

BAB I PENDAHULUAN UMUM

1.1. Latar Belakang

Indonesia secara geografis dan geologis merupakan salah satu negara dengan tingkat risiko bencana tertinggi di dunia. Posisi Indonesia yang berada pada pertemuan beberapa lempeng tektonik besar serta dikelilingi oleh cincin api Pasifik menjadikan wilayah ini sangat aktif secara seismik dan vulkanik (Wisner et al., 2004; Tierney, 2014; UNDRR, 2015). Konfigurasi geologis tersebut tidak hanya menghasilkan potensi gempa bumi dan tsunami, tetapi juga memicu berbagai bentuk bencana hidrometeorologis dan geodinamika yang kompleks. Dalam konteks ini, bencana tidak dapat dipahami semata sebagai peristiwa alam, melainkan sebagai fenomena yang beririsan erat dengan kapasitas sosial, kelembagaan, dan kebijakan publik dalam mengelola risiko.

Provinsi Sulawesi Barat merupakan salah satu wilayah yang secara konsisten dikategorikan memiliki tingkat kerentanan tinggi terhadap bencana. Letaknya yang berada pada zona sesar aktif serta berdekatan dengan pertemuan lempeng Indo-Australia, Eurasia, dan Pasifik meningkatkan probabilitas terjadinya gempa bumi, tanah longsor, tsunami, dan bencana hidrometeorologis lainnya (Lassa, 2019; Djalante, 2018; BNPB, 2023). Namun demikian, kerentanan tersebut tidak hanya bersumber pada aspek geofisik. Faktor sosial, ekonomi, tata ruang, serta kualitas tata kelola pemerintahan turut menentukan sejauh mana risiko tersebut berkembang menjadi bencana yang berdampak luas. Dengan demikian, persoalan utama bukan sekadar tingginya bahaya (hazard), melainkan bagaimana kapasitas kebijakan pemerintah daerah merespons dan mengelola risiko tersebut secara sistemik.

Gempa bumi berkekuatan 6,2 magnitudo yang mengguncang Majene dan Mamuju pada Januari 2021 menjadi peristiwa krusial yang memperlihatkan secara nyata keterbatasan kapasitas penanganan risiko di tingkat daerah (BNPB, 2021; Margianto & Monggilo, 2020; Pinkowski, 2008). Peristiwa tersebut mengakibatkan lebih dari seratus korban jiwa, ribuan korban luka, serta kerusakan signifikan terhadap infrastruktur vital dan layanan publik (BNPB, 2021; Comfort et al., 2010; Farazmand, 2014). Dari perspektif kebijakan publik, peristiwa ini memperlihatkan bahwa tanpa kapasitas kebijakan yang memadai—baik dalam hal analisis risiko, desain regulasi, kesiapan kelembagaan, maupun dukungan politik—mitigasi akan cenderung bersifat reaktif dan tidak berkelanjutan (Howlett et al., 2015; Wu et al., 2015; Tierney, 2014).

Data Indeks Risiko Bencana Indonesia (IRBI) periode 2019–2023 menunjukkan bahwa Sulawesi Barat secara konsisten berada pada peringkat tertinggi secara nasional dengan skor di atas 160 (BNPB, 2023; Djalante, 2018; Lassa, 2019). Fakta ini mengindikasikan adanya ketidakseimbangan antara tingkat bahaya dan kerentanan di satu sisi, serta kapasitas penanggulangan di sisi lain. Literatur risiko bencana menegaskan bahwa bencana merupakan konstruksi sosial yang dipengaruhi oleh kualitas tata kelola dan kapasitas kelembagaan (Wisner et al., 2004; Hurlbert, 2018; UNDRR, 2019). Dengan demikian, fokus analisis perlu diarahkan pada kemampuan

pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi kebijakan secara efektif, bukan semata pada karakteristik ancaman alamnya.

Dalam kerangka hukum nasional, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 menempatkan pemerintah daerah melalui BPBD sebagai aktor utama dalam merumuskan dan mengoordinasikan kebijakan penanggulangan bencana (Republik Indonesia, 2007; BNPB, 2012). Mandat tersebut diperkuat oleh berbagai regulasi turunan, termasuk Perda Provinsi Sulawesi Barat No. 7 Tahun 2022 tentang Penanggulangan Bencana. Secara normatif, struktur hukum ini telah menyediakan fondasi kelembagaan yang cukup jelas. Akan tetapi, keberadaan regulasi formal tidak secara otomatis menjamin efektivitas kebijakan. Di sinilah relevansi analisis kapasitas kebijakan menjadi sentral.

Pada tingkat global, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030* menekankan pentingnya penguatan tata kelola risiko dan integrasi pengurangan risiko bencana dalam kebijakan pembangunan (UNDRR, 2015; UNDRR, 2019). Kerangka ini menempatkan kapasitas kelembagaan, regulasi adaptif, serta dukungan politik sebagai prasyarat utama resiliensi. Adaptasi kerangka tersebut dalam konteks Indonesia melalui RPJMN dan Rencana Induk Penanggulangan Bencana menunjukkan komitmen normatif yang kuat (Bappenas & BNPB, 2020). Namun, pertanyaan mendasarnya tetap sama: sejauh mana pemerintah daerah memiliki kapasitas kebijakan untuk menerjemahkan mandat normatif tersebut ke dalam praktik yang efektif?

Berbagai kajian menunjukkan bahwa implementasi mitigasi di tingkat daerah sering terkendala oleh keterbatasan sumber daya manusia, koordinasi lintas sektor yang lemah, serta dukungan anggaran yang terbatas (Kapucu, 2010; Djalante, 2018; OECD, 2014). Situasi ini mencerminkan adanya kesenjangan antara desain kebijakan formal dan kemampuan aktual pemerintah dalam menjalankan fungsi kebijakan. Dalam konteks inilah konsep *policy capacity* menjadi relevan sebagai kerangka analitis utama.

Secara konseptual, *policy capacity* dipahami sebagai seperangkat kompetensi analitis, operasional, dan politik yang memungkinkan pemerintah menjalankan fungsi kebijakan secara efektif (Howlett et al., 2015; Wu et al., 2015). Konsep ini berkembang dalam tradisi studi kebijakan publik untuk menjelaskan mengapa negara atau pemerintah sering gagal menangani persoalan kompleks meskipun memiliki kerangka regulasi yang memadai (Painter & Pierre, 2005; Peters & Pierre, 2006). Dengan demikian, *policy capacity* bukan sekadar kombinasi antara “kapasitas” dan “kebijakan”, melainkan studi mengenai kemampuan institusional pemerintah dalam memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengevaluasi kebijakan publik secara konsisten.

Penelitian ini secara tegas berada dalam tradisi studi *policy capacity*. Mitigasi bencana diposisikan sebagai domain kebijakan (*policy domain*), sedangkan kapasitas kebijakan pemerintah daerah merupakan objek analisis utama. Pendekatan ini berbeda dari studi manajemen bencana yang berfokus pada respons teknis, maupun studi kebencanaan yang menitikberatkan pada analisis bahaya dan kerentanan fisik. Fokus penelitian ini terletak pada kemampuan pemerintah Provinsi Sulawesi Barat dalam menjalankan fungsi kebijakan mitigasi secara analitis, operasional, dan politik.

Dalam konteks tersebut, kapasitas kebijakan mitigasi mencakup kemampuan analisis risiko berbasis data, kesiapan kelembagaan dan sumber daya, serta dukungan politik dan legitimasi publik (Wu et al., 2015; Howlett, 2009; Tierney, 2014). Ketiga

dimensi tersebut saling berkelindan dan menentukan kualitas tata kelola mitigasi. Ketika kapasitas analitis lemah, kebijakan tidak berbasis bukti. Ketika kapasitas operasional terbatas, kebijakan tidak terimplementasi secara optimal. Ketika kapasitas politik rapuh, kebijakan tidak memperoleh dukungan dan keberlanjutan.

Bertolak dari argumentasi tersebut, persoalan mendasar di Sulawesi Barat bukan semata tingginya risiko geologis, melainkan bagaimana kapasitas kebijakan pemerintah daerah dalam mengelola risiko tersebut secara terencana, terukur, dan berkelanjutan (Lassa, 2019; Djalante, 2018; UNDRR, 2019). Oleh karena itu, penelitian ini berupaya menganalisis secara mendalam Kapasitas Kebijakan Berbasis Mitigasi Bencana di Provinsi Sulawesi Barat dengan menggunakan kerangka *policy capacity* sebagai kerangka teoritik utama, sementara perspektif *disaster governance* digunakan untuk menjelaskan mekanisme operasionalisasi kapasitas tersebut.

Dalam sistem pemerintahan daerah Indonesia, tanggung jawab formal penanggulangan bencana berada pada pemerintah daerah melalui BPBD dan OPD terkait. Oleh karena itu, analisis difokuskan pada kapasitas kebijakan pemerintah sebagai aktor utama yang memiliki mandat legal dan fiskal dalam pengelolaan risiko.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah menegaskan bahwa persoalan utama di Provinsi Sulawesi Barat tidak hanya terletak pada tingginya tingkat bahaya bencana, melainkan pada kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola risiko tersebut melalui instrumen kebijakan, maka penelitian ini secara konseptual diposisikan dalam kerangka studi *policy capacity*. Dengan demikian, rumusan masalah tidak diarahkan pada karakteristik ancaman bencana, melainkan pada kapasitas kebijakan pemerintah daerah dalam domain mitigasi.

Secara berjenjang, rumusan masalah penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana kapasitas kebijakan Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat dalam mitigasi bencana, ditinjau dari dimensi kapasitas analitis, kapasitas operasional, dan kapasitas politik?
2. Bagaimana kapasitas kebijakan tersebut membentuk dan memengaruhi tata kelola kebijakan mitigasi bencana di Provinsi Sulawesi Barat, khususnya dalam aspek kelembagaan, koordinasi lintas sektor, dan pelibatan masyarakat?
3. Bagaimana konfigurasi kapasitas kebijakan dan tata kelola mitigasi tersebut tercermin dalam kualitas serta efektivitas kebijakan mitigasi bencana di Provinsi Sulawesi Barat, terutama dalam aspek regulasi, integrasi ke dalam perencanaan pembangunan, dan strategi pembiayaan?

Ketiga rumusan masalah tersebut disusun secara hierarkis dan kausal. Pertanyaan pertama berfokus pada identifikasi dan analisis kapasitas kebijakan sebagai variabel utama. Pertanyaan kedua menempatkan tata kelola sebagai mekanisme operasionalisasi kapasitas. Pertanyaan ketiga mengarah pada konsekuensi kebijakan berupa kualitas dan efektivitas mitigasi. Struktur ini menegaskan bahwa penelitian ini berada dalam tradisi analisis kapasitas kebijakan, bukan sekadar evaluasi program kebencanaan.

1.3. Tujuan Penelitian

Sejalan dengan rumusan masalah di atas, tujuan penelitian ini adalah:

1. Menganalisis kapasitas kebijakan Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat dalam mitigasi bencana, yang meliputi kapasitas analitis, operasional, dan politik sebagaimana dikemukakan oleh Wu, Ramesh, dan Howlett (2015).
2. Menjelaskan bagaimana kapasitas kebijakan tersebut membentuk tata kelola kebijakan mitigasi, khususnya dalam aspek koordinasi antar-Organisasi Perangkat Daerah (OPD), integrasi kebijakan lintas sektor, serta pelibatan aktor non-pemerintah.
3. Menganalisis bagaimana kapasitas kebijakan dan tata kelola mitigasi tersebut memengaruhi kualitas serta efektivitas kebijakan mitigasi bencana, terutama dalam hal konsistensi regulasi, integrasi dalam RPJMD dan Renstra OPD, serta strategi pembiayaan mitigasi.

Dengan demikian, tujuan penelitian ini secara eksplisit menempatkan kapasitas kebijakan sebagai fokus analisis utama, sementara mitigasi bencana dipahami sebagai domain kebijakan yang diuji melalui kerangka tersebut.

1.4. Kegunaan Penelitian

1.4.1 Kegunaan Teoretis

Secara teoretis, penelitian ini berkontribusi pada pengembangan literatur *policy capacity* dalam konteks pemerintahan daerah di Indonesia. Selama ini, model yang dikembangkan oleh Howlett, Ramesh, dan Wu (2015) banyak diaplikasikan dalam studi kebijakan makro atau pada level nasional, sementara penerapannya pada domain mitigasi bencana di tingkat provinsi masih sangat terbatas. Penelitian ini memperluas cakupan aplikasi konsep tersebut dalam konteks daerah berisiko tinggi seperti Sulawesi Barat.

Selain itu, integrasi kerangka *disaster governance* (Tierney, 2014; Kapucu, 2010) ke dalam analisis kapasitas kebijakan memberikan pengayaan konseptual dengan menunjukkan bahwa kapasitas tidak bekerja dalam ruang hampa, melainkan melalui mekanisme tata kelola yang melibatkan banyak aktor. Dengan demikian, penelitian ini mengisi celah teoretis berupa ketiadaan studi yang secara komprehensif mengaitkan *policy capacity*, tata kelola mitigasi, dan efektivitas kebijakan pada tingkat pemerintah provinsi di wilayah berisiko tinggi.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Secara praktis, penelitian ini menyediakan peta diagnostik mengenai konfigurasi kapasitas kebijakan Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat dalam mitigasi bencana. Hasil penelitian dapat menjadi dasar bagi pemerintah daerah untuk memperkuat dimensi analitis (*evidence-based planning*), operasional (kelembagaan dan pembiayaan), serta politik (dukungan dan legitimasi publik).

Selain itu, temuan penelitian ini dapat membantu BPBD dan OPD terkait dalam mengidentifikasi celah integrasi mitigasi ke dalam sistem perencanaan pembangunan daerah. Bagi masyarakat sipil dan akademisi, penelitian ini memberikan kerangka evaluatif untuk menilai kualitas kapasitas kebijakan daerah dalam menghadapi risiko bencana secara berkelanjutan.

1.5. Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian ini dibatasi secara substansial pada analisis kapasitas kebijakan mitigasi bencana yang dijalankan oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat. Wu et al. (2015) mendefinisikan kapasitas kebijakan sebagai kemampuan dan kompetensi yang dimiliki oleh aktor dan institusi pada berbagai level untuk merumuskan, mengimplementasikan, dan mengevaluasi kebijakan publik secara efektif. Kapasitas ini bersifat multidimensional, mencakup dimensi analitis, operasional, dan politik yang bekerja secara simultan dalam keseluruhan proses kebijakan. Oleh karena itu, fokus utama diarahkan pada tiga dimensi *policy capacity* tersebut, yakni kapasitas analitis, kapasitas operasional, dan kapasitas politik.

Kapasitas analitis mencakup kemampuan pemerintah daerah dalam mengintegrasikan analisis risiko ke dalam dokumen perencanaan dan perumusan kebijakan. Kapasitas operasional meliputi kesiapan kelembagaan, sumber daya manusia, serta pembiayaan mitigasi. Kapasitas politik mencakup dukungan legislatif, komitmen pimpinan daerah, serta legitimasi kebijakan di ruang publik.

Secara geografis, penelitian ini mencakup Provinsi Sulawesi Barat dengan fokus khusus pada Kabupaten Mamuju dan Majene sebagai wilayah terdampak gempa 2021. Secara temporal, penelitian mencakup periode 2019–2023 untuk menangkap dinamika sebelum dan sesudah bencana besar tersebut.

Penelitian ini menggunakan model *policy capacity* sebagai kerangka teoritik utama. Perspektif *disaster governance* dan implementasi kebijakan diposisikan sebagai kerangka pendukung yang membantu menjelaskan bagaimana kapasitas tersebut dioperasionalkan dalam sistem pemerintahan daerah. Dengan penegasan ini, penelitian tetap berada dalam koridor studi kapasitas kebijakan.

1.6. Kerangka Pikir

Berdasarkan uraian latar belakang yang menunjukkan bahwa permasalahan utama dalam mitigasi bencana di Provinsi Sulawesi Barat tidak semata terletak pada tingginya tingkat ancaman bencana, melainkan pada kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola risiko melalui instrumen kebijakan, maka penelitian ini memerlukan suatu kerangka pikir yang mampu menjelaskan hubungan konseptual antara kapasitas kebijakan, tata kelola, serta kualitas dan efektivitas kebijakan mitigasi bencana.

Penelitian ini menggunakan kerangka *policy capacity* yang dikembangkan oleh Wu, Ramesh, dan Howlett (2015) sebagai landasan teoretik utama. Dalam kerangka ini, kapasitas kebijakan dipahami sebagai konfigurasi kompetensi yang mencakup dimensi kapasitas analitis, kapasitas operasional, dan kapasitas politik, yang secara simultan

menentukan kemampuan pemerintah dalam menjalankan fungsi kebijakan publik secara efektif.

Dalam konteks kebijakan mitigasi bencana, ketiga dimensi kapasitas tersebut tidak bekerja secara terpisah, melainkan saling berinteraksi dalam membentuk kemampuan institusional pemerintah daerah dalam memahami risiko, mengoordinasikan aktor, serta membangun dukungan politik dan sumber daya. Kapasitas kebijakan tersebut kemudian dioperasionalisasikan melalui tata kelola kebijakan mitigasi bencana (*disaster governance*), yang mencerminkan bagaimana kebijakan dijalankan dalam sistem pemerintahan daerah.

Tata kelola mitigasi bencana dalam penelitian ini dipahami sebagai mekanisme implementatif yang mencakup tiga dimensi utama, yaitu kelembagaan, koordinasi lintas sektor, dan partisipasi masyarakat. Dimensi kelembagaan merepresentasikan struktur kewenangan dan kapasitas organisasi dalam penyelenggaraan kebijakan mitigasi. Dimensi koordinasi lintas sektor menunjukkan tingkat integrasi antar-organisasi perangkat daerah dalam perencanaan dan pelaksanaan mitigasi. Sementara itu, dimensi partisipasi masyarakat mencerminkan keterlibatan masyarakat dan aktor non-pemerintah dalam proses kebijakan, baik pada tahap perencanaan, pelaksanaan, maupun pengawasan.

Selanjutnya, tata kelola kebijakan mitigasi yang terbentuk akan memengaruhi kualitas kebijakan mitigasi bencana, yang dilihat melalui tiga aspek utama, yaitu kualitas regulasi, integrasi mitigasi dalam perencanaan pembangunan daerah, serta strategi pembiayaan mitigasi. Kualitas kebijakan ini mencerminkan sejauh mana kebijakan dirancang secara koheren, terintegrasi, dan implementatif dalam sistem pembangunan daerah.

Pada tahap akhir, kualitas kebijakan tersebut akan menentukan efektivitas kebijakan mitigasi bencana. Efektivitas kebijakan dipahami sebagai kemampuan kebijakan dalam mencapai tujuan mitigasi secara menyeluruh, terutama dalam mengurangi risiko bencana, mengintegrasikan risiko ke dalam pembangunan, serta memperkuat ketahanan daerah.

Dengan demikian, kerangka pikir penelitian ini menunjukkan hubungan kausal yang berjenjang, di mana kapasitas kebijakan membentuk tata kelola mitigasi, tata kelola memengaruhi kualitas kebijakan, dan kualitas kebijakan menentukan efektivitas mitigasi bencana. Hubungan ini bersifat sistemik, sehingga setiap komponen saling terkait dalam membentuk kinerja kebijakan mitigasi bencana di daerah.

Kerangka pikir ini sekaligus menjadi dasar analitis dalam menjawab rumusan masalah penelitian, serta mengarahkan keseluruhan struktur analisis dalam Bab II, Bab III, dan Bab IV.



Gambar 1. 1. Kerangka Pikir Penelitian

Gambar kerangka pikir Bab I menunjukkan hubungan konseptual yang bersifat sistemik dan kausal antara kapasitas kebijakan, tata kelola mitigasi bencana, kualitas kebijakan, serta efektivitas kebijakan mitigasi bencana dalam konteks pemerintahan daerah.

Pada bagian awal, kerangka ini menempatkan kapasitas kebijakan sebagai fondasi utama dalam proses kebijakan publik. Kapasitas kebijakan mengacu pada kemampuan pemerintah daerah dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan, yang dalam penelitian ini merujuk pada kerangka *policy capacity* dari Wu et al. (2015). Kapasitas ini terdiri atas tiga dimensi utama, yaitu kapasitas analitis, kapasitas operasional, dan kapasitas politik, yang secara bersama-sama membentuk kemampuan pemerintah dalam memahami risiko, mengelola sumber daya, serta membangun dukungan politik.

Selanjutnya, kapasitas kebijakan tersebut dioperasionalkan dalam bentuk tata kelola mitigasi bencana (*disaster governance*). Tata kelola ini mencerminkan bagaimana kebijakan mitigasi dijalankan dalam praktik melalui interaksi antaraktor, struktur kelembagaan, serta mekanisme koordinasi. Dalam kerangka ini, tata kelola terdiri atas tiga dimensi utama, yaitu kelembagaan, koordinasi lintas sektor, dan partisipasi masyarakat.

Lebih lanjut, tata kelola mitigasi yang terbentuk akan memengaruhi kualitas kebijakan mitigasi bencana. Kualitas kebijakan dipahami sebagai tingkat koherensi, konsistensi, dan integrasi kebijakan dalam sistem pembangunan daerah, yang

direpresentasikan melalui aspek regulasi, perencanaan pembangunan, dan pembiayaan mitigasi.

Pada tahap akhir, kualitas kebijakan tersebut menentukan efektivitas kebijakan mitigasi bencana sebagai outcome dari keseluruhan proses kebijakan. Efektivitas kebijakan mencerminkan keberhasilan kebijakan dalam mencapai tujuan mitigasi secara menyeluruh.

Secara keseluruhan, gambar ini menunjukkan hubungan kausal yang berjenjang, di mana kapasitas kebijakan memengaruhi tata kelola mitigasi, tata kelola memengaruhi kualitas kebijakan, dan kualitas kebijakan menentukan efektivitas mitigasi bencana. Hubungan ini menegaskan bahwa efektivitas kebijakan merupakan hasil dari konfigurasi kapasitas dan tata kelola yang bekerja secara sistemik dalam proses kebijakan publik.

1.7. Penelitian Terdahulu

Kajian terhadap penelitian terdahulu menunjukkan bahwa diskursus mengenai kapasitas kebijakan, tata kelola bencana, dan mitigasi bencana telah berkembang dalam berbagai konteks, namun belum terintegrasi secara komprehensif, terutama dalam konteks pemerintahan daerah di Indonesia Timur. Model *policy capacity* yang dikembangkan oleh Howlett, Ramesh, dan Wu (2015) banyak digunakan dalam penelitian administrasi publik untuk menilai kemampuan pemerintah dalam merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan (Howlett et al., 2015; Wu et al., 2015; Painter & Pierre, 2005). Akan tetapi, penerapannya dalam kebijakan mitigasi bencana masih sangat terbatas, bahkan tidak ditemukan studi yang memfokuskan pada Provinsi Sulawesi Barat, meskipun wilayah ini memiliki tingkat risiko bencana tertinggi berdasarkan Indeks Risiko Bencana Indonesia (IRBI) dalam kurun 2019–2023 (BNPB, 2023; Djalante, 2018; Lassa, 2019).

Di sisi lain, literatur *disaster governance* seperti Tierney (2014), Comfort et al. (2010), dan Kapucu (2010) menekankan pentingnya koordinasi, jejaring kerja, partisipasi masyarakat, serta komunikasi risiko dalam penanggulangan bencana (Tierney, 2014; Kapucu, 2010; Comfort et al., 2010). Namun penelitian tersebut banyak berfokus pada fase respons dan pemulihan, sementara kajian mitigasi yang bersifat preventif justru masih jarang dilakukan (UNDRR, 2015; Wisner et al., 2004; Farazmand, 2014). Penelitian empiris yang secara mendalam menilai kapasitas pemerintah daerah dalam merancang dan menerapkan kebijakan mitigasi di wilayah risiko tinggi seperti Sulawesi Barat belum banyak ditemukan.

Selanjutnya, penelitian mengenai *mitigation policy* sebagian besar bersifat normatif, membahas pentingnya integrasi risiko ke dalam perencanaan pembangunan atau menilai dokumen kebijakan secara deskriptif (OECD, 2014; UNDRR, 2015; Bappenas & BNPB, 2020). Minim penelitian yang memeriksa keselarasan dokumen RPD, Renstra BPBD, dan Renstra OPD dengan standar mitigasi internasional seperti *Sendai Framework*, padahal integrasi dokumen perencanaan merupakan kunci efektivitas kebijakan di tingkat daerah.

Dari keseluruhan temuan penelitian terdahulu tersebut, terlihat bahwa tidak ada penelitian yang secara komprehensif mengkaji kapasitas kebijakan mitigasi bencana di Provinsi Sulawesi Barat, bahkan belum ada studi yang mengintegrasikan tiga kerangka

teori besar—*policy capacity, disaster governance, dan mitigation policy*—ke dalam satu model analitis untuk menilai efektivitas mitigasi bencana. Hal ini menciptakan kekosongan ilmiah yang secara langsung diisi oleh penelitian ini. Dengan demikian, penelitian ini tidak sekadar mengaplikasikan teori yang ada, tetapi mengadaptasi dan menguji model *policy capacity* dalam konteks empiris provinsi dengan tingkat risiko tertinggi nasional.

Tabel 1. 1. Penelitian Terdahulu

N o.	Peneliti & Tahun	Judul / Fokus Penelitian	Metode	Temuan Utama	Keterbatasan / Research Gap
1	Howlett, Ramesh & Wu (2015)	<i>Policy Capacity Framework (Analytical–Operational–Political Capacity)</i>	Konseptual / Teoritis	Mengembangkan model 3 dimensi kapasitas kebijakan yang digunakan luas dalam analisis kebijakan publik.	Tidak diaplikasikan pada konteks kebencanaan atau level pemerintah daerah.
2	Howlett (2009)	<i>Governance Capacity & Public Policy Design</i>	Konseptual	Menjelaskan bagaimana kapasitas memengaruhi desain kebijakan publik.	Tidak mengevaluasi implementasi kebijakan mitigasi.
3	Wu et al. (2015)	<i>Three Levels of Policy Capacity</i>	Konseptual	Menekankan kapasitas individu–organisasi–sistem dalam efektivitas kebijakan.	Belum pernah diterapkan pada mitigasi bencana di Indonesia.
4	Tierney (2014)	<i>The Social Roots of Risk: Disaster Governance</i>	Studi teoritis + empiris	Menegaskan bahwa tata kelola dan koordinasi multi-aktor menentukan keberhasilan mitigasi.	Tidak fokus pada struktur pemerintahan daerah.
5	Comfort, Waugh & Cigler (2010)	<i>Emergency Management & Intergovernmental Systems</i>	Studi kebijakan	Koordinasi dan informasi menentukan respons & mitigasi.	Fokus pada respon, belum mendalam pada mitigasi jangka panjang.
6	Kapucu (2010)	<i>Network Coordination in Disaster Management</i>	Studi kasus jaringan	Kolaborasi dan komunikasi sangat menentukan efektivitas kebencanaan.	Tidak menilai kapasitas kebijakan formal pemerintah daerah.

N o.	Peneliti & Tahun	Judul / Fokus Penelitian	Metode	Temuan Utama	Keterbatasan / Research Gap
7	Hurlbert (2018)	<i>Adaptive Governance of Disaster</i>	Studi kasus empiris	Adaptasi kelembagaan meningkatkan efektivitas mitigasi.	Tidak mengaitkan kapasitas kebijakan dengan pembiayaan.
8	Pinkowski (2008)	<i>Disaster Management Handbook</i>	Konseptual & Studi kasus	Menjelaskan aspek teknis mitigasi, kesiapsiagaan, dan respons.	Lemah pada aspek politik kebijakan & tata kelola lokal.
9	Tiwari (2015)	<i>The Capacity Crisis in Disaster Risk Management</i>	Analisis sistem & kebijakan	Kapasitas rendah akibat SDM terbatas, anggaran sempit, dan kelembagaan lemah.	Tidak menawarkan model untuk pemerintah provinsi.
10	Djalante (2018)	<i>Governance Challenges in Indonesia's Disaster Management System</i>	Analisis kebijakan Indonesia	Fragmentasi kewenangan, koordinasi buruk, minimnya mitigasi.	Tidak fokus pada satu provinsi berisiko tinggi.
11	Lassa (2019)	<i>Risk Profile of Eastern Indonesia</i>	Analisis spasial risiko	Menjelaskan tingginya risiko bencana di Indonesia Timur, termasuk Sulbar.	Tidak masuk pada analisis kapasitas kebijakan.
12	UNDRR (2015, 2019)	<i>Sendai Framework</i>	Normatif / Global Framework	Menetapkan pilar mitigasi: risiko, tata kelola, investasi, kesiapsiagaan.	Tidak menyediakan alat analisis operasional untuk daerah.
13	BNPB (2020)	<i>Rencana Nasional Penanggulangan Bencana</i>	Kebijakan nasional	Mengamanatkan integrasi mitigasi dalam RPJMD, RTRW, Renstra OPD.	Tidak mengevaluasi implementasi di Provinsi Sulawesi Barat.
14	Sufiyanto (2019)	<i>Kapasitas Pemerintah Daerah dalam Pelayanan Publik</i>	Kualitatif	Menjelaskan bagaimana kapasitas memengaruhi efektivitas kebijakan daerah.	Tidak fokus pada mitigasi atau kebencanaan.

N o.	Peneliti & Tahun	Judul / Fokus Penelitian	Metode	Temuan Utama	Keterbatasan / Research Gap
15	Margianto & Monggilo (2020)	<i>Literasi Publik & Informasi Risiko Bencana</i>	Studi komunikasi bencana	Menekankan pentingnya komunikasi risiko pada mitigasi.	Tidak menilai kapasitas kebijakan daerah.
16	Penelitian BPBD Daerah (2016–2023)	Implementasi kebijakan di beberapa provinsi (NTT, DIY, Jabar)	Kualitatif	Menunjukkan bahwa kelembagaan & SDM adalah kendala utama mitigasi.	Tidak ada penelitian khusus tentang Sulawesi Barat.
17	Mukherjee, Coban & Bali (2021)	<i>Policy capacities and effective policy design</i>	Systematic literature review	<i>Policy capacity</i> sangat menentukan kualitas desain kebijakan (coherence, feasibility, adaptability)	Belum menjelaskan bagaimana kapasitas diterjemahkan ke governance lintas sektor
18	Newman et al. (2022)	<i>Policy analytical capacity di level provinsi Indonesia</i>	Studi empiris (mixed / kualitatif)	Kapasitas analitis tetap krusial; tidak bisa diasumsikan berbeda secara “Asia-specific”	Fokus pada <i>analytical capacity</i> saja, belum integratif (operasional & politik)
19	Abu Bakar & Mohamad (2023)	<i>Local government capacity for earthquake DRR (Malaysia)</i>	Studi kasus kualitatif	Kapasitas lokal lemah pada koordinasi dan kesiapsiagaan	Tidak mengaitkan ke kerangka <i>policy capacity</i> secara komprehensif
20	Cameroon & Evans (2023)	<i>Global development of policy capacity research</i>	Bibliometric analysis	Riset <i>policy capacity</i> berkembang pesat secara global	Minim integrasi dengan studi kebencanaan
21	Vince et al. (2024)	<i>Integrative capacity framework</i>	<i>Conceptual framework</i>	Integrasi kebijakan bergantung pada koordinasi, legitimasi, resource, dan arsitektur kelembagaan	Belum banyak diuji empiris lintas konteks
22	Marchezini et al. (2025)	<i>Organizational capacity civil defense (Brazil)</i>	Studi kasus organisasi	Kapasitas organisasi menentukan	Fokus organisasi, belum

				kesiapan respons bencana	integrasi lintas sektor
N o.	Peneliti & Tahun	Judul / Fokus Penelitian	Metode	Temuan Utama	Keterbatasan / Research Gap
23	Oda et al. (2025)	<i>Capacity ambiguity in DRM</i>	Review konseptual	Perbedaan state, <i>institutional, organizational capacity</i> masih kabur	Menunjukkan kebutuhan integrasi konsep kapasitas
24	Hornung & Trein (2025)	<i>Multilevel governance & advisory systems</i>	<i>Comparative policy analysis</i>	Multilevel <i>governance</i> memperkaya sekaligus memfragmentasi sistem kebijakan	Belum menghubungkan langsung ke efektivitas kebijakan
25	Okunola (2025)	<i>Institutional silos in DRR governance</i>	<i>Policy analysis</i>	Fragmentasi kelembagaan tetap menjadi masalah utama pasca-Sendai	Tidak menjelaskan solusi berbasis capacity
26	Wieszczyńska & Tollin (2026)	<i>Sustainable policy capacity</i>	<i>Comparative study</i>	Kapasitas berkelanjutan butuh continuity, mandate, financing	Belum mengaitkan ke <i>disaster governance</i>
27	Shaheen et al. (2026)	<i>Capacity diagnosis at individual level</i>	<i>Empirical governance study</i>	Kapasitas individu sangat menentukan performa institusi	Fokus mikro, belum integrasi ke sistem kebijakan

Penelitian terdahulu menunjukkan bahwa kapasitas kebijakan merupakan faktor penting dalam menentukan kualitas dan efektivitas kebijakan publik. Kerangka *policy capacity* yang dikembangkan oleh Howlett, Ramesh, dan Wu (2015) menegaskan peran kapasitas analitis, operasional, dan politik dalam mendukung perumusan dan pelaksanaan kebijakan. Studi lanjutan juga menunjukkan bahwa kapasitas kebijakan berkontribusi terhadap kualitas desain kebijakan, khususnya dalam hal koherensi, kelayakan, dan adaptabilitas (Mukherjee et al., 2021). Dalam konteks kebencanaan, berbagai penelitian menekankan pentingnya koordinasi lintas sektor, kolaborasi antar aktor, serta integrasi kebijakan dalam menentukan efektivitas mitigasi bencana (Kapucu, 2010; Tierney, 2014; Djalante, 2018).

Namun demikian, literatur yang ada masih menunjukkan sejumlah keterbatasan. Sebagian besar penelitian cenderung mengkaji kapasitas kebijakan secara parsial, baik pada aspek analitis, organisasi, maupun individu, tanpa mengintegrasikan ketiga dimensi tersebut secara simultan. Selain itu, hubungan antara kapasitas kebijakan dan tata kelola mitigasi belum dijelaskan secara sistematis, sehingga belum mampu menunjukkan

bagaimana kapasitas tersebut diterjemahkan ke dalam praktik koordinasi dan integrasi kebijakan. Studi mutakhir juga menunjukkan adanya persoalan fragmentasi dalam sistem kebijakan, baik akibat *multilevel governance* maupun kuatnya *institutional silos*, yang menghambat integrasi kebijakan lintas sektor (Hornung & Trein, 2025; Okunola, 2025).

Berdasarkan kesenjangan tersebut, penelitian ini mengembangkan model analisis yang mengintegrasikan kapasitas kebijakan, tata kelola mitigasi, kualitas kebijakan, dan efektivitas kebijakan dalam satu kerangka yang terpadu. Penelitian ini menempatkan tata kelola sebagai manifestasi empiris dari kapasitas kebijakan, serta memposisikan efektivitas kebijakan sebagai outcome struktural dari konfigurasi kapasitas tersebut.

Berbeda dengan penelitian terdahulu yang cenderung mengkaji kapasitas kebijakan atau tata kelola secara terpisah, penelitian ini menunjukkan bahwa tata kelola mitigasi merupakan manifestasi empiris dari kapasitas kebijakan, sementara efektivitas kebijakan merupakan outcome struktural dari konfigurasi kapasitas tersebut. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya memberikan kontribusi empiris pada konteks daerah berisiko tinggi, tetapi juga memperkaya pengembangan teori kebijakan publik melalui pendekatan integratif yang menjelaskan mekanisme hubungan antara kapasitas kebijakan dan efektivitas kebijakan.

Beranjak dari uraian tersebut, dapat ditegaskan bahwa *State of the art* penelitian ini berada pada persilangan tiga perkembangan literatur mutakhir. Pertama, studi *policy capacity* terkini semakin menegaskan bahwa kapasitas analitis, operasional, dan politik berpengaruh terhadap kualitas desain kebijakan dan efektivitas pemerintahan, namun masih membutuhkan pengujian empiris yang lebih kuat pada konteks subnasional dan di luar negara-negara Barat. Kedua, literatur *disaster risk governance* menegaskan bahwa tantangan utama pengurangan risiko bencana tidak lagi terletak pada kekurangan regulasi normatif semata, melainkan pada lemahnya koordinasi lintas sektor, pembiayaan yang masih reaktif, dan belum terintegrasinya risiko ke dalam pembangunan. Ketiga, agenda global pasca-Sendai menuntut *risk-informed development* yang menempatkan risiko sebagai variabel inti dalam perencanaan, penganggaran, dan tata kelola daerah.

Adapun urgensi penelitian ini terletak pada kenyataan bahwa daerah berisiko tinggi memerlukan lebih dari sekadar dokumen kebencanaan. Yang dibutuhkan adalah kapasitas kebijakan yang mampu menerjemahkan risiko menjadi kebijakan, mengoordinasikan aktor lintas sektor, dan menjaga komitmen politik-fiskal secara berkelanjutan. Dalam konteks Sulawesi Barat, urgensi tersebut semakin nyata karena tingginya risiko bencana belum diimbangi oleh konfigurasi kapasitas kebijakan yang sepenuhnya terintegrasi.

Research gap yang diisi melalui penelitian ini adalah minimnya model empiris yang secara sistematis menjelaskan hubungan berjenjang antara kapasitas kebijakan, tata kelola mitigasi, serta kualitas dan efektivitas kebijakan mitigasi bencana pada level pemerintah daerah berisiko tinggi. Beberapa studi terdahulu mengkaji kapasitas kebijakan secara umum, beberapa yang lain membahas tata kelola bencana secara normatif, dan lainnya lagi menilai dokumen mitigasi secara deskriptif; namun sangat sedikit yang menghubungkan ketiganya dalam satu rangkaian kausal yang utuh.

Penelitian ini memiliki sejumlah kebaruan yang signifikan baik secara teoritik maupun empiris. Pertama, penelitian ini mengaplikasikan teori *policy capacity* secara holistik, mencakup tiga dimensi utama—kapasitas analitik, operasional, dan politik—dalam konteks kebijakan mitigasi bencana di daerah dengan tingkat kerawanan tinggi seperti Provinsi Sulawesi Barat. Kedua, penelitian ini secara inovatif mengintegrasikan pendekatan *disaster governance* ke dalam analisis kapasitas kebijakan, yang belum banyak diterapkan dalam studi kebijakan publik di level daerah, khususnya di kawasan Indonesia Timur. Ketiga, penelitian ini memberikan kontribusi empiris dan konseptual terhadap penguatan tata kelola risiko bencana sebagai bagian integral dari strategi pembangunan daerah yang berketahanan (*resilient development*). Keempat, penelitian ini menawarkan model konseptual yang menggambarkan hubungan antara kapasitas kebijakan, tata kelola bencana, dan efektivitas mitigasi, yang bersifat aplikatif dan dapat direplikasi di provinsi-provinsi lain dengan karakteristik risiko bencana yang serupa.

1.8. Daftar Pustaka

- Bappenas & BNPB. (2020). Rencana Induk Penanggulangan Bencana 2020–2044. Jakarta: Bappenas & BNPB.
- BNPB. (2012). Perka BNPB No. 4 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Penanggulangan Bencana. Jakarta: BNPB.
- BNPB. (2015). Pedoman Umum Desa/Kelurahan Tangguh Bencana. Jakarta: BNPB.
- BNPB. (2020). Data dan Informasi Bencana Indonesia. <https://www.bnpb.go.id>
- BNPB. (2021). Laporan Resmi Gempa Sulawesi Barat 2021. Jakarta: BNPB.
- BNPB. (2023). Indeks Risiko Bencana Indonesia (IRBI) 2023. <https://www.bnpb.go.id>
- Comfort, L. K., Waugh, W. L., & Cigler, B. A. (2010). Emergency management research and practice in public administration: Emergence, evolution, expansion, and future directions. *Public Administration Review*, 70(s1), 539–547. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02286.x>
- Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2018). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (5th ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Djalante, R. (2018). Adaptive governance and disaster risk reduction in Indonesia: Status and future directions. *Disaster Prevention and Management*, 27(3), 365–380.
- Farazmand, A. (2014). Governance of disaster: The politics of catastrophe preparedness. *Public Organization Review*, 14(2), 195–212. <https://doi.org/10.1007/s11115-013-0259-3>
- Fischer, F., Miller, G. J., & Sidney, M. S. (Eds.). (2007). *Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods*. CRC Press.
- Gleason, N. W. (2018). Policy capacity and governance. *Asia & the Pacific Policy Studies*, 5(3), 551–563.
- Hansen, K. A., & Mowen, A. J. (2019). Financial capacity and public service delivery. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 31(2), 246–269.
- Howlett, M. (2009). Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences*, 42, 73–89.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Wu, X. (2015). Understanding the persistence of policy failures: The role of politics, governance and uncertainty. *Public Policy and Administration*, 30(3–4), 209–220.
- Hurlbert, M. (2018). *Adaptive governance of disaster: Drought and flood in rural areas*. Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-57801-3>
- Kapucu, N. (2010). Collaborative emergency management: Better community organizing, better public preparedness and response. *Disasters*, 34(s2), S239–S262. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7717.2010.01151.x>
- Kapucu, N., & Garayev, V. (2016). Structure and network performance: Horizontal and vertical networks in emergency management. *Administration & Society*, 48(8), 931–961.

- Lassa, J. A. (2019). Disaster governance in Indonesia: Problems, progress, and potential. *Asia Pacific Policy Studies*, 6(1), 20–35.
- Margianto, W., & Monggilo, Z. A. (2020). Literasi kebencanaan dan efektivitas komunikasi risiko di daerah rawan. *Jurnal Komunikasi*, 12(2), 245–262.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE.
- OECD. (2014). Boosting resilience through innovative risk governance. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264209114-en>
- Painter, M., & Pierre, J. (Eds.). (2005). *Challenges to state policy capacity: Global trends and comparative perspectives*. Palgrave Macmillan.
- Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Barat No. 1 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi Sulawesi Barat.
- Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Barat No. 7 Tahun 2022 tentang Penanggulangan Bencana.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2006). *Handbook of public policy*. SAGE.
- Pinkowski, J. (Ed.). (2008). *Disaster management handbook*. CRC Press.
- Republik Indonesia. (2007). Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 66.
- Sabatier, P. A. (2007). *Theories of the policy process* (2nd ed.). Westview Press.
- Sufiyanto. (2019). Kapasitas pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pelayanan publik. *Jurnal Borneo Administrator*, 15(3), 205–218.
- Tierney, K. (2014). *The social roots of risk: Producing disasters, promoting resilience*. Stanford University Press.
- UNDRR. (2015). *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030*. Geneva: United Nations Office for Disaster Risk Reduction.
- UNDRR. (2019). *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*. Geneva: UNDRR.
- Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T., & Davis, I. (2004). *At risk: Natural hazards, people's vulnerability and disasters* (2nd ed.). Routledge.
- World Bank. (2010). *Natural hazards, unnatural disasters: The economics of effective prevention*. The World Bank.
- Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34(3–4), 165–171. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>

BAB II
TOPIK PENELITIAN 1
KAPASITAS KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH DALAM MITIGASI BENCANA DI
SULAWESI BARAT

2.1. Abstrak

Bab ini bertujuan menganalisis kapasitas kebijakan Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat dalam mitigasi bencana dengan menggunakan kerangka *policy capacity* yang dikembangkan oleh Wu, Ramesh, dan Howlett (2015). Kapasitas kebijakan dipahami sebagai konfigurasi kompetensi analitis, operasional, dan politik yang secara simultan menentukan kualitas proses kebijakan publik. Dalam konteks Sulawesi Barat sebagai provinsi dengan tingkat risiko bencana tinggi berdasarkan Indeks Risiko Bencana Indonesia (IRBI), penguatan kapasitas kebijakan menjadi prasyarat utama bagi pembangunan daerah yang berketahanan.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus substantif. Data diperoleh melalui wawancara mendalam dengan aktor kunci di BPBD dan OPD terkait, analisis dokumen perencanaan dan regulasi daerah, serta observasi terhadap praktik kelembagaan mitigasi bencana. Analisis dilakukan secara tematik berdasarkan tiga dimensi kapasitas kebijakan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kapasitas analitis masih terbatas dalam mengintegrasikan analisis risiko ke dalam dokumen perencanaan pembangunan secara substantif. Kapasitas operasional menghadapi kendala pada aspek sumber daya manusia, struktur kelembagaan, dan efektivitas koordinasi lintas sektor. Sementara itu, kapasitas politik belum sepenuhnya mencerminkan komitmen yang konsisten dalam prioritas penganggaran dan dukungan legislatif terhadap mitigasi sebagai agenda pembangunan jangka panjang. Interaksi antar-dimensi kapasitas memperlihatkan konfigurasi yang belum terintegrasi secara optimal, sehingga berimplikasi pada belum maksimalnya kualitas kebijakan mitigasi di tingkat daerah.

Secara konseptual, bab ini menegaskan bahwa efektivitas mitigasi bencana tidak hanya ditentukan oleh keberadaan regulasi, tetapi oleh struktur kapasitas kebijakan yang menopang keseluruhan siklus kebijakan. Temuan ini memperkaya aplikasi kerangka *policy capacity* dalam konteks kebijakan kebencanaan di tingkat pemerintah daerah berisiko tinggi.

Kata kunci: policy capacity, kapasitas analitis, kapasitas operasional, kapasitas politik, mitigasi bencana, Sulawesi Barat.

Abstrack

This chapter analyzes the policy capacity of the Government of West Sulawesi Province in disaster mitigation by applying the policy capacity framework developed by Wu, Ramesh, and Howlett (2015). Policy capacity is conceptualized as a configuration of analytical, operational, and political competences that collectively determine the quality and effectiveness of public policy processes. Given that West Sulawesi has consistently been categorized as a high-risk province according to Indonesia's Disaster Risk Index (IRBI), strengthening policy capacity is a critical prerequisite for building resilient regional development.

The study employs a qualitative approach using a substantive case study design. Data were collected through in-depth interviews with key officials from the Regional Disaster Management Agency (BPBD) and related sectoral agencies, document analysis of regional planning and regulatory frameworks, and observations of institutional practices in disaster mitigation. Thematic analysis was conducted based on the three dimensions of policy capacity.

The findings indicate that analytical capacity remains limited in substantively integrating risk assessment into development planning documents. Operational capacity faces structural constraints, particularly in human resources, organizational design, and cross-sectoral coordination. Political capacity is reflected in inconsistent prioritization of mitigation within budgeting processes and limited legislative support for long-term risk reduction strategies. The interaction among these dimensions reveals an imbalanced configuration of policy capacity, which constrains the overall quality of mitigation policy at the provincial level.

Conceptually, this chapter demonstrates that disaster mitigation effectiveness cannot be explained solely by the presence of formal regulations, but must be understood as a function of the structural configuration of policy capacity underpinning the policy cycle. The findings extend the application of the policy capacity framework to subnational disaster governance in high-risk regions.

Keywords: policy capacity, analytical capacity, operational capacity, political capacity, disaster mitigation, West Sulawesi.

2.2. Pendahuluan

Dalam dinamika penyelenggaraan pemerintahan daerah yang kompleks dan sarat tantangan, kapasitas kebijakan memegang peranan fundamental dalam menentukan keberhasilan perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik. Terutama dalam konteks daerah rawan bencana seperti Provinsi Sulawesi Barat, kapasitas kebijakan bukan hanya menjadi aspek administratif, melainkan instrumen strategis untuk memastikan perlindungan warga negara, kesinambungan pembangunan, dan ketahanan wilayah terhadap ancaman bencana yang bersifat multidimensi.

Provinsi Sulawesi Barat secara geografis berada pada jalur aktif tektonik yang kerap memicu gempa bumi, tanah longsor, dan bencana hidrometeorologis lainnya. Kerentanan wilayah ini diperparah oleh lemahnya infrastruktur dasar, keterbatasan sumber daya manusia, serta keterbatasan fiskal daerah yang berdampak langsung pada efektivitas kebijakan mitigasi bencana. Di tengah kondisi tersebut, muncul pertanyaan mendasar: sejauh mana pemerintah daerah memiliki kapasitas kebijakan yang memadai untuk menyusun, mengimplementasikan, dan mengevaluasi kebijakan mitigasi secara berkelanjutan dan adaptif?

Menjawab pertanyaan tersebut, penelitian ini menggunakan kerangka konseptual yang ditawarkan oleh Wu, Ramesh, dan Howlett (2015), yang memformulasikan kapasitas kebijakan ke dalam tiga dimensi utama, yakni kapasitas analitis, kapasitas operasional, dan kapasitas politik. Ketiganya merepresentasikan keterampilan dan sumber daya yang dibutuhkan oleh pemerintah dalam menjalankan fungsi kebijakan secara efektif di berbagai tingkatan—baik individu, organisasi, maupun sistemik. Pendekatan ini memberikan pisau analisis yang tajam untuk membedah kompleksitas kebijakan mitigasi bencana yang bersifat lintas sektor, multi-level, dan rentan terhadap dinamika politik serta tekanan sosial-ekonomi.

Kapasitas analitis merujuk pada kemampuan pemerintah dalam mengidentifikasi risiko, merumuskan masalah kebijakan secara tepat, serta mengembangkan solusi berbasis bukti (*evidence-based policy*). Dalam konteks kebijakan mitigasi bencana, kapasitas ini mencakup kecakapan dalam menganalisis data risiko, menyusun peta rawan bencana, dan menyesuaikan kebijakan perencanaan pembangunan daerah agar responsif terhadap potensi ancaman.

Sementara itu, kapasitas operasional mencerminkan kecakapan kelembagaan dalam mengimplementasikan kebijakan yang telah dirumuskan. Hal ini melibatkan faktor struktural seperti kesiapan organisasi, kompetensi sumber daya manusia, ketersediaan anggaran, serta keberadaan prosedur standar yang dapat menjamin kelangsungan dan keberlanjutan pelaksanaan kebijakan di lapangan. Pada titik ini, peran Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) dan organisasi perangkat daerah (OPD) lainnya menjadi krusial, karena mereka adalah aktor utama dalam pelaksanaan teknis mitigasi di tingkat provinsi dan kabupaten/kota.

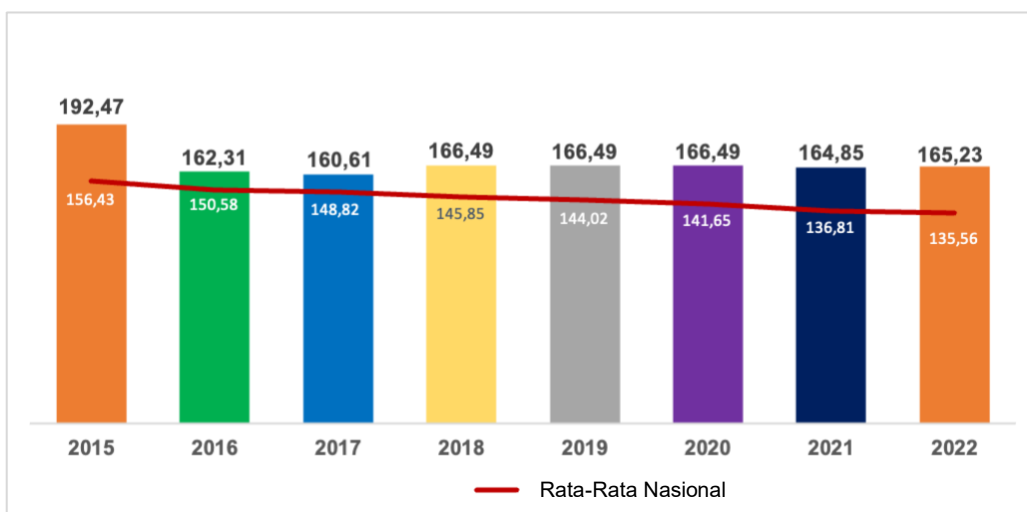
Adapun kapasitas politik menekankan pentingnya dukungan aktor politik, kepemimpinan birokratik, legitimasi publik, serta kemampuan membangun konsensus antar pemangku kepentingan. Dalam situasi kebencanaan yang kerap bersinggungan

dengan sensitivitas publik dan tekanan politis, kapasitas ini menentukan sejauh mana agenda mitigasi bencana dapat memperoleh dukungan politik, dielaborasi dalam kebijakan anggaran, dan diterima oleh masyarakat luas sebagai kebutuhan bersama.

Tiga dimensi kapasitas ini bukan entitas yang berdiri sendiri, melainkan saling memengaruhi dan membentuk konfigurasi yang menentukan efektivitas kebijakan secara keseluruhan. Kelemahan di satu dimensi dapat melemahkan kinerja dua dimensi lainnya. Misalnya, kapasitas analitis yang lemah akan menghasilkan kebijakan yang tidak kontekstual; kapasitas operasional yang minim akan menggagalkan implementasi; dan kapasitas politik yang rapuh akan mempersulit legitimasi dan dukungan kebijakan.

Oleh karena itu, mengkaji kapasitas kebijakan pemerintah daerah dalam mitigasi bencana bukan sekadar melihat apakah instrumen kebijakan tersedia, tetapi juga menilai kualitas kapasitas yang menopang siklus kebijakan dari hulu ke hilir. Dalam konteks Sulawesi Barat, pengujian atas ketiga dimensi kapasitas ini menjadi semakin penting, mengingat provinsi ini selama empat tahun terakhir tercatat sebagai wilayah dengan Indeks Risiko Bencana tertinggi di Indonesia (BNPB, 2023). Situasi tersebut mencerminkan ketidakseimbangan antara tingkat ancaman dan kapasitas mitigasi yang dimiliki, yang berpotensi memperparah dampak bencana apabila tidak segera dibenahi melalui kebijakan yang sistemik dan strategis.

Untuk memahami karakter risiko bencana yang dihadapi Provinsi Sulawesi Barat secara lebih komprehensif, tidak cukup hanya melihat frekuensi kejadian bencana, tetapi juga perlu mencermati tingkat risiko komposit yang diukur melalui Indeks Risiko Bencana Indonesia (IRBI). Indeks ini merefleksikan interaksi antara tingkat ancaman, kerentanan, dan kapasitas daerah, sehingga memberikan gambaran struktural mengenai posisi risiko suatu wilayah. Oleh karena itu, perkembangan skor IRBI dari waktu ke waktu menjadi indikator penting untuk membaca dinamika risiko serta urgensi penguatan kebijakan mitigasi berbasis kapasitas kelembagaan.



Gambar 2. 1. Perkembangan Indeks Risiko Bencana Provinsi Sulawesi Barat

Gambar 2.1 menunjukkan bahwa meskipun terjadi fluktuasi skor Indeks Risiko Bencana dalam kurun waktu 2015–2022, Provinsi Sulawesi Barat secara konsisten berada dalam kategori risiko tinggi. Penurunan skor yang terjadi bersifat gradual dan belum menggeser posisi risiko secara signifikan. Pola ini mengindikasikan bahwa risiko bencana di Sulawesi Barat bersifat struktural dan memerlukan intervensi kebijakan yang berkelanjutan, sistemik, serta berbasis penguatan kapasitas kelembagaan.

Dengan menggunakan kerangka *policy capacity* sebagai fondasi analitis utama, bab ini bertujuan untuk menggambarkan secara sistematis bagaimana kapasitas kebijakan di lingkungan Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat dikembangkan, dimobilisasi, dan dikritisi dalam praktik mitigasi bencana. Analisis difokuskan pada struktur dan dinamika yang terjadi di BPBD dan OPD terkait, sekaligus memetakan tantangan dan peluang yang dihadapi dalam membangun kebijakan mitigasi yang adaptif, kolaboratif, dan berbasis pada tata kelola risiko yang berkelanjutan.

Berdasarkan kerangka konseptual tersebut, bab ini secara khusus menjawab rumusan masalah pertama penelitian, yaitu *bagaimana kapasitas kebijakan Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat dalam mitigasi bencana jika ditinjau dari dimensi kapasitas analitis, kapasitas operasional, dan kapasitas politik*. Penegasan ini penting untuk memastikan bahwa analisis dalam bab ini difokuskan secara sistematis pada pemetaan dan evaluasi ketiga dimensi kapasitas tersebut sebagai fondasi dalam siklus kebijakan mitigasi bencana di tingkat daerah.

2.3. Tinjauan Pustaka

Kajian mengenai kapasitas kebijakan dalam mitigasi bencana semakin relevan dalam perspektif studi pembangunan, khususnya ketika pembangunan dipahami tidak hanya sebagai pertumbuhan ekonomi, tetapi juga sebagai upaya menciptakan ketahanan sosial dan institusional terhadap risiko. Pendekatan ini berakar dari tradisi multidisipliner, termasuk administrasi publik, tata kelola risiko, dan manajemen bencana. Salah satu kerangka yang banyak digunakan dalam menganalisis kapasitas kelembagaan adalah model yang dikembangkan oleh Wu, Ramesh, dan Howlett (2015), yang mengelompokkan kapasitas kebijakan ke dalam tiga aspek utama: kapasitas analitis (kemampuan menghasilkan pengetahuan dan analisis kebijakan), kapasitas operasional (kemampuan lembaga melaksanakan kebijakan secara efektif), dan kapasitas politik (kemampuan membangun legitimasi dan dukungan). Ketiga dimensi ini saling melengkapi dan menjadi fondasi penting bagi efektivitas kebijakan pembangunan yang berorientasi pada resiliensi, terutama dalam menghadapi tantangan yang bersifat kompleks, dinamis, dan lintas sektor seperti penanggulangan bencana.

2.3.1 Konsep Policy Capacity

Konsep *policy capacity* didefinisikan sebagai serangkaian keterampilan, sumber daya, dan kompetensi yang diperlukan oleh pemerintah untuk merancang dan mengimplementasikan kebijakan secara efektif (Howlett et al., 2015). Wu, Ramesh, dan Howlett (2015) memformulasikan konsep ini ke dalam tiga dimensi utama:

2.3.1.1. Kapasitas Analitis

Kapasitas analitis didefinisikan sebagai kemampuan individu dan organisasi dalam mengakses, menghasilkan, serta menggunakan informasi dan pengetahuan dalam proses perumusan kebijakan (Wu et al., 2015). Kemampuan ini meliputi keahlian teknis untuk mengidentifikasi masalah, menganalisis opsi kebijakan, serta memproyeksikan dampak dari suatu tindakan kebijakan berbasis data dan bukti ilmiah.

Menurut Howlett (2009), kapasitas analitis mencerminkan dimensi teknokratik dari kebijakan, di mana pengetahuan ahli digunakan untuk menyusun solusi yang rasional dan efisien. Fischer, Miller, dan Sidney (2007) memperkuat pandangan ini dengan menekankan pentingnya evaluasi berbasis bukti dan partisipatif dalam menjamin kualitas kebijakan publik.

Dunn (2018), melalui *Public Policy Analysis*, menyusun kerangka analisis kebijakan secara sistematis, mencakup tahapan identifikasi masalah, peramalan, rekomendasi, pemantauan, dan evaluasi. Sementara itu, Head (2010) menggarisbawahi bahwa kapasitas analitis sangat penting dalam konteks *evidence-based policymaking*, terutama ketika data lokal dan pengetahuan kontekstual menjadi faktor kunci.

Parsons (1995) menambahkan bahwa penggunaan instrumen teknis dan model kebijakan secara metodologis dapat meningkatkan ketepatan dan daya guna kebijakan. Oleh karena itu, di daerah rawan bencana seperti Sulawesi Barat, kapasitas analitis berperan dalam mengkaji risiko, menyusun strategi mitigasi, serta mengintegrasikan hasil analisis ke dalam dokumen perencanaan.

2.3.1.2. Kapasitas Operasional

Kapasitas operasional mengacu pada kemampuan lembaga dalam menjalankan kebijakan melalui sistem organisasi, sumber daya manusia, logistik, dan prosedur yang memadai (Wu et al., 2015). Di sektor kebencanaan, kapasitas ini berkaitan dengan kesiapsiagaan institusional, kemampuan tanggap darurat, serta keberfungsian koordinasi lintas sektor.

Peters dan Pierre (2006) menunjukkan bahwa kualitas birokrasi dan efektivitas organisasi publik sangat menentukan implementasi kebijakan. Farazmand (2009; 2014) menekankan pentingnya membangun kapasitas kelembagaan dalam menghadapi krisis dan kebijakan kompleks, seperti mitigasi bencana yang melibatkan banyak sektor.

Comfort et al. (2010) secara spesifik mengaitkan kapasitas operasional dengan ketersediaan SOP, sistem informasi, serta mekanisme koordinasi yang responsif terhadap dinamika bencana. Hal senada diungkap Kapucu dan Garayev (2016), yang menyoroti pentingnya pelatihan SDM, kesiapan logistik, serta manajemen organisasi berbasis sistem.

Grindle dan Hilderbrand (1995) menawarkan kerangka lima dimensi kapasitas kelembagaan, termasuk perencanaan, pengelolaan sumber daya manusia, dan sistem manajemen yang dapat digunakan untuk menilai kesiapan institusi seperti BPBD dan OPD teknis di Sulawesi Barat. Dengan kata lain, kapasitas operasional menjadi kunci

dalam memastikan bahwa kebijakan mitigasi tidak berhenti di atas kertas, tetapi mampu dijalankan secara konkret dan efektif di lapangan.

2.3.1.3. Kapasitas Politik

Kapasitas politik merujuk pada kemampuan aktor kebijakan untuk membangun legitimasi, mendapatkan dukungan politik, serta mengelola konflik dan dinamika kekuasaan dalam proses perumusan dan implementasi kebijakan (Wu et al., 2015). Dalam konteks kebencanaan, kapasitas ini mencakup dukungan legislatif, komitmen pimpinan daerah, serta hubungan harmonis antara birokrasi dan masyarakat.

Painter dan Pierre (2005) menyatakan bahwa aktor politik, termasuk kepala daerah dan legislatif lokal, memegang peranan penting dalam menentukan arah dan prioritas kebijakan. Sabatier (2007) melalui *Advocacy Coalition Framework* menegaskan bahwa keberlangsungan kebijakan sangat ditentukan oleh keberadaan koalisi aktor yang memiliki visi dan nilai yang sejalan.

Dalam konteks *disaster governance*, Tierney (2014) menekankan bahwa legitimasi politik dan kepercayaan publik merupakan faktor krusial dalam membangun tata kelola risiko yang efektif. Ketika masyarakat melihat bahwa pemimpin daerah memiliki komitmen dan transparansi dalam kebijakan mitigasi, maka partisipasi dan kolaborasi pun meningkat.

Howlett (2009) memperluas pemahaman kapasitas politik ini sebagai kemampuan membangun konsensus dan mengelola kepentingan politik, baik internal birokrasi maupun eksternal dengan aktor-aktor non-pemerintah. Sebagaimana dinyatakan Lasswell (1951), kebijakan pada akhirnya adalah proses politik yang menentukan "siapa mendapat apa, kapan, dan bagaimana" (*who gets what, when, and how*). Oleh karena itu, kapasitas politik sangat menentukan keberhasilan mitigasi bencana yang tidak hanya teknis, tetapi juga sangat politis.

Perkembangan literatur mutakhir menunjukkan bahwa kerangka *policy capacity* yang dikembangkan oleh Wu et al. (2015) tetap relevan sebagai fondasi analitis untuk mengungkap kemampuan pemerintah dalam menjalankan fungsi kebijakan. Bukan hanya itu, literatur terkini semakin memperluas kerangka tersebut dengan menekankan bahwa kapasitas kebijakan tidak cukup dipahami hanya sebagai kemampuan teknokratis untuk merumuskan kebijakan, melainkan juga sebagai kemampuan untuk mengintegrasikan antar sektor dan antar yurisdiksi, mengelola fragmentasi tata kelola multilevel, serta menghasilkan desain kebijakan yang koheren dan implementatif.

Dalam konteks kebijakan mitigasi bencana, pembacaan mutakhir ini menegaskan bahwa kapasitas analitis, operasional, dan politik harus dilihat sebagai instrumen yang memungkinkan kebijakan berbasis risiko diterjemahkan ke dalam koordinasi lintas sektor, dukungan pembiayaan, dan pengaturan kelembagaan yang berkelanjutan.

2.3.1.4. Manifestasi Kapasitas Kebijakan Berdasarkan Level

Kapasitas kebijakan pada perspektif Wu, Ramesh, dan Howlett (2015) selain dapat dipahami melalui tiga dimensi utama yaitu analitis, operasional, dan politik, juga dapat

dianalisis menurut level di mana kapasitas tersebut termanifestasi, yaitu pada level individu, organisasi, dan sistem. Ketiga level ini tidak dimaknai berdiri secara parsial, tetapi dipandang saling berinteraksi satu sama lainnya dalam membentuk konfigurasi kapasitas kebijakan secara keseluruhan.

Kapasitas pada level individu merujuk pada kemampuan, kompetensi, dan peran aktor dalam proses kebijakan, baik dalam hal analisis, implementasi, maupun dukungan terhadap kebijakan. Pada level organisasi, kapasitas mencerminkan kemampuan kelembagaan dalam menyediakan struktur, sumber daya, serta mekanisme kerja yang memungkinkan kebijakan dijalankan secara efektif. Sementara itu, pada level sistem, kapasitas berkaitan dengan kondisi yang lebih luas, termasuk hubungan antar lembaga, dukungan kebijakan makro, serta dinamika tata kelola yang memengaruhi keseluruhan proses kebijakan.

Dalam literatur mutakhir, pendekatan berbasis level ini digunakan untuk menjelaskan bahwa keberhasilan kebijakan tidak hanya ditentukan oleh kekuatan pada satu dimensi tertentu, tetapi oleh bagaimana kapasitas tersebut terdistribusi dan berinteraksi pada berbagai level (Wu et al., 2015). Dengan demikian, kapasitas kebijakan pada dasarnya bersifat konfigurasional, di mana kelemahan pada satu level dapat membatasi efektivitas kapasitas pada level lainnya.

Meskipun demikian, penelitian ini tetap menempatkan dimensi kapasitas kebijakan—analitis, operasional, dan politik—sebagai fokus utama analisis. Pendekatan berbasis level tidak digunakan sebagai kerangka analisis yang berdiri sendiri, melainkan sebagai lapisan analitis untuk memahami bagaimana masing-masing dimensi kapasitas tersebut termanifestasi dalam praktik kebijakan mitigasi bencana di tingkat daerah.

Dengan demikian, analisis pada bagian selanjutnya akan tetap disusun berdasarkan dimensi kapasitas kebijakan, sementara aspek level digunakan secara implisit untuk memperkaya interpretasi terhadap temuan empiris, khususnya dalam menjelaskan variasi kapasitas antar aktor, kelembagaan, dan sistem tata kelola

2.3.2. Keterkaitan Policy Capacity dengan Disaster Governance

Dalam literatur kebijakan publik, konsep *policy capacity* berkembang sebagai kerangka analitis untuk menjelaskan kemampuan pemerintah dalam merancang, mengimplementasikan, dan mengevaluasi kebijakan publik secara efektif dalam kondisi kompleks dan penuh ketidakpastian (Wu, Ramesh, & Howlett, 2015). Kapasitas kebijakan mencakup dimensi analitis, operasional, dan politik yang secara simultan menentukan kualitas proses dan hasil kebijakan. Dengan demikian, *policy capacity* berfungsi sebagai kerangka konseptual utama dalam memahami kinerja kebijakan publik.

Sementara itu, kajian *disaster governance* berkembang dalam tradisi studi kebencanaan yang menekankan pentingnya koordinasi multi-aktor, kelembagaan, dan pengaturan hubungan antarlevel pemerintahan dalam pengelolaan risiko bencana (Tierney, 2012; Kapucu, 2010). Perspektif ini tidak secara langsung membahas kapasitas kebijakan sebagai kompetensi sistemik, melainkan lebih menyoroti bagaimana tata

kelola dibentuk dan dijalankan dalam konteks situasi darurat maupun mitigasi jangka panjang.

Dalam penelitian ini, perspektif *disaster governance* tidak diposisikan sebagai teori yang berdiri sejajar atau menggantikan kerangka *policy capacity*. Sebaliknya, perspektif tersebut digunakan untuk menjelaskan mekanisme operasionalisasi kapasitas kebijakan dalam konteks kebencanaan. Artinya, kapasitas analitis, operasional, dan politik yang dimiliki pemerintah daerah akan termanifestasi melalui praktik tata kelola mitigasi bencana, seperti koordinasi lintas sektor, integrasi kebijakan dalam dokumen perencanaan, serta pelibatan aktor non-pemerintah.

Dengan demikian, *disaster governance* dalam penelitian ini berfungsi sebagai arena atau ruang aktualisasi kapasitas kebijakan. Kapasitas kebijakan menyediakan fondasi konseptual mengenai “kemampuan” yang dimiliki pemerintah, sedangkan tata kelola mitigasi menjelaskan bagaimana kemampuan tersebut diwujudkan dalam praktik kelembagaan dan proses kebijakan. Hubungan keduanya bersifat hierarkis dan fungsional, bukan paralel atau kompetitif.

Secara konseptual, pendekatan ini menjaga konsistensi penelitian dalam tradisi studi *policy capacity*, sekaligus memungkinkan analisis yang lebih kontekstual terhadap dinamika kebencanaan di tingkat pemerintah daerah. Oleh karena itu, integrasi antara *policy capacity* dan *disaster governance* dalam penelitian ini bersifat komplementer dan operasional, bukan sebagai penggabungan dua teori yang setara.

2.3.3. Studi Empiris Kapasitas Kebijakan Daerah

Sejumlah studi sebelumnya menyoroti persoalan kapasitas pemerintah daerah dalam menyusun dan menjalankan kebijakan mitigasi bencana. Djalante (2018) dan Lassa (2019) mengungkap bahwa di wilayah Indonesia Timur, termasuk Sulawesi Barat, tantangan utama adalah lemahnya kapasitas kelembagaan, ketergantungan pada pemerintah pusat, serta minimnya integrasi kebijakan mitigasi ke dalam dokumen perencanaan pembangunan.

Studi *The Organisation for Economic Co-operation and Development* atau OECD (2014) dan *The United Nations Office for Disaster Risk Reduction* atau UNDRR (2015) menekankan pentingnya *mainstreaming disaster risk reduction* dalam kebijakan publik daerah, namun realisasinya masih terbatas karena kurangnya kapasitas operasional dan politik. Hal ini diperkuat oleh laporan BNPB (2020), yang menyatakan bahwa sebagian besar pemerintah daerah belum memiliki strategi pembiayaan khusus untuk mitigasi, serta belum mengalokasikan sumber daya manusia secara proporsional di BPBD dan OPD terkait.

Wu et al. (2015) juga menunjukkan bahwa kegagalan kebijakan sering kali terjadi bukan karena ketiadaan kebijakan formal, melainkan karena lemahnya sinergi antara kapasitas analitis yang lemah, struktur operasional yang tidak memadai, dan minimnya dukungan politik. Oleh sebab itu, pendekatan yang menilai ketiga kapasitas tersebut secara simultan sangat relevan untuk diterapkan dalam studi kasus di Sulawesi Barat.

2.3.4. Model Sintesis dan Penguatan Teoretik

Untuk memperkaya kerangka Wu et al. (2015), pendekatan ini juga dapat dikaitkan dengan *state capacity theory* (Skocpol, 1985; Mann, 1984) yang menempatkan negara sebagai aktor sentral dalam menjalankan fungsi pemerintahan melalui kapasitas administratif dan koersi. Pendekatan ini berguna untuk menilai sejauh mana otonomi daerah dan desentralisasi memengaruhi kekuatan kapasitas kebijakan dalam konteks daerah.

Peters dan Pierre (2010) melalui konsep *governance capacity* menekankan sinergi antara kapasitas teknis birokrasi dan dukungan politik sebagai prasyarat mutlak keberhasilan kebijakan publik. Integrasi dari berbagai pendekatan ini akan memberikan pijakan konseptual yang kuat dalam menganalisis kapasitas kebijakan mitigasi bencana secara utuh di tingkat pemerintahan daerah.

2.3.5. Keterbatasan Literatur dan Posisi Penelitian

Meskipun model *policy capacity* yang dikembangkan oleh Wu, Ramesh, dan Howlett (2015) telah menjadi rujukan penting dalam studi kebijakan publik, penerapannya dalam konteks pemerintahan daerah di negara berkembang masih relatif terbatas. Model tersebut pada dasarnya dirumuskan berdasarkan pengamatan terhadap dinamika kebijakan di negara-negara dengan sistem birokrasi yang relatif mapan, kapasitas fiskal yang stabil, serta infrastruktur kelembagaan yang kuat. Dalam konteks demikian, dimensi analitis, operasional, dan politik diasumsikan bekerja dalam lingkungan institusional yang relatif terkonsolidasi.

Namun demikian, karakteristik pemerintah daerah di Indonesia—terutama pada provinsi dengan tingkat risiko bencana tinggi seperti Sulawesi Barat—menunjukkan konfigurasi yang berbeda. Keterbatasan kapasitas fiskal, ketergantungan pada transfer pusat, variasi kualitas sumber daya manusia, serta kompleksitas koordinasi lintas sektor dalam sistem desentralisasi menghadirkan tantangan tersendiri dalam operasionalisasi kapasitas kebijakan. Kondisi ini menimbulkan pertanyaan lebih lanjut mengenai bagaimana dimensi-dimensi *policy capacity* bekerja dalam konteks kelembagaan yang tidak sepenuhnya stabil atau mapan.

Selain itu, literatur *policy capacity* belum banyak menguji secara mendalam penerapannya dalam domain mitigasi bencana pada level pemerintah daerah. Sebagian besar kajian lebih berfokus pada kebijakan ekonomi, reformasi administratif, atau kebijakan sosial dalam konteks nasional. Padahal, mitigasi bencana merupakan domain kebijakan yang memiliki karakteristik kompleksitas tinggi, ketidakpastian ekstrem, serta keterlibatan multi-aktor yang intensif. Situasi ini menuntut kapasitas analitis berbasis risiko, kapasitas operasional lintas sektor, dan kapasitas politik untuk membangun legitimasi serta dukungan publik secara berkelanjutan.

Dengan demikian, terdapat ruang pengembangan teoretik dalam menguji dan mengadaptasi model *policy capacity* pada konteks pemerintah daerah berisiko tinggi di Indonesia. Penelitian ini mengambil posisi untuk mengisi celah tersebut dengan menganalisis bagaimana dimensi analitis, operasional, dan politik dari kapasitas

kebijakan bekerja dalam sistem tata kelola mitigasi bencana di Provinsi Sulawesi Barat. Melalui pendekatan ini, penelitian tidak hanya mengaplikasikan model Wu et al. (2015), tetapi juga menguji relevansi dan daya jelaskan model tersebut dalam konteks kelembagaan dan risiko yang berbeda dari setting awal pengembangannya.

Dengan penegasan ini, posisi penelitian menjadi jelas: penelitian ini berada dalam tradisi studi *policy capacity*, namun berkontribusi pada pengayaan empiris dan kontekstualisasi teori tersebut dalam domain mitigasi bencana di tingkat pemerintah daerah Indonesia. Berbeda dengan studi-studi sebelumnya yang berfokus pada konteks nasional atau sektor kebijakan tertentu. Penelitian ini menguji model tersebut dalam lingkungan kelembagaan daerah beresiko tinggi yang ditandai oleh keterbatasan fiskal dan kompleksitas desentralisasi.

2.2.6. Kerangka Pikir

Berdasarkan uraian teoretik mengenai kapasitas kebijakan serta temuan empiris yang menunjukkan adanya keterbatasan dalam pengelolaan mitigasi bencana di Provinsi Sulawesi Barat, penelitian ini memerlukan suatu kerangka pikir yang mampu menjelaskan secara sistematis bagaimana kapasitas kebijakan dibentuk dan bekerja dalam konteks kebijakan publik daerah. Kerangka pikir ini disusun dengan merujuk pada model *policy capacity* yang dikembangkan oleh Wu, Ramesh, dan Howlett (2015), yang menempatkan kapasitas kebijakan sebagai konfigurasi kompetensi yang mencakup dimensi analitis, operasional, dan politik.

Pendekatan ini dipilih karena mampu menangkap kompleksitas kebijakan mitigasi bencana yang tidak hanya bergantung pada aspek teknis, tetapi juga pada kesiapan kelembagaan dan dinamika politik yang melingkupinya. Dalam konteks daerah dengan tingkat risiko bencana tinggi seperti Sulawesi Barat, kapasitas kebijakan tidak dapat dipahami secara parsial, melainkan harus dilihat sebagai sistem kemampuan yang saling berinteraksi dan menentukan kualitas keseluruhan proses kebijakan.

Kerangka pikir ini tidak hanya memetakan dimensi kapasitas kebijakan secara konseptual, tetapi juga mengoperasionalisasikannya dalam konteks mitigasi bencana melalui indikator empiris yang relevan, seperti kemampuan analisis risiko, kesiapan kelembagaan dan sumber daya manusia, serta dukungan politik dan anggaran. Dengan demikian, kerangka pikir ini sangat membantu untuk memahami bagaimana konfigurasi kapasitas kebijakan pemerintah daerah terbentuk, sekaligus menjadi dasar dalam menjawab rumusan masalah pertama penelitian.



Gambar 2. 2. Kerangka Pikir Kapasitas Kebijakan

Gambar diatas menunjukkan kerangka pikir kapasitas kebijakan pemerintah daerah dalam mitigasi bencana yang dibangun berdasarkan model *policy capacity* dari Wu, Ramesh, dan Howlett (2015). Pada bagian awal, kapasitas kebijakan diposisikan sebagai konsep utama yang terdiri dari tiga dimensi, yaitu kapasitas analitis, kapasitas operasional, dan kapasitas politik.

Kapasitas analitis merepresentasikan kemampuan pemerintah daerah dalam menghasilkan dan memanfaatkan informasi berbasis data, yang dalam konteks mitigasi bencana diwujudkan melalui analisis risiko. Kapasitas operasional berkaitan dengan kemampuan kelembagaan dalam mengimplementasikan kebijakan, yang tercermin dalam kesiapan organisasi serta kualitas sumber daya manusia. Sementara itu, kapasitas politik menunjukkan kemampuan dalam membangun dukungan dan legitimasi kebijakan, yang dalam praktiknya tercermin dalam dukungan politik serta komitmen penganggaran.

Ketiga dimensi tersebut tidak bekerja secara terpisah, melainkan saling berinteraksi secara dinamis sebagaimana ditunjukkan oleh panah dua arah antar dimensi. Interaksi ini menggambarkan bahwa kelemahan pada satu dimensi dapat memengaruhi kinerja dimensi lainnya, sehingga kapasitas kebijakan harus dipahami sebagai suatu konfigurasi yang bersifat sistemik dan interdependen.

Pada bagian akhir, interaksi dari ketiga dimensi tersebut bermuara pada terbentuknya konfigurasi kapasitas kebijakan pemerintah daerah dalam mitigasi bencana. Konfigurasi ini mencerminkan tingkat kesiapan dan kemampuan pemerintah daerah dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan mitigasi secara efektif. Dengan demikian, gambar ini menegaskan bahwa kapasitas kebijakan bukan hanya kumpulan kemampuan individual, tetapi merupakan hasil dari integrasi dan sinergi antar dimensi yang menentukan kualitas kebijakan mitigasi bencana secara keseluruhan.

2.4. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yang bertujuan untuk memahami secara mendalam kapasitas kebijakan Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat dalam konteks mitigasi bencana, dengan fokus pada tiga dimensi utama: kapasitas analitis, kapasitas operasional, dan kapasitas politik (Wu et al., 2015). Pendekatan ini dipilih karena memungkinkan peneliti untuk menangkap kompleksitas sosial dan institusional yang melekat dalam dinamika kebijakan publik di wilayah dengan tingkat risiko bencana tinggi.

2.4.1. Lokasi dan Fokus Penelitian

Lokasi penelitian berada di Provinsi Sulawesi Barat, dengan fokus pada Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD), Bappeda, Dinas Sosial, Dinas Kesehatan, dan perangkat daerah lain yang berperan dalam perumusan dan implementasi kebijakan mitigasi bencana. Dua kabupaten terdampak signifikan, yaitu Mamuju dan Majene, juga menjadi lokasi observasi untuk memperoleh perspektif dari daerah paling terdampak pascabencana gempa 2021.

2.4.2. Teknik Pemilihan Informan

Informan dipilih menggunakan teknik purposive sampling, yakni penentuan informan secara sengaja berdasarkan pengetahuan, jabatan, dan keterlibatan mereka dalam kebijakan mitigasi bencana. Informan kunci antara lain Pejabat penting dan pejabat fungsional di BPBD Provinsi Sulawesi Barat, Pejabat Perencanaan, Pejabat penting pada Dinas Sosial, Anggota Banggar DPRD, dan didukung oleh informan dari perwakilan tokoh masyarakat dan tokoh pemuda serta beberapa pejabat teknis di OPD terkait.

2.4.3. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan melalui tiga metode utama: (1) wawancara mendalam dengan informan kunci, (2) studi dokumentasi terhadap dokumen perencanaan seperti RPJMD, Renstra BPBD, dokumen rencana kontinjensi, Perda No. 7/2022 tentang Penanggulangan Bencana, dan laporan evaluasi kebijakan; serta (3) observasi langsung terhadap aktivitas kelembagaan dan operasional mitigasi bencana di lapangan. Wawancara dilakukan secara semi-terstruktur untuk menjaga fleksibilitas, namun tetap fokus pada tiga kapasitas utama yang dianalisis.

2.4.4. Teknik Analisis Data

Analisis data dilakukan dengan pendekatan interaktif Miles, Huberman, dan Saldaña (2014), yang terdiri dari tiga tahap utama: reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi. Reduksi data dilakukan melalui kategorisasi tematik berdasarkan dimensi kapasitas (analitis, operasional, politik). Penyajian data dilakukan dalam bentuk narasi dan tabel yang merepresentasikan temuan dari dokumen dan wawancara. Penarikan kesimpulan dilakukan secara berulang (iteratif) hingga diperoleh pemahaman yang utuh dan kredibel terhadap kapasitas kebijakan mitigasi bencana di daerah.

2.4.5. Keabsahan Data

Untuk menjamin validitas dan reliabilitas data, peneliti melakukan triangulasi sumber (antar-informan), triangulasi metode (wawancara, observasi, dokumentasi), serta member checking kepada beberapa informan kunci. Pendekatan ini bertujuan untuk meminimalkan bias dan memastikan bahwa interpretasi hasil mencerminkan realitas empiris di lapangan.

2.5. Hasil dan Pembahasan

2.5.1 Kapasitas Analitis: Ketajaman Informasi dan Perencanaan Risiko

Kapasitas analitis menjadi prasyarat utama dalam siklus kebijakan mitigasi bencana karena memungkinkan pemerintah daerah mengakses, mengolah, dan menggunakan informasi risiko secara akurat dan relevan. Kapasitas ini tidak hanya menentukan kualitas perumusan kebijakan, tetapi juga berfungsi sebagai fondasi dalam mengintegrasikan pengurangan risiko bencana ke dalam perencanaan pembangunan jangka menengah dan panjang. Dalam konteks Provinsi Sulawesi Barat, kapasitas analitis menjadi sangat krusial mengingat karakteristik geografis wilayah yang berada pada zona sesar aktif serta kondisi sosial ekonomi masyarakat yang relatif rentan terhadap guncangan bencana.

Secara konseptual, Wu, Ramesh, dan Howlett (2015) menjelaskan bahwa kapasitas analitis mencakup kompetensi untuk menghasilkan data, memahami dampak kebijakan, serta merumuskan alternatif solusi berbasis bukti. Head (2010) menegaskan bahwa kualitas keputusan publik sangat ditentukan oleh sejauh mana informasi yang tersedia dapat diterjemahkan menjadi pengetahuan kebijakan yang operasional. Dalam konteks kebencanaan, Dunn (2018) juga menekankan perlunya proses analisis kebijakan yang sistematis, mulai dari identifikasi masalah, peramalan risiko, hingga evaluasi kebijakan agar mitigasi tidak bersifat reaktif.

Namun demikian, temuan lapangan menunjukkan bahwa kapasitas analitis Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat masih belum berkembang secara optimal dan belum terlembagakan dengan kuat dalam sistem perencanaan daerah. Salah satu persoalan utama adalah lemahnya integrasi analisis risiko bencana ke dalam dokumen perencanaan pembangunan.

Salah seorang Pejabat Perencanaan di Provinsi Sulawesi Barat mengungkapkan:

“Integrasi data risiko ke dalam RPJMD belum sepenuhnya berjalan. Selama ini analisis risiko memang dicantumkan, tetapi lebih sering hanya menjadi pelengkap dokumen, bukan dasar utama dalam penyusunan program dan kegiatan pembangunan.” (Pejabat Perencanaan di Provinsi Sulawesi Barat, Wawancara 2025)

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa analisis risiko belum berfungsi sebagai *policy driver* dalam perencanaan pembangunan, melainkan masih berada pada tataran administratif. Kondisi ini mengindikasikan adanya kesenjangan antara pendekatan normatif pengurangan risiko bencana dan praktik perencanaan pembangunan yang masih berorientasi sektoral.

Pada dimensi ini, kemampuan analitis dalam penyusunan program dan kegiatan mitigasi bencana juga dianalisis melalui penelaahan secara mendalam pada dokumen perencanaan yang relevan. Hasil dari penelaahan tersebut menunjukkan bahwa perumusan indikator mitigasi telah hadir secara normatif, namun belum sepenuhnya terhubung dengan kebutuhan pengukuran yang operasional. Hal ini mengindikasikan bahwa pengintegrasian analisis risiko ke dalam dokumen perencanaan masih lemah, sejalan dan saling menguatkan dengan temuan yang diperoleh dari hasil wawancara

Keterbatasan kapasitas analitis juga tercermin dari minimnya dukungan sumber daya manusia teknis yang memiliki kompetensi khusus di bidang analisis risiko bencana. Hal ini disampaikan secara eksplisit oleh S, salah seorang pejabat di BPBD Provinsi Sulawesi Barat:

“Kami hanya punya satu staf teknis di bidang pencegahan, itu pun rangkap tugas. Untuk analisis risiko, pemetaan, dan pembaruan data, jelas sangat terbatas.” (S, Pejabat di BPBD Sulawesi Barat, Wawancara 2025)

Lebih lanjut, ia menambahkan:

“Kalau ada peta risiko, sebagian besar masih mengandalkan data nasional. Kami belum mampu melakukan analisis detail sampai tingkat desa secara mandiri.” (S, Pejabat di BPBD Sulawesi Barat, Wawancara 2025)

Kondisi ini memperlihatkan bahwa kapasitas analitis masih sangat bergantung pada sumber eksternal dan belum didukung oleh sistem pembelajaran kebijakan yang berkelanjutan di tingkat daerah. Padahal, sebagaimana dikemukakan oleh Parsons (1995) dan Fischer, Miller, dan Sidney (2007), penggunaan instrumen analisis kebijakan yang kontekstual dan berbasis data lokal merupakan kunci untuk meningkatkan akurasi dan efektivitas kebijakan publik.

Pendalaman terhadap temuan pada dimensi kapasitas analitis menunjukkan bahwa variasi kapasitas tersebut tidak hanya dapat dipahami secara konseptual, tetapi juga perlu dilihat dari bagaimana kapasitas tersebut termanifestasi pada berbagai level, yaitu individu, organisasi, dan sistem.

Pada level individu, kapasitas analitis menunjukkan kondisi yang belum merata. Sebagian aktor telah memiliki pemahaman dasar mengenai risiko bencana, bahkan dalam beberapa kasus telah mengacu pada kerangka konseptual yang mencakup unsur bahaya (*hazard*), kerentanan (*vulnerability*), dan kapasitas (*capacity*). Namun demikian, kemampuan dalam melakukan analisis secara mandiri dan sistematis masih terbatas, sebagaimana diungkapkan salah seorang informan BPBD :

“Selama ini kami lebih banyak mengikuti arahan yang sudah ada, belum sampai pada tahap menyusun analisis sendiri secara mendalam.”
(Wawancara 2025)

Dari wawancara tersebut, terlihat praktik penyusunan kajian atau analisis kebijakan pada level individu belum konsisten dan mendalam, serta kecenderungan aktor untuk lebih banyak mengikuti arahan yang telah ditetapkan dibandingkan mengembangkan analisis secara proaktif. Kondisi ini menunjukkan bahwa kemampuan problem structuring sebagai inti dari kapasitas analitis belum sepenuhnya berkembang pada level individu.

Pada level organisasi, kapasitas analitis memperlihatkan adanya kerangka formal yang relatif memadai, namun belum sepenuhnya terimplementasi secara optimal sebagaimana diungkapkan seorang informan BPBD dalam wawancara :

“Analisis memang ada, tetapi belum selalu menjadi dasar utama dalam penentuan program” (Wawancara 2025)

Secara normatif, proses penyusunan program telah mengacu pada regulasi dan pedoman yang berlaku, serta telah menggunakan data dan informasi sebagai dasar perencanaan. Namun dalam praktiknya, integrasi data risiko ke dalam dokumen kebijakan belum dilakukan secara konsisten dan mendalam. Selain itu, belum adanya mekanisme kelembagaan yang secara sistematis menangani fungsi analisis kebijakan menyebabkan kapasitas analitis organisasi masih bersifat parsial dan belum terlembagakan secara kuat.

Sementara itu, pada level sistem, kapasitas analitis menunjukkan bahwa ketersediaan data dan informasi sebenarnya telah cukup didukung oleh berbagai sumber, baik dari internal maupun eksternal. Namun demikian, pemanfaatan data tersebut dalam proses kebijakan masih menghadapi kendala, terutama dalam hal integrasi antar lembaga, konsistensi pembaruan data, serta kedalaman informasi hingga level yang lebih rinci. Kondisi ini menunjukkan bahwa sistem pengetahuan yang ada belum sepenuhnya terintegrasi dalam kerangka pengambilan keputusan kebijakan.

Berdasarkan keseluruhan temuan tersebut, dapat disimpulkan bahwa kapasitas analitis dalam penelitian ini masih menunjukkan kelemahan yang bersifat konfigurasional. Keterbatasan pada level individu dalam melakukan analisis secara mandiri diperkuat oleh kelemahan kelembagaan dalam mengorganisasi fungsi analisis, serta belum optimalnya integrasi sistem informasi pada level yang lebih luas. Interaksi antar kondisi tersebut pada akhirnya membatasi kemampuan kebijakan dalam merespons risiko bencana secara berbasis bukti (*evidence-based*). Pola ini juga menjadi dasar untuk memahami bagaimana kapasitas pada dimensi lain, khususnya operasional dan politik, berkembang dalam konteks yang sama

Dari perspektif studi pembangunan, lemahnya kapasitas analitis ini berimplikasi serius terhadap kualitas pembangunan daerah. Ketika kebijakan tidak disusun berdasarkan pemahaman risiko yang komprehensif, pembangunan justru berpotensi mereproduksi kerentanan baru, baik dalam bentuk pemukiman rawan bencana, infrastruktur yang tidak tahan risiko, maupun kelompok sosial yang semakin rentan.

Dengan demikian, keterbatasan kapasitas analitis Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat tidak hanya berdampak pada lemahnya kebijakan mitigasi bencana, tetapi juga mencerminkan tantangan struktural dalam membangun pembangunan daerah yang berketahanan (*resilient development*). Tanpa penguatan kapasitas ini, melalui peningkatan SDM, sistem data risiko yang terintegrasi, dan kolaborasi dengan lembaga pengetahuan, mitigasi bencana akan terus berada dalam pola kebijakan yang reaktif dan tidak berkelanjutan.

2.5.2 Kapasitas Operasional: Kesiapan Organisasi dan Kelembagaan

Kapasitas operasional merujuk pada kemampuan organisasi publik dalam menerjemahkan kebijakan ke dalam tindakan konkret melalui struktur kelembagaan, sistem kerja, serta pemanfaatan sumber daya yang efektif. Dalam kerangka *policy capacity* yang dirumuskan Wu, Ramesh, dan Howlett (2015), kapasitas ini menjadi penentu langsung dalam keberhasilan implementasi kebijakan, terutama dalam sektor yang menuntut respons cepat dan koordinatif seperti mitigasi bencana.

Farazmand (2009, 2014) menyatakan bahwa keberhasilan institusi publik dalam mengelola bencana sangat bergantung pada kesiapan kelembagaan dan ketangguhan sistem administrasi publik. Demikian pula Comfort et al. (2010) menekankan pentingnya kesiapsiagaan operasional yang mencakup prosedur standar, logistik, komunikasi, dan pelatihan personel. Sementara itu, Peters dan Pierre (2006) menggarisbawahi bahwa kapasitas organisasi harus dibangun di atas fondasi birokrasi yang profesional dan struktur kelembagaan yang fungsional.

Dalam konteks Sulawesi Barat, kapasitas operasional lembaga-lembaga pemerintah daerah, khususnya BPBD dan OPD teknis, menghadapi tantangan signifikan. Keterbatasan sumber daya manusia, tumpang tindih kewenangan, serta belum optimalnya sistem koordinasi menjadi hambatan utama dalam pelaksanaan kebijakan mitigasi.

Salah seorang informan pejabat di BPBD Provinsi Sulawesi Barat menjelaskan:

“SDM kami sangat terbatas, baik dari segi jumlah maupun kemampuan teknis. Banyak yang merangkap tugas. Anggaran juga sangat terbatas untuk kegiatan pencegahan. Kami lebih banyak mengandalkan dana siap pakai dari pusat.” (Y, Pejabat di BPBD Sulbar, Wawancara 2025)

Keterangan ini mengindikasikan bahwa organisasi pelaksana kebijakan tidak memiliki kapasitas operasional yang mandiri. Jumlah PNS di BPBD hanya sebanyak 33 orang dengan 6 orang pejabat fungsional kebencanaan. Jumlah ini sangatlah terbatas jika dibandingkan dengan luasnya cakupan geografi Sulawesi Barat. Ketergantungan terhadap bantuan pusat menunjukkan belum terbentuknya sistem mitigasi yang

terdesentralisasi dan kontekstual. Lemahnya alokasi anggaran daerah untuk pencegahan bencana juga menjadi bukti bahwa fungsi mitigasi belum menjadi prioritas dalam sistem penganggaran daerah.

Salah seorang informan yang merupakan pejabat di BPBD turut menambahkan:

“Struktur organisasi kami belum ideal. Kegiatan pencegahan seringkali disatukan dengan penanganan, padahal pendekatannya sangat berbeda. Belum ada unit khusus analisis risiko, apalagi yang fokus pada edukasi masyarakat.” S, Pejabat di BPBD Sulbar, Wawancara 2025)

Kondisi ini menggambarkan bahwa kelembagaan operasional BPBD belum memiliki pembagian tugas yang spesifik dan sistematis. Hal ini bertentangan dengan rekomendasi dari Grindle dan Hilderbrand (1995) yang menekankan perlunya lima dimensi kapasitas kelembagaan, termasuk struktur organisasi, manajemen sumber daya manusia, dan keberlanjutan pembelajaran organisasi.

Permasalahan koordinasi antarinstansi juga menjadi bagian dari tantangan operasional. Kelembagaan yang bekerja dalam silo membuat mitigasi berjalan parsial, tanpa pendekatan yang integratif.

Salah seorang pejabat pada Dinas Sosial Provinsi Sulawesi Barat menyatakan:

“Kami siap mendukung kegiatan mitigasi, tapi sering kali koordinasi hanya aktif saat bencana sudah terjadi. Ketika masih di tahap perencanaan, jarang ada forum lintas OPD yang efektif. Masing-masing berjalan sendiri.” (Salah seorang pejabat di Dinas Sosial Sulbar, Wawancara 2025)

Kondisi ini menunjukkan lemahnya sinergi kelembagaan dalam proses mitigasi yang bersifat lintas sektor. Kapucu dan Garayev (2016) menyebutkan bahwa kapasitas operasional tidak hanya ditentukan oleh kinerja internal lembaga, tetapi juga oleh sistem kolaborasi eksternal yang menghubungkan berbagai aktor kebijakan dalam suatu jaringan yang responsif.

Pendalaman terhadap temuan pada dimensi kapasitas operasional menunjukkan bahwa keterbatasan implementasi kebijakan mitigasi bencana tidak hanya dipengaruhi oleh aspek teknis semata, tetapi juga oleh bagaimana kapasitas tersebut termanifestasi pada level individu, organisasi, dan sistem.

Pada level individu, kapasitas operasional menunjukkan bahwa aktor pelaksana belum sepenuhnya memiliki kesiapan teknis yang memadai dalam mendukung implementasi kebijakan mitigasi bencana. Peran individu dalam pelaksanaan program masih cenderung mengikuti mekanisme yang telah ditetapkan, sehingga belum berkembang menjadi pelaksana yang adaptif terhadap kompleksitas risiko bencana. Kondisi ini menunjukkan bahwa kapasitas operasional pada level individu masih berada pada tahap dasar dan belum sepenuhnya mampu merespons kebutuhan implementasi yang dinamis.

Pada level organisasi, kapasitas operasional menjadi titik lemah yang paling dominan. Keterbatasan sumber daya manusia, dukungan anggaran yang belum

memadai, serta kendala dalam struktur kelembagaan menjadi faktor utama yang menghambat implementasi kebijakan. Hal ini tercermin secara jelas dari hasil wawancara, di mana salah satu informan menyatakan bahwa:

“Kalau bicara anggaran, memang sebagian besar masih untuk kesiapsiagaan dan penanganan darurat. Untuk mitigasi yang sifatnya pengurangan risiko jangka panjang, kami masih sangat tergantung pada dukungan pusat atau program tertentu.” (Wawancara, 2025)

Pernyataan ini menunjukkan bahwa kapasitas operasional organisasi belum didukung oleh sistem pembiayaan yang berkelanjutan, sehingga implementasi mitigasi cenderung bersifat reaktif.

Selain itu, keterbatasan kapasitas organisasi juga terlihat dari ketergantungan pada pagu anggaran tahunan. Sebagaimana diungkapkan oleh informan lain:

“Program mitigasi sering kali harus menyesuaikan dengan pagu yang tersedia. Kalau tidak masuk prioritas anggaran tahunan, maka sulit direalisasikan secara penuh.” (Wawancara, 2025)

Kondisi ini menunjukkan bahwa perencanaan mitigasi masih tunduk pada logika penganggaran jangka pendek, sehingga membatasi fleksibilitas organisasi dalam merespons risiko secara lebih strategis.

Sementara itu, pada level sistem, kapasitas operasional menunjukkan bahwa koordinasi antar lembaga secara formal telah berjalan, namun belum sepenuhnya efektif dalam menghasilkan integrasi program yang optimal. Hal ini tercermin dari posisi kelembagaan BPBD yang belum sepenuhnya kuat dalam sistem pemerintahan daerah. Sebagaimana diungkapkan oleh salah seorang pejabat di BPBD Provinsi Sulawesi Barat:

“Secara tugas kami memang koordinator kebencanaan, tetapi secara struktur BPBD masih tipe B. Posisi ini membuat kami tidak sejajar dengan OPD teknis lain ketika masuk ke forum perencanaan lintas sektor. Akibatnya, koordinasi sering bergantung pada hubungan personal dan tidak selalu berjalan konsisten.” (Pejabat di BPBD Sulbar, Wawancara, 2025)

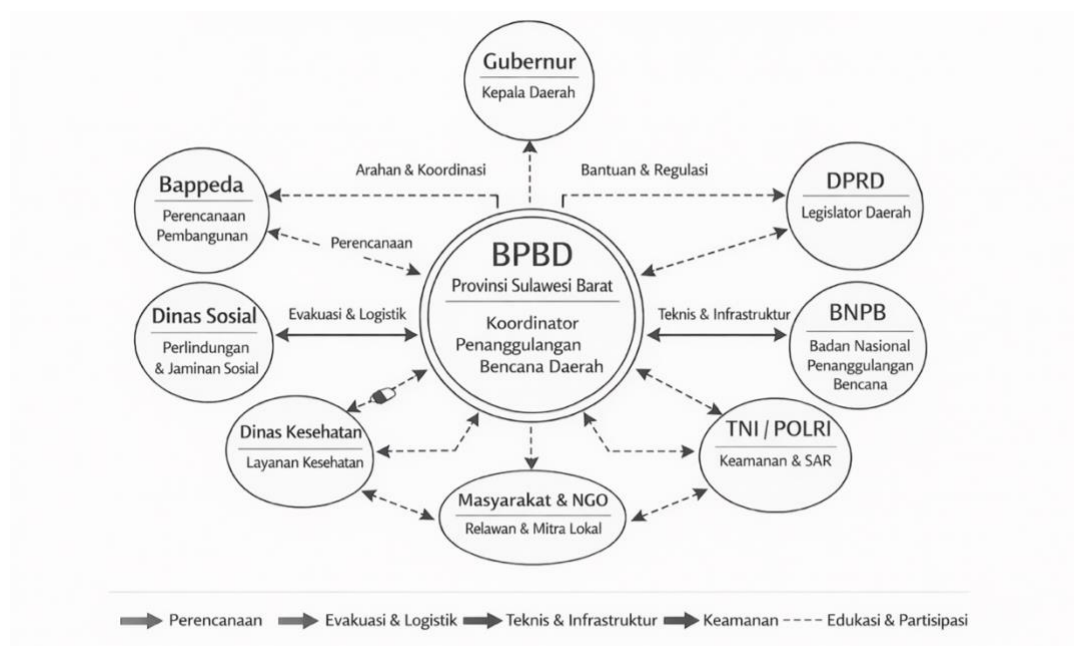
Pernyataan di atas tidak semata menunjukkan persoalan klasifikasi kelembagaan, tetapi lebih dalam mencerminkan belum kuatnya posisi BPBD sebagai aktor koordinatif yang memiliki daya ikat terhadap OPD lain. Ketika koordinasi lebih banyak bergantung pada relasi personal dibandingkan mekanisme institusional yang mengikat, maka implementasi kebijakan menjadi rentan terhadap fragmentasi dan inkonsistensi. Dengan demikian, kapasitas operasional pada level sistem masih menghadapi kendala dalam membangun koordinasi yang bersifat struktural dan berkelanjutan.

Kemampuan BPPD dan OPD teknis dalam melaksanakan dan mengkoordinasikan program mitigasi pada dimensi operasional ini juga dibaca secara bersama-sama dengan hasil review mendalam terhadap dokumen kelembagaan yang mengatur peran dan mekanisme kerja pada konteks mitigasi. Hasil menunjukkan bahwa

pengaturan formal mengenai koordinasi telah tersedia, namun dalam praktiknya belum sepenuhnya terimplementasi secara konsisten, sebagaimana tercermin dalam hasil wawancara

Dari sudut pandang studi pembangunan, kapasitas operasional yang rendah dapat menghambat terwujudnya pembangunan berketahanan (*resilient development*). Tanpa kesiapan organisasi, kebijakan mitigasi akan gagal mencapai masyarakat paling rentan secara cepat dan tepat. Oleh karena itu, pembangunan kapasitas kelembagaan menjadi elemen krusial dalam menciptakan tata kelola risiko yang adaptif, berkelanjutan, dan berbasis konteks lokal.

Untuk memahami lebih jauh bagaimana kapasitas operasional bekerja dalam konteks kelembagaan, penting untuk memetakan jejaring aktor yang berkontribusi terhadap kebijakan mitigasi bencana. Gambar 2.1 menjelaskan hubungan struktural dan fungsional antara BPBD sebagai leading sector dengan berbagai OPD dan mitra lintas sektor.



Gambar 2. 3. Jejaring Kelembagaan BPBD dan OPD Provinsi Sulawesi Barat

BPBD tidak bekerja secara terpisah, melainkan berada dalam posisi sentral yang mengoordinasikan data, program, dan tanggapan antar-instansi. Keberadaan OPD seperti Bappeda, Dinas Sosial, Dinas Kesehatan, Dinas PU/Perkim, hingga Dinas Pendidikan dan Kominfo, menunjukkan bahwa mitigasi bencana bersifat multisektor dan membutuhkan integrasi yang kuat antar lini pemerintah.

Lebih dari itu, interaksi vertikal dengan Pemerintah Pusat (BNPB dan kementerian teknis), serta horizontal dengan DPRD Provinsi, masyarakat sipil (CSO), dan media lokal,

menjadi bagian dari sistem koordinasi dan legitimasi. Sayangnya, seperti diungkapkan dalam wawancara dengan salah seorang pejabat di BPBD:

“Struktur sudah ada, tapi dalam pelaksanaan sering kali kerja sektoral. Rapat koordinasi kadang tidak berjalan efektif karena OPD punya prioritas sendiri.” (Pejabat di BPBD Sulbar, Wawancara, 2025)

Hal ini mengindikasikan bahwa jejaring yang tergambar belum sepenuhnya operasional dalam praktik, meskipun secara kelembagaan telah terbentuk. Konteks ini sejalan dengan temuan Comfort et al. (2010) yang menekankan bahwa keberhasilan manajemen risiko tidak hanya ditentukan oleh struktur, tetapi oleh efektivitas komunikasi dan koordinasi antarlembaga. Dalam perspektif *Governance Capacity* (Peters & Pierre, 2010), jejaring ini harus menjadi medium untuk memperkuat kolaborasi, menghindari fragmentasi, dan menciptakan respons kebijakan yang adaptif. Jika tidak, maka kapasitas yang terbentuk hanya akan bersifat simbolik tanpa kekuatan implementatif.

2.5.3 Kapasitas Politik: Legitimasi, Dukungan, dan Dinamika Aktor

Kapasitas politik merupakan dimensi yang sangat menentukan dalam keberlanjutan dan legitimasi kebijakan publik, termasuk dalam isu mitigasi bencana yang bersifat lintas sektor dan jangka panjang. Dalam model yang dikembangkan oleh Wu, Ramesh, dan Howlett (2015), kapasitas politik merujuk pada kemampuan aktor kebijakan untuk membangun legitimasi, mengelola konflik, serta mempertahankan dukungan politik dari pemangku kepentingan baik internal maupun eksternal.

Sabatier (2007) melalui *Advocacy Coalition Framework* menekankan bahwa kebijakan publik dipengaruhi oleh koalisi aktor dengan keyakinan dan kepentingan yang saling bersaing dalam jangka panjang. Painter dan Pierre (2005) juga menyatakan bahwa keterlibatan elite politik dan komitmen pimpinan daerah merupakan faktor kritis dalam penguatan kapasitas kebijakan, terutama pada isu-isu yang kurang populer secara elektoral seperti mitigasi bencana. Dalam perspektif *governance*, Tierney (2014) menggarisbawahi bahwa legitimasi kebijakan merupakan dasar bagi kepercayaan publik dan efektivitas kolaborasi lintas sektor.

Dalam konteks Sulawesi Barat, kapasitas politik dalam kebijakan mitigasi bencana menghadapi tantangan dari segi konsistensi komitmen, dinamika hubungan antar-OPD, serta orientasi politik yang cenderung jangka pendek. Temuan lapangan menunjukkan bahwa kebijakan mitigasi belum mendapat perhatian politik yang memadai dalam agenda pemerintahan daerah.

Salah seorang Pejabat Perencanaan di Provinsi Sulawesi Barat mengungkapkan:

“Dalam perencanaan, kita sudah mulai arahkan ke pengarusutamaan pengurangan risiko bencana, tapi dukungan politik itu perlu. Kadang karena tuntutan, elit politik fokus ke program yang kelihatan hasilnya cepat. Sementara mitigasi ini hasilnya jangka panjang dan tidak terlalu tampak.” (Pejabat Perencanaan Sulbar, Wawancara 2025)

Pernyataan ini mencerminkan adanya ketimpangan antara urgensi teknokratik mitigasi dengan logika politik elektoral yang mendominasi proses pengambilan keputusan. Ketika aktor politik lebih mementingkan program yang bersifat infrastruktur fisik atau kegiatan seremonial, maka mitigasi bencana sebagai kebijakan preventif sering terpinggirkan dari prioritas pembangunan.

Hal serupa juga diungkapkan oleh salah seorang pejabat pada Dinas Sosial Sulbar:

“Kami siap mendukung, tapi kalau dalam penganggaran mitigasi tidak menjadi prioritas politik, ya akhirnya hanya bisa jalan di tataran teknis saja. Padahal mitigasi itu urusan semua sektor, bukan cuma BPBD.” (Pejabat pada Dinas Sosial Sulbar, Wawancara 2025)

Kutipan ini menunjukkan bahwa keterbatasan kapasitas politik tidak hanya berdampak pada pengambilan keputusan, tetapi juga memengaruhi alokasi anggaran dan distribusi tanggung jawab antar-OPD. Ketika tidak ada arahan politik yang kuat dari kepala daerah, maka pelaksanaan kebijakan bersifat sektoral dan tidak sinergis.

Salah seorang pejabat penting di BPBD menambahkan:

“Kami berharap ada penguatan regulasi dan kebijakan dari atas, misalnya Perda khusus mitigasi bencana. Tapi pembahasannya di DPRD kadang lama, karena tidak dianggap prioritas.” (Pejabat di BPBD Sulbar, Wawancara 2025)

Pernyataan ini menegaskan pentingnya dukungan politik dari legislatif sebagai bagian dari ekosistem tata kelola kebijakan daerah. Tanpa adanya sinyal kuat dari parlemen lokal, kebijakan mitigasi akan terus berada di posisi marginal.

Senada hal tersebut, dukungan dari sisi politis terhadap kebijakan mitigasi bencana juga belum sepenuhnya terlihat dalam prioritas pembangunan daerah, khususnya dalam penganggaran. Mitigasi memang diakui sebagai hal yang penting dari pembangunan yang berkelanjutan, namun dalam praktiknya pemenuhan anggaran untuk mitigasi secara prioritas masih sering kalah dibandingkan dengan program lain yang manfaatnya bersifat langsung dirasakan oleh masyarakat. Kondisi demikian tercermin dalam dinamika pembahasan anggaran di tingkat legislatif. Salah satu anggota Badan Anggaran DPRD Provinsi Sulawesi Barat menyatakan :

“Secara prinsip kami di DPRD mendukung mitigasi bencana, tetapi dalam pembahasan anggaran terkadang belum menjadi prioritas utama manakala berhadapan dengan program yang sifatnya langsung dirasakan masyarakat. Apalagi, usul anggaran mitigasi selalu tidak didukung analisis yang kuat” (Anggota Banggar DPRD Prov Sulbar, wawancara 2025)

Pernyataan di atas menunjukkan bahwa kapasitas politik dalam konteks mitigasi bencana masih menghadapi tantangan dalam membangun konsistensi antara komitmen normatif dan prioritas fiskal daerah.

Pendalaman terhadap temuan pada dimensi kapasitas politik menunjukkan bahwa dukungan terhadap kebijakan mitigasi bencana tidak hanya ditentukan oleh komitmen

formal, tetapi juga oleh bagaimana kapasitas politik tersebut termanifestasi pada level individu, organisasi, dan sistem.

Pada level individu, kapasitas politik menunjukkan bahwa peran aktor dalam mendorong kebijakan mitigasi bencana masih bersifat terbatas dan belum sepenuhnya proaktif. Meskipun terdapat pemahaman mengenai pentingnya mitigasi, inisiatif individu dalam mengadvokasi kebijakan masih sangat bergantung pada arahan pimpinan dan dinamika kelembagaan. Hal ini tercermin dari pola wawancara yang berulang dan stabil bahwa dorongan terhadap kebijakan lebih banyak muncul ketika sudah menjadi agenda organisasi, bukan sebagai inisiatif personal. Kondisi ini menunjukkan bahwa kapasitas politik individu belum sepenuhnya berfungsi sebagai motor penggerak dalam mendorong agenda mitigasi secara konsisten.

Pada level organisasi, kapasitas politik memperlihatkan adanya pengakuan terhadap pentingnya mitigasi bencana, namun belum sepenuhnya terinternalisasi dalam prioritas kebijakan. Dalam praktiknya, kebijakan mitigasi masih harus bersaing dengan agenda pembangunan lain yang dianggap lebih mendesak. Hal ini tercermin dari hasil wawancara yang menunjukkan bahwa:

“Mitigasi itu penting, tapi biasanya yang lebih cepat kelihatan hasilnya itu yang lebih didorong. Jadi kadang mitigasi belum jadi prioritas utama.”
(Wawancara, 2025)

Ungkapan tersebut menunjukkan bahwa orientasi kebijakan masih cenderung pada output jangka pendek, sehingga mengurangi ruang bagi penguatan mitigasi yang bersifat jangka panjang.

Sementara itu, pada level sistem, kapasitas politik menunjukkan bahwa dukungan terhadap kebijakan mitigasi telah ada secara formal, namun belum diikuti dengan konsistensi dalam pengambilan keputusan, khususnya dalam aspek penganggaran dan penetapan prioritas pembangunan. Hal ini tercermin dari pernyataan informan yang mengaitkan keterbatasan program mitigasi dengan dinamika kebijakan yang berubah-ubah, di mana:

“Kalau tidak masuk prioritas anggaran, biasanya program mitigasi tidak bisa berjalan maksimal.” (Wawancara, 2025)

Kondisi ini menunjukkan bahwa kapasitas politik pada level sistem masih bersifat fluktuatif dan belum sepenuhnya terinstitusionalisasi secara kuat dalam sistem pemerintahan daerah

Berdasarkan keseluruhan temuan tersebut, dapat disimpulkan bahwa kapasitas politik dalam penelitian ini belum sepenuhnya mampu memberikan dukungan yang stabil dan berkelanjutan terhadap kebijakan mitigasi bencana. Keterbatasan pada level individu dalam mendorong advokasi kebijakan, diperkuat oleh belum kuatnya internalisasi mitigasi pada level organisasi, serta fluktuasi prioritas pada level sistem, membentuk kondisi di mana kebijakan mitigasi belum menjadi agenda pembangunan yang konsisten. Hal ini berdampak pada keterbatasan dalam memastikan keberlanjutan dan efektivitas kebijakan mitigasi bencana secara jangka panjang

Dalam studi pembangunan, rendahnya kapasitas politik menimbulkan risiko *policy stagnation*, yaitu kebijakan tidak mengalami kemajuan substansial karena minim legitimasi politik dan partisipasi sosial. Padahal dalam pendekatan *resilient development*, pembangunan yang berketahanan hanya dapat dicapai bila mitigasi dijadikan isu lintas sektor dan lintas aktor, serta didukung secara politik sebagai investasi jangka panjang.

Dengan demikian, kapasitas politik merupakan dimensi yang tak kalah penting dari kapasitas teknis. Tanpa dukungan dan kepemimpinan politik yang kuat, kebijakan mitigasi di Sulawesi Barat berisiko bersifat simbolik dan reaktif. Diperlukan upaya strategis untuk membangun *advocacy coalition* di tingkat lokal, meningkatkan literasi risiko di kalangan elite, serta memperkuat akuntabilitas publik dalam kebijakan kebencanaan.

2.5.4. Interaksi Antar-Dimensi Kapasitas Kebijakan

Sebagaimana ditegaskan Wu et al. (2015), kapasitas kebijakan pada dasarnya merupakan konfigurasi kompetensi yang bersifat sistemik dan lintas-level, sehingga efektivitasnya ditentukan oleh interaksi antar dimensi, bukan oleh satu dimensi secara terpisah. Meskipun dimensi kapasitas kebijakan dalam kerangka Wu et al. (2015) dibedakan ke dalam kapasitas analitis, operasional, dan politik, dalam praktiknya ketiga dimensi tersebut tidak bekerja secara terpisah. Kapasitas kebijakan merupakan konfigurasi sistemik yang terbentuk dari interaksi dinamis antar-dimensi. Oleh karena itu, untuk memahami kondisi kapasitas kebijakan mitigasi bencana di Provinsi Sulawesi Barat secara utuh, diperlukan analisis terhadap keterkaitan dan saling pengaruh di antara ketiganya.

Temuan penelitian menunjukkan bahwa keterbatasan kapasitas analitis terutama dalam pemanfaatan data risiko sebagai dasar pengambilan keputusan berimplikasi pada lemahnya argumen kebijakan dalam arena politik. Ketika analisis risiko belum terintegrasi secara kuat dalam dokumen perencanaan dan penganggaran, maka mitigasi cenderung diposisikan sebagai agenda tambahan, bukan sebagai prioritas strategis. Dalam konteks ini, kelemahan pada dimensi analitis berkontribusi terhadap rendahnya daya tawar kebijakan mitigasi dalam proses politik dan alokasi sumber daya.

Sebaliknya, dinamika kapasitas politik turut memengaruhi penguatan atau pelemahan kapasitas operasional. Dukungan pimpinan daerah dan komitmen legislatif terhadap isu mitigasi sangat menentukan keberlanjutan program, stabilitas anggaran, serta konsistensi penguatan kelembagaan. Ketika mitigasi belum menjadi isu politik yang memperoleh legitimasi kuat, maka kapasitas operasional, baik dalam bentuk penguatan sumber daya manusia, peralatan, maupun struktur organisasi cenderung berkembang secara parsial dan reaktif.

Interaksi ini menunjukkan bahwa kapasitas operasional tidak semata-mata ditentukan oleh ketersediaan sumber daya administratif, tetapi juga oleh keputusan politik yang memprioritaskan atau menunda investasi pada mitigasi. Demikian pula, kapasitas analitis tidak akan optimal tanpa dukungan operasional berupa sistem informasi, perangkat teknologi, dan personel yang memadai. Ketiga dimensi tersebut

saling mengunci dalam hubungan timbal balik yang membentuk konfigurasi kapasitas kebijakan secara keseluruhan.

Dalam konteks Provinsi Sulawesi Barat yang memiliki tingkat risiko bencana tinggi berdasarkan IRBI, konfigurasi kapasitas yang belum sepenuhnya terintegrasi ini memperlihatkan adanya kesenjangan antara kebutuhan risiko dan kesiapan kelembagaan. Dengan demikian, analisis kapasitas kebijakan tidak cukup dilakukan secara parsial per dimensi, melainkan harus dipahami sebagai sistem kemampuan yang saling memengaruhi dan secara kolektif menentukan kesiapan pemerintah daerah dalam mengelola mitigasi bencana secara berkelanjutan.

Sub bab ini menegaskan bahwa kapasitas kebijakan dalam penelitian ini dipahami sebagai struktur yang bersifat interdependen, sehingga penguatan satu dimensi tanpa perbaikan pada dimensi lainnya berpotensi menghasilkan perbaikan yang tidak optimal. Pendekatan sistemik inilah yang menjadi landasan untuk memahami bagaimana kapasitas kebijakan membentuk dinamika tata kelola mitigasi yang akan dibahas pada bab berikutnya.

2.6. Kesimpulan

Berdasarkan uraian teoretik dan temuan empiris yang telah dipaparkan pada bagian sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa kapasitas kebijakan pemerintah daerah merupakan pilar utama dalam membentuk arah dan kualitas proses kebijakan mitigasi bencana. Kapasitas tersebut, sebagaimana dirumuskan oleh Wu et al. (2015), mencakup dimensi analitis, operasional, dan politik yang bekerja secara simultan dalam proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik.

Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa pada konteks Provinsi Sulawesi Barat, kapasitas analitis belum sepenuhnya mampu menerjemahkan risiko bencana ke dalam kerangka kebijakan yang terukur dan berbasis data. Kapasitas operasional juga masih menghadapi keterbatasan dalam mengorganisasikan instrumen serta sumber daya lintas sektor secara koheren. Sementara itu, kapasitas politik belum sepenuhnya memperlihatkan komitmen yang konsisten dalam mendorong mitigasi sebagai prioritas kebijakan pembangunan daerah.

Bab ini menempatkan kapasitas kebijakan sebagai dasar konseptual dalam memahami dinamika kebijakan mitigasi bencana di tingkat daerah. Melalui pemetaan terhadap kapasitas analitis, operasional, dan politik pemerintah daerah, analisis diarahkan untuk melihat bagaimana konfigurasi kapasitas tersebut membentuk ruang gerak kebijakan serta memengaruhi arah pengambilan keputusan publik. Dengan demikian, pembahasan pada Bab II berfungsi sebagai landasan teoritis untuk memahami kondisi struktural yang melingkupi proses kebijakan mitigasi.

Konfigurasi kapasitas kebijakan yang teridentifikasi pada bab ini belum secara otomatis menjelaskan bagaimana kebijakan mitigasi bekerja dalam praktik. Untuk itu, penelitian ini memandang implementasi kebijakan bukan sebagai tahap linear setelah perumusan kebijakan, melainkan sebagai arena tata kelola di mana berbagai aktor,

institusi, kewenangan, dan sumber daya berinteraksi untuk menerjemahkan desain kebijakan ke dalam tindakan (Hill & Hupe, 2002; Howlett, 2009; Peters, 2015).

Dalam perspektif ini, kapasitas analitis, operasional, dan politik tidak bekerja secara langsung menghasilkan outcome kebijakan, tetapi dimediasi melalui tata kelola yang mencerminkan relasi kelembagaan, koordinasi lintas sektor, serta pelibatan masyarakat. Dengan demikian, pembahasan pada Bab setelah ini tidak diposisikan sebagai pembahasan yang terpisah dari Bab II, melainkan sebagai arena empiris tempat kapasitas kebijakan termanifestasi dalam praktik implementasi kebijakan mitigasi bencana

Temuan pada Bab ini menjadi titik awal untuk membaca bagaimana tata kelola kebijakan mitigasi berlangsung dalam praktik pemerintahan daerah. Kapasitas analitis memengaruhi cara risiko dipahami dan diprioritaskan; kapasitas operasional membentuk pola koordinasi serta pengorganisasian sumber daya; sementara kapasitas politik menentukan tingkat legitimasi dan komitmen kebijakan lintas aktor.

2.7. Daftar Pustaka

- Comfort, L. K., Waugh Jr, W. L., & Cigler, B. A. (2010). Emergency management and intergovernmental relations: A guide to policy and practice. *Public Administration Review*, 70(s1), s164–s172. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02293.x>
- Dunn, W. N. (2018). *Public policy analysis: An integrated approach* (6th ed.). Routledge.
- Farazmand, A. (2009). Building administrative capacity for the age of rapid globalization: A modest prescription for the twenty-first century. *Public Administration Review*, 69(6), 1007–1020. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2009.02040.x>
- Farazmand, A. (2014). *Crisis and emergency management: Theory and practice*. CRC Press.
- Fischer, F., Miller, G. J., & Sidney, M. S. (2007). *Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods*. CRC Press.
- Grindle, M. S., & Hilderbrand, M. E. (1995). Building sustainable capacity in the public sector: What can be done? *Public Administration and Development*, 15(5), 441–463. <https://doi.org/10.1002/pad.4230150502>
- Head, B. W. (2010). Reconsidering evidence-based policy: Key issues and challenges. *Policy and Society*, 29(2), 77–94. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2010.03.001>
- Howlett, M. (2009). Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences*, 42(1), 73–89. <https://doi.org/10.1007/s11077-009-9079-1>
- Kapucu, N., & Garayev, V. (2016). Structure and network performance: Horizontal and vertical networks in emergency management. *Administration & Society*, 48(8), 931–961. <https://doi.org/10.1177/0095399713509249>
- Painter, M., & Pierre, J. (2005). *Challenges to state policy capacity: Global trends and comparative perspectives*. Palgrave Macmillan.
- Parsons, W. (1995). *Public policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Edward Elgar Publishing.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2006). Governance, accountability and democratic legitimacy. *Public Administration*, 84(3), 685–700. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2006.00616.x>
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2010). *The politics of bureaucracy: An introduction to comparative public administration* (6th ed.). Routledge.
- Sabatier, P. A. (2007). *Theories of the policy process* (2nd ed.). Westview Press.
- Tierney, K. (2014). *The social roots of risk: Producing disasters, promoting resilience*. Stanford University Press.
- Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34(3-4), 165–171. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>

