

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Posisi geografis Kepulauan Indonesia yang sangat unik menyebabkan Indonesia termasuk daerah yang rawan terhadap bencana alam. Kepulauan Indonesia termasuk dalam wilayah *Pacific Ring of Fire* (deretan gunung berapi Pasifik), yang bentuknya melengkung dari utara Pulau Sumatera-Jawa-Nusa Tenggara hingga ke Sulawesi Utara. Kepulauan Indonesia juga terletak di pertemuan dua lempeng tektonik dunia dan dipengaruhi oleh 3 gerakan, yaitu Gerakan Sistem Sunda di bagian barat, Gerakan Sistem pinggiran Asia Timur dan Gerakan Sirkum Australia. Meskipun kepulauan Nusantara mempunyai sifat iklim tropis, namun secara mikro tiap pulau mempunyai karakteristik tersendiri, mulai dari Sumatera hingga ke Papua sifat iklimnya semakin kering. Musim di Indonesia dipengaruhi oleh letak kepulauan yang berada di antara 2 samudera (Hindia dan Pasifik) dan 2 benua (Asia dan Australia). Angin muson barat yang bertiup dari Asia dan Pasifik mengakibatkan terjadinya musim penghujan, sementara angin muson timur yang bertiup dari Australia mengakibatkan musim kemarau. Situasi dan kondisi seperti itu menyebabkan terjadinya potensi bencana alam secara geografis, geologis, hidrologis, klimatologis dan demografis cukup besar, hal ini ditambah dengan faktor kelalaian manusia atau *man made disaster* menambah panjang bencana yang terjadi di Indonesia.

Contoh kasus bencana alam yang telah terjadi antara lain:

1. Awal Januari 2003 bencana longsor terjadi Mandalawangi di Garut. Longsor terjadi karena rusaknya hutan sebagai wilayah penyanggah.
2. Tsunami yang telah menerjang kawasan barat Indonesia, yakni Aceh, Pulau Nias, dan sekitarnya yang disebabkan geseran lempengan bumi didasar laut. Hampir setengah penduduk Aceh tewas dalam bencana tsunami ini. Peristiwa ini terjadi pada tanggal 29 Desember tahun 2004.
3. Gempa yang terjadi pada awal tahun 2006 di Jogjakarta dan sekitarnya telah membuat warga kehilangan harta benda bahkan nyawa.
4. Bencana alam Lumpur Lapindo yang terjadi pada bulan mei 2006 silam karena pengeboran gas yang berlebihan yang sampai saat inipun masih

belum bisa ditanggulangi oleh pemerintah daerah Sidoarjo maupun pemerintah pusat.

3. Bencana alam Lesus Lempuyangan pada 18 Februari 2007 adalah bencana angin lesus yang menerjang kawasan Lempuyangan, dan berlangsung selama sekitar 15 menit. Akibat angin ini, ratusan rumah, pohon, kabel listrik, dan papan reklame porak-poranda diterjang angin bahkan menyebabkan lebih dari 30 orang terluka
4. Banjir yang terjadi di berbagai daerah, seperti di Jawa Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Sumatera Barat, Sumatera Utara, Jakarta, dan wilayah lainnya sepanjang tahun 2008. Hal ini terjadi karena dampak pembabatan hutan liar, meluapnya aliran sungai yang tidak kuat menahan derasny hujan, system drainase yang kurang serta akibat gelombang pasang air laut. (<http://Walhi/sejutabencanaterencanadindonesia.html>)

Sementara itu, peta rawan bencana alam di Indonesia menjadikan Provinsi Jawa Timur sebagai salah satu provinsi yang berpotensi rawan bencana alam. Dari hasil penelitian dan pemetaan yang dilakukan Ikatan Ahli Geologi Indonesia (IAGI) Jawa Timur tahun 2007, di Provinsi Jawa Timur terdapat lebih dari 140 titik zona rawan bencana banjir bandang dan longsor. Zona tersebut menyebar merata di hampir seluruh wilayah Jawa Timur. Menurut Pelaksana harian IAGI Sofyan Hadi, penetapan zona rawan bencana tersebut didasarkan pada kondisi lingkungan secara komprehensif. Mulai dari kondisi geologis, hutan dan pohon, daya tangkap tanah, serta curah hujan. Laporan IAGI menyebutkan, beberapa daerah yang terdeteksi paling rawan bencana di Jawa Timur di antaranya Kabupaten Malang, Pacitan, Situbondo, Bondowoso, Mojokerto, Jombang, Banyuwangi, Lumajang, Ngawi, dan Bojonegoro. "Selain daerah ini memiliki curah hujan yang tinggi, kondisi bumi di daerah ini sangat rentan," ujar Sofyan. (<http://www.iagi.com>.)

Jika dipetakan, wilayah Jawa Timur bagian Selatan dan Utara merupakan wilayah yang kondisi tanah dan batuannya tidak stabil karena hampir di seluruh wilayah ini terdiri dari pegunungan kapur. Di bawah tanah dan bebatuan pegunungan kapur terdapat banyak rongga yang berpotensi bergeser atau runtuh. Usia pegunungan kapur tersebut termasuk dalam usia tersier, yakni sekitar 10

sampai 65 juta tahun. Sementara untuk bagian Tengah, wilayah Jatim terdiri dari pegunungan vulkanik yang masih aktif dan usia bebatuan dan tanahnya relatif muda antara 4 juta sampai satu setengah juta tahun. "Jadi, hampir semua gunung di wilayah ini aktif dengan produk material lepas dan larva yang volumenya sangat banyak," ujar Marsilinus Setiawan, anggota IAGI Jatim. Contoh kasus bencana alam di Jawa Timur adalah banjir bandang di Pacet, Mojokerto pada bulan Desember tahun 2002, Longsor di Batu pada bulan Agustus tahun 2003, lumpur Lapindo pada bulan Mei tahun 2006, Banjir bandang di Kecamatan Diwek Kabupaten Jombang tahun 2006 tahun, serta meletusnya Gunung Kelud di Kabupaten Kediri bulan September tahun 2007. (<http://www.iagi.com>.)

Melihat jenis bencana alam yang sangat beragam baik terjadi secara alami maupun yang terjadi akibat ulah manusia seperti yang telah diuraikan di atas, maka dibutuhkan kapasitas penanggulangan bencana alam yang berbeda pula. Ciri khas dari sebuah bencana alam itu sendiri, memungkinkan penanggulangan bencana alam yang berbeda pula. Misalnya penanggulangan bencana tsunami dengan penanggulangan bencana longsor sangat berbeda saat pra bencana dilihat dari persiapan untuk melakukan simulasi. Tetapi, dapat dipastikan bahwa penanggulangan bencana tersebut harus sesuai dengan siklus manajemen bencana walaupun berbeda karakteristik.

Berangkat dari kasus tersebut, dalam rangka otonomi maka daerah mempunyai kewenangan untuk membentuk Satuan Pelaksana Penanggulangan Bencana (SATLAK PB). Diharapkan dengan pembentukan SATLAK PB maka penanggulangan bencana alam sesuai dengan karakteristiknya dapat diatasi dengan baik. Sesuai dengan Undang-Undang Otonomi Daerah No. 32 Tahun 2004 pasal 22 Tentang pemerintah Daerah yang mengamatkan bahwa dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai kewajiban melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Amanat tersebut sejalan dengan Peraturan Pemerintah No. 83 Tahun 2005 Tentang Badan Koordinasi Penanggulangan Bencana yang berarti bahwa daerah harus melindungi masyarakatnya dari segala gangguan dan ancaman termasuk bencana yang melanda dengan membentuk Satuan Pelaksana Penanggulangan Bencana (SATLAK PB) di tingkat kabupaten

atau pemerintah kota dan bertanggung jawab langsung kepada Satuan Koordinasi Pelaksana Penanggulangan Bencana (SATKORLAK PB) di tingkat provinsi dan Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi (BAKORNAS PBP) yang dikoordinir di tingkat pusat.

Dalam konteks otonomi daerah menurut Tim Magister Administrasi Publik Universitas Gajah Mada ada beberapa prinsip yang penting untuk diperhatikan dalam kaitannya dengan pelaksanaan penanggulangan bencana. Pertama, adanya pembagian kewenangan yang jelas antar tingkatan pemerintahan; kedua, adanya pendistribusian sumber-sumber pembiayaan yang jelas dan memadai untuk melaksanakan kewenangan; dan ketiga, adanya upaya untuk memberdayakan pemerintah daerah dan masyarakat. Pada kenyataannya setelah otonomi dipraktekkan dengan prinsip *close to the consumers and customers*, ternyata prinsip-prinsip penanggulangan bencana belum berjalan secara optimal. Muncul kesan seakan-akan birokrasi pemerintah daerah yaitu SATLAK PB belum sepenuhnya mampu menjadi pelindung, pelayan masyarakat secara optimal pada saat - saat masyarakat sangat membutuhkan kehadiran SATLAK PB tersebut, terutama pada saat bencana alam terjadi. Dimanakah problemnya sehingga terjadi kesenjangan antara harapan dengan kenyataan tentang hadirnya birokrasi sebagai pengayom, pelindung dan pelayan masyarakat pada saat – saat kritis tersebut. Tentunya ada kendala struktural maupun sistem, dan prosedur kerja yang mengakibatkan birokrasi tidak mampu hadir pada saat bencana. (<http://www.dsfindonesia.org>)

Sementara itu, Kabupaten Jombang merupakan salah satu daerah otonom yang tidak lepas dari permasalahan penanggulangan bencana yang dilakukan oleh SATLAK PB setempat. Secara geografis, Jombang adalah kabupaten yang terletak di bagian tengah Provinsi Jawa Timur. Luas wilayahnya 1.159,50 km², dan jumlah penduduknya 1.165.720 jiwa (2005). Pusat kota Jombang terletak di tengah-tengah wilayah Kabupaten, memiliki ketinggian 44 meter di atas permukaan laut, dan berjarak 79 km (1,5 jam perjalanan) dari barat daya Kota Surabaya.

Tujuh kecamatan dari 21 kecamatan yang tersebar di wilayah Jombang ditetapkan sebagai daerah yang rawan dengan bencana alam. Bencana alam

tersebut meliputi banjir bandang, erosi dan tanah longsor yang sewaktu-waktu bisa mengancam kehidupan masyarakat. Dalam dokumen Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Jombang tahun 2008 – 2018, terungkap beberapa kawasan yang mempunyai potensi tinggi mengalami bencana alam. Tim penyusun RTRW Badan Perencanaan Pembangunan (Bappeda) Jombang menjelaskan, kawasan rawan bencana merupakan daerah yang patut diwaspadai karena sewaktu-waktu dapat mengganggu kehidupan masyarakat. “Kawasan rawan bencana alam di Kabupaten Jombang meliputi kawasan yang rawan terhadap bencana tanah longsor (rawan gerakan tanah), erosi tanah dan banjir bandang,” Ujar Robert juru bicara tim penyusun RTRW Bappeda Jombang. Disebutkan, kawasan yang patut diwaspadai karena mempunyai potensi tinggi terjadi bencana alam khususnya bencana erosi dan banjir bandang, ada pada tujuh kecamatan dari 21 kecamatan di Kabupaten Jombang. Ketujuh kecamatan tersebut meliputi Kecamatan Bareng, Kabuh, Kudu, Mojoagung, Mojowarno, Plandaan dan Wonosalam. Dari tujuh kecamatan tersebut, kecamatan Mojowarno ditetapkan sebagai kawasan rawan bencana. Tujuh kecamatan tersebut berpotensi banjir dikarenakan ketinggian tanah lebih dari 700 meter dengan curah hujan yang tinggi mencapai 2500 mm pertahunnya. Disamping itu wilayah tujuh kecamatan tersebut hampir semuanya adalah perbukitan dan pegunungan sehingga berpotensi banjir bandang dan tanah longsor. Keadaan tersebut diperparah dengan gundulnya hutan akibat *illegal logging* sehingga pohon-pohon yang ada pada daerah tersebut hampir semuanya rata dengan tanah. (www.laspedamjombang.org)

Dari kasus bencana alam yang ada di Jombang tersebut, sesuai dengan otonomi daerah maka upaya SATLAK PB Kabupaten Jombang dalam menanggulangi bencana alam harus segera diwujudkan. Salah satu upaya tersebut adalah dengan menanggulangi bencana alam sebelum bencana terjadi. Kegiatan pada tahap pra bencana selama ini banyak dilupakan, padahal justru kegiatan pada tahap pra bencana ini sangatlah penting karena apa yang sudah dipersiapkan pada tahap ini merupakan modal dalam menghadapi bencana dan pasca bencana.

Sebenarnya penanggulangan bencana merupakan suatu tahapan siklus yang terus berhubungan dan terbentuk dalam suatu manajemen bencana. Yang dimaksud dengan manajemen bencana menurut Andi Hanindito adalah suatu proses dinamis, berlanjut dan terpadu untuk meningkatkan kualitas langkah-langkah yang berhubungan dengan observasi dan analisis bencana serta

pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan, peringatan dini, penanganan darurat, rehabilitasi dan rekonstruksi bencana. ([http://departemen sosial RI/ Manajemen Bencana ditinjau dari Perspektif Bantuan Sosial.html](http://departemen.sosial.go.id/Manajemen-Bencana-ditinjau-dari-Perspektif-Bantuan-Sosial.html))

Sedikit sekali pemerintah bersama masyarakat maupun swasta memikirkan tentang langkah-langkah atau kegiatan-kegiatan apa yang perlu dilakukan didalam menghadapi bencana atau bagaimana memperkecil dampak bencana. Meskipun pemerintah baik pusat dan daerah telah membentuk badan koordinasi tingkat pusat, Satuan Koordinasi Pelaksana (SATKORLAK) di tingkat provinsi serta Satuan Pelaksana (SATLAK) di tingkat kabupaten kenyataan yang terjadi mereka belum siap ketika menanggulangi bencana saat pra bencana. Ketidaksiapan tersebut dikarenakan mereka sulit memahami arti sebuah perencanaan, tidak mampu membuat perencanaan dan persiapan yang bersifat abstrak, serta membutuhkan koordinasi dan perencanaan yang kuat.

Maka dari itu diperlukan kesadaran yang tinggi oleh SATLAK PB Kabupaten Jombang dalam menyiapkan langkah-langkah manajerial dalam menanggulangi bencana alam saat pra bencana. Secara konseptual, SATLAK PB harus memiliki persiapan-persiapan (*preparation*) dalam menanggulangi bencana alam saat pra bencana. Menurut Stephen Ambrose dalam proyek NASA (2005) bahwa *preparadness* (kesiapsiagaan) merupakan serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mengantisipasi bencana melalui pengorganisasian serta melalui langkah yang tepat guna dan berdaya guna.

(http://www.eomonline.com/EOM_Aug05/article.php?Artic...)

Dalam *preparadness* (kesiapsiagaan), ada beberapa hal yang perlu diperhatikan adalah kelembagaan. menurut Norman Uphoff (1986) dalam Slamet Widodo, Pengembangan kelembagaan mengacu pada proses untuk memperbaiki kemampuan lembaga secara fungsional dalam mengefektifkan penggunaan sumberdaya manusia dan keuangan yang ada. Ini berarti bahwa dibutuhkan kelembagaan yang kuat dimana setiap banyaknya lembaga baik dari pemerintah Kabupaten Jombang selaku SATLAK PB, pihak swasta dan masyarakat Kabupaten Jombang sendiri mampu berkoordinasi dengan baik dan solidaritas yang tinggi. ([http:// learningbyslametwidodo.wordpress.com](http://learningbyslametwidodo.wordpress.com))

Kemudian hal yang perlu diperhatikan dalam kesiapsiagaan adalah Mitigasi bencana. Menurut Stephen Ambrose dalam proyek Nasa (2005) mitigasi merupakan upaya untuk meminimalkan dampak yang ditimbulkan oleh bencana. (http://www.eomonline.com/EOM_Aug05/article.php?Artic...)

Selain itu, menurut Sphere dalam Pujiono (2004, h.76) piranti pendukung dan kapasitas manajemen sumber daya manusia sangat dibutuhkan di dalam *preparadnees* (kesiapsiagaan) saat pra bencana. Piranti pendukung tersebut harus tersedia bila sewaktu-waktu dibutuhkan sesuai kebutuhan lapangan. Terakhir, kapasitas manajemen sumber daya manusia yang terlatih yaitu SATLAK PB Kabupaten Jombang itu sendiri. Semua itu diperlukan dalam penanggulangan pra bencana yang bertujuan memperkecil dampak bencana yang ditimbulkan.

Dari latar belakang tersebut, penulis dengan rasa keingintahuannya akan mengkaji lebih dalam seberapa jauh kapasitas SATLAK PB Kabupaten Jombang dalam tahap kesiapsiagaan untuk menanggulangi bencana alam sebelum bencana terjadi dengan tujuan sebagai langkah preventif untuk meminimalisir resiko dampak yang ditimbulkan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan sebelumnya, maka masalah penelitian dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana upaya SATLAK PB Jombang dalam menyiapkan aspek kelembagaan yang terkoordinasi dengan baik saat pra bencana sebagai langkah preventif kepada masyarakat Kabupaten Jombang?
2. Bagaimanakah upaya SATLAK PB Jombang dalam menyiapkan mitigasi bencana alam saat pra bencana sebagai langkah preventif kepada masyarakat Kabupaten Jombang?
3. Bagaimanakah upaya SATLAK PB Jombang dalam menyiapkan piranti pendukung saat pra bencana sebagai langkah preventif kepada masyarakat Kabupaten Jombang?
4. Bagaimanakah upaya SATLAK PB Jombang dalam menyiapkan kapasitas sumber daya manusia yang terlatih sebagai langkah preventif kepada masyarakat Kabupaten Jombang?

C. Tujuan Penelitian

Dilihat dari rumusan masalah tersebut diatas, maka penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisa upaya SATLAK PB Jombang dalam menyiapkan aspek kelembagaan yang terkoordinasi dengan baik saat pra bencana sebagai langkah preventif kepada masyarakat Kabupaten Jombang.
2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisa upaya SATLAK PB Jombang dalam menyiapkan mitigasi bencana alam saat pra bencana sebagai langkah preventif kepada masyarakat Kabupaten Jombang.
3. Untuk mendeskripsikan dan menganalisa upaya SATLAK PB Jombang dalam menyiapkan piranti pendukung saat pra bencana sebagai langkah preventif kepada masyarakat Kabupaten Jombang
4. Untuk mendeskripsikan dan menganalisa upaya yang dilakukan oleh SATLAK PB Jombang dalam menyiapkan kapasitas sumber daya manusia yang terlatih sebagai langkah preventif kepada masyarakat Kabupaten Jombang

D. Kontribusi Penelitian

Dari segi akademis maupun segi praktis, diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi yang meliputi :

1. Kontribusi Akademis
 - a. Bagi Mahasiswa
 - 1) Penelitian ini dapat meningkatkan respon mahasiswa terhadap kebijakan pemerintah sekaligus untuk menerapkan disiplin ilmu yang telah diperoleh
 - 2) Penelitian ini dapat dijadikan referensi bagi peneliti lain sebagai bahan perbandingan untuk mengadakan penelitian selanjutnya, serta dapat dijadikan acuan bagi pihak yang melakukan penelitian
 - b. Bagi Perguruan Tinggi
 - 1) Penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan pustaka untuk mengadakan penelitian lanjutan

- 2) Penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan pemikiran dan bahan kajian dalam rangka memberikan langkah preventif penanggulangan bencana alam kepada masyarakat Kabupaten Jombang

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Pemerintah

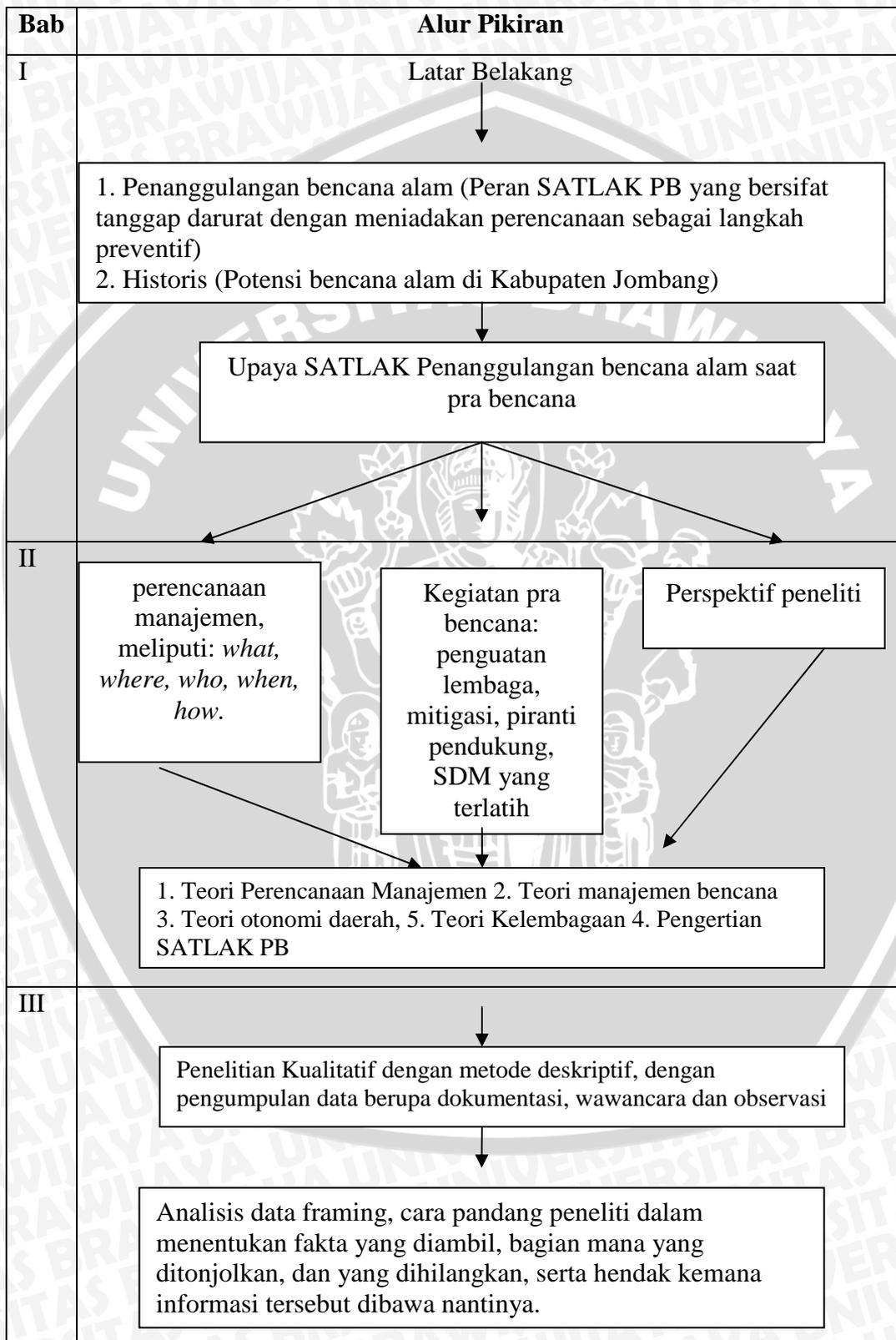
- 1) Penelitian ini diharapkan dapat memberi sumbangan pemikiran sebagai bahan masukan bagi pemerintah Kabupaten Jombang dalam rangka memberikan langkah preventif penanggulangan bencana alam kepada masyarakat Kabupaten Jombang
- 2) Penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan prediksi dalam rangka langkah preventif sebelum bencana terjadi kepada masyarakat Kabupaten Jombang melalui upaya SATLAK PB Jombang

b. Bagi Masyarakat

- 1) Penelitian ini dapat digunakan sebagai media sosialisasi kebijakan pemerintah sehingga masyarakat dapat memahami dan menyikapi
- 2) Penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan evaluasi bagi masyarakat apakah upaya SATLAK PB Jombang dalam menanggulangi bencana alam dapat mencapai tujuan atau sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

E. Sistematika Penulisan

Adapun sistematika pembahasan pada penulisan laporan penelitian ini adalah sebagai berikut:



Bab	Alur Pikiran
IV	<p>Pembahasan</p> <p>Dalam bab ini dijelaskan tentang data yang berkaitan dengan masalah yang diteliti dan tujuan dari penelitian sesuai fokus serta pengumpulan data, analisis dan interpretasi</p>
V	<p>Penutup</p> <p>Dikemukakan mengenai kesimpulan dan saran-saran sebagai bahan masukan bagi pihak-pihak yang terkait.</p>

