

## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

### A. Otonomi Daerah

#### 1. Konsep Otonomi Daerah

Menurut Suhariyono (2007, h.1), otonomi daerah dalam arti sempit dimaknakan “mandiri” sedangkan dalam makna yang lebih luas diartikan “berdaya”. Otonomi daerah dengan demikian berarti kemandirian suatu daerah dalam kaitan dengan pembuatan dan pengambilan keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri. Jika daerah sudah mampu mencapai kondisi tersebut maka daerah dapat dikatakan sudah berdaya untuk melakukan apa saja secara mandiri tanpa tekanan dari luar. Menurut Undang-Undang No.32 Tahun 2004 pasal 1 Tentang Pemerintah Daerah, otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kebijakan otonomi daerah merupakan upaya pemerintah pusat untuk merespon tuntutan kemerdekaan atau negara federal dari beberapa wilayah yang memiliki aset sumberdaya alam melimpah namun tidak mendapatkan haknya secara proporsional pada masa pemerintahan orde baru. Desentralisasi dianggap dapat menjawab tuntutan pemerataan, pembangunan sosial ekonomi, penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan kehidupan berpolitik yang efektif, sebab desentralisasi menjamin penanganan tuntutan masyarakat itu secara variatif dan cepat.

Berdasarkan penjelasan diatas, konsep dasar otonomi daerah yang kemudian melandasi lahirnya undang-undang No.22 Tahun 1999 dan Undang-undang No. 25 Tahun 1999, dan terakhir disempurnakan dengan undang-undang No.32 Tahun 2004, merangkum hal-hal sebagai berikut:

1. Penyerahan sebanyak mungkin kewenangan pemerintahan dalam hubungan domestik kepala daerah
2. Penguatan peran DPRD sebagai representasi rakyat lokal dalam pemilihan dan penetapan kepala daerah

3. Pembangunan tradisi politik yang lebih sesuai dengan kultur berkualitas tinggi dengan tingkat aksesibilitas yang tinggi pula
4. Peningkatan efektifitas fungsi-fungsi pelayanan eksekutif
5. Peningkatan efisiensi administrasi keuangan daerah
6. Pengaturan pembagian sumber-sumber pendapatan daerah, pemberian keleluasaan kepala daerah dan optimalisasi upaya pemberdayaan masyarakat.

## 2. Implikasi pada Pengelolaan Penanggulangan Bencana

Meskipun perubahan paradigma dalam penanggulangan bencana merupakan kemajuan yang luar biasa, akan tetapi, prinsip-prinsip tersebut memiliki banyak masalah ketika dituangkan dalam perundang-undangan. Kalau tidak hati-hati, penerapan pengelolaan penanggulangan bencana akan melanggar semua prinsip desentralisasi dan otonomidaerah. Dari beberapa kali pertemuan dengan *stakeholders* (*expert meeting*, dengan pelaku kegiatan penanggulangan bencana, wawancara mendalam dengan pejabat daerah) ada beberapa isu yang perlu dipertegas menjadi usulan yang harus diperhatikan oleh pemerintah, yaitu:

1. Penghormatan atas otonomi daerah. Prinsip desentralisasi dan otonomi daerah harus menjadi pegangan dalam pengelolaan penanggulangan bencana. Pelaksanaan penanggulangan bencana harus memperhatikan hak-hak daerah yang sudah diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah (dalam hal ini UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah)

2. Prinsip *subsidiarity*. Berdasarkan prinsip desentralisasi dan otonomi daerah dan pengalaman pengelolaan gempa di DIY dan Jawa Tengah, prinsip *subsidiarity* harus diberlakukan, yaitu bahwa pengaturan dan pelaksanaan sebuah urusan sebaiknya dilaksanakan oleh institusi yang paling bawah atau paling kecil. Otoritas pemerintah pusat hanya menangani urusan-urusan yang tidak bisa dilaksanakan oleh pemerintah lokal ataupun pemerintah daerah. Dalam kasus di atas, pengelolaan dana yang datang dari pusat tidak diberikan kepada pemerintah kabupaten/kota melainkan pemerintah provinsi. Mata rantai pengambilan keputusan menjadi panjang karena pemerintah kabupaten tidak memiliki kewenangan untuk memutuskan masalah-masalah yang mendesak.

3. Prinsip perlindungan warga dari bencana. Walaupun pengelolaan penanggulangan bencana dilakukan melalui prinsip *subsidiarity*, pemerintah pusat harus bertanggungjawab untuk menyediakan anggaran baik yang dikelola di pusat maupun di daerah. Karena itu, perlu diperjelas sumber pendanaan yang terkait dengan mitigasi yang bisa digunakan oleh pemerintah daerah dalam situasi normal, sumber dana yang terkait dengan kedaruratan yang bisa digunakan oleh pemerintah daerah dalam situasi bencana dan sumber dana yang terkait dengan rekonstruksi dan rehabilitasi yang bisa digunakan oleh pemerintah daerah dalam situasi pasca bencana.

4. Hak membentuk SATLAK PB di daerah. Daerah sebaiknya memiliki hak untuk menentukan bentuk kelembagaan yang diinginkan sesuai dengan kebutuhan daerah. Tingkat kerawanan bencana berbeda antar satu daerah dengan daerah lainnya, dan setiap daerah memiliki masalah sendiri yang harus diprioritaskan. Misalnya, ada daerah yang tidak rawan bencana tetapi memiliki masalah besar dalam hal kesehatan dan pendidikan masyarakat, maka prioritas yang terakhir tidak bisa digeser dengan masalah kebencanaan.

5. Hubungan BAKORNAS dan SATLAK PB. Satuan yang dibentuk di daerah harus bersifat otonom dan tidak hirarkhis dengan badan yang ada di atasnya. Penyediaan dana oleh pemerintah pusat pengelolaannya harus menjadi wewenang penuh badan yang ada di daerah.

6. Pembiayaan bencana di perbatasan. Dalam kasus tertentu, bencana yang terjadi di tempat lain berimplikasi pada pengungsi yang harus ditampung di daerah lain. Untuk kasus yang berasal dari negara lain (pengungsi Timor Timur di Kupang), pendanaan sebaiknya menjadi kewajiban Pemerintah Pusat. Untuk kasus pengungsi dari kabupaten lain, maka pendanaan sebaiknya menjadi kewajiban Pemerintah Provinsi.

7. Hak SATLAK PB untuk menggalang dana. Mestinya SATLAK PB berhak untuk menggalang dana sendiri baik dari masyarakat maupun dari lembaga-lembaga internasional. Dana sebaiknya masuk di rekening Bupati/Gubernur dan nantinya harus dilakukan audit oleh akuntan publik. ([http://www.dsfindonesia.org/userfiles/Beberapa\\_Usulan\\_Terkait\\_\\_\\_083107.pdf](http://www.dsfindonesia.org/userfiles/Beberapa_Usulan_Terkait___083107.pdf).)

## **B. Perencanaan dalam Manajemen**

### **1. Pengertian Perencanaan**

Dalam manajemen, perencanaan adalah proses mendefinisikan tujuan organisasi, membuat strategi untuk mencapai tujuan itu, dan mengembangkan rencana aktivitas kerja organisasi. Perencanaan merupakan proses terpenting dari semua fungsi manajemen karena tanpa perencanaan fungsi-fungsi lain seperti pengorganisasian, pengarahan, dan pengontrolan tidak akan dapat berjalan.

Rencana dapat berupa rencana informal atau rencana formal. Rencana informal adalah rencana yang tidak tertulis dan bukan merupakan tujuan bersama anggota suatu organisasi. Sedangkan rencana formal adalah rencana tertulis yang harus dilaksanakan suatu organisasi dalam jangka waktu tertentu. Rencana formal merupakan rencana bersama anggota korporasi, artinya, setiap anggota harus mengetahui dan menjalankan rencana itu. Rencana formal dibuat untuk mengurangi ambiguitas dan menciptakan kesepahaman tentang apa yang harus dilakukan.

Perencanaan terdiri dari dua elemen penting, yaitu sasaran (*goals*) dan rencana itu sendiri (*plan*).

### 1. Sasaran

Sasaran adalah hal yang ingin dicapai oleh individu, grup, atau seluruh organisasi. Sasaran sering pula disebut tujuan. Sasaran memandu manajemen membuat keputusan dan membuat kriteria untuk mengukur suatu pekerjaan. Sasaran dapat dibagi menjadi dua kelompok, yaitu sasaran yang dinyatakan (*stated goals*) dan sasaran riil. *Stated goals* adalah sasaran yang dinyatakan organisasi kepada masyarakat luas. Sasaran seperti ini dapat dilihat di piagam perusahaan, laporan tahunan, pengumuman humas, atau pernyataan publik yang dibuat oleh manajemen. Seringkali *stated goals* ini bertentangan dengan kenyataan yang ada dan dibuat hanya untuk memenuhi tuntutan *stakeholder* perusahaan. Sedangkan sasaran riil adalah sasaran yang benar-benar diinginkan oleh perusahaan. Sasaran riil hanya dapat diketahui dari tindakan-tindakan organisasi beserta anggotanya.

### 2. Rencana

Rencana atau *plan* adalah dokumen yang digunakan sebagai skema untuk mencapai tujuan. Rencana biasanya mencakup alokasi sumber daya, jadwal, dan tindakan-tindakan penting lainnya. Rencana dibagi berdasarkan cakupan, jangka waktu, kekhususan, dan frekuensi penggunaannya. Berdasarkan cakupannya, rencana dapat dibagi menjadi rencana strategis dan rencana operasional. Rencana strategis adalah rencana umum yang berlaku di seluruh lapisan organisasi sedangkan rencana operasional adalah rencana yang mengatur kegiatan sehari-hari anggota organisasi.

Berdasarkan jangka waktunya, rencana dapat dibagi menjadi rencana jangka panjang dan rencana jangka pendek. Rencana jangka panjang umumnya didefinisikan sebagai rencana dengan jangka waktu tiga tahun, rencana jangka pendek adalah rencana yang memiliki jangka waktu satu tahun. Sementara rencana yang berada di antara keduanya dikatakan memiliki *intermediate time frame*.

## 2. Prinsip Perencanaan

Menurut Imam Hardjanto (2008, h.56), terdapat prinsip-prinsip di dalam suatu perencanaan, yaitu:

- a) Apa yang akan dilakukan yang merupakan jabaran dari visi dan misi
- b) Bagaimana mencapai hal tersebut
- c) Siapa yang akan melakukan
- d) Dimana lokasi aktivitas
- e) Kapan akan dilakukan, berapa lama, dan sumberdaya yang dibutuhkan.

Sementara itu, tujuan diadakannya perencanaan menurut Imam Hardjanto (2008, h.55) diantaranya adalah:

- a) Kebutuhan untuk menentukan langkah-langkah ke depan yang tepat, yaitu adanya kesesuaian antara sumberdaya, situasi eksternal dan momentum
- b) Agar dapat membuat bacaan atas situasi yang tepat, sehingga daripadanya bisa diambil makna positif dan negatifnya, yang akan menjadi dasar (pertimbangan) dalam menentukan langkah ke depan
- c) Agar dapat menentukan alokasi sumberdaya secara tepat, sehingga hasil-hasil yang diperoleh merupakan optimalisasi atas sumberdaya yang tersedia
- d) Agar bisa dibayangkan dengan lebih jelas mengenai apa saja yang harus dilakukan dan bagaimana mengantisipasi perkembangan yang tidak terduga.

## C. Manajemen Bencana

### 1. Pengertian Bencana

Beberapa pengertian bencana dari beberapa ahli adalah sebagai berikut :

Kata bencana (*Disaster*) secara etimologis berasal dari kata DIS yang berarti sesuatu yang tidak enak (*unfavorable*) dan Astro yang berarti bintang (*stars*). Dis-astro berarti *an event precipitated by stars* (peristiwa jatuhnya bintang-bintang ke bumi). *Disaster* (bencana) didefinisikan sebagai kejadian yang waktu terjadinya tidak dapat diprediksi dan bersifat sangat merusak. Pengertian ini mengidentifikasi sebuah kejadian yang memiliki empat faktor utama, yaitu tiba-tiba, tidak diharapkan, bersifat sangat merusak, dan kurang perencanaan ([www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org))

Dalam Undang-undang No.24 tahun 2007 bahwa bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor nonalam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.

([http://www.bakornaspb.go.id/website/documents/produk\\_hukum/perpres/UU242007.pdf](http://www.bakornaspb.go.id/website/documents/produk_hukum/perpres/UU242007.pdf).)

Smith & Carter dalam Robinson Simatupang (1989, hal.23) mengatakan bahwa bencana diawali dengan, disatu pihak, adanya suatu fenomena yang mempunyai potensi ancaman terhadap hidup dan kehidupan, kesejahteraan dan aset-aset manusia. Beberapa ancaman mempunyai peluang lebih tinggi dari yang lainnya untuk benar-benar menjadi suatu peristiwa. Di pihak lain masyarakat mempunyai kerentanan, yaitu keadaan dan ciri-ciri tertentu yang mempertinggi kemungkinan mereka untuk tercederai oleh ancaman-ancaman pada saat benar-benar menjadi suatu peristiwa yang merusak. Pertemuan dari ancaman dan kerentanan inilah yang disebut dengan peristiwa bencana.

Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa bencana merupakan suatu fenomena kegiatan yang berdampak pada kerusakan fisik maupun non fisik sehingga yang membawa dampak buruk bagi sistem kehidupan.

## **2. Jenis Bencana**

Indonesia dengan luas areal  $\pm 1,9$  juta Km<sup>2</sup> dan 13.677 buah pulau, serta sebaran populasi yang belum merata dengan komplikasi keadaan sosial ekonomi masyarakat merupakan suatu modal dasar pembangunan bangsa dan negara, yang sangat penting dan mendasar dalam rangka untuk menjamin keseimbangan pembangunan.

Dilain pihak, keadaan tersebut di atas secara langsung atau tidak langsung mempunyai pengaruh negatif bagi kehidupan manusia, selaku penghuni alam semesta ini yang dapat merugikan keadaan demikian ini sudah dapat dikatakan sebagai bencana alam.

Di dalam Undang-undang No.24 tahun 2007 mengartikan bencana alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam antar lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor.

Bencana alam adalah konsekwensi dari kombinasi aktivitas alami (suatu peristiwa fisik, seperti letusan gunung, gempa bumi, tanah longsor) dan aktivitas manusia. Karena ketidakberdayaan manusia, akibat kurang baiknya manajemen keadaan darurat, sehingga menyebabkan kerugian dalam bidang keuangan dan

struktural, bahkan sampai kematian. Kerugian yang dihasilkan tergantung pada kemampuan untuk mencegah atau menghindari bencana dan daya tahan mereka. Pemahaman ini berhubungan dengan pernyataan: "bencana muncul bila ancaman bahaya bertemu dengan ketidakberdayaan". Dengan demikian, aktivitas alam yang berbahaya tidak akan menjadi bencana alam di daerah tanpa ketidakberdayaan manusia, misalnya gempa bumi di wilayah tak berpenghuni. Konsekuensinya, pemakaian istilah "alam" juga ditentang karena peristiwa tersebut bukan hanya bahaya atau malapetaka tanpa keterlibatan manusia. Besarnya potensi kerugian juga tergantung pada bentuk bahayanya sendiri, mulai dari kebakaran, yang mengancam bangunan individual, sampai peristiwa tubrukan meteor besar yang berpotensi mengakhiri peradaban umat manusia.

Berdasarkan atas besarnya, bencana alam ini dapat diklasifikasikan menjadi:

- 1) Bencana alam lokal
- 2) Bencana alam regional
- 3) Bencana alam nasional

Bencana alam lokal dan regional adalah suatu bencana alam yang tidak begitu besar, yang pada umumnya tidak berpengaruh pada areal yang lebih luas dan dapat dikendalikan dan ditanggulangi secara lokal oleh petugas-petugas di tingkat kabupaten dan atau propinsi. Bencana alam nasional adalah suatu bencana alam yang cukup luas, dan sulit untuk dikendalikan dan ditanggulangi secara lokal maupun regional dan perlu mendapat bantuan dari pusat.

Berdasarkan atas asal-usulnya, bencana alam dapat diklasifikasikan menjadi :

- 1) Bencana alam akibat proses alami
- 2) Bencana alam ini dapat diartikan sebagai suatu bencana yang timbul pada manusia dan jasad hidup lain akibat proses biologis, fisika, dan kimia yang terjadi dari inti bumi sampai kepermukaan kerak bumi.

Proses-proses ini dapat terjadi secara sendiri-sendiri atau bersamaan. Adapun bencana yang tergolong dalam klasifikasi ini adalah letusan gunung berapi, gempa bumi, banjir, tanah longsor, serangan hama dan penyakit tanaman, kekeringan, banjir lahar, angin ribut, dan lain-lain.

- Bencana alam akibat perbuatan manusia

Bencana ini merupakan bencana yang dihasilkan dari tindakan secara langsung maupun tidak langsung manusia. Umumnya terjadi dengan sangat mendadak, dan dapat menimbulkan dampak yang sangat merugikan. Sehingga masyarakat yang mengalami dan terkena bencana, perlu melakukan tindakan untuk menghadapi dan menanggulungnya. Pemanasan global yang berhubungan dengan peristiwa kekacauan iklim jika dirunut juga akhirnya mengacu pada perbuatan manusia.

### 3. Penanggulangan Bencana

Memaknai masalah penanggulangan bencana sebagai sebuah kebutuhan mendasar manusia lahir dari keyakinan bahwa hidup manusia pada hakekatnya adalah berharga dan bermartabat. Bahwa setiap manusia mempunyai hak-hak dasar (*basic rights*) serta akses yang sama atas sumber-sumber kehidupan. Ditematkannya hidup dan kehidupan sebagai hak dasar setiap manusia mempunyai implikasi bahwa semua langkah harus diambil demi mencegah atau meringankan penderitaan manusia baik itu diakibatkan oleh konflik maupun bencana.

Penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi. Kegiatan pencegahan bencana adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan sebagai upaya untuk menghilangkan dan/atau mengurangi ancaman bencana. ([http://www.bakornaspb.go.id/website/documents/produk\\_hukum/perpres/UU242007.pdf](http://www.bakornaspb.go.id/website/documents/produk_hukum/perpres/UU242007.pdf).)

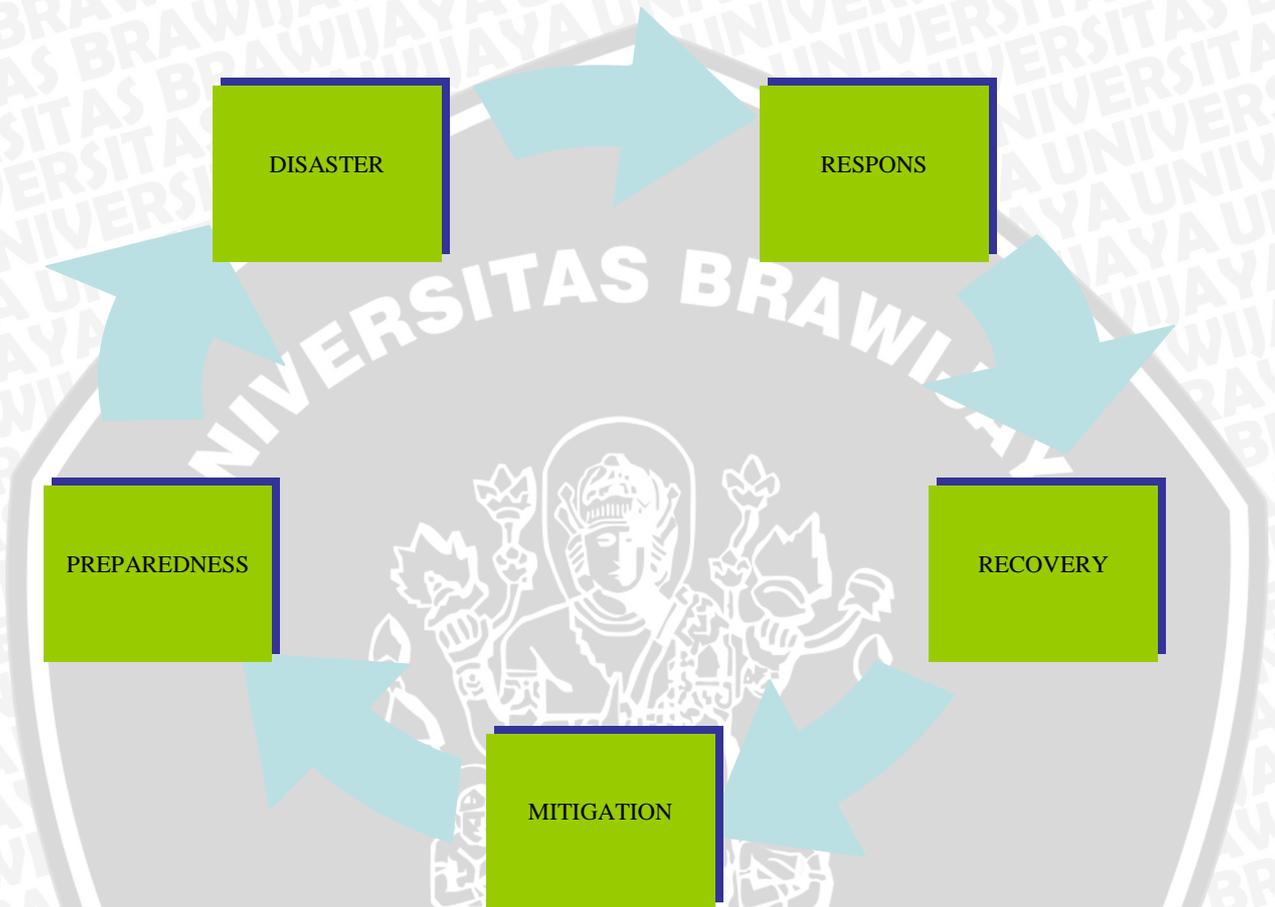
Dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana tersebut dibentuklah suatu manajemen bencana yang berarti suatu langkah konkrit yang dilakukan oleh pemerintah pusat maupun daerah bersama NGO dan masyarakat dalam mengendalikan bencana sehingga korban yang tidak kita harapkan dapat terselamatkan dan upaya untuk pemulihan pasca bencana dapat dilakukan dengan cepat.

Gambar 1

Siklus manajemen bencana menurut Stephen Ambrose, Shahid, Rodney Mc.

Kellip

(Proyek NASA, Edisi 2005)



Sumber: Proyek NASA 2005 ([www.eomonline.com](http://www.eomonline.com))

Manajemen bencana terdiri dari beberapa proses, diantaranya:

*Response* (Tanggap Darurat) — *Minimizing the hazards created by an emergency*, yang berarti adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan dengan segera pada saat kejadian bencana untuk menangani dampak buruk yang ditimbulkan, yang meliputi kegiatan penyelamatan dan evakuasi korban, harta benda, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan, pengurusan pengungsi, penyelamatan, serta pemulihan prasarana dan sarana.

*Recovery* (pemulihan) — *Returning the community or environment to normal*, artinya perbaikan dan pemulihan semua aspek pelayanan publik atau masyarakat sampai tingkat yang memadai pada wilayah pascabencana dengan

sasaran utama untuk normalisasi atau berjalannya secara wajar semua aspek pemerintahan dan kehidupan masyarakat pada wilayah pascabencana.

*Mitigation* (Mitigasi) — *Minimizing the effects of a disaster*, yang berarti serangkaian upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana.

*Preparedness* (kesiapsiagaan) — *Planning how to respond to a disaster*, yang berarti serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mengantisipasi bencana melalui pengorganisasian serta melalui langkah yang tepat guna dan berdaya guna.

Secara umum kegiatan manajemen bencana dapat dibagi dalam kedalam tiga kegiatan utama, yaitu:

1. Kegiatan pra bencana yang mencakup kegiatan pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan, serta peringatan dini;
2. Kegiatan saat terjadi bencana yang mencakup kegiatan tanggap darurat untuk meringankan penderitaan sementara, seperti kegiatan *Search And Rescue* (SAR), bantuan darurat dan pengungsian;
3. Kegiatan pasca bencana yang mencakup kegiatan pemulihan, rehabilitasi, dan rekonstruksi.

Kegiatan pada tahap pra bencana ini 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. 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.

Kegiatan saat terjadi bencana yang dilakukan segera pada saat kejadian bencana, untuk menanggulangi dampak yang ditimbulkan, terutama berupa penyelamatan korban dan harta benda, evakuasi dan pengungsian, akan mendapatkan perhatian penuh baik dari pemerintah bersama swasta maupun masyarakatnya. Pada saat terjadinya bencana biasanya begitu banyak pihak yang menaruh perhatian dan mengulurkan tangan memberikan bantuan tenaga, moril

maupun material. Banyaknya bantuan yang datang sebenarnya merupakan sebuah keuntungan yang harus dikelola dengan baik, agar setiap bantuan yang masuk dapat tepat guna, tepat sasaran, tepat manfaat, dan terjadi efisiensi.

Kegiatan pada tahap pasca bencana, terjadi proses perbaikan kondisi masyarakat yang terkena bencana, dengan memfungsikan kembali prasarana dan sarana pada keadaan semula. Pada tahap ini yang perlu diperhatikan adalah bahwa rehabilitasi dan rekonstruksi yang akan dilaksanakan harus memenuhi kaidah-kaidah kebencanaan serta tidak hanya melakukan rehabilitasi fisik saja, tetapi juga perlu diperhatikan juga rehabilitasi psikis yang terjadi seperti ketakutan, trauma atau depresi.

Dari uraian di atas, terlihat bahwa titik lemah dalam Siklus Manajemen Bencana adalah pada tahapan sebelum/pra bencana, sehingga hal inilah yang perlu diperbaiki dan ditingkatkan untuk menghindari atau meminimalisasi dampak bencana yang terjadi. Hal-hal yang perlu disiapkan sebelum bencana terjadi menurut Sphere dalam Pujiono (2004 h.76) adalah:

#### **a. Penguatan Kelembagaan**

Penguatan kelembagaan, baik pemerintah, masyarakat, maupun swasta merupakan faktor kunci dalam upaya mitigasi bencana. Penguatan kelembagaan dalam bentuk dalam kesiapsiagaan, sistem peringatan dini, tindakan gawat darurat, manajemen barak dan evakuasi bencana bertujuan mewujudkan masyarakat yang berdaya sehingga dapat meminimalkan dampak yang ditimbulkan oleh bencana. Sementara itu upaya untuk memperkuat pemerintah daerah dalam kegiatan sebelum/pra bencana dapat dilakukan melalui perkuatan unit/lembaga yang telah ada dan pelatihan kepada aparatnya serta melakukan koordinasi dengan lembaga antar daerah maupun dengan tingkat nasional, mengingat bencana tidak mengenal wilayah administrasi, sehingga setiap daerah memiliki rencana penanggulangan bencana yang potensial di wilayahnya.

Hal yang perlu dipersiapkan, diperhatikan dan dilakukan bersama-sama oleh pemerintahan, swasta maupun masyarakat dalam penguatan kelembagaan antara lain:

1. Kebijakan yang mengatur tentang pengelolaan kebencanaan atau mendukung usaha preventif kebencanaan seperti kebijakan tataguna tanah agar tidak membangun di lokasi yang rawan bencana
2. Kelembagaan pemerintah yang menangani kebencanaan, yang kegiatannya mulai dari identifikasi daerah rawan bencana, penghitungan perkiraan dampak yang ditimbulkan oleh bencana, perencanaan penanggulangan bencana, hingga penyelenggaraan kegiatan-kegiatan yang sifatnya preventif kebencanaan
3. Identifikasi lembaga-lembaga yang muncul dari inisiatif masyarakat yang sifatnya menangani kebencanaan, agar dapat terwujud koordinasi kerja yang baik;
4. Pelaksanaan program atau tindakan riil dari pemerintah yang merupakan pelaksanaan dari kebijakan yang ada, yang bersifat preventif kebencanaan
5. Meningkatkan pengetahuan pada masyarakat tentang ciri-ciri alam setempat yang memberikan indikasi akan adanya ancaman bencana.

#### **b. Mitigasi Bencana**

Kegiatan-kegiatan pada tahap pra bencana erat kaitannya dengan istilah mitigasi bencana yang merupakan upaya untuk meminimalkan dampak yang ditimbulkan oleh bencana. Mitigasi bencana mencakup baik perencanaan dan pelaksanaan tindakan-tindakan untuk mengurangi resiko-resiko dampak dari suatu bencana yang dilakukan sebelum bencana itu terjadi, termasuk kesiapan dan tindakan-tindakan pengurangan resiko jangka panjang. Upaya mitigasi dapat dilakukan dalam bentuk mitigasi struktur dengan memperkuat bangunan dan infrastruktur yang berpotensi terkena bencana, seperti membuat kode bangunan, desain rekayasa, dan konstruksi untuk menahan serta memperkuat struktur ataupun membangun struktur bangunan penahan longsor, penahan dinding pantai, dan lain-lain. Selain itu upaya mitigasi juga dapat dilakukan dalam bentuk non struktural, diantaranya seperti menghindari wilayah bencana dengan cara membangun menjauhi lokasi bencana yang dapat diketahui melalui perencanaan tata ruang dan wilayah serta dengan memberdayakan masyarakat dan pemerintah daerah.

Mitigasi bencana yang efektif menurut Sphere dalam Pujiono (2004, hal.56) harus memiliki tiga unsur utama, yaitu penilaian bahaya, peringatan dan persiapan:

1. Penilaian bahaya ( *hazard assessment*); diperlukan untuk mengidentifikasi populasi dan aset yang terancam, serta tingkat ancaman. Penilaian ini memerlukan pengetahuan tentang karakteristik sumber bencana, probabilitas kejadian bencana, serta data kejadian bencana di masa lalu. Tahapan ini menghasilkan Peta Potensi Bencana yang sangat penting untuk merancang kedua unsur mitigasi lainnya;
2. Peringatan ( *warning*); diperlukan untuk memberi peringatan kepada masyarakat tentang bencana yang akan mengancam (seperti bahaya tsunami yang diakibatkan oleh gempa bumi, aliran lahar akibat letusan gunung berapi, dsb). Sistem peringatan didasarkan pada data bencana yang terjadi sebagai peringatan dini serta menggunakan berbagai saluran komunikasi untuk memberikan pesan kepada pihak yang berwenang maupun masyarakat. Peringatan terhadap bencana yang akan mengancam harus dapat dilakukan secara cepat, tepat dan dipercaya.
3. Persiapan ( *preparedness*). Kegiatan kategori ini tergantung kepada unsur mitigasi sebelumnya (penilaian bahaya dan peringatan), yang membutuhkan pengetahuan tentang daerah yang kemungkinan terkena bencana dan pengetahuan tentang sistem peringatan untuk mengetahui kapan harus melakukan evakuasi dan kapan saatnya kembali ketika situasi telah aman. Tingkat kepedulian masyarakat dan pemerintah daerah dan pemahamannya sangat penting pada tahapan ini untuk dapat menentukan langkah-langkah yang diperlukan untuk mengurangi dampak akibat bencana. Selain itu jenis persiapan lainnya adalah perencanaan tata ruang yang menempatkan lokasi fasilitas umum dan fasilitas sosial di luar zona bahaya bencana (mitigasi non struktur), serta usaha-usaha keteknikan untuk membangun struktur yang aman terhadap bencana dan melindungi struktur akan bencana (mitigasi struktur).

### **c. Piranti Pendukung**

Pada saat pra bencana, piranti pendukung untuk menanggulangi bencana sangat diperlukan baik secara administratif maupun teknis. Piranti pendukung tersebut harus ada bila sewaktu-waktu dibutuhkan sesuai dengan kebutuhan lapangan. Teknologi yang mutakhir dari piranti pendukung tersebut akan membantu pemerintah daerah dalam meminimalkan dampak resiko dari bencana itu sendiri.

#### d. Kapasitas Sumber Daya Manusia yang Terlatih

Untuk mendapatkan hasil terbaik untuk mengantisipasi hingga mengupayakan perbaikan pasca-bencana, setiap daerah harus memiliki petugas-petugas yang cakap dan terlatih. Untuk itu diperlukan pendidikan dan pelatihan yang selalu sejalan dengan penemuan teknologi penanganan bencana termutakhir.

Terkait SDM, penyediaan SDM yang andal dan terampil sangatlah penting dalam proses penanggulangan bencana, termasuk juga mentalitasnya. Karena dalam proses penanggulangan bencana ini dikerjakan bukan hanya saat terjadi bencana tetapi juga sebelum dan sesudah bencana. Sehingga dibutuhkan energi yang besar dan kontinyu. Masalahnya adalah kebanyakan kita melihat bencana hanya pada saat bencana saja dan tidak terlalu peduli dengan kegiatan-kegiatan pra bencana seperti mitigasi, pendidikan untuk meminimalisir dampak bencana dan lain-lain. Yang masalah itu berpengaruh besar pada kerja-kerja institusi. Ada memang institusi yang baru dibentuk dan jalan begitu bencana terjadi, tetapi harus lebih banyak lagi institusi yang melakukan pengamatan, mencatat dan memberitahukan sekaligus melakukan tindakan-tindakan yang masuk dalam kategori *early warning system*. Semuanya itu dibutuhkan SDM yang ahli dan berdedikasi di masing-masing bidangnya.

Seperti juga dalam masalah koordinasi institusi, dalam masalah SDM ini kita juga melihat masalah yang sama. Ada banyak individu yang terampil dan ahli dalam bidang-bidang yang ada kaitannya dengan penanggulangan bencana, tetapi kurang terlihat kerja sama di antara mereka. Sehingga masalahnya bukan hanya menyediakan, tetapi juga melihat potensi SDM yang ada. Mengumpulkan mereka, mengidentifikasi dan membuat *database* barangkali bisa membantu proses koordinasi di antara mereka itu. Ini juga bisa mengurangi pada beban anggaran untuk merekrut tenaga baru.

Kemudian Piagam Sphere dalam Pujiono (2004, hal.45) yaitu piagam kemanusiaan dan standar minimum dalam respon bencana disampaikan standar minimum manajemen penanggulangan bencana untuk semua sektor, diantaranya:

a. Partisipasi

Penduduk yang terkena bencana secara aktif berpartisipasi dalam pengkajian, perancangan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi program bantuan.

b. Kajian awal

Kajian memberikan suatu pemahaman tentang situasi bencana dan situasi analisis yang jelas tentang ancaman terhadap kehidupan, martabat, kesehatan, dan penghidupan. Berdasarkan konsultasi dengan pihak-pihak yang berwenang, menentukan apakah dibutuhkan respon dari luar dan kalau memang demikian respon macam apa yang diperlukan.

c. Respons

Suatu respon kemanusiaan diperlukan dalam situasi dimana pihak-pihak yang berwenang terkait tidak mampu atau tidak bersedia untuk merespon kebutuhan perlindungan dan bantuan dari penduduk yang berada di wilayah kekuasaannya dan bilaman kajian dan analisis menunjukkan bahwa kebutuhan-kebutuhan ini tidak terpenuhi.

d. Penentuan sasaran

Bantuan atau pelayanan kemanusiaan disediakan secara berkeadilan dan tanpa pilih kasih, berdasarkan pada kerentanan dan kebutuhan dari orang-perorang atau kelompok-kelompok yang terkena bencana

e. Pemantauan

Efektifitas dari program untuk merespon masalah diidentifikasi dan perubahan-perubahan dalam konteks yang lebih luas secara terus menerus dimonitor dengan tujuan untuk meningkatkan program, atau mengakhirinya sesuai dengan keperluan yang ada

f. Evaluasi

Ada suatu pemeriksaan yang sistematis dan imparial terhadap tindakan kemanusiaan yang dimaksudkan untuk menarik pelajaran demi meningkatkan praktek dan kebijakan serta untuk memperbaiki akuntabilitas

g. Kompetensi dan tanggung jawab pekerja kemanusiaan

Pekerja kemanusiaan mempunyai kualifikasi yang tepat, sikap dan pengalaman untuk merencanakan dan secara efektif melaksanakan program dengan tepat

h. Supervisi, manajemen, dan dukungan terhadap personil

Pekerja kemanusiaan menerima supervisi dan dukungan untuk memastikan pelaksanaan program bantuan kemanusiaan secara efektif

## **D. Teori Kelembagaan**

### **1. Pengertian**

Menurut Uphoff (1986) dalam Slamet Widodo, lembaga merupakan sekumpulan norma dan perilaku telah berlangsung dalam waktu yang lama dan digunakan untuk mencapai tujuan bersama. Pengembangan kelembagaan mengacu pada proses untuk memperbaiki kemampuan lembaga secara fungsional dalam mengefektifkan penggunaan sumberdaya manusia dan keuangan yang ada. Kemudian Menurut Huntington (1965) dalam Slamet Widodo, lembaga merupakan pola perilaku yang selalu berulang bersifat kokoh dan dihargai oleh masyarakat. Organisasi dan prosedur memiliki berbagai tingkatan dalam proses pelebagaan. Pelebagaan merupakan sebuah proses dimana organisasi dan prosedur mendapatkan nilai dan kemantapan.

([http:// learningbyslametwidodo.wordpress.com](http://learningbyslametwidodo.wordpress.com))

### **2. Unsur-Unsur Kelembagaan**

Dari berbagai definisi yang ada, dapat kita rangkum berbagai unsur penting dari kelembagaan, di antaranya adalah:

1. Institusi merupakan landasan untuk membangun tingkah laku sosial masyarakat
2. Norma tingkah laku yang mengakar dalam masyarakat dan diterima secara luas untuk melayani tujuan bersama yang mengandung nilai tertentu dan menghasilkan interaksi antar manusia yang terstruktur
3. Peraturan dan penegakan aturan/hukum
4. Aturan dalam masyarakat yang memfasilitasi koordinasi dan kerjasama dengan dukungan tingkah laku, hak dan kewajiban anggota.
5. Insentif untuk menghasilkan tingkah laku yang diinginkan.

Menurut Soedirman Deputi Menko Kesra Bidang koordinasi Kesejahteraan Sosial Pada Masyarakat Penanggulangan Bencana Indonesia, kelembagaan penanganan bencana yang ideal adalah sebagai berikut:

1. Dalam penanggulangan bencana, tentunya kita harus tahu tentang tempat terjadinya bencana itu dimana. Tentunya terjadi di Daerah (Kabupaten/Kota). Pemerintah Daerah / masyarakat Daerah setempat tentunya yang lebih tahu tentang kondisi terjadinya suatu bencana tersebut, bagaimana harus menanggulangi secara cepat dan tepat. Kalau Daerah tidak bisa menangani secara cepat dan tepat justru akan menambah korban.
2. Sejauh mana daerah tersebut mempunyai kelembagaan yang siap untuk menanggulangi bencana tersebut secara cepat dan tepat. Untuk itu mestinya diperlukan kesiapan baik organisasinya, sumber daya manusia yang terlatih, sumber dana yang telah disiapkan untuk penanggulangan tersebut.
3. Saat ini di setiap Daerah telah memiliki organisasi atau kelembagaan SATLAK PB, bahkan di setiap Propinsi telah memiliki kelembagaan SATKORLAK sebagai tindak lanjut Kep Pres Bakornas PBP. Namun, bagaimana organisasi atau kelembagaan penanggulangan bencana yang ada, baik di Pusat, Propinsi dan Kabupaten/Kota bekerja secara efektif sesuai dengan yang diharapkan, kiranya perlu dikaji ulang dalam rangka pembaharuan upaya penanggulangan bencana yang lebih baik dalam menangani bencana di Daerah atau yang bersifat bencana nasional.
4. Pelibatan peran serta masyarakat adalah hal yang sangat mutlak. Ini merupakan "solusi membumi" bagi penanggulangan bencana alam. Langkah-langkah penanggulangan bencana mulai tahap pra, saat terjadi, dan pasca bencana berbasis masyarakat adalah hal yang harus dijadikan prioritas dalam menghadapi kerawanan bencana. Langkah-langkah yang bisa menjadi rujukan bagi masyarakat untuk menghadapi bahaya harus segera disebarluaskan, terutama bagi yang tinggal di daerah rawan bencana. Dengan pengetahuan, keterampilan dan penyediaan sumber daya memadai dari masyarakat diharapkan dampak yang ditimbulkan akibat bencana sejauh mungkin dapat diminimalisasi.

(<http://ejournal.unud.ac.id/soedirman.kelembagaanpenangananbencanayangideal.pdf>.)

## **E. Satuan Pelaksana Penanggulangan Bencana (SATLAK PB)**

### **1. Pengertian Satuan Pelaksana Penanggulangan Bencana Alam**

Upaya penanggulangan bencana di Indonesia secara koordinatif telah digariskan dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 83 Tahun 2005 Tentang Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana. Realisasinya pemerintah dengan berpedoman kepada peraturan tersebut telah membentuk Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi (BAKORNAS PB) pada tingkat pusat, Satuan Koordinasi Pelaksana Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi (SATKORLAK PB) pada tingkat provinsi dan Satuan Pelaksana Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi (SATLAK PB) di tingkat kabupaten.

Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi (BAKORNAS PB) adalah wadah koordinasi yang bersifat non struktural bagi penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Pada tingkat Pemerintah Daerah Tingkat I/ provinsi Penanganan Pengungsi yang diselanjutnya disebut dengan Satuan Koordinasi Pelaksana Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi SATKORLAK PB adalah wadah koordinasi yang bersifat non struktural bagi penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi di Propinsi, yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Gubernur, unsur-unsur sektoral di daerah koordinatif operasional bertanggung jawab kepada pemerintah daerah, dan teknis kepada masing-masing sektor departemennya. Pada tingkat Pemerintah Daerah tingkat 2/kabupaten terdapat Satuan Pelaksana Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi yang diselanjutnya disebut dengan SATLAK PB adalah wadah yang bersifat non structural bagi penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi di kabupaten / kota, yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada bupati / walikota,

Fungsi koordinasi baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, BAKORNAS PB untuk tingkat pusat dan SATKORLAK PB untuk tingkat daerah, merupakan forum koordinasi yang mengkoordinir dan memadukan kegiatan-kegiatan usaha dan upaya penanggulangan bencana yang secara

fungsional dilakukan oleh sektor masing-masing tanpa mengurangi wewenang dan tanggung jawabnya.

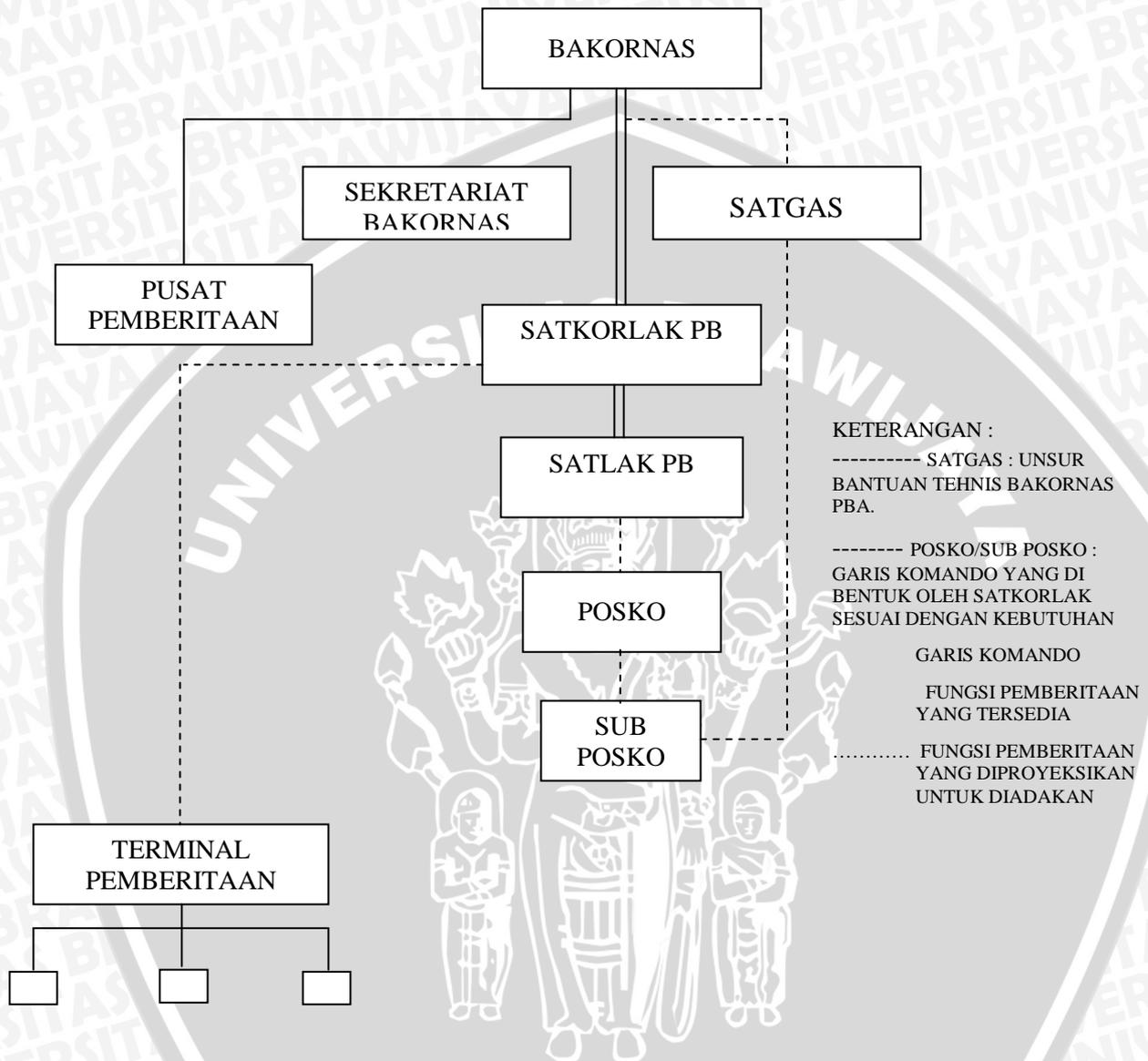
Usaha dan upaya penanggulangan bencana ini telah berkembang dimana kita tidak hanya mengutamakan atau menunggu terjadinya bencana untuk siap memberikan pertolongan, penyelamatan, dan bantuan kepada para korban dan penderita saja, tetapi terutama kita harus mampu mencegah terjadinya bencana, setidaknya mengurangi penderitaan dan kerusakan yang mungkin terjadi. Dalam hal ini kesiapsiagaan yang mengarah kepada peningkatan kemampuan dan ketrampilan para pejabat pengelola dan petugas atau aparat penanggulangan bencana bersama-sama dengan masyarakat, akan lebih dimantapkan. Begitu pula secara teknis, tenaga-tenaga terampil (*skill*) dimantapkan sesuai dengan persyaratan yang diperlukan untuk pelaksanaan tugas sektoralnya.

Dengan memperhatikan pengembangan usaha dan upaya penanggulangan bencana baik alam maupun kelalaian manusia, dikehendaki adanya peningkatan koordinasi dan keterpaduan pelaksanaan tugas-tugas sektoral, dalam hal ini BAKORNAS PB akan menjadi titik pusat dari segala kegiatan penanggulangan bencana. Maka secara nasional untuk masing-masing daerah, SATKORLAK PB akan menjadi titik pusat pengendalian semua kegiatan penanggulangan bencana di daerahnya, yang selanjutnya akan memusat ke BAKORNAS PB.



## 2. Struktur Organisasi Bakornas dan SATKORLAK PB

### Struktur Organisasi BAKORNAS di tingkat pusat



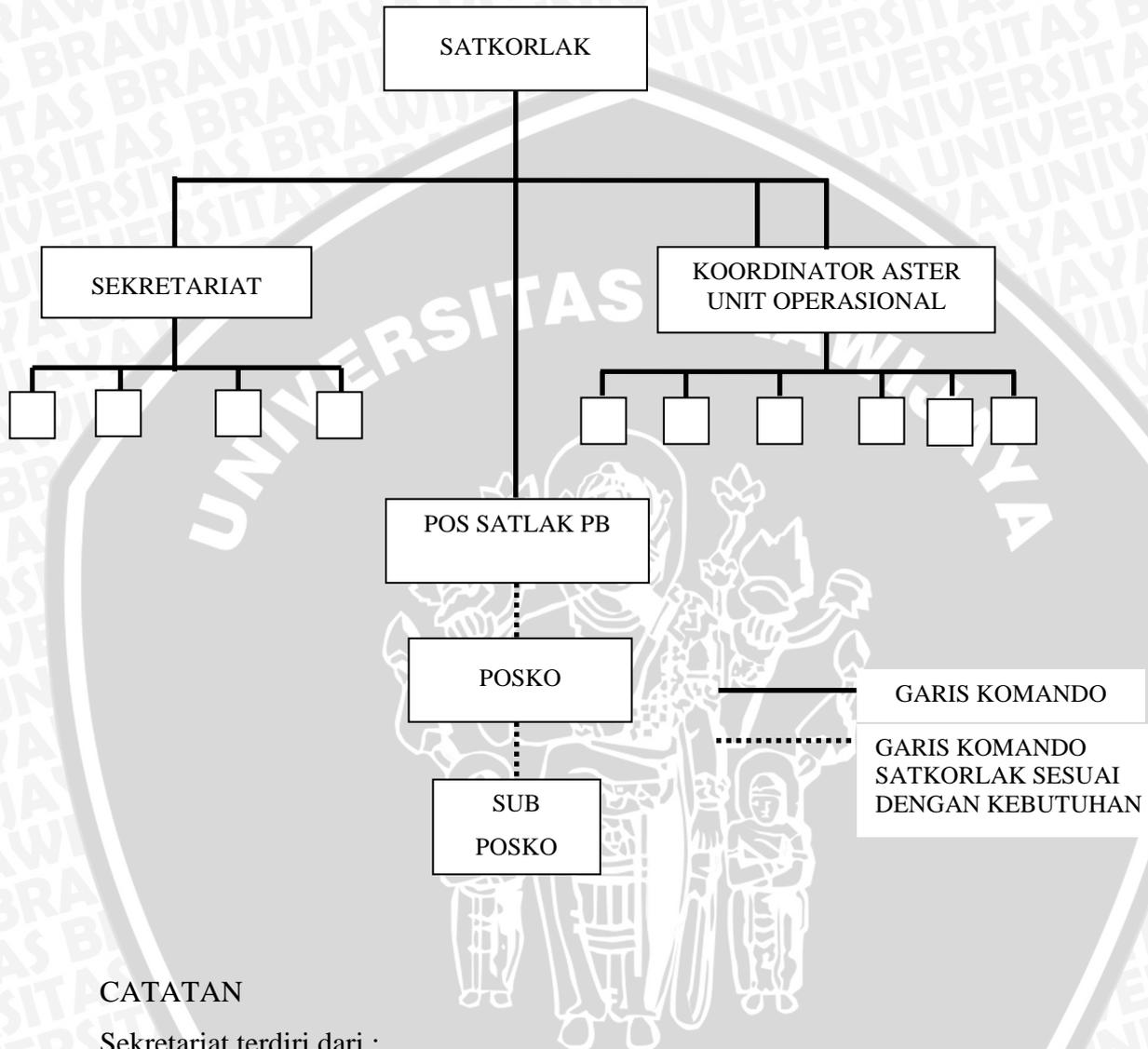
### CATATAN

Sekretariat terdiri dari :

1. Pengolahan Keuangan Rutin dan Kerumahtangaan SATKORLAK PB
2. Urusan Penerimaan dan Pengolahan Pemberitaan Serta Penerimaan dan Pengolahan Data dan Penyusunan Program-program Kegiatan
3. Urusan Statistik dan Dokumentasi
4. Urusan Penginventarisasian, Penerimaan dan Penyaluran Bantuan Bagi Para Korban Bencana Alam

5. Penyusunan Program Kerja Baik Preventif maupun Represif Disamping Sebagai Koordinator.

**Struktur Organisasi SATKORLAK di tingkat Provinsi**



**CATATAN**

Sekretariat terdiri dari :

1. Pengelolaan Keuangan Rutin dan Kerumahtanggaan SATKORLAK PB
2. Urusan Penerimaan dan Pengolahan Pemberitaan Serta Penerimaan dan Pengolahan Data dan Penyusunan Program-program Kegiatan.
3. Urusan Statistik dan Dokumentasi
4. Urusan Penginventarisasian, Penerimaan dan Penyaluran Bantuan Bagi Para Korban Bencana Alam
5. Penyusunan Program Kerja Baik Preventif maupun Represif Disamping Sebagai Koordinator.

Unit Operasional terdiri dari : (Satgas PB)

1. Unit pencarian penyelamatan, dan pengungsian para korban bencana alam (PMI dan Pemda)
2. Unit pemberian penampungan darurat, makanan, lauk-pauk, sanitasi lingkungan, kebutuhan peralatan pokok (Departemen Sosial, PMI, Pemda, PMR, dan sebagainya)
3. Pemberian bantuan pengobatan dan perawatan (Departemen Kesehatan, PMI, Pramuka)
4. Penginventarisasian kerusakan prasarana jalan, irigasi (Dinas Pengairan, Kesehatan, P & K, Pemda)
5. Unit penginventarisasian kerusakan pertanian rakyat (Dinas Pertanian)
6. Unit penanggung jawab keamanan (polisi, hansip, dan lain-lain)

BAKORNAS PB menyusun pedoman umum penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi. Departemen/instansi menyusun pedoman atau petunjuk teknis sesuai bidang tugasnya masing-masing. Berdasarkan Pedoman Umum dan Pedoman Teknis, SATKORLAK PB dan SATLAK PB menyusun petunjuk pelaksanaan Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi di wilayahnya.

Saat terjadi bencana, SATLAK PB mengendalikan tindakan penanggulangan dan melaporkan kepada SATKORLAK PB dan BAKORNAS PB. Apabila eskalasi meningkat, atau lingkup bencana meliputi lebih dari 2 kabupaten/kota, maka kendali penanganannya langsung oleh SATKORLAK PB. Jika bencana semakin meningkat dan berdampak nasional, maka BAKORNAS PB mengambil langkah penanganan secara koordinatif di tingkat pusat.

#### **E. Perspektif Peneliti**

Dalam rangka menanggulangi bencana alam, sesuai dengan otonomi daerah maka telah dibentuk Satuan Pelaksana Penanggulangan Bencana Alam (SATLAK PB) di tingkat kabupaten/kota, di seluruh Indonesia termasuk Kabupaten Jombang. Untuk menanggulangi bencana alam tersebut diperlukan pemahaman tentang karakteristik bencana alam itu sendiri. Di Kabupaten Jombang terdapat potensi bencana alam seperti banjir dan tanah longsor yang

penanggulangannya membutuhkan pemahaman tentang karakteristik bencana alam tersebut. Berangkat dari kasus tersebut peneliti berusaha mendiskripsikan dan menganalisis seberapa jauh kapasitas SATLAK PB Kabupaten Jombang dalam menyiapkan kepentingan untuk menanggulangi bencana alam sebelum bencana alam terjadi. Secara teori ketidaksiapan akan berdampak pada penanggulangan saat tanggap darurat dan pasca bencana sehingga merugikan banyak pihak. Untuk itu, hal-hal yang harus dipersiapkan antara lain kekuatan kelembagaan, mitigasi, adanya piranti pendukung dan kapasitas sumber daya manusia yang terlatih sehingga langkah preventif dalam menanggulangi bencana alam tersebut akan berjalan dengan baik.

