Tengah, Kec. Wanayasa	41 KK mengungsi	5 rumah rusak berat, jalan utama desa terputus total
	Ds. Tunggoro, kec. Sigaluh	1 orang meninggal dunia	Jalur utama penghubung antar kota prov. Jateng terputus total
	Ds. Giri Tirta dan Ds. Tlaga, kec. Punggelan	280 KK terancam	2 rumah rusak berat, 20 rumah terancam, 1 jembatan rusak
	Dsn. Jemblung, Ds. Sampang, Kec. Karangobar	93 orang meninggal dunia, 18 orang hilang	150 rumah rusak berat
2015	Ds. Kasinom, Kec. Wanayasa	-	Jalan antar provinsi tertutup tanah longsor
	Ds. Wangon, kec. Banjarnegara	-	2 rumah rusak berat
2016	Ds. Gumelem	7 orang meninggal dunia	1 rumah rusak berat, 1 PAUD tertimbun longsor
	Ds. Clapar, kec. Madukara	237 jiwa mengungsi	9 rumah tertimbun longsor
	Ds. Sidengok, Kec. Pejawaran	1 orang meninggal dunia	-
2017	Ds. Clapar, Kec. Madukra	-	Akses jalan Madukara-Pagentan tertimbun materil longsor
	Ds. Sokaraja, Kec. Pagentan	-	Rumah wrg retak-retak, tebing longsor
2018	Ds. Paweden, Kec. Karangobar	-	Jalan antar provinsi tertutup longsor
	Ds. Limbngan, Kec. Madukara	-	Jalan antar desa putus, 3 desa terisolir

Sumber : Data pantauan bencana PNPB dan wawancara BPBD

Menurut Nurjanah, pemerintah telah membuat berbagai kebijakan dalam upaya menangani masalah kebencanaan yang terjadi di wilayah Indonesia. Kebijakan tersebut tertuang dalam berbagai peraturan perundangan dalam program penanggulangan bencana. Kebijakan Nasional penanggulangan bencana dituangkan dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana, Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 Tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana, Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2008 tentang Peran Serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Non-Pemerintah dalam Penanggulangan Bencana, serta Peraturan Presiden Nomor 8 tahun 2008 tentang Badan Nasioal Penanggulangan bencana (Nurjanah, 2013).

Menurut Kusumasari, peran dan tanggung jawab dalam pengelolaan bencana terdapat pada semua tingkat pemerintahan, masyarakat, lembaga lokal dan internasional yang tertuang dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007. Selain itu, manajemen bencana juga harus menjadi bagian dari usaha, pengetahuan dan doamain publik, serta terintegrasi dengan peran pemerintah dalam perencanaan dan koordinasi (Kusumasari, 2014).

Nurjanah menjelaskan bahwa kebijakan penanggulangan bencana mengatur tentang berbagai kegiatan yang dilakukan sesuai dengan tahap penanggulangan bencana, yang meliputi pra-bencana, tanggap darurat, dan

pasca-bencana. Penyelenggaraan penanggulangan bencana merupakan serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang beresiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi (Nurjanah, 2013).

Nurjanah juga menjelaskan bahwa tujuan penanggulangan bencana adalah untuk menjamin terselenggaranya pelaksanaan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh dalam rangka memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman, resiko, dan dampak bencana. Pemerintah dan pemerintah daerah menjadi penanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana (Nurjanah, 2013).

Menurut Nurjanah, karakteristik bencana perlu diidentifikasi dan dipahami oleh aparat pemerintah dan masyarakat terutama yang tinggal di wilayah rawan bencana. Upaya mengenal karakteristik bencana yang sering dilakukan merupakan suatu upaya mitigasi sehingga diharapkan apabila terjadi bencana dapat dikurangi. Salah satu timbulnya bencana antara lain karena faktor kurangnya pemahaman masyarakat mengenai karakteristik ancaman bencana. Pemahaman bahwa seolah-olah bencana terjadi secara tiba-tiba sehingga masyarakat tidak siap menghadapinya, akibatnya adalah timbul korban jiwa dan kerusakan/kerugian yang cukup besar. Padahal sebenarnya sebagian bencana dapat diprediksi waktu kejadiannya, sedangkan tingkat ketepatan prediksi tergantung dari ketersediaan dan kesiapan alat/sarana serta sumberdaya manusia (Nurjanah, 2013).

Menurut Sutikno, manajemen penanggulangan bencana meliputi upaya terencana dan terorganisasi yang diwujudkan dalam serangkaian kegiatan yang bertujuan untuk meminimalisasikan sebagian atau seluruh kerugian dari akibat bencana, dan juga menghindari resiko bencana yang mungkin akan terjadi, agar akibat yang ditimbulkan dapat dikurangi, atau jika bisa dihilangkan (Sutikno, 2006).

Tanggung jawab Pemerintah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi antara lain adalah pengurangan risiko bencana dan pemanduan pengurangan risiko bencana dengan program pembangunan. Pemerintah daerah merupakan penanggung jawab dalam penanggulangan bencana di tingkat daerah, sedangkan BPBD adalah badan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan bencana di daerah. Pemerintah Kabupaten Banjarnegara telah membentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) pada tahun 2011, dalam rangka mengelola bencana yang ada di Kabupaten Banjarnegara. BPBD dibentuk berdasarkan amanat Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Salah satu tugas BPBD adalah melakukan mitigasi guna meminimalisir bahaya dan kerugian akibat bencana.

Kusumasari menjelaskan bahwa mitigasi bencana adalah upaya berkelanjutan yang dilakukan untuk mengurangi resiko bencana melalui pengurangan kemungkinan dan komponen konsekuensi resiko bencana. Tujuan mitigasi adalah pengurangan kemungkinan resiko, pengurangan konsekuensi resiko, menghindari resiko. Ada dua jenis mitigasi, yaitu mitigasi

struktural dan mitigasi nonstruktural. Mitigasi struktural diartikan sebagai usaha pengurangan resiko yang dilakukan melalui pembangunan atau perubahan lingkungan fisik melalui penerapan solusi yang di rancang. Hal ini juga mengacu pada pemikiran yang diterapkan pada bencana alam. Upaya ini dijelaskan mencakup ketahanan konstruksi, langkah-langkah pengaturan, kode bangunan, modifikasi struktur, relokasi, konstruksi pembatas atau sistem pendeteksi, konstruksi tempat tinggal masyarakat, modifikasi fisik, sistem pemulihan, dan penanggulangan infrastruktur (Kusumasari, 2014).

Sedangkan mitigasi bencana nonstruktural oleh Kusumasari didefinisikan sebagai usaha pengurangan resiko yang dilakukan melalui pengurangan kemungkinan atau konsekuensi resiko melalui modifikasi proses perilaku manusia atau alam, tanpa membutuhkan penggunaan struktur yang dirancang. Teknik ini juga dianggap sebagai cara manusia menyesuaikan diri dengan alam. Di dalam mitigasi nonstruktural terdapat regulasi, program pendidikan dan kesadaran masyarakat, modifikasi perilaku, modifikasi fisik nonstruktural, dan pengendalian lingkungan (Kusumasari, 2014).

Menurut penelitian yang dilakukan oleh Rahman (2015) mitigasi bencana tanah longsor di Kabupaten Banjarnegara perlu dibenahani. Hal ini dikarenakan rendahnya pemahaman masyarakat sehingga perlu dilakukan mitigasi yang terfokus pada *publik education* yaitu dengan mengadakan pelatihan dan sosialisasi tentang bencana alam, perbaikan lingkungan dan jalan yang berfungsi sebagai jalur evakuasi, gladi evakuasi, pembuatan peta

rawan bencana, pemasangan alat sistem peringatan dini yang murah dan sederhana serta relokasi (Rahman, 2015).

Berdasarkan latar belakang diatas, peneliti ingin mengetahui bagaimana evaluasi kebijakan terkait program mitigasi bencana tanah longsor di Kabupaten Banjarnegara. Untuk keperluan jangka panjang dan untuk kepentingan berkelanjutan (*sustainable*) suatu kebijakan atau program, evaluasi sangat dibutuhkan. Subarsono menjelaskan evaluasi dilakukan antara lain untuk : mengetahui tingkat efektivitas suatu kebijakan, mengetahui suatu kebijakan berhasil atau tidak, memenuhi aspek akuntabilitas publik, memberikan masukan bagi proses pengambilan kebijakan yang akan datang, sehingga menghasilkan kebijakan-kebijakan yang lebih baik dan tidak mengulangi kesalahan yang sama (Subarsono, 2015).

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pada uraian latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut : Bagaimana Evaluasi Kebijakan Program Mitigasi Bencana Tanah Longsor di Kabupaten Banjarnegara?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana evaluasi kebijakan mitigasi bencana tanah longsor di Kabupaten Banjarnegara tahun 2015.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini memiliki dua manfaat, yaitu:

1. Manfaat Teoritis :
 - a. Penelitian ini akan memberikan penjelasan ilmiah mengenai bagaimana evaluasi kebijakan mitigasi bencana tanah longsor di Kabupaten Banjarnegara.
 - b. Sebagai bahan referensi bagi semua pihak yang berkepentingan baik itu penulis maupun pembaca sebagai pengetahuan mengenai bagaimana evaluasi kebijakan mitigasi bencana tanah longsor di Kabupaten Banjarnegara.
2. Manfaat Praktis :
 - a. Sebagai bahan masukan bagi instansi terkait dalam melaksanakan evaluasi kebijakan mitigasi bencana tanah longsor di Kabupaten Banjarnegara.
 - b. Memberikan informasi kepada masyarakat terkait dengan evaluasi kebijakan mitigasi bencana tanah longsor di Kabupaten Banjarnegara.
 - c. Sebagai salah satu persyaratan untuk memperoleh gelar sarjana Ilmu Politik.

1.5 Kerangka Dasar Teori

1.5.1 Evaluasi Kebijakan

a. Pengertian Evaluasi Kebijakan

Menurut Dunn istilah evaluasi memiliki arti yang berhubungan, masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program. Istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*), dan penilaian (*assessment*). Dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Ketika hasil kebijakan pada kenyataannya mempunyai nilai, hal ini karena ahasil tersebut memberi sumbangan pada tujuan atau sasaran. Dalam hal ini, dapat dikatakan bahwa kebijakan atau program telah mencapai tingkat kinerja yang bermakna, yang berarti bahwa masalah-masalah kebijakan dibuat jelas atau diatasi (Dunn, 2003).

Subarsono mengemukakan bahwa evaluasi diartikan sebagai kegiatan untuk menilai tingkat kinerja suatu kebijakan. Evaluasi baru dapat dilakukan jika suatu kebijakan sudah berjalan cukup waktu. Tidak ada batasan kapan waktu sebuah kebijakan harus dievaluasi. Untuk dapat mengetahui *outcome* dan dampak suatu kebijakan sudah tentu diperlukan waktu tertentu, misal 5 tahun semenjak kebijakan itu diimplementasikan. Sebab apabila evaluasi dilakukan terlalu dini, maka *outcome* belum tampak. Semakin strategis suatu kebijakan, maka diperlukan tenggang waktu yang lebih panjang untuk melakukan

evaluasi. Sebaliknya, semakin teknis sifat dari suatu kebijakan atau program, maka evaluasi dapat dilakukan dalam kurun waktu yang relatif cepat semenjak diterapkannya kebijakan yang bersangkutan (Subarsono, 2015).

Nugroho berpendapat bahwa sebuah kebijakan publik, tidak bisa dilepas begitu saja tetapi kebijakan harus diawasi, dan salah satu mekanisme pengawasan tersebut disebut sebagai evaluasi kebijakan. Nugroho menambahkan bahwa evaluasi ditunjukkan untuk menilai sejauh mana keefektifitasan kebijakan publik guna di pertanggung jawabkan kepada konstituennya dan sejauh mana tujuan dicapai. Evaluasi diperlukan untuk melihat kesenjangan antara harapan dengan kenyataan (Nugroho, 2003).

Sedangkan Paskarina menjelaskan bahwa evaluasi kebijakan menekankan pada estimasi atau pengukuran dari suatu kebijakan, termasuk juga materi, implementasi, pencapaian tujuan, dan dampak dari kebijakan tersebut, bahkan evaluasi juga dapat digunakan untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan, sehingga hasil pengkajian tersebut dapat digunakan sebagai bahan pengambilan keputusan apakah kebijakan tersebut akan dilanjutkan, diubah, diperkuat, atau diakhir (Paskarina, 2007).

Berdasarkan pendapat di atas maka dapat disimpulkan bahwa evaluasi kebijakan publik merupakan proses menilai terhadap kinerja suatu kebijakan publik. Dengan hasil penilaian tersebut dapat dilihat seberapa efektif suatu kebijakan publik di implementasikan untuk selanjutnya dapat dipertanggungjawabkan fungsi dan keberadaanya kepada masyarakat.

Dunn menjelaskan bahwa evaluasi menghasilkan tuntutan-tuntutan yang bersifat evaluatif, evaluasi juga mempunyai beberapa karakteristik yang membedakan evaluasi dari metode-metode analisis kebijakan lain (Dunn, 2003), seperti :

1. Fokus nilai

Evaluasi berbeda dengan pementauan, dipusatkan pada penilaian menyangkut keperluan atau nilai dari suatu kebijakan dan program. Evaluasi terutama merupakan usaha untuk menentukan manfaat atau kegunaan kebijakan atau program, bukan sekedar usaha untuk mengumpulkan informasi mengenai hasil aksi kebijakan yang terantisipasi dan tidak terantisipasi.

2. Interdependensi fakta-nilai

Tuntutan evaluasi tergantung baik fakta maupun nilai. Untuk menyatakan bahwa kebijakan atau program tertentu telah mencapai tingkat kinerja yang tertinggi atau rendah diperlukan tidak hanya hasil-hasil kebijakan secara aktual merupakan

konsekuensi dari aksi-aksi yang dilakukan untuk memecahkan masalah tertentu.

3. Orientasi masa kini dan masa lampau

Tuntutan evaluatif berbeda dengan tuntutan-tuntutan advokatif, diarahkan pada hasil sekarang dan masa lalu, ketimbang hasil di masa depan. Evaluasi bersifat retrospektif dan setelah aksi-aksi dilakukan. Rekomendasi yang mencakup premis-premis nilai, bersifat prospektif dan dibuat sebelum aksi-aksi dilakukan.

b. Tujuan Evaluasi Kebijakan

Menurut Subarsono evaluasi memiliki beberapa tujuan sebagai berikut : Menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan. Melalui evaluasi maka dapat diketahui derajat tujuan dan sasaran kebijakan, Mengukur tingkat efisiensi suatu kebijakan. Dengan evaluasi juga dapat diketahui berapa biaya dan manfaat dari suatu kebijakan, Mengukur tingkat keluaran (*outcome*) suatu kebijakan. Salah satu tujuan evaluasi adalah mengukur berapa besar dan kualitas pengeluaran atau output dari suatu kebijakan, Mengukur dampak suatu kebijakan. Pada tahap lebih lanjut, evaluasi ditunjukan untuk melihat dampak dari suatu kebijakan, baik dampak positif maupun negatif, Untuk mengetahui apabila ada penyimpangan. Evaluasi bertujuan untuk mengetahui adanya penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi, dengan cara membandingkan antara tujuan dan sasaran dengan pencapaian target,

Sebagai bahan masukan (*input*) untuk kebijakan yang akan datang. Tujuan akhir dari evaluasi adalah untuk memberikan masukan bagi proses kebijakan ke depan agar dihasilkan kebijakan yang lebih baik (Subarsono, 2015).

c. Jenis Evaluasi Kebijakan

Menurut Zaenudin evaluasi dapat dibedakan menjadi 3 yaitu :

(1) Pra evaluasi, yaitu evaluasi yang dilakukan pada saat program belum berjalan/beroperasi pada tahap perencanaan. Evaluasi pada tahap ini biasanya difokuskan pada masalah-masalah pada persiapan dari suatu kegiatan. Evaluasi dapat didasarkan pada hasil pelaksanaan kegiatan sebelumnya yang secara substansial memiliki keterkaitan dengan kegiatan yang akan dilaksanakan, (2) Evaluasi saat program berjalan, yaitu evaluasi pada periode ini biasanya difokuskan pada penilaian dari setiap tahap kegiatan yang sudah dilaksanakan, walaupun belum bisa dilakukan penilaian secara keseluruhan seluruh proses program, dan Evaluasi setelah program berakhir, ada evaluasi ini dilakukan penilaian terhadap seluruh tahapan program yang dikaitkan dengan tingkat keberhasilannya, sesuai dengan indikator yang telah ditetapkan dalam rumusan sasaran atau tujuan (Zaenudin, 2014).

d. Data dan Informasi dalam Evaluasi Kebijakan

Subarsono menyatakan bahwa evaluasi membutuhkan data dan informasi yang berhubungan dengan kebijakan atau program yang

dijalankan sebagai bahan untuk melakukan penilaian. Penilaian terhadap suatu program tidak mungkin dijalankan tanpa ada data dan informasi yang mendukung. Data dan informasi adalah hal penting yang harus dikumpulkan semenjak suatu kebijakan atau program diimplementasikan. Beberapa metode yang dapat digunakan untuk mengumpulkan data menurut Subarsono (2015) adalah sebagai berikut : (1) dokumentasi dari laporan kegiatan, baik berupa lapotran tahunan, smesteran, maupun bulanan; (2) survai terhadap program yang telah diimplementasikan; (3) observasi, dilakukan melalui pengamatan langsung di lapangan, evaluator dapat membuat penilaian tentang keberhasilan suatu program; (4) wawancara, metode ini dapat dilakukan dengan cara mewawancarai para *stakeholders* yang terlibat dalam implementasi program, terutama kelompok sasaran; (5) metode campuran dari berbagai metode sebelumnya, tujuannya adalah untuk memperoleh data yang lebih akurat dan lengkap; (6) focus group discusson (FGD), dilakukan dengan melakukan pertemuan dan diskusi dengan para *stakeholders*, dengan demikian informasi yang diperoleh lebih valid dan dapat diperoleh melalui *cross check* satu sama lain (Subarsono, 2015).

e. Kriteria Evaluasi Kebijakan

Menurut Suharno, Kriteria untuk menghasilkan informasi mengenai kinerja kebijakan erat kaitannya dengan rekomendasi kebijakan. Yang membedakan kriteria tersebut bagi keduanya adalah

orientasi waktunya. Dalam kegiatan rekomendasi kebijakan, kriteria tersebut diterapkan secara prospektif dan pada kegiatan evaluasi bersifat retoraktif (Suharno, 2013).

Subarsono menyatakan bahwa evaluasi membutuhkan indikator untuk dapat dinilai keberhasilannya (Subarsono, 2013). Dunn (2003) menyatakan bahwa nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target. Dunn menambahkan bahwa nilai juga dikritik dengan menanyakan secara sistematis kepantasan tujuan dan target dalam hubungan dengan masalah yang dituju. Indikator evaluasi yang dikembangkan Dunn mencakup beberapa indikator sebagai berikut:

Tabel 1.2
Kriteria Evaluasi Kebijakan

Tipe Kriteria	Pernyataan	Ilustrasi
Efektifitas	Apakah hasil yang diinginkan telah dicapai?	Unit pelayanan
Efisiensi	Seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?	Unit biaya Manfaat bersih Rasio biaya-manfaat
Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah?	Biaya tetap (masalah tipe I) Efektivitas tetap (masalah tipe II)
Perataan	Apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda?	Kriteria Pareto Kriteria Kaldor-Hick Kriteria Rawls
Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai-nilai	Konsistensi dengan survai warga negara

	kelompok tertentu?	
Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna dan bernilai?	Program publik harus merata dan efisien.

Sumber : William N. Dunn (2013)

Menurut Suharno (2013) kriteria evaluasi kebijakan terdiri dari enam aspek :

- a. Efektifitas, pada kegiatan evaluasi penekanan kriteria ini terletak pada ketercapaian hasil. Apakah hasil dari adanya suatu kebijakan sudah tercapai.
- b. Efisiensi, fokus dari kriteria ini adalah persoalan sumber daya, yakni seberapa banyak sumber daya yang akan dikeluarkan untuk mewujudkan hasil yang diinginkan.
- c. Kecukupan, kriteria ini lebih mempersoalkan kememadaian hasil kebijakan dalam mengatasi masalah kebijakan, atau seberapa jauh pencapaian hasil dapat memecahkan masalah kebijakan.
- d. Ketepatan, kriteria ini menganalisis tentang kebergunaan hasil kebijakan, yakni apakah hasil yang dicapai benar-benar berguna bagi masyarakat khususnya kelompok sasaran.

1.5.2 Mitigasi Bencana

Menurut Kusumasari mitigasi bencana didefinisikan sebagai tindakan yang diambil sebelum bencana terjadi dengan tujuan untuk

mengurangi atau menghilangkan dampak bencana terhadap masyarakat dan lingkungan. Mitigasi juga disebut pencegahan atau pengurangan resiko dan dianggap sebagai landasan manajemen bencana (Kusumasari, 2014).

Menurut Nurjanah mitigasi dapat dilihat sebagai upaya berkelanjutan yang dilakukan untuk mengurangi resiko bencana melalui pengurangan kemungkinan dan komponen konsekuensi resiko bencana. Tujuan mitigasi adalah pengurangan kemungkinan resiko, pengurangan konsekuensi resiko, menghindari resiko. Ada dua jenis mitigasi, yaitu mitigasi struktural dan mitigasi nonstruktural. (Nurjanah, 2013)

Kusumasari menjelaskan mitigasi struktural dapat didefinisikan sebagai usaha pengurangan resiko yang dilakukan melalui pembangunan atau perubahan lingkungan fisik melalui penerapan solusi yang dirancang. Upaya ini mencakup ketahanan konstruksi, langkah-langkah pengaturan, dan kode bangunan, relokasi, modifikasi struktur, konstruksi tempat tinggal masyarakat, konstruksi pembatas atau sistem pendeteksi, modifikasi fisik, sistem pemulihan, dan penanggulangan infrastruktur untuk keselamatan hidup (Kusumasari, 2014).

Kusumasari mengemukakan bahwa upaya pengurangan resiko bencana dalam bentuk mitigasi nonstruktural meliputi pengurangan kemungkinan atau konsekuensi resiko melalui modifikasi proses-proses perilaku manusia atau alam, tanpa membutuhkan penggunaan struktur yang dirancang. Teknik ini dianggap sebagai cara manusia menyesuaikan

diri dengan alam. Di dalam teknik ini terdapat langkah-langkah regulasi, program pendidikan, dan kesadaran masyarakat, modifikasi fisik nonstruktural, modifikasi perilaku, serta pengendalian lingkungan (Kusumasari, 2014).

Kusumasari menjelaskan bahwa kegiatan mitigasi merujuk pada semua tindakan untuk mengurangi dampak dari sebuah bencana, dan dilakukan sebelum bencana tersebut terjadi. Namun ada beberapa hambatan dalam pelaksanaan mitigasi, seperti rendahnya biaya, rendahnya dukungan politik, isu-isu sosial budaya, dan persepsi resiko. Mitigasi dapat menjadi kegiatan yang sangat mahal, karena faktanya pemerintah memiliki anggaran yang terbatas untuk mendukung pembangunan dan banyak pemerintah yang menganggap bahwa bencana adalah peristiwa yang kebetulan terjadi dan mungkin tidak akan terjadi (Kusumasari, 2014).

Kusumasari mengemukakan rendahnya tingkat daya dukung politik juga menjadi sebagai kendala dalam mitigasi pada program pemerintah. Penting bagi para politisi untuk memepertahankan kedudukan yang tinggi di mata publik dengan memiliki proyek dan program yang dapat meningkatkan citra politik mereka. Meyakinkan para pengambil keputusan di daerah tentang kebutuhan melakukan langkah-langkah mitigasi sangat penting dalam memastikan pelaksanaan proyek (Kusumasari, 2014).

Menurut Kusumasari mitigasi bencana juga menghadapi hambatan sosial budaya, karena kemungkinan masyarakat dan budayanya akan menolak setiap proyek yang mengakibatkan perubahan yang tidak

mereka inginkan atau yang dianggap hanya membuang waktu mereka. Hambatan terakhir yang dihadapi dalam mitigasi adalah persepsi masyarakat terhadap resiko bencana. Pandangan seseorang terhadap bencana akan memainkan peran yang sangat besar dalam menentukan tindakan orang tersebut untuk mencegah bencana dan seberapa besar ia mau berkorban untuk menghindari resiko (Kusumasari, 2014).

1.6 Definisi Konspetual

1.6.1 Evaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan merupakan kegiatan penilaian terhadap tingkat kinerja sebuah kebijakan, dilakukan untuk mengetahui hasil dan dampak dari diimplementasikannya suatu kebijakan. Penilaian dilakukan dengan cara melihat kriteria efektifitas, efisiensi, kecukupan, perataan, responsivitas, dan ketepatan.

- a. Efektifitas, terkait dengan pernyataan mengenai apakah hasil yang diinginkan telah dicapai.
- b. Efisiensi, berkaitan pada usaha yg diperlukan. Seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan.
- c. Kecukupan, kriteria ini berkaitan dengan seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan dapat memecahkan masalah.
- d. Ketepatan, terkait tentang kebergunaan hasil kebijakan, apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna dan bernilai.

Penelitian ini menggunakan kriteria evaluasi dari Suhrno, kriteria tersebut menakup efektifitas, efisiensi, kecukupan, dan ketepatan.

1.6.2 Mitigasi Bencana

Mitigasi bencana adalah serangkaian upaya untuk mengurangi risiko bencana yang dilakukan sebelum bencana terjadi. Mitigasi dibagi menjadi dua jenis, yaitu mitigasi struktural dan mitigasi non struktural. Dalam penelitian ini, peneliti fokus kepada evaluasi kebijakan mitigasi nonstruktural dimana mitigasi nonstruktural meliputi pengurangan kemungkinan atau konsekuensi resiko melalui modifikasi proses-proses perilaku manusia atau alam.

1.7 Definisi Operasional

Definisi operasional digunakan untuk mendeskripsikan hal apa yang akan diteliti.

1. Evaluasi Kebijakan Mitigasi Nonstruktural

a. Efektifitas

Regulasi :

- 1) RPJMD Kabupaten Banjarnegara Tahun 2011-2016.
- 2) Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Daerah.
- 3) Peta Rawan Bencana Tanah Longsor.

b. Efisiensi

Program Mitigasi Nonstruktural :

- 1) Sosialisasi
- 2) Pembentukan Kelompok Masyarakat (POKMAS)

c. Kecukupan

- 1) Ketaatan Masyarakat pada Regulasi dan Program Mitigasi Nonstruktural
- 2) Ketaatan BPBD pada Program Mitigasi Nonstruktural

d. Ketepatan

Tujuan :

- 1) Pemasangan *Early Warning System* (EWS)
- 2) Desa Tangguh Bencana (DESTANA)

1.8 Metode Penelitian

a. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif. Moleong (2014) menyatakan bahwa penelitian deskriptif kualitatif adalah penelitian yang mengungkapkan suatu masalah, keadaan atau peristiwa sebagaimana adanya. Penelitian ini akan mengungkapkan Peneliti mencoba menjelaskan bagaimana evaluasi terkait program mitigasi nonstruktural bencana tanah longsor yang terjadi di Kabupaten Banjarnegara.

b. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian di Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Banjarnegara dan di Dusun Jemblung, Desa Sampang, Kecamatan Karangkoar, Kabupaten Banjarnegara.

c. Unit Analisa Data

Unit analisa data adalah obyek nyata yang akan diteliti, penelitian dilakukan di Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Banjarnegara dengan narasumber staf BPBD Kabupaten Banjarnegara, Kepala Desa Sampang, Masyarakat Dusun Jemblung. Pihak-pihak tersebut merupakan pihak yang relevan untuk dijadikan narasumber pada penelitian ini.

d. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu data primer dan data sekunder.

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari lapangan melalui wawancara maupun observasi. Data primer pada penelitian ini diperoleh dengan cara melakukan wawancara kepada petugas BPBD Kabupaten Banjarnegara.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang berhubungan dengan penelitian dan diperoleh untuk melengkapi data primer dalam

penelitian yang dilakukan. Data sekunder dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. RPJMD Kabupaten Banjarnegara Tahun 2011-2016.
2. Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Daerah.
3. Peraturan Daerah No. 9 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Peraturandaerah Kabupaten Banjarnegara Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Daerah.
4. Peraturan Daerah No. 3 tahun 2011 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Banjarnegara.
5. Program kerja BPBD dalam mitigasi nonstruktural bencana tanah longsor.
6. Laporan-laporan terkait pelaksanaan program dan kegiatan dalam mitigasi nonstruktural.

e. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu :

1. Wawancara

Dalam penelitian ini wawancara dilakukan dengan :

Wawancara merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mengajukan pertanyaan kepada pihak yang

terlibat langsung dalam penelitian dan merupakan pihak yang relevan untuk dapat memberikan informasi terkait judul dalam penelitian ini. Pertanyaan nantinya akan diajukan kepada :

1. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Banjarnegara.
2. Kepala Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Banjarnegara.
3. Kepala Pelaksana BPBD Kabupaten Banjarnegara.
4. Kepala Seksi Pencegahan dan Kesiapsiagaan BPBD Kabupaten Banjarnegara.
5. Staf Mitigasi Nonstruktural bidang Pencegahan dan Kesiapsiagaan BPBD Kabupaten Banjarnegara.
6. Kepala Desa Sampang, Kec. Karangobar.
7. Perwakilan dari Masyarakat Dusun Jemblung yang terkena bencana tanah longsor (5 orang warga)

2. Dokumentasi

Dokumentasi adalah pengambilan data melalui dokumen yang ada, seperti laporan pelaksanaan program dan kegiatan Badan Penanggulangan Bencana Kabupaten Banjarnegara dalam mitigasi bencana tanah longsor, buku, jurnal, skripsi, tesis, artikel, majalah, serta didukung oleh data-data lain yang berkaitan dengan topik penelitian.

f. Teknik Analisa Data

Teknik analisa data yang digunakan dalam penelitian ini yang pertama adalah mengumpulkan data dari sumber-sumber yang ada, kemudian peneliti melakukan kualifikasi terhadap data yang telah diperoleh dengan cara memilih data-data yang dianggap relevan. Setelah melakukan kualifikasi terhadap data yang ada maka langkah selanjutnya peneliti memerikan tafsiran kepada data serta menjelaskan pola dan mencari hubungan yang menggambarkan prespektif atau pandangan penulis, dan langkah terakhir adalah menarik kesimpulan dari hasil penelitian tersebut.