



**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN MITIGASI BENCANA  
GUNUNG SEMERU DI KABUPATEN LUMAJANG**

**DISERTASI  
DOKTOR ILMU ADMINISTRASI**

Oleh :

**SUHARI A Per Pen.,MM  
NIM.080930101008**

**PROGRAM DOKTOR ILMU ADMINISTRASI  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS JEMBER  
2017**

**DISERTASI**

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN MITIGASI BENCANA  
GUNUNG SEMERU DI KABUPATEN LUMAJANG**

Oleh :

**SUHARI A Per Pen.,MM**

Promotor, ;Prof. Dr. Hary Yuswadi, MA.

Co Promotor I ; Prof. Tatang A. Gumanti, M.Buss., Ph.D

Co Promotor II ; Prof. Dr. Syamsul Maarif, M.Si

**PERSEMBAHAN**

Kupersembahkan karya tulis ini kepada:

1. *Kedua orang, Bapak (Alm) Soemadi dan Ibu (Alm) Hj. Moesanah, serta Ibu HJ Sudarni Saidah terima kasih atas jasa dan tauladanya;*
2. *Keluarga Bapak Djayusman II, terima kasih atas doanya;*
3. *Bapak dan ibu guru dan dosen yang membaktikan dirinya pada kami;*
4. *Keluarga, istri, anak, menantu dan Naura Atika Hidayatullah tercinta yang ikut berjung bersama kami dalam mencari ilmu, dan*
5. *Teman sejawat Persatuan Perawat Nasional Indonesia, mahasiswa dan santri mari berbakti.*

**MOTTO**

***“SUBHANALLAH ALHAMDULILLAH,***

***Karena hidup ini hanya menjalani dengan semangat, maka  
bersukurlah dengan ikhlas. Dan berharaplaah ridha-Nya karena di  
dalam ridha itu ada kedamaian sejati”***

**(@Kanghari17)**



**PERNYATAAN**

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam naskah Disertasi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu Perguruan Tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah Disertasi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia Disertasi ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (DOKTOR) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU No. 20 Tahun 2003, pasal 25 ayat 2 dan pasal 70)

Jember, Juli 2017

Mahasiswa,

Suhari  
080930101008

**PENGESAHAN**

Disertasi berjudul “Implementasi Kebijakan Mitigasi Bencana Gunung Semeru di Kabupaten Lumajang” ini telah diuji dan disahkan pada:

Hari : Rabu  
Tanggal : 31 Juli 2017  
Tempat : FISIP Universitas Jember

Pimpinan Sidang

Promotor

Dr. Djoko Poernomo, M.Si  
NIP 196002 19198702 1 001

Prof. Dr. Hary Yuswadi, MA.  
NIP 19520727 198703 1 003

Co Promotor I

Co Promotor II

Prof. Tatang A. Gumanti, M.Buss., Ph.D  
NIP 19661125 199103 1 002

Prof. Dr. Syamsul Maarif, M.Si

Penguji Utama

Penguji Anggota

Dr. Sutomo, M.Si  
NIP 19650312 198103 1 003

Dr. Akhmad Toha, M.Si  
NIP 19571227 198802 1 001

Penguji Anggota

Penguji Luar/Tamu

Dr. Sasongko, M.Si.  
NIP 19570407 198609 1 001

Prof. Dr. Soesilo Zauhar, MSi  
NIP 19540306 197903 1 005

Mengesahkan  
Dekan FISIP Universitas Jember

Dr. Ardiyanto, M.Si  
NIP 19580810 198702 1 002

## RINGKASAN

**Implementasi Kebijakan Mitigasi Bencana Gunung Semeru di Kabupaten Lumajang;** Suhari, 080930101008; 2017: 292' Halaman; Program Studi Doktor, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Jember.

Penelitian ini bertujuan dua hal, yaitu (1) mengeksplorasi dan mendeskripsikan implementasi kebijakan mitigasi bencana Gunung Api Semeru di Kabupaten Lumajang; (2) untuk mengeksplorasi dan mendeskripsikan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan mitigasi bencana Gunung Api Semeru di Kabupaten Lumajang. Paradigma dan jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah paradigm *non-positivist* dengan jenis penelitian kualitatif. Metode pengumpulan data dengan metode observasi, wawancara, dan rekaman arsip. Penelitian ini menggunakan metode analisis data interaktif yang dikemukakan oleh Miles dan Huberman. Dalam metode analisis data interaktif terdapat beberapa aktivitas/kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh penulis, yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa: *Pertama*, mitigasi bencana Gunung Semeru dalam implementasinya hingga saat ini masih belum optimal belum optimal dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Lumajang dengan melibatkan para pihak, hal tersebut menyebabkan mitigasi bencana Gunung Semeru cenderung dilakukan secara parsial oleh pemerintah dan masyarakat, di mana Pemerintah Kabupaten Lumajang bergerak berdasarkan kehendaknya sendiri, dengan kurang memperhatikan kepentingan dan kebutuhan masyarakat di sekitar Gunung Semeru. Dampak dari kurang responnya Pemerintah Kabupaten Lumajang dalam mitigasi Gunung Semeru menyebabkan masyarakat melakukan upaya mitigasi berdasarkan kemampuan dan pemahaman sendiri (*local wisdom*). *Kedua*, kendala yang menyebabkan belum optimalnya implementasi kebijakan mitigasi bencana Gunung Semeru disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain: 1). Dalam implementasi kebijakan mitigasi bencana Gunung Semeru koordinasi Pemerintah Kabupaten Lumajang dengan pemerintah pusat efektif atau kurang sinergis. 2). Respon Pemerintah Kabupaten Lumajang dalam implementasi mitigasi bencana Gunung Semeru masih lamban dan kurang sigap, hal tersebut terlihat dari lebih tanggapnya pihak di luar Pemerintah Kabupaten Lumajang dalam memberikan bantuan pada saat terjadinya bencana, bahkan seringkali bantuan yang dijanjikan oleh Pemerintah Kabupaten Lumajang tak kunjung terealisasi. 3). Alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk kebencanaan masih sangat minim. 4). Pemahaman masyarakat akan mitigasi bencana masih rendah, penyebab dari rendahnya sebagian besar pemahaman masyarakat akan mitigasi

bencana, karena dalam mitigasi bencana Gunung Semeru cenderung hanya melibatkan tokoh-tokoh atau elit masyarakat saja, dengan abai melibatkan masyarakat secara umum, khususnya keluarga.

Implikasi teoritis pada penelitian ini adalah sebagai berikut: Model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn ternyata kurang memadai jika digunakan untuk menganalisis mitigasi bencana di Gunung Semeru. Karena dalam model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Van Meter lebih berorientasi pada komunikasi (pusat dan daerah), sikap pemerintah daerah dan dana, padahal berdasarkan hasil riset yang dilakukan oleh peneliti menunjukkan bahwa untuk mengefektifkan implementasi kebijakan mitigasi bencana pada Gunung Semeru tidak cukup dengan adanya komunikasi (pusat dan daerah), sikap pemerintah daerah dan dana saja. Namun perlu adanya aspek lain, yang dalam penelitian ini sangat penting, yakni dukungan dari lingkungan di mana kebijakan tersebut akan dilaksanakan atau peneliti menyebutnya dengan lingkungan kebijakan. Dengan tidak adanya dukungan atau pelibatan para pihak yang ada di lingkungan sekitar, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berjalan secara optimal, hal tersebut terbukti terjadi dalam implementasi kebijakan mitigasi bencana Gunung Semeru, pelibatan elit masyarakat saja dalam proses mitigasi bencana Gunung Semeru menyebabkan implementasi kebijakan belum mampu menyelesaikan masalah penanggulangan bencana Gunung Semeru, ditambah lagi kurang optimalnya atau buruknya komunikasi antar pusat dan daerah, sikap kurang respon Pemerintah Kabupaten Lumajang dan minimnya support dana dalam mitigasi bencana Gunung Semeru, menjadi akumulasi buruknya implementasi kebijakan mitigasi bencana di Gunung Semeru. Berdasarkan atas analisis teoritis implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn dan hasil temuan lapangan dapat ditarik benang merah bahwa dalam Model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn perlu adanya tambahan variabel yang lebih tegas dan mendetail terkait lingkungan, yakni dukungan lingkungan kebijakan secara komprehensif, bahwa implementasi kebijakan mitigasi bencana Gunung Semeru dukungan lingkungan dapat diartikan secara lebih tegas adalah lingkungan yang mampu melibatkan seluruh *stakeholders* yang ada di daerah mitigasi bencana untuk dapatnya dilibatkan dan terlibat dalam mitigasi bencana Gunung Semeru, hal tersebut penting guna mengetahui kebutuhan *stakeholders* dalam mitigasi bencana Gunung Semeru dan nantinya pula para *stakeholders* tersebut juga terlibat aktif dalam seluruh tahapan mitigasi bencana Gunung Semeru.

**Kata Kunci:** *Implementasi kebijakan, mitigasi, berbasis masyarakat*



## SUMMARY

**Implementation of Mount Semeru Disaster Mitigation Policy in Lumajang Regency**; Suhari, 080930101008; 2017: 292 Page; Doctoral Program, Faculty of Social and Political Sciences, University of Jember

This study aims at two things, namely (1) to execute and describe the implementation of disaster mitigation policy of Semeru Volcano in Lumajang District; (2) to explore and describe the factors influencing the implementation of Semeru Volcano mitigation policy in Lumajang District. Paradigm and type of research used in this research is non-positivist paradigm with type of qualitative research. Methods of data collection with the method of observation, interview, and recording archives. This research uses interactive data analysis method proposed by Miles and Huberman. In the method of interactive data analysis there are several activities / activities are done continuously by the author, namely data reduction, data presentation, and withdrawal of conclusions / verification. The result of the research concludes that: First, Mount Semeru disaster mitigation in its implementation until now still not optimal yet optimal done by Lumajang Regency Government involving the parties, it is caused by Mount Semeru disaster mitigation tends to be done partially by government and society, Lumajang Regency moves based on its own will, with less attention to the interests and needs of the community around Mount Semeru. The impact of the lack of response Lumajang District Government in Mount Semeru mitigation causes the community to make mitigation efforts based on the ability and understanding itself (local wisdom). Second, the cause of not optimal implementation of Mount Semeru disaster mitigation policy is caused by several factors, among others: 1). In the implementation of Mount Semeru disaster mitigation policy coordination Lumajang District Government with the central government effective or less synergistic. 2). The response of Lumajang Regency Government in the implementation of Mount Semeru disaster mitigation is still slow and inadequate, it can be seen from the more responsive parties outside Lumajang Regency Government in giving aid during the disaster, and often the aid promised by Lumajang Regency Government is never realized. 3). The allocation of Regional Revenue and Expenditure Budget (APBD) for disaster is still minimal. 4). The public perception of disaster mitigation is still low, the cause of the low level of most people's understanding of disaster mitigation, because in Semeru disaster mitigation tends to involve only the public figures or elites, by ignoring the community in general, especially the family.

The theoretical implications of this research are as follows: The policy implementation model proposed by Van Meter and Van Horn was inadequate when used to analyze the disaster mitigation in Mount Semeru. Because in the policy implementation model proposed by Van Meter more oriented to communications (central and local), the attitude of local government and funds, whereas based on the results of research conducted by researchers showed that to streamline the implementation of disaster mitigation policy on Mount Semeru is

not enough with the communication (central and regional), local government attitudes and funds only. But there is another aspect, which in this research is very important, namely the support of the environment in which the policy will be implemented or the researchers call it the policy environment. In the absence of support or involvement of the existing parties in the surrounding environment, the implementation of the policy will not run optimally, it is proven to occur in the implementation of Mount Semeru disaster mitigation policy, the involvement of the community elite only in the process of Mount Semeru disaster mitigation caused the implementation of the policy yet able to solve the problem of Mount Semeru disaster management, plus the less optimal or poor communication between the central and regional, the lack of response of Lumajang District Government and the lack of fund support in Mount Semeru disaster mitigation, became the accumulation of bad implementation of disaster mitigation policy at Gunung Semeru. Based on the theoretical analysis of policy implementation put forward by Van Meter and Van Horn and the findings of the field can be drawn red thread that in the implementation of the Policy Model proposed by Van Meter and Van Horn need to add a more firm and detailed variables related to the environment, namely environmental support the policy of komfrehenship, that the implementation of disaster mitigation policy of Mount Semeru environmental support can be interpreted more explicitly is the environment that is able to involve all stakeholders in the area of disaster mitigation to be involved and involved in disaster mitigation Gunung Semeru, it is important to know the needs of stakeholders in Mount Semeru disaster mitigation and later also the stakeholders are also actively involved in all stages of disaster mitigation Mount Semeru.

***Keywords: Policy implementation, mitigation, community based***

## PRAKATA

Puji Syukur kami sampaikan ke hadirat Tuhan YME, berkat rahmat dan hidayah dari Nya, penulis dapat menyelesaikan tugas Disertasi dengan judul Implementasi Mitigasi Bencana Gunung Semeru di Kabupaten Lumajang dengan baik. Tugas yang harus diselesaikan dengan harapan dapat memberi kontribusi keilmuan dalam bidang Administrasi pada akhir studi Program Doktor di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Jember.

Selama proses penyusunan, mulai dari rencana hingga penyusunan Disertasi ini tidak lepas dari arahan dan bimbingan dari Promotor dan Co-Promotor serta pihak-pihak yang telah memberikan kontribusi dalam penyelesaian Disertasi ini, sehingga penulis patut berterima kasih kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Harry Yuswadi.,MA selaku Promotor ,yang telah memberikan support mental dan ilmu kepada kami.
2. Bapak Prof. Tatang A. Gumanti.,M.Buss.,Acc.,PhD.,sebagai Co Promotor 1, dengan cermat membimbing dan mendorong terselesainya tugas akhir
3. Bapak Profesor Dr. Syamsul Maarif, M.Si. sebagai Co Promotor 2. Yang telah memberikan semangat dan motivasi mental profesional seorang doktor.
4. Bapak Ibu Dosen dan Pengelola Program Doktoral Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Univesitas Jember sebagai penanggung jawab dan pengemban amanah dalam pengembangan ilmu Administrasi di S3 Unej Jember
5. Bapak Rektor Universitas Jember dan Dekan FISIP Universitas Jember
6. Bapak Bupati Lumajang, yang memberikan ijin kepada penulis untuk melaksanakan studi Program Doktoral Ilmu Administrasi di FSIP pada Universitas Jember
7. Kepala Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Lumajang, selaku pengambil keputusan dalam kebencanaan di Kabupaten Lumajang yang telah memberikan ruang dalam menggali konsep dan implementasi kebijakan mitigasi di Kabupaten Lumajang.

8. Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Lumajang, selaku atasan yang telah memberikan kesempatan bagi penulis untuk melaksanakan pendidikan.
9. Direktur Akademi Keperawatan Pemkab Lumajang, yang telah memberikan bantuan dana maupun support secara kedinasan, dan rekan rekan dosen serta staf kependidikan yang selalu membantu baik secara moral maupun spiritual.
10. Keluarga: Bapak (alm) Ibu , Mertua (alm), Istri (alm) , yang telah berjasa dalam kehidupan kami dan anak , cucu dan istri tercinta yang setia dengan sabar memberikan segalanya
11. Serta para sahabat yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang telah membantu penyelesaian disertasi ini.

Peneliti menyadari, pasti ada ketidak sempurnaan dalam penyusunan disertasi ini sehingga penulis mengharap masukan dan kontribusinya agar Disertasi ini dapat memberikan sumbangan ilmu yang positif bagi khususnya Ilmu Administrasi, dalam hal Kebijakan Publik Penanggulangan Bencana.

Jember, Juli 2017

Penulis

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN LEMBAR PERSETUJUAN.....	ii
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	iii
HALAMAN MOTTO.....	iv
HALAMAN PERNYATAAN.....	v
HALAMAN PENGESAHAN.....	vi
RINGKASAN.....	vii
SUMMARY.....	ix
PRAKATA.....	xi
DAFTAR ISI.....	xiii
DAFTAR GAMBAR.....	xvi
DAFTAR TABEL.....	xvii
DAFTAR SINGKATAN.....	xviii
DAFTAR TABEL.....	xx

### **BAB 1. PENDAHULUAN**

1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	16
1.3 Tujuan Penelitian.....	17
1.4 Manfaat Penelitian.....	17

### **BAB 2. KAJIAN PUSTAKA**

2.1 Kajian Penelitian Terdahulu.....	19
2.2 Dinamika Paradigmatik Administrasi Publik.....	26
1. Paradigma <i>Old Public Administration</i> .....	27
2. Paradigma <i>New Public Management</i> .....	29
3. Paradigma <i>New Public Service dan Governance</i> .....	30
2.3 Konsep dan Teori Kebijakan Publik.....	31
2.4 Konsep dan Teori Implementasi Kebijakan Publik.....	36
2.5 Model-Model Implementasi Kebijakan Publik.....	42
2.5.1 Model Implementasi Kebijakan Menurut Mazmanian dan Sabatier (2008).....	42
2.5.2 Model Implementasi Kebijakan Menurut Grindle.....	44
2.5.3 Model Implementasi Kebijakan George Edward III.....	45
2.5.4 Model Implementasi Kebijakan Van Meter & Van Horn.....	51
2.6 Konsep Bencana Gunung Berapi.....	56
a. Bahaya Utama (Primer).....	56
b. Bahaya Ikutan (Sekunder).....	58
2.7 Manajemen Bencana ( <i>Disaster Management</i> ).....	59

2.8 Kebijakan Mitigasi Bencana .....	63
2.8.1 Mitigasi Struktural .....	64
2.8.2 Mitigasi Non Struktural .....	65
2.8.3 Tujuan Utama dan Mitigasi Bencana .....	66
2.9 Kebijakan Penanggulangan dan Mitigasi Bencana Kabupaten Lumajang .....	68
2.10 Program Desa Tangguh Bencana .....	75
2.11 Kerangka Berfikir Teoritis .....	80

### **BAB 3. METODE PENELITIAN**

3.1 Jenis Penelitian .....	83
3.2 Jenis dan Sumber Data .....	84
3.3 Lokasi Penelitian .....	84
3.4 Fokus Penelitian dan Unit Analisis .....	85
3.5 Teknik Pemilihan Informan .....	85
3.6 Teknik Pengumpulan Data .....	86
3.6.1 Wawancara Mendalam ( <i>Indept Interview</i> ) .....	86
3.6.2 <i>Focus Group Discussion</i> .....	86
3.6.3 Observasi .....	87
3.6.4 Dokumen / Rekaman Arsip .....	87
3.7. Metode Analisis Data .....	88
3.7.1 Reduksi Data .....	89
3.7.2 Penyajian Data .....	89
3.7.3 Penarikan Kesimpulan dan making connection .....	89
3.8. Uji Keabsahan Data .....	90
3.9 Triangulasi .....	90

### **BAB 4. DESKRIPSI LOKASI DAN OBJEK PENELITIAN**

4.1 Gambaran Umum Kabupaten Lumajang .....	92
4.1.1 Letak dan Keadaan Geografis .....	92
4.1.2 Keadaan Cuaca di Kabupaten Lumajang .....	96
4.1.3 Kependudukan Kabupaten Lumajang .....	97
4.2 Profil BPBD Kabupaten Lumajang .....	101
4.3 Kebijakan Pemerintah Kabupaten Lumajang dalam Mitigasi Bencana Gunung Semeru .....	106
4.3.1 Analisis Bencana Gunung Semeru Kabupaten Lumajang .....	106
4.3.2 Proses Mitigasi Bencana Gunung Semeru Kabupaten Lumajang .....	112
4.4 Existing Model Kebijakan Mitigasi Kebijakan Mitigasi Bencana Gunung Semeru Kabupaten Lumajang .....	117

**BAB 5 IMPLEMENTASI KEBIJAKAN MITIGASI BENCANA DI  
KABUPATEN LUMAJANG**

5.1 Arah Manajemen Bencana Di Kabupaten Lumajang .....	120
5.2 Sinergi Stakeholder Pemerintah Daerah Dalam Penanggulangan Bencana Letusan Gunung Berapi Di Kabupaten Lumajang .....	131
5.3 Koordinasi Antar Lembaga Dalam Mitigasi Bencana Daerah .....	138
5.4 Pembentukan Dan Pemberdayaan Forum Peduli Bencana Indonesia (FPBI).....	144
5.5 Implementasi Program Desa Tangguh Bencana .....	147
5.6 Program Desa Tangguh di Kabupaten Lumajang .....	153

**BAB 6 KENDALA IMPLEMENTASI MITIGASI BENCANA GUNUNG  
SEMERU**

6.1 Kondisi Jaringan dan Jalur Komunikasi Wilayah Bencana Kurang Lancar.....	156
6.2 Respon Pemerintah Daerah Dalam Mitigasi Penanggulangan Bencana Rendah .....	163
6.3 Minimnya Alokasi Dan Realisasi Pendanaan Dalam Mitigasi Bencana .....	180
6.4 Implementasi Program-program Bencana Berbasis Masyarakat Cenderung Elitis dan Kurang Menyentuh Masalah Mendasar .....	187
6.5 Rumusan Proposisi Mayor .....	193
6.6 Dialog Teoritis, .....	195
6.7 Recommended Model .....	204

**Bab 7 PENUTUP**

7.1 Simpulan .....	207
7.2 Implikasi Teoritis .....	208
7.3 Implikasi Praktis .....	209
7.4 Saran.....	209
DAFTAR PUSTAKA .....	211

**DAFTAR GAMBAR**

Gambar 2.1	Proses penyusunan kebijakan Publik .....	35
Gambar 2.2	Model Implementasi Kebijakan Daniel Mazmanian Dan Sabatier .....	43
Gambar 2.3	Model Implementasi Kebijakan George Edward III.....	46
Gambar 2.4	Model Implementasi Kebijakan Van Meter Dan Van Horn .....	52
Gambar 2.5	Komponen Sistem Penanggulangan Bencana Desa.....	76
Gambar 2.6	Strategi Implementasi Desa Tangguh Bencana.....	77
Gambar 2.7	Kerangka Berfikir Konseptual .....	81
Gambar 4.1	Peta Kabupaten Lumajang .....	91
Gambar 4.2	Struktur Organisasi BPBD Kabupaten Lumajang .....	103
Gambar 4.3	Peta Daerah Rawan Bencana .....	106
Gambar 4.4	Daerah Gunung Api .....	107
Gambar 4.5	Existing Model Kebijakan Mitigasi Gunung Semeru Lumajang.....	118
Gambar 6.1	Hubungan Antara Proposisi Minor dan Mayor.....	194
Gambar 6.2	Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn .....	198
Gambar 6.3	Implementasi Kebijakan Mitigasi Bencana Berdasarkan Teori Van Meter dan Van Horn yang Dikembangkan.....	199
Gambar 6.4	Recomended Model Kebijakan Mitigasi Bencana Gunung Semeru Lumajang .....	206

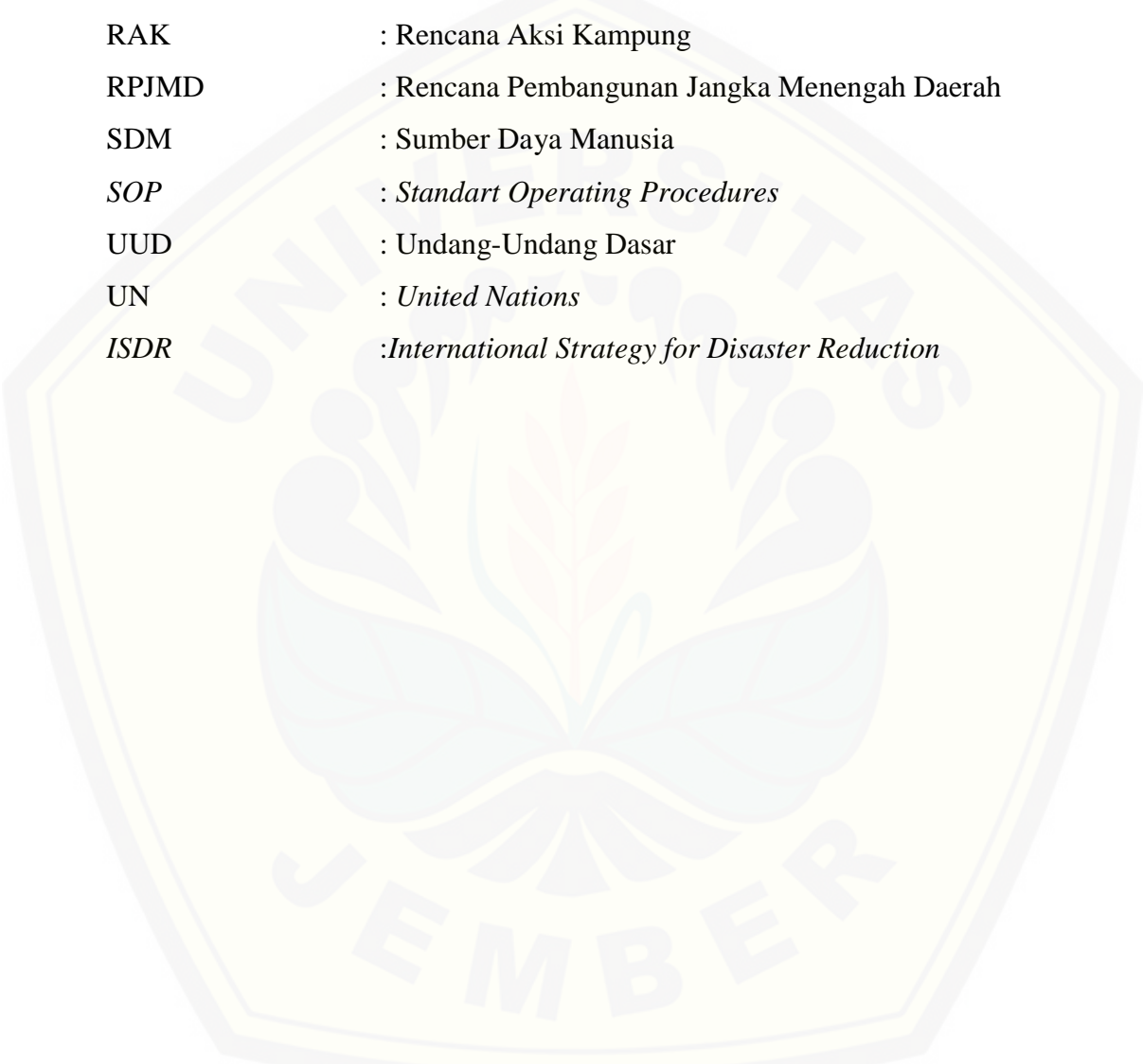


**DAFTAR TABEL**

Tabel 2.1	Ringkasan Penelitian Terdahulu .....	25
Tabel 2.2	Kegiatan dan Agenda Implementasi .....	77
Tabel 4.1	Nama, Luas dan Jumlah Desa PerKecamatan di Kabupaten Lumajang.....	95
Tabel 4.2	Jumlah Penduduk Kabupaten Lumajang .....	99
Tabel 4.3	Jumlah Pegawai Berdasarkan Pendidikan .....	104
Tabel 4.4	Jumlah Penduduk Terancam Pada Erupsi Gunung Semeru .....	108
Tabel 4.5	Kerusakan Fasilitas Kecamatan Candipuro .....	110
Tabel 4.6	Kerusakan Fasilitas Kecamatan Pronojiwo .....	111
Tabel 4.7	Kerusakan Fasilitas Kecamatan Pasrujambe .....	111
Tabel 4.8	Kerusakan Fasilitas Kecamatan Tempeh.....	111

## DAFTAR SINGKATAN

AHP	: <i>Analytical Hierarchy Proses</i>
APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
ADPC	: <i>Asian Disaster Preparedness Center</i>
BNPB	: Badan Nasional Penanggulangan Bencana
BPKKP	: Badan Penolong Keluarga Korban Perang
BP2BAP	: Badan Pertimbangan Penanggulangan Bencana
Bakornas PBA	: Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan
Bappeda	: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
BPBD	: Badan Penanggulangan Bencana Daerah
CBD	: <i>Community Base Development</i>
DPL	: Dari permukaan air laut
DAS	: Daerah Aliran Sungai
DSS	: <i>Decision Support System</i>
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
EWS	: <i>Early Warning System</i>
FPBI	: Forum Peduli Bencana Indonesia
FGD	: <i>Focus Group Discussion</i>
HFA	: Hyogo Framework for Action
ISDR	: <i>International Strategy for Disaster Reduction</i>
RAN PRB	: Rencana Aksi Nasional Pengurangan Risiko
PRB	: pengurangan resiko bencana
PB	: Penanggulangan Bencana
SPPK	: Sistem pendukung pengambilan keputusan
NPM	: <i>New Public Management</i>
NPS	: <i>New Public Service</i>
NKRI	: Negara Kesatuan Republik Indonesia
OPA	: <i>Old Public Administration</i>
Otoda	: Otonomi Daerah
Perda	: Peraturan Daerah



Perka	: Peraturan Kepala
PRB	: Pengurangan Risiko Bencana
PMI	: Palang Merah Indonesia
OPD	: Organisasi Perangkat Daerah
RPB	: Rencana Penanggulangan Bencana
RAK	: Rencana Aksi Kampung
RPJMD	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
SDM	: Sumber Daya Manusia
SOP	: <i>Standart Operating Procedures</i>
UUD	: Undang-Undang Dasar
UN	: <i>United Nations</i>
ISDR	: <i>International Strategy for Disaster Reduction</i>

## DAFTAR ISTILAH

- Mitigasi : Serangkaian upaya untuk mengurangi resiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana.
- Penanggulangan Bencana : Suatu proses yang dinamis, terpadu dan berkelanjutan untuk meningkatkan kualitas langkah-langkah yang berhubungan dengan penanganan, merupakan rangkaian kegiatan yang meliputi pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan, tanggap darurat, rehabilitasi dan pembangunan kembali.
- Erupsi : Letusan gunung berapi ataupun semburan minyak dan uap panas dari dalam perut bumi.

## BAB I PENDAHULUAN

### 1. 1. Latar belakang

Bencana sering diidentikkan dengan suatu hal yang terjadi karena alam dan berada di luar kontrol manusia. Menurut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana pasal 1, bencana diartikan sebagai peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam atau mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat, baik yang disebabkan oleh faktor alam dan/atau non-alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis. Menurut *International Strategy for Disaster Reduction (ISDR)* (2004), bencana merupakan suatu gangguan serius terhadap keberfungsian suatu masyarakat, sehingga menyebabkan kerugian yang meluas pada kehidupan manusia dari segi materi, ekonomi, atau lingkungan dan yang melampaui kemampuan masyarakat yang bersangkutan untuk mengatasi dengan menggunakan sumberdaya mereka sendiri. Sementara *Asian Disaster Preparedness Center (ADPC)* mendefinisikan bencana sebagai “*The serious disruption of the functioning of society, causing widespread human, material or environmental losses, which exceed the ability of the affected communities to cope using their own resources*” (Abarquez dan Murshed, 2004:154). Berdasarkan beberapa pengertian tersebut, bencana mengandung tiga aspek dasar, yaitu: (1) terjadinya peristiwa atau gangguan yang mengancam dan merusak (*hazard*), (2) peristiwa atau gangguan tersebut mengancam kehidupan, penghidupan, dan fungsi dari masyarakat dan (3) ancaman tersebut mengakibatkan korban dan melampaui kemampuan masyarakat untuk mengatasi dengan sumber daya mereka (Abarquez dan Murshed, 2004). Adapun wujudnya, UNDP (2011:4-7) menguraikan bahwa bencana alam dapat berwujud berbagai jenis seperti gempa bumi (baik tektonik maupun vulkanik), tsunami, banjir, kekeringan, angin topan, tanah longsor, dan gunung berapi.

Bencana dapat terjadi karena ada dua kondisi, yaitu adanya peristiwa atau gangguan yang mengancam dan merusak (*hazard*) dan adanya kerentanan (*vulnerability*) masyarakat. Apabila terjadi *hazard*, tetapi masyarakat tidak rentan,

maka berarti masyarakat dapat mengatasi sendiri peristiwa yang mengganggu. Sementara apabila kondisi masyarakat rentan, tetapi tidak terjadi peristiwa yang mengancam, maka tidak akan terjadi bencana. Bencana yang terjadi ada pula yang disebabkan oleh kegagalan pengawasan dan kemampuan untuk mengenali gejala dan potensi risiko bencana yang bisa saja terjadi setiap waktu. Oleh karena itu, kemampuan untuk mencegah bencana atau mengurangi potensi kerusakannya dapat diwujudkan melalui sistem mitigasi yang baik.

Bencana dapat menyebabkan beberapa hal yaitu: (1) berubahnya pola-pola kehidupan dari kondisi normal, (2) merugikan harta/benda/jiwa manusia, (3) merusak struktur sosial komunitas, serta (4) memunculkan lonjakan kebutuhan pribadi/komunitas. Bencana cenderung terjadi pada komunitas yang rentan, dan akan membuat komunitas semakin rentan. Kerentanan komunitas diawali oleh kondisi lingkungan fisik, sosial dan ekonomi yang tidak aman yang melekat padanya. Kondisi tidak aman tersebut terjadi karena tekanan dinamis internal maupun eksternal, misalnya di komunitas institusi lokal kurang berkembang dan kurang dimilikinya ketrampilan tepat. Tekanan dinamis terjadi karena terdapat akar permasalahan yang menyertainya. Akar permasalahan internal umumnya karena komunitas tidak mempunyai akses sumberdaya, struktur dan kekuasaan, sedang secara eksternal penyebabnya bisa jadi karena sistem politik dan ekonomi yang tidak tepat. Oleh karena itu, penanggulangan bencana perlu dilakukan secara menyeluruh dengan meningkatkan kapasitas dan menangani akar permasalahan untuk mereduksi risiko secara total .

Kesadaran dan upaya pengurangan risiko bencana telah dimulai dengan peluncuran buku Rencana Aksi Nasional Pengurangan Risiko Bencana (RAN PRB) pada 24 Januari 2007 oleh Bappenas dan Bakornas Penanggulangan Bencana sebagai respon dari pemerintah terhadap upaya pengurangan risiko bencana seperti yang dimandatkan oleh *Hyogo Framework for Action*. Lebih lanjut pada April 2007, Pemerintah mengeluarkan UU No. 24/2007 tentang Penanggulangan Bencana yang menjadi tonggak sejarah dalam upaya pengurangan risiko bencana di Indonesia, dan diikuti dengan peraturan turunannya dan juga dibentuknya sebuah Badan Nasional Penanggulangan

Bencana (BNPB). Menurut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 pasal 5. Penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi. Hal itu berarti penanggulangan bencana juga merupakan kebijakan yang harus diselenggarakan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, lembaga usaha dan internasional.

Selanjutnya, posisi kebijakan penanggulangan bencana semakin kokoh dengan dikeluarkannya peraturan-peraturan tingkat Nasional sebagai sumber hukum dan penjabaran dari Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 (BNPB,2008), yaitu sebagai berikut.

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana.
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 22 tahun 2007 tentang Pendanaan Dan Bantuan Bencana.
- c. Peraturan pemerintah Nomor 23 tahun 2007 tentang Peran Lembaga Pemerintah dan lembaga Asing Non Pemerintah.
- d. Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 145/MENKES/SK/I/2007 tentang Pedoman Penanggulangan Bencana Mitigasi bencana

Setiawan (2011:73), menjabarkan adanya tiga dimensi baru dari rangkaian peraturan tersebut di atas, yaitu (1) penanggulangan bencana sebagai sebuah upaya menyeluruh dan pro aktif dimulai dari pengurangan risiko bencana, tanggap darurat, rehabilitasi dan rekonstruksi; (2) penanggulangan bencana sebagai upaya yang dilakukan bersama oleh para pemangku kepentingan dengan peran dan fungsi yang saling melengkapi; (3) penanggulangan bencana sebagai bagian dari proses pembangunan sehingga mewujudkan ketahanan (*resilience*) terhadap bencana. Ketiga dimensi tersebut harus dijelaskan secara terintegrasi lintas sektoral lintas lini, baik pusat, provinsi maupun kabupaten/kota, agar tiap elemen tidak terkesan jalan sendiri.

Berkaitan dengan hal tersebut, sudah seharusnya provinsi dan kabupaten / kota yang berpotensi bencana menempatkan penanggulangan bencana sebagai

prioritas dan mulai mengembangkan kebijakan, strategi, dan operasi penanggulangan bencana tingkat Daerah sesuai dengan arah pengembangan kebijakan di tingkat nasional. Upaya penanggulangan bencana di daerah perlu dimulai dengan adanya kebijakan daerah yang bertujuan menanggulangi bencana sesuai dengan peraturan yang ada. Strategi yang ditetapkan daerah dalam menanggulangi bencana perlu disesuaikan dengan kondisi daerah.

Operasi penanggulangan bencana secara nasional harus dipastikan berjalan efektif, efisien dan berkelanjutan. Untuk mendukung pengembangan sistem penanggulangan bencana yang mencakup kebijakan, strategi, dan operasi secara nasional mencakup pemerintah pusat dan daerah perlu dimulai dengan mengetahui sejauh mana penerapan peraturan terkait dengan penanggulangan bencana di daerah. Selanjutnya kebijakan, strategi dan operasi tersebut harus sesuai dengan komitmen global yang dicanangkan oleh Perserikatan Bangsa bangsa (*United Nation*) dalam *International Strategy for Disaster Reduction* (ISDR) sebagai bentuk implementasi dari Kerangka Kerja Aksi Hyogo 2005-2015, dalam membangun ketangguhan bangsa dan komunitas terhadap bencana (ISDR, 2007). Selama ini, penerapan kebijakan, strategi dan operasi penanggulangan bencana di Indonesia masih ditemukan adanya ketidaksinkronan dan kerancuan perundangan sehingga dapat menjadikan “*Bottle Neck*” (Samsul Maarif wawancara Kepala BNPB 16/2/ 2009).

Kebijakan, strategi dan operasi strategi dalam penanggulangan bencana sebagaimana dimaksud semakin penting untuk diperhatikan, khususnya pada fase mitigasi/pengurangan resiko bencana (PRB), yang mana fase ini adalah fondasi bagi fase-fase berikutnya. Fase pengurangan resiko bencana/mitigasi pada akhir-akhir ini semakin mendapat perhatian, karena diyakini bahwa dampak bencana akan jauh berkurang jika resiko dapat diminimalisis. Pengurangan Risiko Bencana (PRB) adalah sebuah pendekatan sistematis untuk mengidentifikasi, mengkaji, dan mengurangi risiko-risiko bencana. PRB bertujuan untuk mengurangi kerentanan sosial dan ekonomi terhadap bencana, meningkatkan kemampuan dan ketahanan sosial dan ekonomi terhadap bencana serta menangani bahaya lingkungan maupun bahaya lainnya. Pengurangan risiko bencana (*disaster risk*



*reduction*) merupakan suatu pendekatan praktis sistematis untuk mengidentifikasi atau mengenali, mengkaji dan mengurangi risiko yang ditimbulkan akibat kejadian bencana. Tujuan pengurangan risiko bencana adalah untuk mengurangi kerentanan-kerentanan sosial ekonomi terhadap bencana dan menangani bahaya-bahaya lingkungan maupun yang lain yang menimbulkan kerentanan. Dalam implementasinya, mitigasi bencana merupakan tanggungjawab lembaga-lembaga yang bergerak dalam bidang pembangunan maupun lembaga-lembaga bantuan kemanusiaan dan harus mengikuti asas keterpaduan/integrasi.

Pentingnya strategi dalam mitigasi untuk konteks daerah-daerah yang berpotensi mengalami bencana diakibatkan oleh adanya transformasi paradigma penanggulangan bencana yaitu dari paradigma bantuan/tanggap darurat ke paradigma mitigasi. Paradigma mitigasi dalam penanggulangan bencana berarti strategi penanggulangan bencana difokuskan pada pengenalan daerah rawan ancaman bencana dan pola perilaku individu/masyarakat yang rentan terhadap bencana. Mitigasi bencana secara sederhana dapat diartikan sebagai cara-cara yang bisa dilakukan untuk mengurangi risiko bencana bagi masyarakat yang berada pada kawasan rawan bencana. Artinya, upaya-upaya mitigasi bencana mendapat perhatian sentral dalam kebijakan penanggulangan bencana.

Kesadaran paradigma dalam penanganan bencana alam dalam mitigasi bencana muncul karena diperlukan dalam level wacana di tingkat pengambil kebijakan khususnya di pemerintah pusat terutama dinas kesehatan, sudah muncul kesadaran paradigmatis dalam penanganan bencana alam yakni, penanganan bencana tidak lagi hanya menekankan pada aspek 'tanggap darurat' saja, tetapi juga meliputi penanganan pra bencana. Selain itu, penanganan bencana memuat tanggung-jawab bersama antara pemerintah, dinas kesehatan, tenaga kesehatan dan seluruh anggota masyarakat untuk menjaga keseimbangan lingkungan dalam aktivitas sosial dan produksi ekonomi.

Penanganan bencana dalam aspek mitigasi bencana merupakan suatu agenda yang progresif, tetapi pelaksanaannya memerlukan pemantauan secara kritis khususnya dari elemen masyarakat sipil. Implementasi pengambil kebijakan penanggulangan bencana mitigasi bencana yang tidak sesuai dengan kebijakan

publik yang saat ini dengan melibatkan berbagai komponen pada semua tingkat, baik tingkat pusat, propinsi maupun daerah dapat menjadikan masalah dan dampak adanya bencana yang tidak pernah selesai sehingga diperlukan suatu kebijakan yang benar-benar diterapkan dalam penanganan bencana.

Selanjutnya, mitigasi bencana dapat juga dipahami sebagai upaya meningkatkan kapasitas masyarakat yang berada pada kawasan rawan/berpotensi bencana untuk menghilangkan atau mengurangi akibat dari ancaman bencana dan karenanya juga mengurangi tingkat bencana. Mitigasi terhadap ancaman bencana dapat dilakukan misalnya melalui intervensi dalam pembuatan struktur bangunan. Mitigasi terhadap pola perilaku yang rentan dapat dilakukan misalnya melalui relokasi pemukiman, peraturan-peraturan bangunan dan penataan ruang. Oleh karena itu dalam mengatasi risiko bencana diperlukan juga kesiapan masyarakat.

Menurut Ma'arif (2010), kesiapan masyarakat dalam menghadapi dapat dilakukan dengan upaya pemberdayaan masyarakat agar ada kemampuan dan kesadaran untuk berinisiatif dalam melakukan tindakan penyelamatan. Sedangkan Carter (1991) mengartikan kesiapsiagaan dari suatu pemerintahan, suatu kelompok masyarakat atau individu sebagai tindakan-tindakan yang memungkinkan pemerintahan, organisasi organisasi, masyarakat, komunitas dan individu untuk mampu menanggapi suatu situasi bencana secara cepat dan tepat guna. Termasuk kedalam tindakan kesiapsiagaan adalah penyusunan rencana penanggulangan bencana, pemeliharaan sumberdaya dan pelatihan personil. Menurut Hidayati dan Pribadi (2006), kesiapan merupakan salah satu bagian dari proses manajemen bencana dan didalam konsep pengelolaan bencana yang berkembang saat ini, peningkatan kesiapsiagaan merupakan salah satu elemen penting dari kegiatan pengurangan risiko bencana yang bersifat proaktif sebelum terjadinya suatu bencana.

Tindak lanjut dari amanat Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, khususnya Bab V Pasal 26 dan 27 terkait dengan "Hak dan Kewajiban Masyarakat" adalah Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana khususnya pada Paragraf 5 Pasal 87 point (1) "Partisipasi dan peran serta lembaga dan organisasi

kemasyarakatan, dunia usaha dan masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 75 ayat (1) huruf e bertujuan untuk meningkatkan partisipasi dalam rangka membantu penataan daerah rawan bencana ke arah lebih baik dan rasa kepedulian daerah rawan bencana”.

Sikap siaga masyarakat dapat dilakukan melalui pendekatan partisipatif dalam mitigasi. Hal tersebut dapat dilakukan dengan cara yang sederhana dan mudah. Masyarakat yang bersikap siaga dapat dimobilisasi dengan semua potensi dan sumber daya untuk menghadapi kemungkinan terjadinya bencana yang akan datang. Oleh karena itu, pemerintah perlu memperhatikan tentang pengetahuan dan informasi serta keterampilan untuk pengelolaan bencana contohnya latihan dan gladi dalam menghadapi bencana. Dukungan masyarakat terhadap penanggulangan bencana belum sepenuhnya optimal.

Menurut Menteri Sosial (Salim Assegaf Al Jufri) dalam [balaeropakompas.com](http://balaeropakompas.com) (14 Oktober 2012), minimnya dukungan masyarakat pada masa lalu disebabkan anggapan bahwa penanggulangan bencana adalah wujud fungsi pemerintah dalam perlindungan rakyat. Akibatnya, rakyat mengharapkan penanggulangan bencana sepenuhnya dilaksanakan oleh pemerintah. Menteri Sosial menekankan, saat ini seluruh sistem, pengaturan, organisasi, rencana, dan program yang berkaitan dengan penanggulanga bencana harus dilakukan terpadu. Disamping itu, harus melibatkan semua pihak sejak fase pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan, tanggap darurat, hingga fase pemulihan.

Menurut Moe dan Pathranarakul (2006), ada dua jenis bencana yang ada, yaitu bencana eksogen dan endogen. Bencana eksogen merupakan bencana dari faktor endogen bumi terjadi akibat aktivitas bumi itu sendiri seperti gempa tektonik akibat dari pergerakan lempeng (tektonik lempeng), dan letusan gunung api ( vulkanik ) akibat aktifitas magma. Sedangkan faktor eksogen bumi terjadi akibat gaya alam dari luar bumi seperti perubahan iklim, dan tingginya intensitas hujan. Salah satu bencana yang terjadi adalah bencana akibat letusan gunung. Penafsiran tentang bencana gunung meletus merupakan dinamika persepsi dari sudut pandang berbagai lapisan komponen masyarakat yang ada. Hal ini akan berdampak pada pengelolaan bahaya bencana pada saat kejadian dan sesudah

bencana. Tahapan ini perlu menjadi sebuah kebijakan sehingga akan dapat mengurangi dampak dari bencana yang ditimbulkan baik secara langsung maupun tidak langsung.

Gunung api Semeru merupakan gunung api tertinggi di Pulau Jawa yang sebagian besar wilayahnya terletak di Kabupaten Lumajang dan sebagian kecil berada di wilayah Kabupaten Malang yang memiliki ketinggian 3.676 dari permukaan air laut (DPL). Gunung Semeru terletak pada 08°06,5' LS dan 112°55' BT. Puncak Gunung Semeru adalah puncak Mahameru dengan kawah Jonggring Saloko. Gunung Semeru merupakan gunung api berbentuk *stratvolcanoes* dengan kubah lava. mulut kawah Gunung Semeru mengarah ke tenggara, sehingga lelehan lavanya selalu mengarah ke Kabupaten Lumajang.

Wilayah disekitar Gunung Semeru memiliki potensi bencana yang cukup tinggi, terutama yang diakibatkan oleh kerawanan lahar dingin dan potensi bencana lainnya, sehingga perlu ada pengendalian bencana secara terintegrasi. Potensi kerusakan yang ada adalah pada infrastruktur pengendali bencana yang ada terutama di wilayah DAS (Daerah Aliran Sungai) di bawah kaki Gunung Semeru. Drs. Rochani, Kepala Pelaksana Penanggulangan Bencana (PB) Kabupaten Lumajang, menyebutkan dari inventarisasi yang dilakukan bersama Proyek Semeru sebagai instansi penanggungjawab pengendalian bencana di DAS Semeru telah terdata sebanyak 12 titik kerusakan yang tersebar di tiga DAS berbeda, yaitu DAS Besuk SAT di wilayah Kecamatan Pasrujambe, DAS Kali Glidik di Kecamatan Tempursari, dan DAS Kali Leprak di Desa Rowobaung. Pengalaman atas kejadian bencana akibat lahar dingin gunung Semeru Nopember tahun 1976 yang telah melanda beberapa wilayah disekitar aliran terutama dirasakan di kecamatan Candipuro tepatnya di desa Sumberwuluh dengan istilah banjir “Kebondeli 1976” yang telah meratakan pemukiman penduduk 15 dusun dengan 119 korban 110 diantaranya meninggal dan 3 orang hilang. Penanggulangan bencana saat itu masih belum terkoordinasi dengan baik, peringatan dini terjadinya bencana hanya diberikan oleh tokoh masyarakat saja dengan alat tradisional, belum ada upaya yang sistimatis untuk mengurangi risiko bencana, pengungsian hanya mengikuti situasi geografis dan aliran banjir

sehingga memakan korban yang cukup banyak, jalur proses evakuasi belum jelas kemana arah mengungsi. Bantuan pencarian korban hanya dilakukan secara manual oleh aparat keamanan TNI yang dibantu masyarakat sehingga menyulitkan penemuan dan pertolongan korban. Setelah terjadi bencana banjir gunung Semeru. Korban/warga mendapat bantuan relokasi pemukiman, tetapi relokasi tersebut belum menjamin kelangsungan hidup mereka sehingga kebanyakan pemukiman tersebut banyak ditinggalkan penguninya dengan berbagai alasan (Berita Vulkanologi 1996, wawancara Marzuki tokoh masyarakat pelaku korban banjir Kebondeli).

Berdasarkan pengalaman yang lalu atas kejadian bencana dan kondisi yang ada saat ini, untuk menyikapi kondisi di masa mendatang, ada tiga hal penting yang terkait dengan kebijakan publik yang menjadi sorotan dan melandasi penelitian ini. Pertama adalah kenyataan adanya tuntutan dari masyarakat yang beragam dan dengan adanya hal tersebut diperlukan suatu kajian berupa penelitian yang cukup lengkap sebelum kebijakan publik akan diterapkan. Kedua adalah kemampuan pengambil keputusan terhadap penerapan kebijakan publik secara mendalam, yang didukung oleh adanya analisis terhadap kebijakan publik dan adanya penasehat yang memahami kebijakan publik saat ini. Ketiga adalah perkembangan kondisi masyarakat saat ini, dimana memerlukan kebijakan publik yang strategis dalam rangka menghadapi berbagai persoalan terkait penanganan dan mitigasi bencana baik yang bersifat internal maupun eksternal.

Keberadaan gunung Semeru di Kabupaten Lumajang dan beberapa kali terjadinya bencana lahar dingin dan letusan gunung berapi menandakan bahwa Kabupaten Lumajang merupakan daerah yang rawan terhadap bencana. Berkaitan dengan hal ini, Pemerintah Kabupaten Lumajang telah mengesahkan sebuah kebijakan tingkat daerah, yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Lumajang Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Penanggulangan Bencana. Adapun pertimbangan Pemerintah Kabupaten Lumajang atas pokok-pokok isi dari Peraturan Daerah tersebut adalah sebagai berikut:

- a. bahwa dalam menumbuhkan jiwa dan semangat gotong royong serta partisipasi masyarakat dalam penanggulangan bencana yang menjadi

kewajiban pemerintah daerah untuk melindungi segenap warganya dan mewujudkan kesejahteraan umum, sebagaimana diamanatkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu mengatur penanggulangan bencana di Kabupaten Lumajang;

- b. bahwa kondisi geografis, geologis, hidrologis dan demografis Kabupaten Lumajang yang berpotensi terjadinya bencana, baik disebabkan oleh faktor alam, faktor non alam maupun oleh perbuatan manusia yang menyebabkan kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dampak psikologis dan korban jiwa;
- c. bahwa bencana sebagaimana dimaksud pada huruf b dapat menghambat dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat, pelaksanaan pembangunan dan hasilnya, sangat perlu Pemerintah Daerah melakukan upaya pengelolaan penanggulangan bencana secara interatif, komprehensif, cepat, dan tepat serta berkelanjutan.

Peraturan Daerah tersebut adalah aspek kebijakan pada tataran normatif di Kabupaten Lumajang yang menjadi pedoman gerak penanggulangan bencana di kabupaten Lumajang. Peraturan Daerah tersebut memiliki prinsip dasar, yaitu mengedepankan adanya partisipasi masyarakat serta tumbuhnya jiwa dan semangat gotong royong masyarakat dalam penanggulangan bencana baik dalam tataran mitigasi, tanggap darurat, maupun pasca bencana.

Keberadaan peraturan daerah ini menunjukkan bahwa secara normatif Kabupaten Lumajang memiliki kebijakan untuk menanggulangi bencana yang timbul akibat aktivitas vulkanik Gunung Semeru. Dan jika menilai dari isi peraturan daerah tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa isi kebijakan tersebut juga tidak ada masalah. Maka, fokus yang harusnya didalami adalah terkait dengan bagaimana kebijakan tersebut diimplementasikan.

Berkaitan dengan hal tersebut, penanggulangan bencana dalam aspek mitigasi merupakan aspek yang sangat penting untuk diperhatikan. Mitigasi bencana meliputi upaya-upaya reevaluasi terhadap kemampuan dan sumber daya yang ada, sehingga kerentanan-kerentanan baik fisik (struktural) maupun sosial (non-struktural) dapat diminimalkan dan kesiapan dalam menghadapi bencana

dapat ditingkatkan. Untuk itu, mitigasi bencana merupakan kegiatan yang sangat penting dalam penanggulangan bencana. Mitigasi bencana merupakan kegiatan sebelum terjadinya bencana yang dimaksudkan untuk mengantisipasi agar dampak yang ditimbulkan dapat dikurangi.

Mitigasi bencana alam dilakukan secara struktural dan non struktural. Secara struktural berarti melakukan upaya teknis, baik secara alami maupun buatan mengenai sarana dan prasarana mitigasi. Secara non struktural berarti upaya non teknis yang menyangkut penyesuaian dan pengaturan tentang kegiatan manusia agar sejalan dan sesuai dengan upaya mitigasi struktural maupun upaya lainnya. Untuk mengatasi masalah bencana perlu dilakukan upaya mitigasi yang komprehensif yaitu kombinasi upaya struktur (pembuatan prasarana dan sarana pengendali) dan non struktur yang pelaksanaannya harus melibatkan instansi terkait. Seberapa besarpun upaya tersebut tidak akan dapat membebaskan terhadap masalah bencana alam secara mutlak. Oleh karena itu kunci keberhasilan sebenarnya adalah keharmonisan antara manusia / masyarakat dengan alam lingkungannya (Pratikto, 2005).

Hasil penelitian penjajagan (pendahuluan) pada bulan Januari 2015, menunjukkan bahwa aspek mitigasi bencana dari aspek struktural untuk bencana Gunung Api Semeru di Kabupaten Lumajang telah berjalan baik. Hal ini dapat dilihat dari telah memadainya infrastruktur mitigasi seperti sarana *Early Warning System* (EWS), *chek dam (saboo)* infrastruktur pengendali lahar dingin, jalur-jalur evakuasi warga, dan lain-lain. Artinya kebutuhan infrastruktur-infrastruktur untuk mitigasi sturktural telah terbangun dengan baik.

Namun dari sisi mitigasi non-struktural peneliti menemukan fenomena masih tingginya aspek kerentanan masyarakat (*society vulneralibility*) yang ditunjukkan dengan rendahnya pemahaman masyarakat akan kesiapsiagaan bencana. Beberapa aktivitas terkait peningkatan pemahaman masyarakat atas penanganan bencana Gunung Semeru memang telah dilakuan. Berbagai upaya mulai dari upaya kebijakan pengurangan risiko bencana pembentukan dan pemberdayaan forum forum peduli bencana, dibentuknya desa / kampung tangguh bencana sebagai upaya mitigasi bencana serta peranan dari pemerintah,

masyarakat dan dunia usaha, ternyata masih belum mampu meningkatkan kesiapsiagaan masyarakat dalam menghadapi bencana terutama saat terjadi bencana. Kurang optimalnya mitigasi penanggulangan bencana lebih banyak disebabkan oleh masih rendahnya kesadaran terhadap risiko bencana dan masih rendahnya pemahaman terhadap kesiapsiagaan dalam menghadapi bencana, meliputi rendahnya kesadaran terhadap upaya pengurangan risiko bencana serta kesiapsiagaan dalam menghadapi bencana. Secara rinci masalah-masalah yang dihadapi terkait dengan kesadaran terhadap upaya pengurangan risiko bencana adalah sebagai berikut.

Keterbatasan jaringan informasi dan komunikasi yang efektif dalam penyebaran informasi kebencanaan kepada masyarakat;

1. Kurangnya inovasi kebijakan publik dalam mitigasi penanggulangan bencana;
2. Penjabaran kebijakan nasional kedalam kebijakan daerah yang belum optimal, dan
3. Dalam hal kesiapsiagaan dalam menghadapi bencana masalah yang muncul juga masih terkait dengan keterbatasan kebijakan penanggulangan bencana di daerah; keterbatasan kapasitas kelembagaan penanggulangan bencana di daerah; serta keterbatasan alokasi pendanaan bagi penanggulangan bencana yang bersumber pada alokasi anggaran pemerintah daerah.

Hal di atas setidaknya menunjukkan upaya-upaya mitigasi bencana dari aspek non-struktural masih belum optimal. Untuk itu, peneliti tertarik untuk memfokuskan penelitian ini pada aspek mitigasi non-struktural guna memperdalam kajian tersebut. Hal ini sesuai dengan prinsip yang disampaikan di atas yaitu kunci keberhasilan penanggulangan bencana sebenarnya adalah keharmonisan antara manusia/masyarakat dengan alam lingkungannya (Pratikto, 2005). Artinya, jika dari aspek masyarakatnya tidak dapat harmonis dengan alam ataupun dengan infrastruktur yang telah dibangun, maka penanggulangan bencana menjadi tidak optimal.



Uraian di atas menunjukkan bahwa penanggulangan bencana perlu diimplementasikan dengan benar. Kebijakan dan penanganan krisis pada kondisi gawat darurat dan bencana pada mitigasi bencana meliputi evaluasi dalam standarisasi model dan prosedur pelayanan gawat darurat dan bencana di berbagai strata fasilitas kesehatan secara berjenjang serta reaktivasi jejaring antar fasilitas kesehatan satu dengan yang lain. Adanya kemampuan dan aksesibilitas pelayanan gawat darurat di seluruh fasilitas kesehatan dengan prioritas awal di daerah rawan bencana dan daerah penyangganya dan optimalisasi pengorganisasian penanganan krisis (gawat darurat dan bencana) baik di tingkat pusat, propinsi, maupun kabupaten/kota.

Penanganan ini dilakukan dengan semangat desentralisasi/otonomi daerah serta memperkuat koordinasi dan kemitraan serta memberdayakan kemampuan masyarakat (*Community Empowerment*) khususnya para *stakeholders* yang peduli dengan masalah krisis dalam aspek mitigasi bencana dengan melakukan sosialisasi terhadap pengorganisasian, prosedur, sistem pelaporan serta dilibatkan secara aktif dalam proses perencanaan, monitoring dan evaluasi. Untuk itu, perlu adanya tindak lanjut dari perencanaan dan prioritas dalam penganggarannya, revisi dan penyempurnaan terhadap peraturan pelaksanaan/pedoman, standar, SPO, pengorganisasian dan modul pelatihan. Hal ini harus disesuaikan dengan perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi dan kondisi lingkungan saat ini yang terkait dengan keterpaduan dalam penanganan gawat darurat dan manajemen bencana dan meningkatkan upaya pencegahan, mitigasi dan kesiapsiagaan penanganan krisis dan masalah kesehatan lain

Pengkoordinasian dalam pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terpadu dan menyeluruh menjadi perhatian khusus dalam pola dan manajemen penanggulangan bencana alam di Kabupaten Lumajang. Peraturan perundang undangan maupun kebijakan penanggulangan bencana yang telah dikeluarkan oleh pemerintah pusat seharusnya bisa diaplikasikan dan dijalankan oleh pemerintah daerah yang bertanggung jawab terhadap penanggulangan bencana di daerahnya sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Fungsi koordinasi dan

komando dalam strategi dan teknis penanggulangan bencana, baik bersifat sektoral maupun terpusat masih menjadi dilema yang menjadi perhatian khusus terhadap fungsi-fungsi lembaga yang saling berbenturan. Ego sektoral dan lembaga dalam penanggulangan bencana, baik di tataran pusat maupun daerah masih diupayakan untuk membentuk sebuah pola sinergitas dan keterpaduan sehingga tidak ada fungsi lembaga, dinas setingkat yang berbenturan dalam penanggulangan bencana terutama dalam mitigasi bencana masyarakat yang merupakan aspek penting untuk menghindari bertambahnya korban akibat bencana.

Berdasarkan peraturan tentang penganggulangan bencana terkait mitigasi bencana dapat dilihat bahwa pengawasan penanggulangan bencana hanya bisa dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah saja. Sementara keterlibatan pihak-pihak terkait yang mempunyai kepentingan terhadap penanggulangan bencana, khususnya dalam pengawasan terhadap penanggulangan bencana tidak diatur dalam peraturan tersebut. Banyaknya pihak yang terlibat dalam penanggulangan bencana di Indonesia menjadikan pengawasan terhadap pelaksana kebijakan mutlak dilakukan untuk menghindari berbagai macam bentuk penyimpangan yang terjadi juga dalam pelayanan kesehatan yang dirasakan masih kurang cepat dalam menangani korban bencana.

Fenomena yang menarik untuk dikaji adalah bagaimanakah pelaksanaan kebijakan yang telah ditetapkan dalam penanggulangan bencana dalam aspek mitigasi bencana selama ini. Penanggulangan bencana dalam aspek mitigasi bencana dalam praktiknya masih ada ketimpangan dalam hal penekanan pada 'saat' bencana itu berlangsung dan juga 'pasca' bencana tersebut terjadi dalam tahap 'sebelum' bencana masih minim tindakan pencegahan.

Selain aspek-aspek mitigasi non-struktural yang masih lemah sebagaimana diuraikan sebelumnya, ada pula fenomena kurang optimalnya pemerintah Kabupaten Lumajang dalam mengelola pemerintahan terjadi di semua tingkatan dari lokal untuk nasional misalnya, merajalelanya korupsi, alokasi anggaran tidak tepat, dan marjinalisasi terhadap segolongan orang terdampak dari proses pembangunan yang pada akhirnya menciptakan kerentanan bagi mereka yang

terpinggirkan. Seringkali kebijakan pembangunan yang dibuat belum sepenuhnya memberikan perhatian serius terhadap keseimbangan lingkungan yang dapat menyebabkan peningkatan risiko bencana. Hal ini dapat terjadi melalui berbagai mekanisme seperti eksploitasi sumber daya alam yang ceroboh, kurangnya peran pemerintah Kabupaten Lumajang dalam mengelola lingkungan sekitar daerah yang terkena kegiatan pembangunan, dan alokasi sektor anggaran publik yang tidak langsung ditujukan untuk kesejahteraan rakyat (hasil penelitian pendahuluan pada bulan Januari 2015). Kondisi ini identik dengan yang dikemukakan oleh Megantoro (2006) yang menemukan bahwa sistem birokrasi penyaluran dana rekonstruksi yang berkelumit dan tersentralisasi.

Kurang terkoordinasinya penanganan bencana dapat ditemui di beberapa kejadian. Misalnya ditemukan ketidakefektifan dan ketidakefisiensian dalam penanganan bencana gempa Yogyakarta 27 Mei 2006. Temuan Suhendi (2009) menegaskan dalam alur komando ketika terjadi bencana belum terlaksana secara efektif. Sering kali benturan dengan fungsi-fungsi kementerian-kementerian teknis lainnya yang terkait dengan penanggulangan bencana. Ketidakefektifan pelaksanaan kebijakan akan berdampak pada kerugian yang dialami oleh masyarakat dan pemerintah. Sebaliknya, Sarwidi (2010) justru menemukan Penanggulangan bencana Gunung Merapi yang berpedoman pada Sistem Nasional Penanggulangan Bencana mencapai hasil yang maksimum. Perbaikan secara terus menerus dalam penanggulangan bencana di segala aspek harus dilakukan sesuai dengan perubahan acaman, dinamika masyarakat, perubahan jaman, serta perubahan situasi dan kondisi riil di lapangan.

Seperti yang dijelaskan sebelumnya, hasil penelitian pendahuluan menunjukkan bahwa masalah utama dalam penanggulangan bencana Gunung Api Semeru di Kabupaten Lumajang terletak pada ranah implementasi kebijakan mitigasi, khususnya aspek non-struktural. Masih banyak terjadi ketimpangan dalam Implementasi mitigasi bencana dari aspek non-struktural di Kabupaten Lumajang. Hal ini dapat dilihat dari beberapa hal. Misalnya terkait koordinasi antar stakeholder yang belum berjalan baik, mobilisasi pelayanan dasar saat bencana yang belum terencana dengan baik serta dari sisi masyarakat yang belum

memiliki pemahaman yang baik tentang bencana. Artinya, mekanisme penanganan bencana dalam aspek mitigasi belum berjalan dengan baik, sehingga dikhawatirkan jika terjadi bencana, penanggulangan yang ada akan menjadi kurang optimal.

Lemahnya sisi implementasi dalam mitigasi bukanlah hal baru. Poerwani dkk (2007) menemukan mekanisme penanganan bencana dalam aspek mitigasi bencana berdasarkan *Lesson Learned* di Aceh masih harus ditingkatkan pelaksanaannya. Purwarupa (prototype) mekanisme penanganan bencana mitigasi bencana masih memiliki keterbatasan karena diadopsi dan disesuaikan dengan kondisi masyarakat dan pelaksanaan sistem penanganan bencana antar kecamatan, kabupaten dan provinsi yang masih kurang berkesinambungan satu sama lain. Pendapat Poerwani dkk ini menunjukkan bahwa aspek implementasi dalam mitigasi bencana masih kurang sesuai dengan harapan dan masih terdapat beberapa permasalahan di dalamnya. Uraian-uraian diatas secara tegas menunjukkan bahwa masih ditemukan banyak masalah dalam penanganan berbagai peristiwa bencana alam di Indonesia. Hal yang sama juga ditemukan dalam kasus penanganan bencana letusan Gunung Semeru. Penelitian ini diharapkan, dapat mengeksplorasi implementasi kebijakan mitigasi bencana sehingga dapat dideskripsikan bagaimana upaya-upaya implementasi, kendala-kendala serta strategi untuk meminimalkan kendala tersebut.

## **1. 2. Rumusan masalah**

Uraian-uraian pada bagian latar belakang menunjukkan bahwa aspek implementasi dari mitigasi bencana di beberapa kejadian masih kurang optimal. Hasil pengamatan awal menunjukkan kondisi yang sama terjadi pada kasus bencana letusan Gunung Semeru di Kabupaten Lumajang. Berdasarkan uraian latar belakang di atas, masalah penelitian yang dirumuskan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Bagaimana implementasi kebijakan mitigasi bencana Gunung Semeru di Kabupaten Lumajang ?
2. Kendala apa saja yang dihadapi dalam implementasi kebijakan mitigasi bencana Gunung Semeru di Kabupaten Lumajang ?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, tujuan penelitian ini adalah untuk mengeksplorasi dan mendeskripsikan implementasi kebijakan mitigasi bencana Gunung Semeru di Kabupaten Lumajang serta menguraikan kendala-kendala apa saja yang timbul dalam implementasi kebijakan mitigasi tersebut.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Hasil dari penelitian yang diharapkan dapat memberikan suatu kontribusi bagi beberapa pihak terkait dengan hal tersebut. Tiga aspek sebagai manfaat hasil penelitian dapat dikemukakan sebagai berikut:

- a. Manfaat teoritis dan praktis
  1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khazanah ilmu sosial dan ilmu administrasi. Mengembangkan teori kebijakan publik dalam pengurangan risiko bencana Gunung Semeru dalam mitigasi bencana di Kabupaten Lumajang.
  2. Sebagai pertimbangan untuk pembuatan draf usulan mengenai kebijakan publik bidang penanggulangan bencana dan rencana serta implikasi pelaksanaan pengurangan risiko bencana terutama dalam mitigasi bencana. Selain itu memberikan masukan kepada pemerintah dalam mengambil sikap penanggulangan bencana gunung semeru di era otonomi daerah.
- b. Manfaat bagi Masyarakat

Memberikan kontribusi inovasi kebijakan publik dalam penerapan pengurangan risiko bencana (mitigasi) Gunung Semeru di Kabupaten Lumajang dan memberikan informasi bagi masyarakat dalam menyiapkan diri

dalam kesiagapan menghadapi bahaya gunung Semeru terutama dalam mitigasi bencana.

c. Manfaat bagi Penelitian yang akan datang

Penelitian berhasil mengungkap beberapa fakta terkait dengan proses implementasi dan kendala-kendala dalam mitigasi bencana Gunung Api Semeru di Kabupaten Lumajang. Fakta-fakta ini dianalisis dan kemudian diformulasikan menjadi empat proposisi minor dan satu proposisi mayor yang mana proposisi ini memberikan sumbangsih teoritis khususnya pada khasanah implementasi kebijakan dan juga sumbangsih praktis untuk model mitigasi bencana gunung api di masa mendatang. Sumbagsih teoritis dan praktis ini diharapkan dapat menjadi wahana pengembangan penelitian di masa mendatang.

## BAB 2. KAJIAN PUSTAKA

### 2.1 Kajian Penelitian Terdahulu

Penelitian tentang birokrasi dan politik dalam penanggulangan bencana, sebelumnya telah dilakukan oleh beberapa peneliti dengan berbagai sub aspek dan fokus penelitian yang berbeda. Penelitian ini ditulis oleh Megantoro (2006) menjelaskan tentang sistem birokrasi penyaluran dana rekonstruksi yang berkelumit dan tersentralisasi. Hal tersebut menjadi salah satu penyebab terjadinya ketidakefektifan dan ketidakefisienan dalam penanganan bencana gempa Yogyakarta 27 Mei 2006. Hasil penelitian memberikan solusi penyelesaian terkait dengan birokratisasi yang sentralistis dirubah menjadi desentralistis, agar penyaluran dana rekontruksi tidak harus berkelumit pada tahapan-tahapan birokrasi tanpa adanya realisasi kepada korban bencana, dan tidak menjadikan adanya egosentris dan saling menyalahkan antar lembaga dalam penyaluran dana tersebut.

Muddin dan Kadri (2006) meneliti tentang penerapan algoritma AHP untuk prioritas penanganan bencana banjir di Jakarta. Penelitian ini menunjukkan bahwa prioritas penanganan banjir yang paling tepat memerlukan data akurat berbasis komputer sebagai dasar setiap keputusan penanganan daerah rawan banjir. Dengan berkembangnya berbagai metoda, maka analisis keputusan dapat dibantu dengan analisa komputer secara kuantitatif yaitu dengan metoda sistem pendukung pengambilan keputusan (SPPK). Penggunaan SPPK atau yang lebih dikenal dengan *Decision Support System* (DSS) diharapkan sangat membantu memberikan informasi dan bantuan dalam menentukan prioritas penanganan masalah banjir. SPPK hanyalah merupakan alat bantu dan bukan pengganti para pengambilan keputusan, sehingga keberadaan SPPK hanyalah sebagai dasar penentuan berbagai kebijakan dan bukan penentu kebijakan. Salah satu metoda SPPK yang dapat digunakan untuk menyusun prioritas penanganan daerah rawan banjir dalam penelitian ini dengan menggunakan algoritma *Analytical Hierarchy Proses* (AHP). Hasil analisis AHP pada daerah rawan banjir di Jakarta Pusat dengan menggunakan 3 kriteria pokok yaitu ekonomi, sosial dan lingkungan

menghasilkan daerah rawan banjir Matraman Dalam sebagai priotas pertama, dan kemudian diikuti oleh Serdang dan Duri Pulo. Hal itu menunjukkan bahwa Algoritma AHP dapat digunakan sebagai alat bantu dalam analisis pengambilan keputusan dan memberikan dasar pengambilan keputusan dengan memberikan bobot prioritas masing-masing alternatif.

Penelitian Suhendi (2009) membahas penetapan status bencana (nasional, provinsi, dan kabupaten/kota) serta penyorotan terhadap kelembagaan setingkat menteri yaitu badan nasional penanggulangan bencana (BNPB) dalam alur komando ketika terjadi bencana belum terlaksana secara efektif. Dikarenakan BNPB punya kecenderungan untuk berbenturan dengan fungsi-fungsi kementerian-kementerian teknis lainnya yang terkait dengan penanggulangan bencana. Mekanisme koordinasi antara BNPB dan BPBD cenderung sulit dilaksanakan secara efektif, karena BPBD sebagai perangkat daerah akan lebih patuh terhadap kepala daerah. Pada kesimpulannya sistem penanggulangan dan koordinasi antar lembaga pusat dan daerah tidak berjalan dengan efektif karena sebuah benturan pelaksanaan teknis yang sama.

Sumekto (2010) menjelaskan tentang langkah pengurangan risiko bencana memperhatikan kondisi riil kebencanaan di empat wilayah rawan bencana yang ada, seperti: Kabupaten Sleman, Magelang, Klaten, dan Boyolali dengan mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut: (1) optimalisasi sistem peringatan dini (*early warning system*) dan sistem mitigasi bencana dalam penataan ruang wilayah; (2) mensinergikan penanganan korban bencana yang selama ini masih terlihat bersifat sektoral; (3) melaksanakan dengan baik program pemberdayaan masyarakat korban bencana maupun pemberdayaan masyarakat di daerah rawan bencana; dan (4) mengoptimalkan fungsi dan pelayanan infrastruktur utama sebagai pendukung dalam penanganan di wilayah pasca bencana. Di samping itu, perlunya penerapan dengan sungguh-sungguh kerangka kerja aksi Hyogo 2005 - 2015 yang meliputi: (1) memastikan bahwa pengurangan risiko bencana (PRB) merupakan prioritas nasional dan lokal dengan dasar kelembagaan yang kuat; (2) mengidentifikasi, menjajagi, dan memonitor risiko-risiko bencana serta meningkatkan peringatan dini; (3) menggunakan pengetahuan, inovasi, dan



pendidikan untuk membangun sebuah budaya keselamatan dan ketahanan di semua tingkat; (4) mengurangi faktor-faktor risiko yang mendasar dalam penanganan bencana; dan (5) memperkuat kesiapsiagaan terhadap bencana untuk respon yang efektif di semua tingkat dalam rangka mengurangi risiko bencana ke depan. Sedangkan hal terpenting dalam rangka peningkatan kapasitas ini adalah dengan memberikan peran kepada masyarakat sebagai subyek dan bukan sebagai obyek penanganan bencana dalam proses pembangunan, untuk mengupayakan langkah tersebut sudah waktunya dijalankan dan dikembangkan secara sungguh-sungguh program: (1) pendidikan bencana. Melalui program pendidikan informal atau formal, pelatihan dan pembangunan institusi untuk memberikan pengetahuan profesional dan kompetensi yang diperlukan; (2) sosialisasi pengetahuan. Menjelaskan bagaimana sifat kegunungapian Merapi dan bidang mitigasi bencana yang sedang berkembang dengan cepat kepada masyarakat baik tentang bahaya maupun sarana untuk memerangi bahaya tersebut yang dapat menjadikan program implementasi menjadi lebih efektif; dan (3) pelatihan simulasi menghadapi bencana, baik melalui sekolah-sekolah formal maupun dengan menumbuhsadarkan di tengah-tengah masyarakat. Artinya bahwa diperlukan penataan wilayah secara terpadu, terintegrasi, transparan, efektif dan partisipatif agar terwujud ruang yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan.

Sarwidi (2010) memaparkan secara singkat tentang penanggulangan bencana Gunung Merapi yang sesuai dengan Sistem Nasional Penanggulangan Bencana sebagaimana yang tertuang dalam UU RI No 24/2007 tentang Penanggulangan Bencana di Indonesia. Penyelenggaraan penanggulangan bencana Gunung Merapi pada saat tanggap darurat meliputi pengkajian secara cepat dan tepat terhadap lokasi, kerusakan, dan sumber daya, penentuan status keadaan darurat bencana, penyelamatan dan evakuasi masyarakat terkena bencana, kebutuhan dasar, perlindungan terhadap kelompok rentan, dan pemulihan dengan segera prasarana dan sarana vital. Dalam status keadaan darurat bencana telah ditetapkan BNPB/BPBD mempunyai kemudahan akses yang meliputi pengerahan sumber daya manusia, pengerahan peralatan, pengerahan logistik, imigrasi, cukai, dan karantina, perizinan, pengadaan barang/jasa,

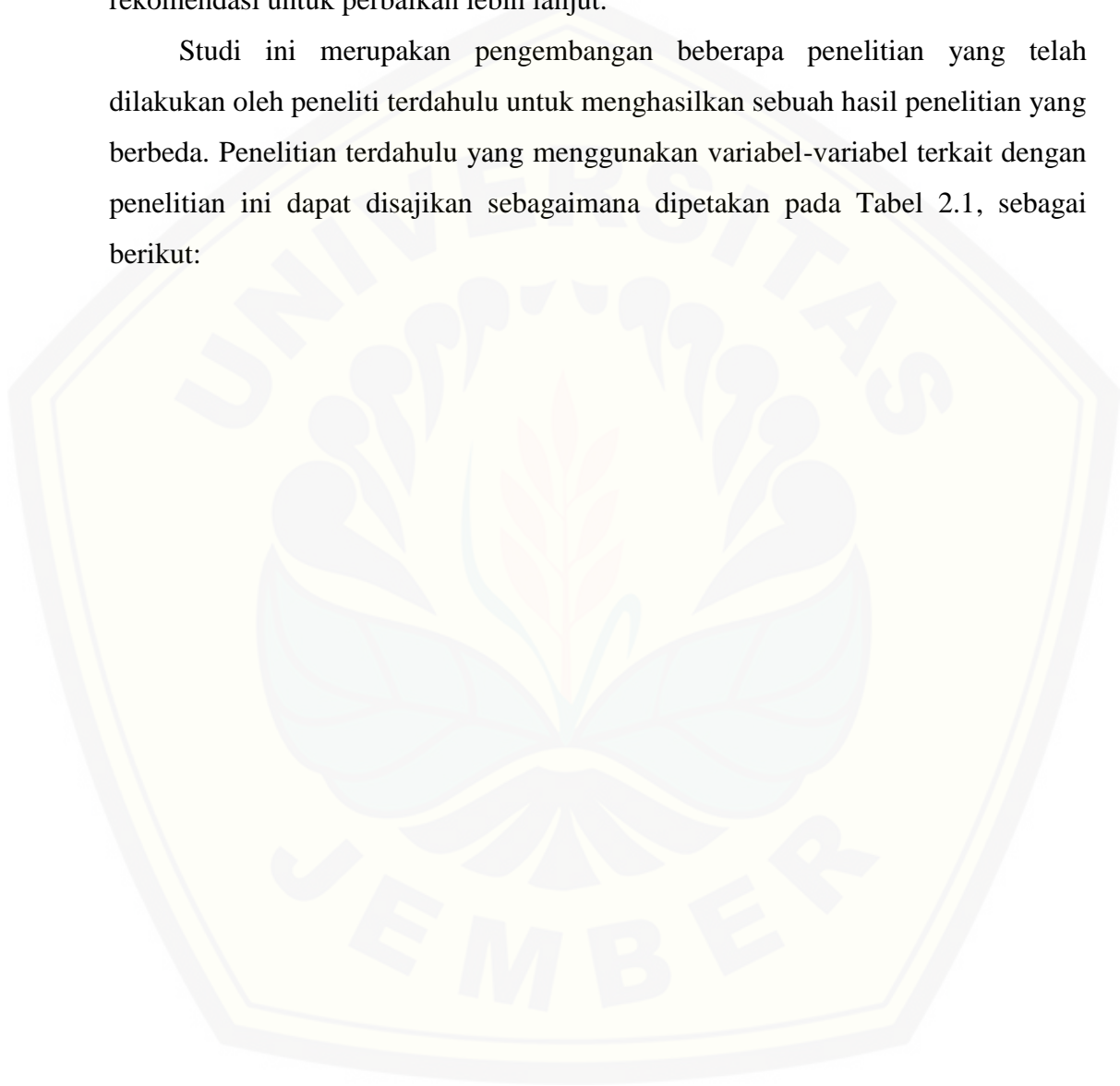
pengelolaan dan pertanggungjawaban uang dan / atau barang, penyelamatan, dan komando untuk memerintahkan sektor/lembaga. Hal tersebut sudah mulai dilaksanakan dalam penanganan darurat erupsi Gunung Merapi tahun 2010 yang lalu (BNPB, 2010b). Kesimpulan dari kajian ini menjelaskan bahwa UURI No. 24/2007 adalah landasan bagi pembentukan sistem (*system building*) penanggulangan bencana di Indonesia. Penanggulangan bencana Gunung Merapi harus berpedoman pada Sistem Nasional Penanggulangan Bencana tercapai hasil yang maksimum. Perbaikan secara terus menerus dalam penanggulangan bencana di segala aspek harus dilakukan sesuai dengan perubahan acaman, dinamika masyarakat, perubahan jaman, serta perubahan situasi dan kondisi riil di lapangan.

Caymaz *et al.* (2013) meneliti dengan tujuan tujuan mencegah kerugian yang tidak perlu nyawa dan kerusakan aset pribadi dan nasional dan properti oleh menghadirkan model manajemen bencana yang sesuai dan komprehensif pada tingkat strategis sesuai dengan standar Kantor PBB untuk Pengurangan Risiko Bencana. Masalah manajemen berulang disajikan oleh metode wacana dan analisis dokumen. Hal ini terlihat bahwa saat ini mekanisme penanggulangan bencana memiliki tertentu bagian yang lemah dan setelah wawancara mendalam, model baru untuk sistem manajemen bencana yang efisien dicoba untuk diletakkan sebagainya pada akhirnya.

Kaynak dan Tuğer (2014) meneliti tentang Pelatihan manajemen bencana dimaksudkan untuk membangun kompetensi pekerja bantuan bencana dan relawan dalam meningkatkan kesiapsiagaan dan respon waktu di semua tingkatan sebelum dan sesudah bencana. Makalah ini berfokus pada pelatihan manajemen bencana tidak hanya untuk meningkatkan keterampilan teknis pekerja bantuan bencana dan relawan, tetapi juga untuk personil dan manajemen tim. Selain itu, juga untuk meningkatkan koordinasi kesiapsiagaan bencana, serta kompetensi dan ketersediaan alat manajemen bencana. Dengan demikian, dalam rangka untuk menyinkronkan semua berbagai unit, analisis kebutuhan pelatihan (TNA) diperlukan. TNA adalah proses sistematis yang dilakukan sebelum merancang program pelatihan yang melibatkan menentukan kebutuhan pelatihan di tingkat organisasi, operasional atau individu, mengidentifikasi apa jenis pelatihan yang

dibutuhkan, dan akhirnya mengidentifikasi yang merupakan individu yang perlu dilatih atau dilatih. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengidentifikasi kebutuhan individu dan organisasi dalam melaksanakan pelatihan kesiapsiagaan bencana khususnya dalam konteks Malaysia, dan juga untuk memberikan rekomendasi untuk perbaikan lebih lanjut.

Studi ini merupakan pengembangan beberapa penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti terdahulu untuk menghasilkan sebuah hasil penelitian yang berbeda. Penelitian terdahulu yang menggunakan variabel-variabel terkait dengan penelitian ini dapat disajikan sebagaimana dipetakan pada Tabel 2.1, sebagai berikut:



Tabel 2.1 Ringkasan Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti (tahun)	Tujuan	Objek Penelitian	Metode Analisis Data	Hasil Penelitian
1.	Megantoro (2006)	Menjelaskan tentang sistem birokrasi penyaluran dana rekonstruksi yang berkelumit dan tersentralisasi	Penanganan bencana gempa Yogyakarta 27Mei 2006.	Kualitatif	Solusi penyelesaian dengan birokratisasi yang sentralistis dirubah menjadi desentralistis, agar penyaluran dana rekontruksi tidak harus berkelumit pada tahapan birokrasi tanpa adanya realisasi korban bencana
2.	Muddin dan Kadri (2006)	Untuk mengevaluasi penerapan algoritma AHP untuk prioritas penanganan bencana banjir di Jakarta	Jakarta	AHP	Prioritas penanganan banjir yang paling tepat memerlukan data akurat berbasis komputer sebagai dasar setiap keputusan penanganan daerah rawan banjir
3.	Suhendi (2009)	Untuk mengkaji penetapan Status bencana (nasional, provinsi,Kab/ kota) serta penyorotan terhadap kelembagaan setingkat menteri yaitu BNPB dalam alur komando ketika terjadi bencana belum terlaksana efektif.	Jakarta	Kualitatif	Sistem penanggulangan dan koordinasi antar lembaga pusat dan daerah tidak berjalan dengan efektif karena sebuah benturan pelaksanaan teknis yang sama
4.	Sumekto (2010)	Mengevaluasi langkah pengurangan risiko bencana memperhatikan kondisi riil kebencanaan di empat wilayah rawan bencana yang ada,	Kabupaten Sleman, Magelang, Klaten, dan Boyolali	Kualitatif	Penataan wilayah secara terpadu, terintegrasi, transparan, efektif dan partisipatif agar terwujud ruang yang aman, nyaman, produktif untuk pengurangan risiko bencana
5.	Sarwidi (2010)	Untuk mengavaluasi penanggulangan bencana Gunung Merapi yang sesuai dengan Sistem Nasional Penangulungan Bencana	Gunung Merapi	Kualitatif	Pembentukan sistem ( <i>system building</i> ) dalam penanggulangan bencana di segala aspek dilakukan sesuai dengan perubahan acaman, dinamika masyarakat, perubahan jaman, serta perubahan situasi dan kondisi

No	Nama Peneliti (tahun)	Tujuan	Objek Penelitian	Metode Analisis Data	Hasil Penelitian
6.	Caymaz et al. (2013)	Mencegah kerugian yang tidak perlu dan kerusakan aset pribadi dan nasional dan properti oleh menghadirkan model manajemen bencana yang sesuai dan komprehensif pada tingkat strategis sesuai dengan standar Kantor PBB untuk Pengurangan Risiko Bencana	Turki	Kualitatif	mekanisme penanggulangan bencana memiliki tertentu bagian yang lemah dan setelah wawancara mendalam, model baru untuk sistem manajemen bencana yang efisien dicoba untuk diletakkan sebagainya pada akhirnya.
7	Slamet Muchlisin 2017	Implementasi Kebijakan Pengurangan Resiko Bencana	G Kelud	Kualitatif	Rekonstruksi model Pengurangan Resiko Bencana

Sumber: Berbagai Penelitian tentang Kebijakan

Berdasarkan beberapa penelitian dan kajian pada tabel 2.2 dapat disimpulkan bahwa penanggulangan bencana yang dilakukan oleh birokrasi dan penetapan status bencana masih belum efektif pelaksanaannya sehingga penganggulangan bencana belum sepenuhnya optimal. Hal ini tentunya membutuhkan banyak penelitian yang memfokuskan pada upaya-upaya untuk mengkaji implementasi program penanggulangan bencana. Untuk itu peneliti merasa tertarik untuk melaksanakan penelitian sejenis agar khasanah kajian implementasi program penanggulangan bencana makin meluas dan mendalam.

Selain itu, hasil kajian penelitian terdahulu di atas menunjukkan bahwa penelitian terkait dengan Gunung Api Semeru, khususnya berkenaan dengan aspek implementasi kebijakan mitigasi masih belum pernah dilaksanakan. Padahal, Gunung Semeru adalah gunung Api terbesar di Pulau Jawa dan juga salah satu yang terbesar di Indonesia. Bencana yang ditimbulkan Gunung Api Semeru tentulah bukan hal yang main-main. Atas dasar hal tersebut, penelitian ini diharapkan menjadi pioner untuk dalam bidang analisa implementasi kebijakan mitigasi bencana di Gunung Semeru. Perbedaan lain dari penelitian ini adalah yang mana salah satu fokus penelitian ini adalah untuk eksplorasi kendala-kendala dalam implementasi kebijakan mitigasi bencana. Jadi, peta keilmuan penelitian ini adalah berada dalam ranah Ilmu Administrasi Publik dengan kekhususan pada implementasi kebijakan.

## **2.2 Dinamika Paradigmatik Administrasi Publik**

Pada masa dahulu, pemerintah memiliki peran penting sebagai pemegang kontrol utama dalam pelayanan publik (Nielssen et al. 1999:33), kompleksitas dari berbagai kebutuhan masyarakat modern terkadang menjadi sangat sulit teratasi dalam keadaan tersebut. Produk kebijakan dari pemerintah adalah produk kebijakan sarat akan kepentingan dari berbagai kekuatan politik, dimana hal tersebut adalah berkaitan dengan banyaknya tujuan yang dibawa berbagai kekuatan politik yang berkecimpung dalam pemerintahan. Dalam paradigma baru pelayanan publik ini, peran utama pemerintah adalah sebagai pelaku layanan publik dengan fungsi sebagai lembaga kontrol dimana fungsinya adalah sebagai

penyedia seperangkat aturan dan rewards bagi beberapa person yang menjadi pelaksana layanan publik dalam koridor yang benar.

Peran pemerintah mengalami pergeseran dari pemegang kontrol utama menjadi pemegang dan penentu agenda kegiatan pelayanan publik, kemudian menentukan pihak mana yang menjadi pelaku layanan publik, memfasilitasi mereka, melakukan negosiasi dan menjadi lembaga perantara antara kebutuhan layanan publik dengan pihak publik, pemilik perusahaan pribadi dan sektor perusahaan *non-profit*. Terdapat tiga paradigma dalam ilmu administrasi Negara baru yang berkaitan dengan paradigma dalam pemberian layanan umum, berikut ini penjelasannya.

## 1. Paradigma *Old Public Administration*.

Paradigma Administrasi Negara Lama dikenal juga dengan sebutan *Old Public Administration*. Paradigma ini berkembang pada awal kelahiran ilmu administrasi negara. Ada beberapa pelopor berdirinya ilmu administrasi negara, seperti Woodrow Wilson dengan karyanya "*The Study of Administration*" (1887) dan F.W. Taylor dengan bukunya "*Principles of Scientific Management*". Wilson (1887) berpendapat bahwa problem utama yang dihadapi oleh pemerintah eksekutif adalah rendahnya kapasitas administrasi.

Untuk mengembangkan birokrasi pemerintah yang efektif dan efisien, diperlukan pembaharuan administrasi pemerintahan dengan jalan meningkatkan profesionalisme manajemen administrasi negara. Untuk itu, diperlukan ilmu yang diarahkan untuk melakukan reformasi birokrasi dengan mencetak aparatur publik yang profesional dan non-partisan. Karena itu, tema dominan dari pemikiran Wilson adalah aparat atau birokrasi yang netral dari politik.

Administrasi negara harus didasarkan pada prinsip-prinsip manajemen ilmiah dan terpisah dari hiruk pikuk kepentingan politik. Inilah yang dikenal sebagai konsep dikotomi politik dan administrasi. Administrasi negara merupakan pelaksanaan hukum publik secara detail dan terperinci, karena itu menjadi bidangnya birokrat tehnik, sedang politik menjadi bidangnya politisi. Ide-ide yang berkembang pada tahun 1900-an memperkuat paradigma dikotomi politik dan administrasi, seperti karya Frank Goodnow "*Politics and Administration*". Taylor

(1911) mengembangkan pendekatan baru dalam manajemen pabrik di sektor swasta yang dikenal dengan sebutan *Time and Motion Study*. Metode ini menyebutkan ada cara terbaik untuk melaksanakan tugas tertentu. Manajemen ilmiah dimaksudkan untuk meningkatkan output dengan menemukan metode produksi yang paling cepat, efisien, dan paling tidak melelahkan. Jika ada cara terbaik untuk meningkatkan produktivitas di sektor industri, maka tentunya ada juga cara sama untuk organisasi publik.

Wilson (1887) berpendapat pada hakekatnya bidang administrasi adalah bidang bisnis, sehingga metode yang berhasil di dunia bisnis dapat juga diterapkan untuk manajemen sektor publik. Teori penting lain yang berkembang adalah analisis birokrasi dari Max Weber. Weber mengemukakan ciri-ciri struktur birokrasi yang meliputi hirarki kewenangan, seleksi dan promosi berdasarkan merit system, aturan dan regulasi yang merumuskan prosedur dan tanggungjawab kantor, dan sebagainya. Karakteristik ini disebut sebagai bentuk kewenangan yang legal rasional yang menjadi dasar birokrasi modern. Ide atau prinsip dasar dari Administrasi Negara Lama (Dernhart dan Dernhart, 2003:77) adalah sebagai berikut.

- a. Fokus pemerintah pada pelayanan publik secara langsung melalui badan-badan pemerintah;
- b. Kebijakan publik dan administrasi menyangkut perumusan dan implementasi kebijakan dengan penentuan tujuan yang dirumuskan secara politis dan tunggal;
- c. Administrasi publik mempunyai peranan yang terbatas dalam pembuatan kebijakan dan pemerintahan, administrasi publik lebih banyak dibebani dengan fungsi implementasi kebijakan publik;
- d. Pemberian pelayanan publik harus dilaksanakan oleh administrator yang bertanggungjawab kepada "*elected official*" (pejabat/birokrat politik) dan memiliki diskresi yang terbatas dalam menjalankan tugasnya;
- e. Administrasi negara bertanggungjawab secara demokratis kepada pejabat politik;



- f. Program publik dilaksanakan melalui organisasi hirarkis, dengan manajer yang menjalankan kontrol dari puncak organisasi;
- g. Nilai utama organisasi publik adalah efisiensi dan rasionalitas;
- h. Organisasi publik beroperasi sebagai sistem tertutup, sehingga partisipasi warga negara terbatas, dan
- i. Peranan administrator publik dirumuskan sebagai fungsi *Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting and Budgetting*.

Inti dari *old public administration* ini adalah bagaimana administrasi berfokus pada prinsip-prinsip yang berlaku universal untuk mencapai efisiensi dan rasionalitas. Artinya, Administrasi publik harus bekerja atas dasar rasionalitas untuk mencapai efisiensi, dan dua hal ini menjadi penekanan utama. Dalam *old public administration* ini terjadi dikotomi antara politik dan administrasi public, yang mana politik berkaitan dengan perumusan kebijakan dan administrasi publik berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan yang didasarkan pada dua hal tadi rasionalitas dan efisiensi.

## 2. Paradigma *New Public Management*

Paradigma *New Public Management* (NPM) muncul tahun 1980an dan menguat tahun 1990an sampai sekarang. Prinsip dasar paradigma NPM adalah menjalankan administrasi negara sebagaimana menggerakkan sektor bisnis. Strategi ini perlu dijalankan agar birokrasi model lama - yang lamban, kaku dan birokratis – siap menjawab tantangan era globalisasi. Model pemikiran semacam NPM juga dikemukakan oleh David Osborne dan Ted Gaebler (1992) dalam konsep "*Reinventing Government*". Osborne dan Gaebler menyarankan agar meyuntikkan semangat wirausaha ke dalam sistem administrasi negara. Birokrasi publik harus lebih menggunakan cara "*steering*" (mengarahkan) daripada "*rowing*" (mengayuh).

Dengan cara "*steering*", pemerintah tidak langsung bekerja memberikan pelayanan publik, melainkan sedapat mungkin menyerahkan ke masyarakat. Peran negara lebih sebagai fasilitator atau supervisor penyelenggaraan urusan

publik. Model birokrasi yang hirarkis-formalistis menjadi tidak lagi relevan untuk menjawab problem publik di era global. Ide atau prinsip dasar paradigma NPM (Dernhart dan Dernhart, 2003) adalah sebagai berikut.

- a. Mencoba menggunakan pendekatan bisnis di sektor publik;
- b. Penggunaan terminologi dan mekanisme pasar, dimana hubungan antara organisasi publik dan customer dipahami sebagaimana transaksi yang terjadi di pasar;
- c. Administrator publik ditantang untuk dapat menemukan atau mengembangkan cara baru yang inovatif untuk mencapai hasil atau memprivatisasi fungsi-fungsi yang sebelumnya dijalankan pemerintah.
- d. *"Steer not row"* artinya birokrat/PNS tidak mesti menjalankan sendiri tugas pelayanan publik, apabila dimungkinkan fungsi itu dapat dilimpahkan ke pihak lain melalui sistem kontrak atau swastanisasi, dan
- e. NPM menekankan akuntabilitas pada customer dan kinerja yang tinggi, restrukturisasi birokrasi, perumusan kembali misi organisasi, perampingan prosedur, dan desentralisasi dalam pengambilan keputusan".

### 3. Paradigma *New Public Service* dan *Governance*

Paradigma *New Public Service* (NPS) merupakan konsep yang dimunculkan melalui tulisan Janet V. Dernhart dan Robert B. Dernhart (2003) berjudul *"The New Public Service : Serving, not Steering"*. Paradigma NPS dimaksudkan untuk meng-counter paradigma administrasi yang menjadi arus utama (*mainstream*) saat ini, yakni paradigma *New Public Management* yang berprinsip *"run government like a business"* atau *"market as solution to the ills in public sector"*. Menurut paradigma NPS, menjalankan administrasi pemerintahan tidaklah sama dengan organisasi bisnis. Administrasi negara harus digerakkan sebagaimana menggerakkan pemerintahan yang demokratis. Misi organisasi publik tidak sekedar memuaskan pengguna jasa (*customer*) tapi juga menyediakan pelayanan barang dan jasa sebagai pemenuhan hak dan kewajiban publik.

Paradigma NPS memperlakukan publik pengguna layanan publik sebagai warga negara (*citizen*) bukan sebagai pelanggan (*customer*). Administrasi negara tidak sekedar bagaimana memuaskan pelanggan tapi juga bagaimana memberikan hak warga negara dalam mendapatkan pelayanan publik. Menurut Dernhart (2008), cara pandang paradigma NPS ini diilhami oleh dua hal, yaitu (1) teori politik demokrasi terutama yang berkaitan dengan relasi warga negara (*citizens*) dengan pemerintah, dan (2) pendekatan humanistik dalam teori organisasi dan manajemen. Paradigma NPS memandang penting keterlibatan banyak aktor dalam penyelenggaraan urusan publik. Dalam administrasi publik apa yang dimaksud dengan kepentingan publik dan bagaimana kepentingan publik diwujudkan tidak hanya tergantung pada lembaga negara.

Kepentingan publik harus dirumuskan dan diimplementasikan oleh semua aktor baik negara, bisnis, maupun masyarakat sipil. Pandangan semacam ini yang menjadikan paradigma NPS disebut juga sebagai paradigma *Governance*. Teori *Governance* berpandangan bahwa negara atau pemerintah di era global tidak lagi diyakini sebagai satu-satunya institusi atau aktor yang mampu secara efisien, ekonomis dan adil menyediakan berbagai bentuk pelayanan publik sehingga paradigma *governance* memandang penting kemitraan (*partnership*) dan jaringan (*networking*) antar banyak *stakeholders* dalam penyelenggaraan urusan publik.

### **2.3 Konsep dan Teori Kebijakan Publik**

Donald F. Kettl (1996), dalam Nugroho (2008:77), mengemukakan bahwa memasuki milenium ketiga, administrasi publik menghadapi tiga isu penting. Pertama adalah berkenaan dengan struktur administrasi publik dengan tantangan menguatnya swasta dan menyusutnya pemerintahan (*best government least government*) proses administrasi publik yang memperhadapkan kenyataan bahwa sumber defisit terbesar di setiap negara adalah proses penyelenggaraan administrasi publik. Kedua adalah nilai yang berkenaan antara lain dengan munculnya ikon *entrepreneur government*. Ketiga adalah kapasitas yang berkenaan dengan isu kecakapan dari administratur publik manajemen urusan-urusan publik.

Ilmu kebijakan adalah terjemahan langsung dari kata *policy science* (Dror, 1968: 6 ). Beberapa penulis besar dalam ilmu ini, seperti Dunn, Jones, Friedman, dan lain-lain, menggunakan istilah *public policy* dan *public policy analysis* dalam pengertian yang tidak berbeda. Istilah kebijaksanaan atau kebijakan yang diterjemahkan dari kata *policy* memang biasanya dikaitkan dengan keputusan pemerintah, karena pemerintahlah yang mempunyai wewenang atau kekuasaan untuk mengarahkan masyarakat, dan bertanggung jawab melayani kepentingan umum. Ini sejalan dengan pengertian publik itu sendiri dalam bahasa Indonesia yang berarti pemerintah, masyarakat atau umum.

Dengan demikian perbedaan makna antara perkataan kebijaksanaan dan kebijakan tidak menjadi persoalan, selama kedua istilah itu diartikan sebagai keputusan pemerintah yang relatif bersifat umum dan ditujukan kepada masyarakat umum. Perbedaan kata kebijakan dengan kebijaksanaan berasal dari keinginan untuk membedakan istilah *policy* sebagai keputusan pemerintah yang bersifat umum dan berlaku untuk seluruh anggota masyarakat, dengan istilah *discretion*, yang dapat diartikan “ilah” atau keputusan yang bersifat kasuistik untuk sesuatu hal pada suatu waktu tertentu. Keputusan yang bersifat kasuistik (hubungan sebab akibat) sering terjadi dalam pergaulan. Seseorang minta “kebijaksanaan” seorang pejabat untuk memperlakukan secara “istimewa” atau secara “istimewa” tidak memperlakukan, ketentuan-ketentuan yang ada, yang biasanya justru ditetapkan sebagai kebijakan pemerintah (*public policy*).

Kata *policy* secara etimologis berasal dari kata polis dalam bahasa Yunani (Greek), yang berarti negara-kota. Kemudian diartikan dalam bahasa Latin kata ini menjadi politik, artinya negara. Selanjutnya diartikan bahasa Inggris lama (*Middle English*), kata tersebut menjadi *policie*, yang pengertiannya berkaitan dengan urusan perintah atau administrasi pemerintah (Dunn, 2003:7). *Policy* juga diartikan sebagai, “...a course of action intended to accomplish some end” (Jones,1977:4) atau sebagai “...whatever government chooses to do or not to do” (Dye,1975:1). Uniknyanya dalam bahasa Indonesia, kata “kebijaksanaan” atau “kebijakan” yang diterjemahkan dari kata *policy* tersebut mempunyai konotasi tersendiri. Menurut Dunn (2003:132), kebijakan publik (*Public Policy*) diartikan

sebagai pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling bergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah”.

Hal ini mengisyaratkan adanya pilihan-pilihan kolektif yang saling bergantung satu dengan yang lainnya, dimana didalamnya keputusan-keputusan untuk melakukan tindakan. Kebijakan publik yang dimaksud dibuat oleh badan atau kantor pemerintah. Suatu kebijakan apabila telah dibuat, maka harus diimplementasikan untuk dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia, serta dievaluasikan agar dapat dijadikan sebagai mekanisme pengawasan terhadap kebijakan tersebut sesuai dengan tujuan kebijakan itu sendiri.

Menurut Edward III dan Sharkansky, dalam Widodo (2001:190) mengemukakan kebijakan publik adalah:

“Apa yang dikatakan dan dilakukan, atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Kebijakan merupakan serangkaian tujuan dan sasaran dari program-program pemerintah”.

Pendapat tersebut mengisyaratkan adanya apa yang dilakukan atau tidak dilakukan. Hal ini berkaitan dengan tujuan dan sasaran yang termuat dalam program-program yang telah dibuat oleh pemerintah. Budiarto (2006:56) mengemukakan pengertian kebijakan (*policy*) adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau oleh kelompok politik dalam usaha memilih tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan itu. Berdasarkan pengertian di atas, kebijakan merupakan suatu kumpulan keputusan. Keputusan tersebut diambil oleh seorang pelaku atau oleh kelompok politik yaitu pemerintah. Keputusan tersebut berusaha untuk memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan yang ingin dicapai.

Menurut Syafie (1992:35) mengutip pendapat Harold Laswell, memaknai kebijakan sebagai:

“Tugas intelektual pembuatan keputusan meliputi penjelasan tujuan, penguraian kecenderungan, penganalisaan keadaan, proyeksi pengembangan masa depan dan penelitian, penilaian dan penelitian, serta penilaian dan pemilihan kemungkinan”.

Artinya kebijakan sebagai tugas intelektual pembuatan keputusan yang meliputi berbagai hal yaitu penjelasan mengenai tujuan yang ingin dicapai dari suatu kebijakan yang telah dibuat, penguraian kecenderungan untuk memilih beberapa tujuan yang sesuai dengan keadaan, pengembangan dampak dan kinerja kebijakan di masa depan, serta melakukan penelitian dan evaluasi. Adapun David Easton, dalam Muchsin dan Fadillah (2003:23) mendefinisikan kebijakan publik adalah sebuah proses pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh masyarakat yang dilakukan oleh lembaga yang berwenang seperti pemerintah.

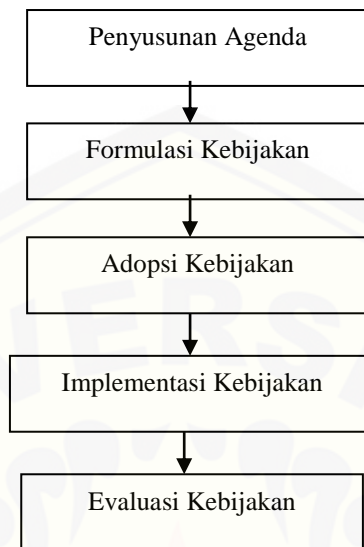
Kebijakan publik dapat dikatakan mempunyai sifat “paksaan” yang secara potensial sah dilakukan. Sifat memaksa ini tidak dimiliki oleh kebijakan yang diambil oleh organisasi-organisasi swasta. Hal ini berarti bahwa kebijakan publik menuntut ketaatan yang luas dari masyarakat. Sifat inilah yang membedakan kebijakan publik dengan kebijakan lainnya. Pemahaman ini, pada sebuah kebijakan umumnya harus dilegalisasikan dalam bentuk hukum, dalam bentuk Peraturan Daerah, misalnya. Sebab, sebuah proses kebijakan tanpa adanya legalisasi dari hukum tentu akan sangat lemah dimensi operasionalisasinya. Perlu diperhatikan, kebijakan publik tidaklah sama dengan hukum, walaupun dalam sasaran praktis di lapangan kedua-duanya sulit dipisahkan.

Berdasarkan beberapa pengertian tersebut maka kebijakan publik dapat diartikan sebagai manajemen pencapaian tujuan nasional. Menurut Nugroho (1999), ada dua karakteristik dari kebijakan publik yaitu:

- a. “kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional; dan
- b. kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah diukur, karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh”.

Menurut Winarno (2007:32), pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu, beberapa ahli membagi proses-proses penyusunan

kebijakan publik ke dalam beberapa tahap. Menurut Winarno (2007:32) tahap-tahap kebijakan publik adalah sebagai berikut.



Gambar 2.1 Proses Penyusunan Kebijakan Publik

Tahap-tahap kebijakan publik di atas dapat dijelaskan di bawah ini.

1. Penyusunan Agenda.

Pada tahap ini, para pejabat publik yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi untuk dapat masuk dalam agenda publik. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

2. Formulasi Kebijakan.

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tersebut didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari beberapa alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy option*) yang ada. Dalam tahap ini masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada

tahap ini, masing-masing aktor akan bermain untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

### 3. Adopsi Kebijakan.

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan pengadilan.

### 4. Implementasi Kebijakan.

Sebuah program kebijakan harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber finansial dan manusia. Pada tahap ini berbagai kepentingan akan bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*implementors*), namun yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

### 5. Evaluasi Kebijakan.

Kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, yakni memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

## 2.4 Konsep dan Teori Implementasi Kebijakan Publik

Program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Tangkilisan (2003:9) mengutip pengertian implementasi menurut Patton dan Sawicki menyatakan bahwa:



”Implementasi berkaitan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan untuk merealisasikan program, dimana pada posisi ini eksekutif mengatur cara untuk mengorganisir, menginterpretasikan dan menerapkan kebijakan yang telah diseleksi”.

Berdasarkan pengertian di atas, implementasi berkaitan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan untuk merealisasikan program, dimana pada posisi ini eksekutif mengatur cara untuk mengorganisir. Seorang eksekutif mampu mengatur secara efektif dan efisien sumber daya, unit-unit dan teknik yang dapat mendukung pelaksanaan program, serta melakukan interpretasi terhadap perencanaan yang telah dibuat, dan petunjuk yang dapat diikuti dengan mudah bagi relisasi program yang dilaksanakan. Dunn (2003:132) mengistilahkan implementasi secara lebih khusus dengan menyebutnya implementasi kebijakan (*policy implementation*) adalah pelaksanaan pengendalian aksi-aksi kebijakan di dalam kurun waktu tertentu.

Berdasarkan pengertian di atas, implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan dari pengendalian aksi kebijakan dalam kurun waktu tertentu. Nugroho (2004:158) menyatakan:

“Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplemntasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan publik tersebut”.

Implementasi kebijakan tidak lain berkaitan dengan cara agar kebijakan dapat mencapai tujuan. Kebijakan publik tersebut diimplementasikan melalui bentuk program-program serta melalui turunan. Turunan yang dimaksud adalah dengan melalui proyek intervensi dan kegiatan intervensi. Menurut Darwin, dalam Widodo (2001:194), menyatakan terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam persiapan proses implementasi yang perlu dilakukan, setidaknya terdapat empat hal penting dalam proses implementasi kebijakan, yaitu pendayagunaan sumber, pelibatan orang atau sekelompok orang dalam implementasi, interpretasi, manajemen program, dan penyediaan layanan dan manfaat pada publik.

Dalam suatu proses kebijakan publik tahapan yang paling penting adalah implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan atau dilaksanakan agar mempunyai dampak yang sesuai dengan tujuan-tujuan yang diinginkan. Ripley dan Franklin (2007:145) berpendapat bahwa, “implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*)”. Istilah implementasi merujuk pada serangkaian kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah.

Selanjutnya menurut Wibawa dan (2004:10) menyatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan:

“Pengejawantahan keputusan mengenai kebijakan yang mendasar, biasanya tertuang dalam suatu undang-undang, namun juga dapat berbentuk instruksi-instruksi eksekutif yang penting atau keputusan perundangan. Idealnya keputusan-keputusan tersebut menjelaskan masalah-masalah yang hendak ditangani, menentukan tujuan yang hendak dicapai dan dalam berbagai cara menggambarkan struktur proses implementasi tersebut.”

Mazmanian dan Sabatier yang dikutip Wahab (2008:65) juga menjelaskan makna implementasi kebijakan dengan mengatakan bahwa:

“Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.”

Dari definisi di atas dapat dijelaskan bahwa implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan.

Pada dasarnya kebijakan negara atau publik akan selalu mengandung resiko untuk gagal. Hoogwood dan Gunn, yang dikutip dalam Wahab (2008:61-62), membagi kegagalan kebijakan (*policy failure*) dalam dua kategori berikut ini.

## 1. Tidak terimplementasikan (*Non Implementation*)

Suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat di dalam pelaksanaannya tidak mau bekerjasama, atau mereka telah bekerja secara tidak efisien, bekerja setengah hari, atau karena mereka tidak sepenuhnya menguasai permasalahan, atau kemungkinan permasalahan yang digarap di luar jangkauan kekuasaannya, sehingga betapapun gigih usaha mereka, hambatan-hambatan yang ada tidak sanggup mereka tanggulangi, akibatnya implementasi yang efektif sukar untuk dipenuhi.

## 2. Implementasi yang tidak berhasil (*Unsuccesful Implementation*)

Suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan sehingga kebijakan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki.

Menurut Merse dalam Koryati dkk, (2004:14-16) mengidentifikasi faktor-faktor yang dapat menjadi penyebab kegagalan dalam implementasi suatu kebijakan. Berikut ini diuraikan hal-hal yang dimaksud:

### 1. Informasi

Informasi sangat diperlukan sebagai sarana untuk penyatuan pemahaman, visi dan misi dari kebijakan yang dirumuskan. Kekurangan informasi akan mengakibatkan adanya gambaran yang tepat baik kepada obyek kebijakan maupun kepada para pelaksana dari kebijakan yang akan dilaksanakan.

### 2. Isu Kebijakan

Kebijakan publik merupakan sarana untuk mengatasi permasalahan publik, maka isi kebijakan harus jelas dan tegas serta mengandung muatan politik yang mengakomodir kepentingan seluruh *stakeholders*.

### 3. Dukungan

Dalam hal ini dapat berupa dukungan fisik maupun non fisik. Apabila pada pelaksanaannya tidak cukup dukungan untuk kebijakan tersebut, maka

implementasi kebijakan akan sulit untuk dilaksanakan. Dukungan yang dimaksud adalah adanya partisipasi masyarakat. Program akan berlangsung secara berkelanjutan jika didukung oleh tingkat partisipasi masyarakat yang tinggi, dalam berbagai tahapan yang ada.

#### 4. Pembagian Potensi

Pembagian potensi pada dasarnya berkaitan dengan kinerja koordinasi yang intensif antar pelaku yang ada, baik pihak pemerintah, swasta maupun masyarakat luas.

Implementasi kebijakan dalam prosesnya dapat dilihat dari beberapa sudut pandang. Menurut Wahab (2008:63), ada tiga sudut pandang proses implementasi sebagai berikut.

##### 1. Pemrakarsa kebijakan atau pembuat kebijakan (*the center/pusat*)

Fokus implementasi kebijakan itu akan mencakup usaha-usaha yang dilakukan oleh pejabat-pejabat atau lembaga-lembaga di tingkat pusat untuk mendapatkan kepatuhan dari lembaga-lembaga atau pejabat-pejabat ditingkat yang lebih rendah atau daerah dalam upaya untuk memberikan pelayanan atau untuk mengubah perilaku masyarakat/kelompok sasaran dari program yang bersangkutan.

##### 2. Pejabat-pejabat pelaksana di lapangan (*the periphery*)

Fokus implementasi kebijakan adalah pada tindakan atau perilaku para pejabat dan instansi-instansi di lapangan dalam upayanya untuk menanggulangi gangguan-gangguan yang terjadi di wilayah kerjanya yang disebabkan oleh usaha-usaha dari pejabat-pejabat lain di luar instansinya demi berhasilnya suatu kebijakan baru.

##### 3. Aktor-aktor perorangan di luar badan-badan pemerintahan kepada siapa program itu ditujukan yakni kelompok sasaran (*target group*)

Yakni sejauh mana kebijakan yang diimplementasikan mampu memberikan dampak yang positif dalam jangka panjang bagi peningkatan mutu hidup, mengubah pola hidup masyarakat dan juga pendapatan.

Pada dasarnya implementasi kebijakan harus berjalan efektif agar penerima kebijakan dapat merasakan sesungguhnya dampak dari adanya suatu kebijakan tersebut. Menurut Nugroho (2006:137-139), dalam hal keefektifan implementasi kebijakan terdapat empat ketepatan yang harus dipenuhi, yaitu:

## 1. Tepat Kebijakan

Ketepatan kebijakan dinilai dari sejauh mana kebijakan yang ada bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan.

## 2. Tepat pelaksanaan

Dalam mengimplementasikan kebijakan terdapat pelaksana kebijakan. Pelaksana kebijakan bukan hanya pemerintah, melainkan terdapat kerjasama antara pemerintah dengan masyarakat atau swasta.

## 3. Tepat target

Menurut Nugroho (2006:138) ketepatan target ini berkenaan dengan tiga hal. Pertama, apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan. Kedua, apakah targetnya dalam kondisi siap untuk diintervensi ataukah tidak. Ketiga, apakah intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbarui implementasi kebijakan sebelumnya.

## 4. Tepat lingkungan

Terdapat dua lingkungan yang paling menentukan. Menurut Nugroho (2006:139) yang pertama adalah lingkungan kebijakan yaitu interaksi di antara lembaga perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dengan lembaga lain yang terkait. Lingkungan yang kedua adalah lingkungan eksternal kebijakan yang terdiri atas *public opinion*, yaitu persepsi publik akan kebijakan dan implementasi kebijakan; *interpretive institutions* yang berkenaan dengan interpretasi lembaga dalam masyarakat seperti media massa, kelompok penekan, dan kelompok kepentingan; serta *individuals*, yaitu individu-individu tertentu yang mampu memainkan peran penting dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan.

Berdasarkan pada pendapat di atas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa implementasi kebijakan adalah suatu proses yang melibatkan sumber-sumber yang di dalamnya termasuk manusia, dana, dan kemampuan organisasional, baik

oleh pemerintah maupun swasta (individu atau kelompok) untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan. Selain itu implementasi kebijakan harus tepat sasaran agar pelaksanaan kebijakan tersebut dapat berjalan dengan baik dan benar.

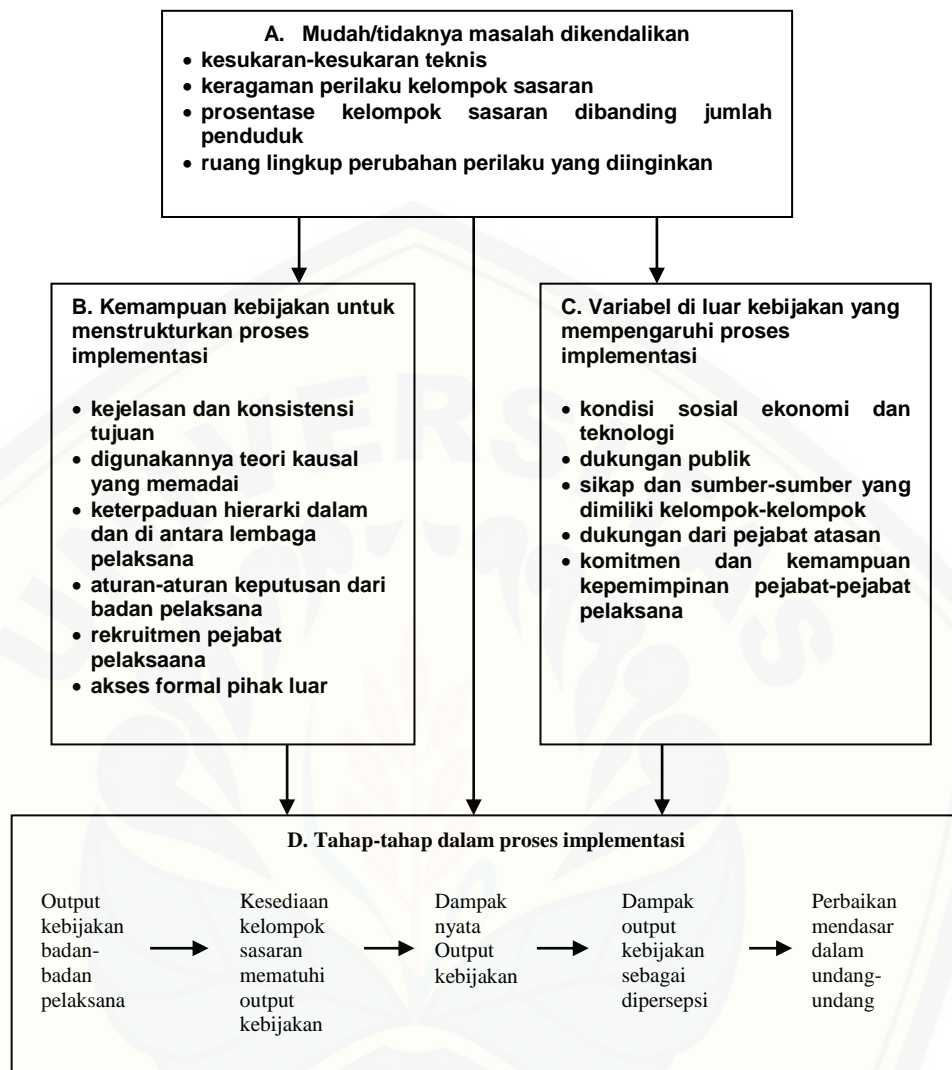
## **2.5 Model-model Implementasi Kebijakan**

### **2.5.1 Model Implementasi Kebijakan Menurut Mazmanian dan Sabatier (2008)**

Menurut Mazmanian dan Sabatier dalam Wahab (2008:81) “peran penting dari analisis implementasi kebijakan adalah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan implementasi”. Mazmanian dan Sabatier yang dikutip Wahab (2008:65) juga mengatakan bahwa implementasi kebijaksanaan adalah sebagai berikut:

“Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.”

Model ini disebut juga sebagai model Kerangka Analisis Implementasi. Di sini Mazmanian dan Sabatier membagi tiga variabel. Variabel-variabel tersebut dapat diklasifikasikan sebagai berikut: (1) Mudah tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan; (2) Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya, dan; (3) Pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijakan tersebut. Ketiga variabel tersebut juga saling berhubungan satu sama lain, dan masing-masing faktor dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2.2 Model implementasi kebijakan Mazmanian dan Sabatier Sumber: Mazmanian dan Sabatier (2008:82)

Berdasarkan gambar dari model imlementasi diatas, untuk menjawab bagaimana implementasi yang baik, harus dilakukan analisis terhadap tiga variabel berikut:

- Variabel *independen*, Yaitu mudah atau tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek, dan perubahan seperti apa yang dikehendaki.
- Variabel *intervening*, yaitu variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan

konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hierarkis di antara lembaga pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar, serta variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosial ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan risorsis konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, serta komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.

- c. Variabel *dependen*, yaitu tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan seperti pemahaman dari lembaga atau badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan objek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata tersebut, dan akhirnya mengarah pada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut.

Kalau mengamati model dari Mazmanian dan Sabatier di atas, maka kita akan menemukan adanya keterbatasan model ini untuk menganalisa konteks implementasi kebijakan penanggulangan bencana di Indonesia. Keterbatasan yang utama ialah terkait istilah keterpaduan hirarki dalam dan diantara badan pelaksana. Istilah ini menunjukkan bahwa model Mazmanian dan Sabatier ini cocok untuk implementasi kebijakan yang bersifat *top down* / sentralistis. Artinya, model ini kurang cocok jika diterapkan untuk implementasi kebijakan yang modelnya desentralistis. Penanggulangan bencana adalah bidang kebijakan yang bersifat desentralistis, sehingga model Mazmanian dan Sabatier kurang cocok untuk diterapkan dalam penelitian ini.

## 2.5.2 Model Implementasi Kebijakan Menurut Grindle

Menurut Nugroho (2006:132), dalam model Grindle ini ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, dilakukan implementasi kebijakan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat implementasi kebijakan tersebut. Isu kebijakan tersebut meliputi enam hal berikut:



1. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan,
2. Jenis manfaat yang akan dihasilkan,
3. Derajat perubahan yang diinginkan,
4. Kedudukan pembuat kebijakan,
5. Siapa pelaksana program, dan
6. Sumber daya yang dikerahkan.

Sementara itu, konteks implementasinya adalah sebagai berikut:

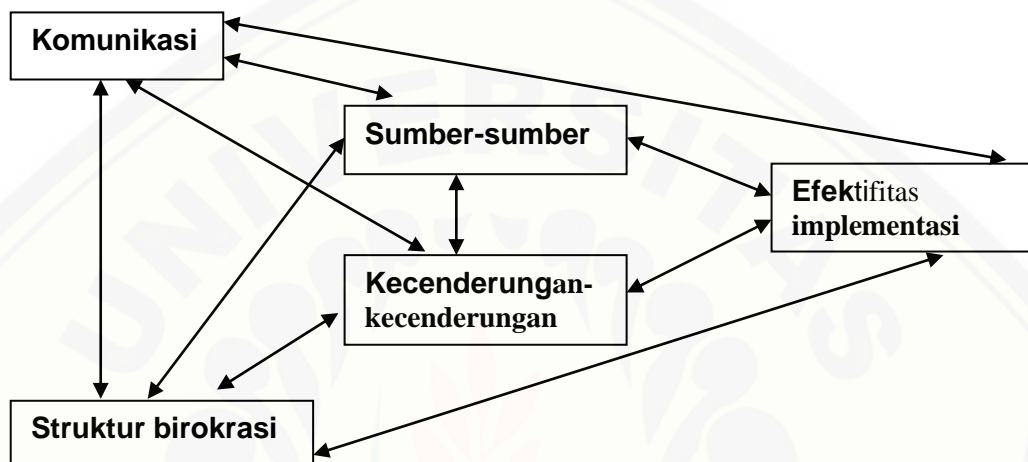
1. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat,
2. Karakteristik lembaga dan penguasa, dan
3. Kepatuhan dan daya tanggap.

Model Grindle ini juga memiliki keterbatasan jika diterapkan untuk menganalisa implementasi kebijakan penanggulangan bencana di Indonesia. Hal ini dikarenakan adanya beberapa faktor. *Pertama*, Grindle tidak menjadikan faktor hubungan antar organisasi pelaksana sebagai determinan kesuksesan implementasi. Padahal jika kita berbicara implementasi kebijakan penanggulangan bencana di Indonesia erdapat beberapa lembaga yang menjadi organisasi pelaksana dengan dikoordinasikan oleh BNPB di tingka pusat dan BPBD di tingkat daerah. *Kedua*, model Grindle ini tidak memperhatikan aspek lingkungan yang dapat mempengaruhi kesuksesan implementasi. Padahal, beberapa permasalahan dalam penanggulangan bencana erat kaitannya dengan dukungan lingkungan. Artinya, dari dua keterbatasan ini, maka model Grindle kurang relevan jika digunakan untuk menganalisis implementasi kebijakan penanggulangan bencana di Indonesia.

### 2.5.3 Model Implementasi Kebijakan Menurut George Edward III

Menurut pandangan Edwards III, dalam Winarno (2007:174), implementasi kebijakan adalah krusial bagi *public administration* dan *public policy*. Implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan

sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan baik, sementara suatu kebijakan yang cemerlang mungkin juga akan mengalami kegagalan jika kebijakan tersebut kurang diimplementasikan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan. Hal ini ditunjukkan dalam gambar 2.3 berikut:



Gambar 2.3 Model Implementasi Kebijakan Edward III  
Sumber: Edwards III dalam Winarno (2007:208)

Pada gambar 2.3, dapat diketahui bahwa kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu komunikasi, sumber-sumber, kecenderungan-kecenderungan, dan struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut juga saling berhubungan satu sama lain, dan masing-masing faktor dapat kita uraikan sebagai berikut.

#### 1. Komunikasi

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran. Menurut Edwards III, dalam Winarno (2007:175), "persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan". Keputusan-

keputusan kebijakan dan perintah-perintah harus diteruskan kepada personil yang tepat sebelum keputusan-keputusan dan perintah-perintah itu dapat diikuti. Tentu saja, komunikasi-komunikasi harus akurat dan harus dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana.

Terdapat tiga indikator penting dalam mengukur keberhasilan komunikasi tersebut, yaitu: (a) Transmisi. Menurut Winarno (2007:176) sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Hal ini tidak selalu merupakan proses yang langsung sebagaimana tampaknya. Banyak sekali ditemukan keputusan-keputusan tersebut diabaikan atau jika tidak demikian, seringkali terjadi kesalahpahaman terhadap keputusan-keputusan yang dikeluarkan. (b) Kejelasan. Jika kebijakan-kebijakan diimplementasikan seperti yang diinginkan, maka kebijakan tersebut harus dikomunikasikan dengan jelas. Karena sering kali terjadi instruksi-instruksi yang diteruskan kepada pelaksana kabur dan tidak menetapkan kapan dan bagaimana sesuatu program dilaksanakan. Menurut Winarno (2007:177), ketidakjelasan pesan komunikasi yang disampaikan yang berkenaan dengan implementasi kebijakan akan mendorong terjadinya interpretasi yang salah atau bertentangan dengan makna pesan awal. (c) Konsistensi. Menurut Winarno (2007:177) jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksana harus konsisten dan jelas. Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan. Disisi yang lain, perintah-perintah implementasi kebijakan yang tidak konsisten akan mendorong para pelaksana mengambil tindakan yang longgar dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan. Bila hal ini terjadi, maka akan berakibat pada ketidakefektifan implementasi kebijakan karena tindakan yang sangat longgar besar kemungkinan tidak dapat digunakan untuk melaksanakan tujuan-tujuan kebijakan.

## 2. Sumber-sumber

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan jelas dan konsisten, tetapi bila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Menurut Winarno (2007:181), sumber-sumber yang penting meliputi staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang, dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menterjemahkan usul-usul di atas kertas guna melaksanakan pelayanan-pelayanan publik. Indikator sumber-sumber yang dimaksud adalah:

### a) Staf.

Menurut Winarno (2007:181) sumber yang paling penting dalam melaksanakan kebijakan adalah staf. Ada satu hal yang harus diingat bahwa jumlah tidak selalu mempunyai efek positif bagi implementasi kebijakan. Hal itu berarti bahwa jumlah staf yang banyak tidak secara otomatis mendorong implementasi yang berhasil. Hal ini disebabkan oleh kurangnya kecakapan yang dimiliki oleh para pegawai ataupun staf, namun disisi lain kekurangan staf juga akan menimbulkan persoalan yang pelik menyangkut implementasi kebijakan yang efektif.

### b) Informasi.

Menurut Winarno (2007:183-184) dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk. Pertama adalah Informasi mengenai bagaimana melaksanakan suatu kebijakan. Pelaksana-pelaksana perlu mengetahui apa yang dilakukan dan bagaimana mereka harus melakukannya. Dengan demikian, para pelaksana kebijakan harus diberikan petunjuk untuk melakukan kebijakan. Kedua adalah Informasi yang diartikan sebagai data tentang ketaatan personil-personil terhadap peraturan-peraturan pemerintah. Pelaksana-pelaksana harus mengetahui apakah orang-orang yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan mentati peraturan tersebut atau tidak.

## c) Wewenang.

Sumber lain yang penting dalam pelaksanaan adalah wewenang. Wewenang ini akan berbeda-beda dari satu program ke program yang lain serta mempunyai banyak bentuk yang berbeda. Menurut Winarno (2007:185) dalam beberapa hal suatu badan mempunyai wewenang yang terbatas atau kekurangan wewenang untuk melaksanakan suatu kebijakan dengan tepat. Bila wewenang formal tidak ada, atau sering disebut sebagai wewenang diatas kertas sering kali salah dimengerti oleh pengamat dengan wewenang yang efektif. Padahal keduanya mempunyai perbedaan yang substansial. (d) Fasilitas-fasilitas. Fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang dilakukan, dan memiliki wewenang melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

## 3. Kecenderungan-kecenderungan

Kecenderungan adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif. Menurut Edward yang dikutip Winarno (2007:194) dampak dari kecenderungan-kecenderungan banyak kebijakan masuk kedalam “zona ketidakacuhan”. Ada kebijakan yang dilaksanakan secara efektif karena mendapat dukungan dari para pelaksana kebijakan, namun kebijakan-kebijakan lain mungkin akan bertentangan secara langsung dengan pandangan-pandangan pelaksana kebijakan atau kepentingan pribadi atau organisasi dari para pelaksana.

## 4. Struktur Birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Menurut Winarno (2002:149) birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan. Sistem birokrasi kadang kala memang sengaja diciptakan untuk menjalankan suatu kebijakan tertentu. Oleh sebab itu, mereka tidak hanya terdapat dalam struktur pemerintah, tetapi bisa juga berada dalam organisasi-organisasi swasta yang lain bahkan di institusi-institusi pendidikan dan kadang kala suatu sistem birokrasi sengaja diciptakan untuk menjalankan suatu kebijakan tertentu. Menurut Edward ada dua karakter utama dalam birokrasi, yakni:

### a. *Standart Operating Procedures* (SOP)

Menurut Winarno (2007:204), salah satu aspek-aspek struktural paling dasar dari suatu organisasi adalah prosedur-prosedur kerja ukuran dasarnya (*Standart Operating Procedures, SOP*). Dengan menggunakan SOP, para pelaksana dapat memanfaatkan waktu yang tersedia. Selain itu, SOP juga menyeragamkan tindakan-tindakan dari para pejabat dalam organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas, yang pada gilirannya dapat menimbulkan fleksibilitas yang besar dan kesamaan yang besar dalam penerapan peraturan-peraturan.

### b. Fragmentasi

Menurut Winarno (2007:206), konsekuensi yang paling buruk dari fragmentasi birokrasi adalah usaha menghambat koordinasi. Para birokrat karena alasan-alasan prioritas dari badan-badan yang berbeda mendorong para birokrat ini untuk menghindari koordinasi dengan badan-badan lain. Menurut Winarno (2007:207), Fragmentasi mengakibatkan pandangan-pandangan yang sempit dari banyak lembaga birokrasi. Hal ini menimbulkan dua konsekuensi pokok yang merugikan bagi implementasi yang berhasil, yaitu: (a) Tidak ada orang yang akan mengakhiri implementasi kebijakan dengan melaksanakan fungsi-fungsi tertentu karena tanggung jawab bagi suatu kebijakan yang terpecah-pecah; dan (b)

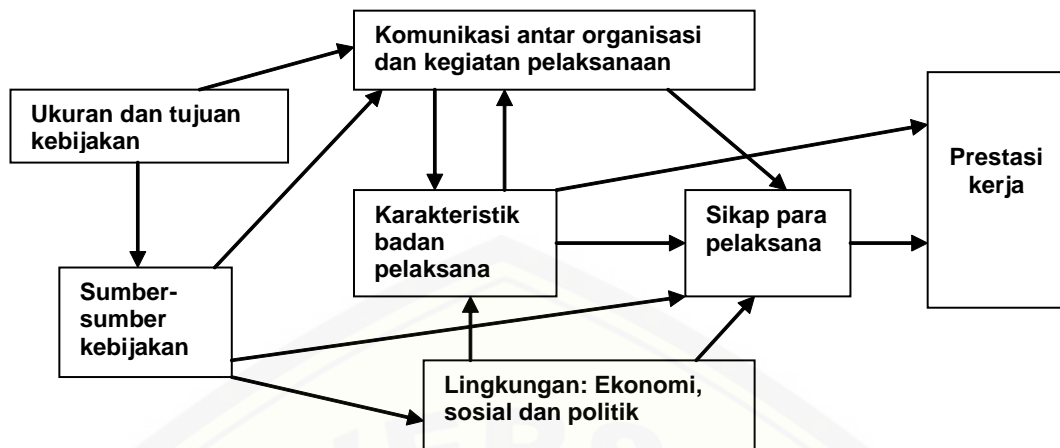
Tandangan-pandangan yang sempit dari badan-badan yang dapat menghambat perubahan.

Model dari Edward III ini jika kita cermati merupakan model teoritis untuk menjelaskan implementasi dari kebijakan yang top down/sentralistis. Hal ini dapat dibuktikan dengan adanya faktor komunikasi sebagai salah satu determinan kesuksesan implementasi. Namun, komunikasi yang dimaksud di sini ialah antara implementor dengan *target group*. Menurut Edward III, Keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan dari seberapa jauh implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran. Untuk itu dapat dikatakan bahwa persyaratan utama bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan.

Aspek kedua yang menunjukkan bahwa model Edward III ini adalah cocok untuk kebijakan yang top down/sentralistis ialah diabaikannya faktor lingkungan sebagai determinan kesuksesan implementasi. Artinya, kebijakan yang cocok untuk model ini adalah kebijakan yang dalam implementasinya tidak terpengaruh oleh lingkungan. Padahal, kebijakan-kebijakan penanggulangan bencana khususnya dalam aspek mitigasi sangat dipengaruhi oleh lingkungan. Hal inilah yang menyebabkan model Edward III ini kurang relevan jika digunakan dalam penelitian ini.

#### 2.5.4 Model Implementasi Kebijakan Menurut Van Meter dan Van Horn

Menurut Van Meter dan Van Horn, dalam Wahab (2008:78), “perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijaksanaan yang akan dilaksanakan”. Model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn ditunjukkan dalam gambar 2.4, sebagai berikut



Gambar 2.4 Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn  
 Sumber: D.S Van Meter dan Van Horn, dalam Wahab (2008:80)

Dalam gambar 2.4 di atas, terdapat enam variabel bebas yang menghubungkan antara kebijakan dengan prestasi kerja. Berikut adalah uraian dari keenam variabel yang dimaksud.

### 1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Dalam implementasi kebijakan, ukuran dan tujuan kebijakan merupakan gambaran ke arah mana kebijakan ini nantinya akan membawa perubahan dalam masyarakat. Identifikasi indikator pencapaian merupakan tahap yang krusial dalam analisis implementasi kebijakan. Indikator-indikator pencapaian ini menilai sejauh mana ukuran dasar dan tujuan kebijakan telah direalisasikan. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan berguna dalam menguraikan tujuan-tujuan keputusan kebijakan secara menyeluruh. Disamping itu, ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan merupakan bukti itu sendiri dan dapat diukur dengan mudah dalam beberapa kasus.

### 2. Sumber-sumber Kebijakan

Ukuran-ukuran dasar dan sasaran kebijakan, yang perlu mendapatkan perhatian dalam proses implementasi kebijakan adalah sumber-sumber yang tersedia. Sumber-sumber yang dimaksud adalah mencakup dana atau perangsang (*incentive*) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif.



### 3. Komunikasi antar Organisasi terkait dan Kegiatan-kegiatan Pelaksanaan

Implementasi yang berhasil sering kali membutuhkan mekanisme-mekanisme dan prosedur-prosedur lembaga. Hal ini sebenarnya akan mendorong kemungkinan yang lebih besar kepada para pejabat tinggi untuk mendorong pelaksana bertindak dalam suatu acara yang konsisten dengan ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan. Para pejabat dalam struktur organisasi mempunyai kekuasaan personal yang diukur dari: *Pertama*, rkrutmen dan seleksi; *Kedua*, penugasan dan relokasi; *Ketiga*, kenaikan pangkat dan; *Keempat*, akhirnya pemecatan.

### 4. Karakteristik Badan Pelaksana

Beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam mengimplementasikan kebijakan:

- a. Kompetisi dan ukuran staf suatu badan;
- b. Tingkat pengawasan hirarkis terhadap keputusan-keputusan sub unit dan proses-proses dalam badan-badan pelaksana;
- c. Sumber-sumber politik suatu organisasi (misalnya dukungan di antara anggota-anggota legislatif dan eksekutif);
- d. Vitalisasi suatu organisasi;
- e. Tingkat komunikasi-komunikasi “terbuka”, yang didefinisikan sebagai jaringan kerja komunikasi horisontal dan vertikal secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu di luar organisasi, dan
- f. Kaitan formal dan informal suatu badan “pembuat keputusan” atau “pelaksana keputusan”.

### 5. Kondisi-kondisi Ekonomi, Sosial dan Politik

Dampak kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik pada kebijakan publik merupakan pusat perhatian yang besar. Sekalipun dampak dari faktor-faktor ini pada implementasi keputusan-keputusan kebijakan mendapat perhatian yang

kecil. Faktor-faktor ini mungkin mempunyai efek yang mendalam terhadap pencapaian badan-badan pelaksana.

## 6. Kecenderungan Pelaksana (*implementors*)

Setiap komponen dari model yang dibicarakan sebelumnya harus disaring melalui persepsi-persepsi pelaksana dalam yuridiksi dimana kebijakan tersebut dihasilkan. Arah kecenderungan-kecenderungan pelaksana terhadap ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan juga merupakan suatu hal yang sangat penting. Para pelaksana mungkin gagal dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan dengan tepat karena mereka menolak tujuan-tujuan yang terkandung dalam kebijakan-kebijakan tersebut. Dan begitu sebaliknya, penerimaan terhadap ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan yang diterima yang diterima secara luas oleh para pelaksana kebijakan akan menjadi pendorong bagi implementasi kebijakan yang berhasil.

Model implementasi dari Meer dan Horn ini merupakan model implementasi kebijakan yang bersifat top down/sentralistis namun terbuka untuk model-model kebijakan yang desentralistis. Hal ini dibuktikan dengan adanya faktor komunikasi antar lembaga/organisasi pelaksana sebagai determinan kesuksesan implementasi. Model ini meskipun sentralistis namun juga peka terhadap dukungan dan dinamika lingkungan hal ini dibuktikan dengan adanya faktor dukungan lingkungan sebagai determinan kesuksesan implementasi sebuah kebijakan. Lingkungan di sini juga dijabarkan menjadi beberapa kategori seperti lingkungan politik, ekonomi dan sosial budaya. Untuk itu, model implementasi dari Meter dan Horn ini merupakan model implementasi yang kompleks dan adaptif untuk mengkaji implementasi kebijakan yang bersifat top down/sentralistis dan *bottom up* / desentralistis. Untuk itu peneliti memandang bahwa Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Horn inilah yang akan digunakan sebagai referensi dalam penelitian ini.

Kelebihan lain dari model implementasi dari Meter dan Horn ini adalah adanya faktor karakteristik badan pelaksana yang juga mempengaruhi kesuksesan implementasi kebijakan. Karakteristik badan pelaksana yang sesuai dengan profil

kebijakan akan menjadikan implementasi kebijakan sukses. Sebaliknya, karakteristik badan pelaksana yang tidak sesuai dengan kebutuhan kebijakan menjadikan implementasi kebijakan gagal. Pandangan Meter dan Horn ini dapat dipadukan dengan teori dari Henry Mintzberg tentang elemen organisasi dan konfigurasi struktur organisasi berdasarkan dominasi elemen tersebut.

Untuk menjelaskan bagaimana klasifikasi organisasi berdasarkan kerangka kerja yang ada dalam sebuah organisasi, nampaknya teori dari Henry Mintzberg adalah yang paling relevan. Henry Mintzberg (dalam Robbins, 1994:304) menyatakan bahwa setiap organisasi memiliki lima bagian dasar/elemen yaitu sebagai berikut.

1. *The operating core*, yaitu para pegawai yang melaksanakan pekerjaan dasar yang berhubungan dengan produksi dari produk dan jasa;
2. *The strategic apex*, yaitu manajer puncak yang diberi tanggung jawab keseluruhan untuk organisasi;
3. *The middle line*, yaitu para manajer yang menjadi penghubung *operating core* dan *strategic apex*;
4. *The technostructure*, yaitu para analis yang mempunyai tanggung jawab untuk melaksanakan bentuk standarisasi tertentu dalam organisasi, dan
5. *The support staff*, yaitu orang-orang yang mengisi unit staf, yang member jasa pendukung tidak langsung kepada organisasi

Jika salah satu dari kelima elemen tersebut mendominasi sebuah organisasi, maka bentuk organisasi akan berubah menjadi salah satu dari lima konfigurasi yang ada. Jika yang mendominasi adalah *operating core* maka desain organisasi akan lebih mendesentralisasikan keputusan dan berubah menjadi birokrasi profesional. Jika *strategic apex* yang mendominasi, maka desain organisasi berubah menjadi struktur yang sederhana. Jika *middle line* yang mendominasi, maka akan menjadi struktur yang divisional. Jika yang mendominasi adalah *technostructure*, maka desain organisasi akan berubah menjadi birokrasi mesin. Jika staff pendukung/*support staff* yang mendominasi, maka desain organisasi berubah menjadi *adhocracy*. Dalam konteks implemenasi

kebijakan penanggulangan bencana, BPBD adalah representasi dari operating core yang mendominasi.

## 2.6 Konsep Bencana Gunung Berapi

Menurut UNDP (2012), Bencana Gunung berapi adalah peristiwa yang terjadi akibat endapan magma di dalam perut bumi yang didorong keluar oleh gas yang bertekanan tinggi. Magma adalah cairan pijar yang terdapat di dalam lapisan bumi dengan suhu yang sangat tinggi, yakni diperkirakan lebih dari 1.000 °C. Cairan magma yang keluar dari dalam bumi disebut lava. Suhu lava yang dikeluarkan bisa mencapai 700-1.200 °C. Letusan gunung api yang membawa batu dan abu dapat menyembur sampai sejauh radius 18 km atau lebih, sedangkan lavanya bisa membanjiri sampai sejauh radius 90 km. Bahaya letusan gunungapi dibagi dua berdasarkan waktu kejadiannya, yaitu bahaya utama(primer) dan bahaya ikutan (sekunder). Kedua jenis bahaya tersebut masing-masing mempunyai risiko merusak dan mematikan.

### a. Bahaya Utama (Primer)

Bahaya utama (sering juga disebut bahaya langsung) letusan gunungapi adalah bahaya yang, langsung terjadi ketika proses peletusan sedang berlangsung. Jenis bahaya tersebut adalah awanpanas (*pyroclastic flow*), lontaran batu (pijar), hujan abu lebat, leleran lava (*lava flow*), dan gas beracun.

1. *Awan panas* adalah campuran material letusan antara gas dan bebatuan (segala ukuran) terdorong ke bawah akibat densitasnya yang tinggi dan merupakan adonan yang jenuh menggulung secara turbulensi bagaikan gulungan awan yang menyusuri lereng, selain suhunya sangat tinggi, antara 300-7000C, kecepatan luncurnya-pun sangat tinggi, > 70 km per jam (tergantung kemiringan lereng);
2. *Lontaran material* (pijar) terjadi ketika letusan (magmatik) berlangsung. Jauhnya lontaran sangat bergantung dari besarnya energi letusan, bisa mencapai ratusan meter jauhnya, Selain suhunya tinggi (> 2000C), ukurannya-pun besar (garis tengah >10 cm) sehingga dapat membakar

sekaligus melukai, bahkan mematikan makhluk hidup. Lazim juga disebut sebagai "bom vulkanik";

3. *Hujan abu* lebat terjadi ketika letusan gunungapi sedang, berlangsung. Material yang berukuran halus (abu & pasir halus) diterbangkan angin dan jatuh sebagai hujan abu, arahnya tergantung arah angin. Karena ukurannya halus maka berbahaya bagi pernafasan, mata, dapat mencemari air tanah merusak tetumbuhan (terutama daun), Korosif pada atap seng karena mengandung unsure-unsur kimia yang bersifat asam serta pesawat terbang (terutama yang bermesin jet);
4. *Lava* adalah magma yang mencapai permukaan, sifatnya liquid (cairan kental) dan bersuhu tinggi antara 700-12000C. Karena cair, maka lava umumnya mengalir mengikuti lereng/lembah dan membakar apa saja yang dilaluinya. Bila lava tersebut sudah dingin, maka berubah wujud menjadi batu (batuan beku) dan daerah yang dilaluinya menjadi lading batu;
5. *Gas beracun* yang muncul dari gunungapi tidak selalu didahului oleh letusan, tetapi dapat keluar dengan sendirinya melalui celah bebatuan yang ada, meskipun kerap kali diawali oleh letusan. Gas utama yang biasa muncul dari celah bebatuan gunungapi adalah CO<sub>2</sub>, H<sub>2</sub>S, HCl, SO<sub>2</sub>, dan CO. Yang paling kerap dan sering, menjadi penyebab kematian adalah CO<sub>2</sub>. Sifat gas jenis ini lebih berat dan udara sehingga cenderung menyelinap di dasar lembah atau cekungan terutama malam hari, cuaca kabut atau tidak berangin, karena dalam suasana tersebut konsentrasinya akan bertambah besar. G.Tangkuban perahu, G. Dieng, G. Ciremei, dan G. Papandayan terkenal memiliki karakteristik letusan gas dan sering, meminta korban karena kebenciaan gas yang dikandungnya dan dikenal memiliki "Lembah Maut", dan
6. *Tsunami* atau gelombang pasang akibat letusan gunungapi bisa terjadi, tetapi pada umumnya pada gunungapi pulau. Ketika terjadi letusan materialnya masuk ke dalam laut dan mendorong air laut ke arah pantai dan menimbulkan gelombang pasang. Makin besar volume material

letusan makin besar gelombang yang terangkat ke darat, contoh kasus Letusan G. Krakatau 1883.

## b. Bahaya Ikutan (Sekunder)

Bahaya ikutan letusan gunungapi adalah bahaya yang terjadi setelah proses peletusan berlangsung. Bila suatu gunungapi meletus akan terjadi penumpukan material dalam berbagai ukuran di puncak dan lereng bagian atas. Pada saat musim hujan tiba sebagian material tersebut akan terbawa oleh air hujan dan tercipta adonan lumpur turun ke lembah sebagai banjir bebatuan, banjir tersebut disebut lahar.

Gejala dan peringatan dini status kegiatan gunung api dapat dibedakan menjadi empat, sebagai berikut:

- a. Aktif-Normal (level 1), kegiatan gunungapi baik secara visual, maupun dengan instrumentasi tidak ada gejala perubahan kegiatan;
- b. Waspada (level 2), berdasarkan hasil pengamatan visual dan instrumentasi mulai terdeteksi gejala perubahan kegiatan, misalnya jumlah gempa vulkanik, suhu kawah (solfatara/fumarola) meningkat dari nilai normal;
- c. Siaga (level 3), kenaikan kegiatan semakin nyata. Hasil pantauan visual dan seismik berlanjut didukung dengan data dari instrumentasi lainnya, dan
- d. Awas (level 4), semua data menunjukkan bahwa letusan utama segera menjelang. Letusan-letusan asap/abu sudah mulai terjadi.

Dalam setiap level status terdapat mekanisme pelaporan antara lain adalah:

- a. Aktif-Normal, setiap dua kali sehari dilaporkan kegiatan gunungapi dari Pos PGA ke Kantor PVMBG melalui radio SSB,
- b. Laporan bulanan disampaikan oleh Pengamat gunungapi ke Kantor PVMBG ditembuskan kepada Pemprov dan Pemerintah kabupaten. Waspada, selain laporan harian dan laporan bulanan dibuat laporan mingguan disampaikan kepada Kepala Badan Geologi, dan
- c. Siaga dan awas, tim Tanggap Darurat membuat laporan harian dan evaluasi mingguan disampaikan kepada Direktur PVMBG ditembuskan kepada

Kepala Badan Geologi, Pemprov/Pemkab, Bakornas PB, dan Direktorat Keselamatan Penerbangan.

## 2.7 Manajemen Bencana (*Disaster Management*)

Dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, dikenal pengertian dan beberapa istilah terkait dengan bencana. Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan baik oleh faktor alam dan atau faktor non- alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis. Selanjutnya, menurut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007, bencana dibagi ke dalam tiga kategori yaitu:

1. bencana alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam antara lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor,
2. bencana non alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa non alam yang antara lain berupa gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, dan wabah penyakit, dan
3. bencana sosial adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh manusia yang meliputi konflik sosial antar kelompok atau antar masyarakat masyarakat dan teror.

Dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007, manajemen bencana merupakan seluruh kegiatan yang meliputi aspek perencanaan dan penanggulangan bencana, pada sebelum, saat dan sesudah terjadi bencana yang dikenal sebagai Siklus Manajemen Bencana (seperti terlihat dalam Gambar Siklus Manajemen Bencana), yang bertujuan untuk (1) mencegah kehilangan jiwa; (2) mengurangi penderitaan manusia; (3) memberi informasi masyarakat dan pihak berwenang mengenai risiko, serta (4) mengurangi kerusakan infrastruktur utama, harta benda dan kehilangan sumber ekonomis

Menurut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007, secara umum kegiatan manajemen bencana dapat dibagi kedalam tiga kegiatan utama. Ketiga kegiatan tersebut diuraikan seperti berikut.

1. Kegiatan pra bencana yang mencakup kegiatan pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan, serta peringatan dini.

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.

2. Kegiatan saat terjadi bencana yang mencakup kegiatan tanggap darurat untuk meringankan penderitaan sementara, seperti kegiatan *search and rescue* (SAR), bantuan darurat dan pengungsian.

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.

3. Kegiatan pasca bencana yang mencakup kegiatan pemulihan, rehabilitasi, dan rekonstruksi.

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. Prinsipnya penanggulangan bencana merupakan proses cepat, tepat, prioritas, koordinasi dan keterpaduan, kemitraan, pemberdayaan, non diskriminatif dan berdaya guna. Ditujukan untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana, menghargai budaya lokal, membangun partisipasi dan kemitraan publik serta swasta, mendorong semangat gotong royong dan menciptakan perdamaian dalam kehidupan bermasyarakat.

Pendekatan proaktif dalam pengurangan risiko bencana merupakan salah satu bagian terpenting dalam mitigasi bencana, yang pada akhirnya ditujukan untuk mengurangi tingkat risiko bencana. Kegiatan mitigasi bencana hendaknya menjadi kegiatan rutin dan berkelanjutan. Hal ini berarti kegiatan mitigasi seharusnya sudah dilakukan dalam periode jauh-jauh hari sebelum kejadian bencana, yang seringkali datang tidak terduga dari waktu yang diperkirakan, dan bahkan memiliki intensitas yang lebih besar dari perkiraan semula.

Pemerintah hendaknya proaktif untuk memberikan berbagai arahan yang tepat dan berkesinambungan dalam menghadapi peristiwa atau bencana atau dengan kata lain bisa beradaptasi dengan risiko potensi bencana. Perlu diperhatikan bahwa untuk setiap arahan yang ada hendaknya menjaga kesederhanaan sistem dan prosedur. Kletz (1993) mengemukakan bahwa *"organizations have no memory: only people have memories and they move on"*. Dengan kesederhanaan sistem dan prosedur, diharapkan masyarakat bisa memahami dengan baik, terutama bagi masyarakat yang terkena bencana, sehingga pada saat kejadian bencana dan dalam kondisi darurat, diharapkan mereka mampu menanggapi serta mereka mampu melakukan proses pemulihan darurat secara mandiri. Inilah yang sebenarnya merupakan salah satu pengembangan keikutsertaan masyarakat dalam pengelolaan bencana, yang

berbasis pada kemampuan pada masyarakat itu sendiri dan bertumpu kepada kemampuan sumberdaya setempat (*community based disaster management*).

Badan Nasional Penanggulangan Bencana (2010) menyatakan ada tujuh strategi penanggulangan bencana yang digunakan, yaitu:

- a. membangun sumber daya aparatur Badan Penanggulangan Bencana Daerah yang mempunyai strategi vision sesuai dengan perubahan dan perkembangan masyarakat,
- b. membangun koordinasi yang efektif dan semangat kebersamaan dalam kepentingan yang berbeda untuk memperoleh manfaat bagi kepentingan yang lebih luas dalam hal kebijakan-kebijakan dan prosedur,
- c. penanggulangan bencana senantiasa mengutamakan partisipasi masyarakat, karena pada prinsipnya setiap masyarakat mempunyai hak untuk ikut serta dalam pembuatan keputusan melalui intermediasi, institusi, legitimasi, yang mewakili kepentingannya,
- d. pemberdayaan seluruh potensi yang ada pada Badan Penanggulangan Bencana Daerah dalam rangka mewujudkan *good governance*,
- e. membangun jaringan dengan memanfaatkan informasi dan teknologi dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektifitas penanggulangan bencana,
- f. membangun sistem monitoring dan evaluasi dalam rangka transparansi dan akuntabilitas dalam setiap operasi penanggulangan bencana, dan
- g. memberdayakan masyarakat dalam penanggulangan bencana.

Adapun kebijakan yang dilembagakan meliputi lima hal berikut ini.

- a. Kebijakan publik merupakan kebijakan yang mempunyai dampak bagi masyarakat luas baik secara langsung maupun tidak langsung untuk membangun bersama masyarakat melalui penyusunan program penanggulangan bencana yang transparan, akuntabel dan demokratis efektif dan efisien dalam rangka mewujudkan visi dan misi.
- b. Kebijakan teknis, Badan Penanggulangan Bencana Daerah adalah melaksanakan koordinasi melalui mekanisme yang ada dalam rangka

menyusun program penanggulangan bencana sesuai dengan kebijakan publik dan melaksanakan penelitian inovatif dalam rangka mendorong terwujudnya Visi dan Misi Pembangunan Daerah dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah.

- c. Kebijakan alokasi sumber daya organisasi yang menyangkut kebijakan alokasi sumber daya Badan Penanggulangan Bencana Daerah, membangun sistem perencanaan dan pengendalian penanggulangan bencana melalui model aplikasi teknologi informasi yang mendukung manajemen sumber daya dengan mengoptimalkan sarana dan prasarana yang ada.
- d. Kebijakan personalia adalah pengembangan sumber daya manusia melalui peningkatan pelatihan organisasi, kompensasi (*reward and punishing*), dana kesejahteraan pegawai.
- e. Kebijakan keuangan adalah kebijakan keuangan Badan Penanggulangan Bencana Daerah adalah kebijakan atau kebutuhan dana melalui penganggaran, penyimpanan dan pengeluaran secara akuntabel.

Berdasarkan penjelasan tersebut strategi dan kebijakan penanggulangan bencana yang ditetapkan kebijakan dalam segala aspek agar supaya benar-benar diterapkan dalam penanganan bencana.

## **2.8 Kebijakan Mitigasi Bencana**

Mitigasi bencana adalah serangkaian upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana (UU No 24 Tahun 2007, Bab I Ketentuan Umum, Pasal 1 angka 9). Mitigasi bencana dilakukan untuk mengurangi risiko dan dampak yang diakibatkan oleh bencana terhadap masyarakat yang berada pada kawasan rawan bencana. Mitigasi bencana merupakan langkah yang sangat perlu dilakukan sebagai suatu titik tolak utama dari manajemen bencana. Beberapa landasan hukum mitigasi bencana telah diatur dalam Peraturan Perundangan sebagai berikut:

1. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 33 Tahun 2006 tentang Pedoman Umum Mitigasi Bencana.
2. Undang- undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Pengurangan Risiko Bencana (pasal 20 ayat 2) bahwa kegiatan mitigasi bencana dimaksud dilakukan melalui :
  - a. Perencanaan dan pelaksanaan penataan ruang yang berdasarkan pada analisa risiko bencana.
  - b. Pengaturan pembangunan, pembangunan infrastruktur dan tata bangunan dan
  - c. Penyelenggaraan pendidikan, pelatihan baik secara konvensional maupun modern.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana. Sumber hukum yang lain tentang mitigasi diatur dalam Peraturan Menteri Perumahan Rakyat tentang Pedoman Mitigasi Bencana bidang perumahan dan kawasan pemukiman Nomor 10 tahun 2014.

## 2.8.1 Mitigasi Struktural

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 33 Tahun 2006 tentang Pedoman Umum Mitigasi Bencana, mitigasi struktural merupakan upaya untuk meminimalkan bencana yang dilakukan melalui pembangunan berbagai prasarana fisik dan menggunakan pendekatan teknologi, seperti pembuatan kanal khusus untuk pencegahan banjir, alat pendeteksi aktivitas gunung berapi, bangunan yang bersifat tahan gempa, ataupun *Early Warning System* yang digunakan untuk memprediksi terjadinya gelombang tsunami.

Mitigasi struktural adalah upaya untuk mengurangi kerentanan (*vulnerability*) terhadap bencana dengan cara rekayasa teknis bangunan tahan bencana. Bangunan tahan bencana adalah bangunan dengan struktur yang direncanakan sedemikian rupa sehingga bangunan tersebut mampu bertahan atau mengalami kerusakan yang tidak membahayakan apabila bencana yang bersangkutan terjadi. Rekayasa

teknis adalah prosedur perancangan struktur bangunan yang telah memperhitungkan karakteristik aksi dari bencana.

## 2.8.2 Mitigasi Non-Struktural

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 33 Tahun 2006 tentang Pedoman Umum Mitigasi Bencana, mitigasi non-struktural adalah upaya mengurangi dampak bencana selain dari upaya tersebut di atas. Bisa dalam lingkup upaya pembuatan kebijakan seperti pembuatan suatu peraturan. Undang-Undang Penanggulangan Bencana (UU PB) adalah upaya non-struktural di bidang kebijakan dari mitigasi ini. Contoh lainnya adalah pembuatan tata ruang kota, *capacity building* masyarakat, bahkan sampai menghidupkan berbagai aktivitas lain yang berguna bagi penguatan kapasitas masyarakat, juga bagian dari mitigasi ini. Ini semua dilakukan untuk, oleh dan di masyarakat yang hidup di sekitar daerah rawan bencana.

Kebijakan non struktural meliputi legislasi, perencanaan wilayah, dan asuransi. Kebijakan non struktural lebih berkaitan dengan kebijakan yang bertujuan untuk menghindari risiko yang tidak perlu dan merusak. Tentu, sebelum perlu dilakukan identifikasi risiko terlebih dahulu. Penilaian risiko fisik meliputi proses identifikasi dan evaluasi tentang kemungkinan terjadinya bencana dan dampak yang mungkin ditimbulkannya.

Kebijakan mitigasi baik yang bersifat struktural maupun yang bersifat non struktural harus saling mendukung antara satu dengan yang lainnya. Pemanfaatan teknologi untuk memprediksi, mengantisipasi dan mengurangi risiko terjadinya suatu bencana harus diimbangi dengan penciptaan dan penegakan perangkat peraturan yang memadai yang didukung oleh rencana tata ruang yang sesuai. Sering terjadinya peristiwa banjir dan tanah longsor pada musim hujan dan kekeringan di beberapa tempat di Indonesia pada musim kemarau sebagian besar diakibatkan oleh lemahnya penegakan hukum dan pemanfaatan tata ruang wilayah yang tidak sesuai dengan kondisi lingkungan sekitar. Teknologi yang digunakan untuk memprediksi, mengantisipasi dan mengurangi risiko terjadinya suatu

bencana pun harus diusahakan agar tidak mengganggu keseimbangan lingkungan di masa depan.

### 2.8.3 Tujuan Utama dari Mitigasi Bencana

Mengurangi risiko/dampak yang ditimbulkan oleh bencana khususnya bagi penduduk, seperti korban jiwa (kematian), kerugian ekonomi (economy costs) dan kerusakan sumber daya alam. Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 33 Tahun 2006 tentang Pedoman Umum Mitigasi Bencana, mitigasi bencana yang efektif harus memiliki tiga unsur utama, yaitu penilaian bahaya, peringatan dan persiapan.

- a. Penilaian bahaya (*hazard assestment*) 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;
- b. 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.
- c. 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.

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 Tujuannya adalah mewujudkan masyarakat yang berdaya sehingga dapat meminimalkan dampak yang ditimbulkan oleh bencana.

Di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 33 Tahun 2006 tentang Pedoman Umum Mitigasi Bencana diatur tentang kebijakan yang dilakukan bersama-sama oleh pemerintahan, swasta maupun masyarakat dalam mitigasi bencana, antara lain dapat berupa:

- a. Kebijakan yang mengatur tentang pengelolaan kebencanaan atau mendukung usaha preventif kebencanaan seperti kebijakan tataguna tanah agar tidak membangun di lokasi yang rawan bencana;
- b. 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;
- c. Identifikasi lembaga-lembaga yang muncul dari inisiatif masyarakat yang sifatnya menangani kebencanaan, agar dapat terwujud koordinasi kerja yang baik;
- d. Pelaksanaan program atau tindakan ril dari pemerintah yang merupakan pelaksanaan dari kebijakan yang ada, yang bersifat preventif kebencanaan, dan
- e. Meningkatkan pengetahuan pada masyarakat tentang ciri-ciri alam setempat yang memberikan indikasi akan adanya ancaman bencana.

Selanjutnya, dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 33 Tahun 2006 tentang Pedoman Umum Mitigasi Bencana juga diatur dengan upaya mitigasi dan pengurangan resiko bencana yang dapat dilakukan adalah sebagai berikut.

- a. Perencanaan lokasi pemanfaatan lahan untuk aktivitas penting harus jauh atau diluar dari kawasan rawan bencana;
- b. Hindari tempat tempat yang memiliki kecenderungan untuk lava dan atau lahar;

- c. Perkenalkan struktur bangunan tahan api;
- d. Penerapan desain bangunan yang tahan terhadap tambahan beban akibat abu gunungapi;
- e. Membuat barak pengungsian yang permanen, terutama di sekitar gunungapi yang sering meletus, misalnya G. Merapi (DIY, Jateng), Gunung Semeru (Jatim.), G. Karangetang (Sulawesi Utara) dsb;
- f. Membuat fasilitas jalan dari tempat pemukiman ke tempat pengungsian untuk memudahkan evakuasi Menyediakan alat transportasi bagi penduduk bila ada perintah pengungsian;
- g. Kewaspadaan terhadap risiko letusan gunung api di daerahnya
- h. Identifikasi daerah bahaya (dapat dilihat pada Data Dasar Gunungapi Indonesia atau Peta Kawasan Rawan Bencana Gunungapi);
- i. Tingkatkan kemampuan pemadaman api;
- j. Buat tempat penampungan yang kuat dan tahan api untuk kondisi kedaruratan;
- k. Masyarakat yang bermukim di sekitar gunungapi harus mengetahui posisi tempat tinggalnya pada Peta Kawasan Rawan Bencana gunung api (penyuluhan);
- l. Masyarakat yang bermukim di sekitar gunung api hendaknya faham cara menghindar dan tindakan yang harus dilakukan ketika terjadi letusan gunung api (penyuluhan);
- m. Pahami arti dari peringatan dini yang diberikan oleh aparat/pengamat gunung api (penyuluhan), dan
- n. Bersedia melakukan koordinasi dengan aparat/pengamat gunung api.

## **2.9 Kebijakan Penanggulangan dan Mitigasi Bencana Kabupaten Lumajang**

Berdasarkan masalah dan tantangan penanggulangan bencana di Kabupaten Lumajang, dan sesuai dengan rencana pembangunan Satuan Kerja Perangkat Daerah, Program dan Kegiatan Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Tahun 2009 – 2013 meliputi hal-hal berikut ini.



- a. Program penanggulangan bencana bertujuan untuk menyusun rencana strategis pengenalan dan pengkajian .
- b. Program pengurangan risiko bencana bertujuan untuk pengenalan dan pemantauan risiko bencana.
- c. Pemaduan dalam perencanaan pembangunan bertujuan untuk konsolidasi renstra pada rencana aksi daerah pengurangan dampak bencana (*rad pdb*).
- d. Program pelaksanaan dan penegakan tata ruang bertujuan untuk pengawasan terhadap pelaksanaan tata ruang dan pengelolaan lingkungan hidup, pemberlakuan peraturan tata ruang.
- e. Program persyaratan standar teknis bertujuan untuk memberlakukan peraturan standar keselamatan, pemantauan dan evaluasi pelaksanaan standar keselamatan.
- f. Program persyaratan analisa risiko bencana bertujuan untuk penelitian, pengkajian kegiatan yang mempunyai risiko bencana dan penelitian/pengkajian kondisi yang menimbulkan bencana.
- g. Program penyuluhan dan penanggulangan bencana bertujuan untuk meningkatkan pengetahuan dan kemampuan anggota masyarakat dalam penanggulangan bencana.
- h. Program pendidikan dan pelatihan bertujuan untuk meningkatkan pengetahuan dan kemampuan penanggulangan bencana.
- i. Program kesiapsiagaan bertujuan untuk menyusun uji coba rencana penanggulangan kedaruratan bencana.
- j. Program peringatan dini bertujuan untuk mengamati gejala bencana dan pengambilan tindakan berdasarkan analisa.
- k. Program mitigasi bencana bertujuan untuk merencanakan dan melaksanakan penataan ruang berdasarkan analisa risiko bencana.
- l. Program pengkajian secara cepat dan tepat bertujuan untuk menganalisa cakupan lokasi dan jumlah korban.
- m. Program penyelamatan dan evakuasi masyarakat bertujuan untuk pencarian dan memberikan pertolongan, keselamatan kepada masyarakat.

- n. Program pemenuhan kebutuhan dasar bertujuan untuk menyediakan kebutuhan sandang, pangan, papan, air bersih dan sanitasi serta pelayanan physiko sosial dan tempat hunian.
- o. Program perlindungan terhadap kelompok rentan bertujuan untuk penyelamatan pengamanan dan evakuasi.
- p. Program peningkatan sarana dan prasarana penanggulangan bencana bertujuan untuk memenuhi kebutuhan sarana dan prasarana penanggulangan bencana.
- q. Program rehabilitasi bertujuan untuk memperbaiki lingkungan daerah bencana dan prasarana dan sarana umum.
- r. Program rekonstruksi bertujuan untuk membangun kembali sarana dan prasarana peningkatan partisipasi dan peningkatan fungsi pelayanan publik.

Berdasarkan beberapa program tersebut bertujuan untuk menanggulangi secara sistematis dalam menangani bencana agar masyarakat dapat terlindungi.

Program dan kegiatan dalam melaksanakan peningkatan kapasitas BPBD dan SDM.

- a. Penanggulangan Bencana :
  - 1) Penyusunan rencana strategis.
  - 2) Pengenalan dan pengkajian ancaman bencana.
  - 3) Analisa kerentanan masyarakat.
  - 4) Analisa dampak bencana.
- b. Pengurangan Risiko Bencana :
  - 1) Pengenalan dan pemantauan risiko bencana.
  - 2) Pengembangan budaya sadar bencana.
  - 3) Peningkatan komitmen kepada pelaku penanggulangan bencana.
- c. Pemaduan Dalam Perencanaan Pembangunan Konsolidasi Restra pada Rencana Aksi Daerah pengurangan dampak bencana (RAD – BPBD).
  - 1) Program Penyuluhan dan Penanggulangan Bencana:

- a) Penyuluhan kepada SKPD terkait.
- b) Penyuluhan kepada anggota masyarakat (tatap muka, brosur, leaplat).
- d. Program Pengkajian secara cepat dan tepat :
  - 1) Analisa cakupan lokasi dan jumlah korban.
  - 2) Analisa kerusakan sarana dan prasarana.
  - 3) Analisa gangguan fungsi pelayanan umum dan pemerintah.
- e. Program peningkatan sarana dan prasarana penanggulangan bencana :

Pengadaan sarana prasarana dan penunjang dalam rangka upaya penanggulangan bencana.
- f. Program Rehabilitasi :
  - 1) Perbaiki lingkungan daerah bencana.
  - 2) Perbaiki prasarana dan sarana umum.
  - 3) Memberikan bantuan perbaikan rumah masyarakat.
  - 4) Pemulihan sosial physiologis.
  - 5) Rekonsiliasi dan resolusi konflik.
  - 6) Pemulihan fungsi pemerintahan dan fungsi pelayanan publik.
  - 7) Pemulihan keamanan dan ketertiban.
  - 8) Pemulihan sosial ekonomi dan budaya.
- g. Program Rekonstruksi :
  - 1) Pembangunan sarana dan prasarana.
  - 2) Pembangunan sarana sosial masyarakat.
  - 3) Penerapan rancang bangun dan penggunaan peralatan yang lebih baik dan tahan bencana.
  - 4) Peningkatan partisipasi organisasi kemasyarakatan dunia usaha dan masyarakat.
  - 5) Peningkatan fungsi pelayanan publik.
- h. Meningkatkan koordinasi dalam penanganan bencana dengan Instansi terkait.
  - 1) Program Pengurangan Risiko Bencana :
    - a) Pengenalan dan pemantapan risiko bencana.

- b) Pengembangan budaya sadar bencana.
  - c) Peningkatan komitmen kepada pelaku penanggulangan bencana.
- 2) Program Pelaksanaan dan Penegakan Tata Ruang :
- a) Pemberlakuan peraturan tata ruang.
  - b) Pengawasan terhadap pelaksanaan tata ruang dan pengelolaan
  - c) lingkungan hidup.
- 3) Program Persyaratan Standar Teknis :
- a) Pemberlakuan peraturan standar keselamatan.
  - b) Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan standar keselamatan.
- 4) Program Persyaratan Analisa Risiko Bencana :
- a) Penelitian dan pengkajian kegiatan yang mempunyai risiko bencana.
  - b) Penelitian dan pengkajian kondisi yang menimbulkan bencana.
- 5) Program Penyuluhan dan Penanggulangan Bencana :
- a) Penyusunan rencana strategis.
  - b) Pengenalan dan pengkajian ancaman bencana.
  - c) Analisa kerentanan masyarakat.
  - d) Analisa dampak bencana.
- 6) Program Kesiapsiagaan :
- a) Penyusunan dan uji coba rencana penanggulangan kedaruratan bencana.
  - b) Pengorganisasian pemasangan dan pengujian system peringatan dini.
  - c) Penyediaan dan penyiapan barang pasokan pemenuhan kebutuhan dasar.
  - d) Gladi tentang mekanisme tanggap darurat.
  - e) Menyusun data akurat, informasi dan pemutahiran prosedur tetap.
  - f) Penyediaan dan penyiapan bahan, barang dan jasa peralatan untuk pemenuhan pemulihan sarana dan prasarana.
- 7) Program Peringatan Dini :
- a) Mengamati gejala bencana.
  - b) Menganalisa data hasil pengamatan.
  - c) Mengambil keputusan berdasarkan analisa.

- d) Menyebar luaskan hasil keputusan.
  - e) Mengambil tindakan oleh masyarakat.
- 8) Program Mitigasi Bencana :
- a) Perencanaan dan pelaksanaan penataan ruang yang berdasar pada analisa risiko bencana.
  - b) Pengaturan pembangunan, infrastruktur dan tata bangunan.
  - c) Diklat dan penyuluhan kepada masyarakat.
- 9) Program pengkajian secara cepat dan tepat :
- a) Analisa cakupan lokasi, jumlah korban.
  - b) Analisa kerusakan sarana dan prasarana.
  - c) Analisa gangguan fungsi pelayanan umum dan pemerintahan.
- 10) Program Pemenuhan Kebutuhan Dasar :
- a) Kebutuhan air bersih dan sanitasi.
  - b) Pemenuhan sandang dan pangan.
  - c) Pemenuhan pelayanan kesehatan.
  - d) Pemenuhan pelayanan psiko sosial.
  - e) Pemenuhan pelayanan tempat hunian.
- 11) Program Peningkatan Sarana dan Prasarana Penanggulangan Bencana :  
Pengadaan sarana prasarana dan penunjang dalam rangka upaya pengurangan bencana.
- 12) Program Rehabilitasi :
- a) Perbaikan lingkungan daerah bencana.
  - b) Perbaikan prasarana dan sarana umum.
  - c) Memberikan bantuan perbaikan rumah masyarakat.
  - d) Pemulihan social physiologis.
  - e) Rekonsiliasi dan resolusi konflik.
  - f) Pemulihan fungsi pemerintahan dan fungsi pelayanan publik.
  - g) Pemulihan keamanan dan ketertiban.
  - h) Pemulihan sosial ekonomi dan budaya.
- 13) Program Rekonstruksi :
- a) Pembangunan sarana dan prasarana.

- b) Pembangunan sarana sosial masyarakat.
  - c) Penerapan rancang bangun dan penggunaan peralatan yang lebih baik dan tahan bencana.
  - d) Peningkatan partisipasi organisasi kemasyarakatan dunia usaha dan masyarakat.
  - e) Peningkatan fungsi pelayanan publik.
- 14) Melaksanakan pemberdayaan dan peningkatan peran aktif masyarakat.
- 15) Program Persyaratan Analisa Risiko Bencana :
- a) Pengenalan dan pemantauan risiko bencana.
  - b) Pengembangan budaya sadar bencana.
  - c) Peningkatan komitmen kepada pelaku penanggulangan bencana.
- 16) Program Penyuluhan dan Penanggulangan Bencana :
- a) Penyusunan rencana strategis.
  - b) Pengenalan dan pengkajian ancaman bencana.
  - c) Analisa kerentanan masyarakat.
  - d) Analisa dampak bencana.
- 17) Program Pendidikan dan Pelatihan :
- a) Pendidikan dan pelatihan SDM BPBD.
  - b) Pendidikan dan pelatihan SDM SKPD.
  - c) Pendidikan dan pelatihan masyarakat

Rencana Strategis SKPD menjadi sangat penting artinya dalam mengaplikasikan berbagai persoalan pembangunan sebagai wujud nyata dari tanggung jawab pemerintah dalam menghadapi berbagai kebutuhan masyarakat yang mengedepankan perencanaan berbasis pada masyarakat, *Community Base Development* (CBD) dengan keterlibatan lebih banyak para pelaku-pelaku pembangunan (*stake holders*) dalam menciptakan *Good Government* sesuai dengan ketentuan paradigma baru, yang pada gilirannya akan mampu menciptakan kebijaksanaan yang dampaknya merembes ke bawah (*trickle down effect*) sehingga kepentingan masyarakat kecil benar-benar diperhatikan oleh pemerintah. Rencana Strategis nantinya akan dipakai sebagai pedoman Rencana Kerja (Renja) SKPD dan mengacu pada RKPD, memuat kebijakan, program dan

kegiatan pembangunan baik yang dilaksanakan langsung oleh Pemerintah Daerah, maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat. Rencana Strategis SKPD ditetapkan dengan Peraturan Pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah setelah disesuaikan dengan RPJM Daerah.

## 2.10 Program Desa Tangguh Bencana

Selain kebijakan-kebijakan di atas, terdapat pula kebijakan mitigasi yang dilakukan di tingkat desa, yaitu program desa tangguh bencana. Program desa tangguh bencana ini merupakan inisiasi BNPB yang diharapkan dapat diteruskan implementasinya di tingkat daerah dengan tujuan agar desa sebagai ujung tombak kesiapsiagaan bencana dapat tersentuh dengan optimal. Dalam hal ini, Kanupaten Lumajang turut mengimplementasikan Program Desa Tangguh Bencana khusus di kawasan rawan bencana Gunung Semeru. Dalam Perka BNPB Nomor 1 tahun 2012 disebutkan bahwa Desa/Kelurahan Tangguh Bencana adalah desa/kelurahan yang memiliki kemampuan mandiri untuk beradaptasi dan menghadapi potensi ancaman bencana, serta memulihkan diri dengan segera dari dampakdampak bencana yang merugikan. Jadi, esensi desa tangguh bencana adalah bagaimana menciptakan masyarakat tangguh bencana.

Masyarakat yang tangguh bencana adalah masyarakat yang mampu mengantisipasi dan meminimalkan kekuatan yang merusak, melalui adaptasi. Mereka juga mampu mengelola dan menjaga struktur dan fungsi dasar tertentu ketika terjadi bencana. Jika terkena dampak bencana, maka mereka akan dengan cepat bisa membangun kehidupannya menjadi normal kembali atau paling tidak dapat dengan cepat memulihkan diri secara mandiri. Dalam hal ini, masyarakat tangguh bencana adalah masyarakat yang:

1. Mampu mengantisipasi dan meminimalisasi kekuatan yang merusak (ancaman bencana), dengan cara melakukan adaptasi,
2. Mampu mengelola dan menjaga stuktur dan fungsi dasar tertentu ketika terjadi bencana, dan
3. Apabila terkena dampak bencana, mereka akan dengan cepat bisa membangun kehidupannya menjadi normal kembali. (John Twigg, 2009).

Program desa tangguh bencana memiliki sistem penanggulangan bencana yang disesuaikan dengan tingkatannya. Adapun Komponen Sistem Penanggulangan Bencana di Desa/Kelurahan, yaitu sebagai berikut:

1. Legislasi: peraturan di Desa/Kelurahan tentang penanggulangan bencana,
2. Perencanaan: Rencana Aksi Komunitas, Rencana Kontinjensi,
3. kelembagaan: tim/kelompok penanggulangan bencana,
4. Pendanaan: APBD, APBDes/ADD, dana mandiri masyarakat, sektor swasta, dan
5. Pengembangan Kapasitas: pelatihan, pendidikan, penyebaran informasi, simulasi. Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana: mencakup pra, saat, dan paska bencana.

Komponen-komponen tersebut beserta arah hubungannya dapat ditunjukkan pada gambar 2.5.



Gambar 2.5: Komponen Sistem Penanggulangan Bencana Desa

Komponen di atas berfungsi sebagai modal penunjang untuk implementasi program desa tangguh bencana. Namun, dalam penerapannya harus ada strategi dan kegiatan-kegiatan riil yang perlu diaplikasikan. Adapun strategi dan kegiatan riil tersebut dijelaskan dalam Gambar 2.6 dan Tabel 2.2 di bawah ini:





Gambar 2.6 : Strategi Implementasi Desa Tangguh Bencana

Tabel 2.2 Kegiatan dan Agenda Implementasi

KEGIATAN	AGENDA
<b>Tahap – I</b>	Sosialisasi program Desa Tangguh dan Pembentukan Tim Penyusun Peta Risiko bencana, RPB dan Panitia KMPB
<b>Tahap – II</b>	Pembuatan peta risiko bencana dan Penyusunan RPB (Rencana Penanggulangan Bencana) level kampung
<b>Tahap – III</b>	Musyawarah KMPB
<b>Tahap – IV</b>	Penyusunan RAK (Rencana Aksi Kampung)
<b>Tahap – V</b>	Simulasi Bencana & Rencana Kontijensi

Dari implementasi desa tangguh bencana, pemerintah telah membagi tingkat-tingkat ketangguhan desa berdasarkan beberapa kriteria. Urutan tingkat ketangguhan desa dari atas ke bawah adalah Desa Tangguh Utama, Desa Tangguh Madya, dan Desa Tangguh Pratama dan berikut adalah penjelasannya.

1. Desa Tangguh Utama, yaitu desa tangguh yang apabila memenuhi kriteria berikut.

- a. Adanya kebijakan PRB yang telah dilegalkan dalam bentuk Perdes atau perangkat hukum setingkat di kelurahan
- b. Adanya dokumen perencanaan PB yang telah dipadukan ke dalam RPJMDes dan dirinci ke dalam RKPDes.
- c. Adanya forum PRB yang beranggotakan wakil-wakil masyarakat, termasuk kelompok perempuan dan kelompok rentan, dan wakil pemerintah desa/ kelurahan, yang berfungsi dengan aktif.
- d. Adanya tim relawan PB Desa/Kelurahan yang secara rutin terlibat aktif dalam kegiatan peningkatan kapasitas, pengetahuan dan pendidikan kebencanaan bagi para anggotanya dan masyarakat pada umumnya.
- e. Adanya upaya-upaya sistematis untuk mengadakan pengkajian risiko, manajemen risiko dan pengurangan kerentanan, termasuk kegiatan-kegiatan ekonomi produktif alternatif untuk mengurangi kerentanan.
- f. Adanya upaya-upaya sistematis untuk meningkatkan kapasitas kesiapsiagaan serta tanggap bencana.

2. Desa Tangguh Madya, yaitu desa tangguh yang apabila memenuhi kriteria berikut.

- a. Adanya kebijakan PRB yang tengah dikembangkan di tingkat desa atau kelurahan
- b. Adanya dokumen perencanaan PB yang telah tersusun tetapi belum terpadu ke dalam instrumen perencanaan desa.
- c. Adanya forum PRB yang beranggotakan wakil-wakil dari masyarakat, termasuk kelompok perempuan dan kelompok rentan, tetapi belum berfungsi penuh dan aktif
- d. Adanya tim relawan PB Desa/Kelurahan yang terlibat dalam kegiatan peningkatan kapasitas, pengetahuan dan pendidikan kebencanaan bagi para anggotanya dan masyarakat pada umumnya, tetapi belum rutin dan tidak terlalu aktif.

- e. Adanya upaya-upaya untuk mengadakan pengkajian risiko, manajemen risiko dan pengurangan kerentanan, termasuk kegiatan-kegiatan ekonomi produktif alternatif untuk mengurangi kerentanan, tetapi belum terlalu teruji.
  - f. Adanya upaya-upaya untuk meningkatkan kapasitas kesiapsiagaan serta tanggap bencana yang belum teruji dan sistematis.
3. Desa Tangguh Pratama, yaitu desa tangguh yang apabila memenuhi kriteria berikut.
- a. Adanya upaya-upaya awal untuk menyusun kebijakan PRB di tingkat desa atau kelurahan.
  - b. Adanya upaya-upaya awal untuk menyusun dokumen perencanaan PB.
  - c. Adanya upaya-upaya awal untuk membentuk forum PRB yang beranggotakan wakil-wakil dari masyarakat.
  - d. Adanya upaya-upaya awal untuk membentuk tim relawan PB Desa/Kelurahan.
  - e. Adanya upaya-upaya awal untuk mengadakan pengkajian risiko, manajemen risiko dan pengurangan kerentanan.
  - f. Adanya upaya-upaya awal untuk meningkatkan kapasitas kesiapsiagaan serta tanggap bencana.

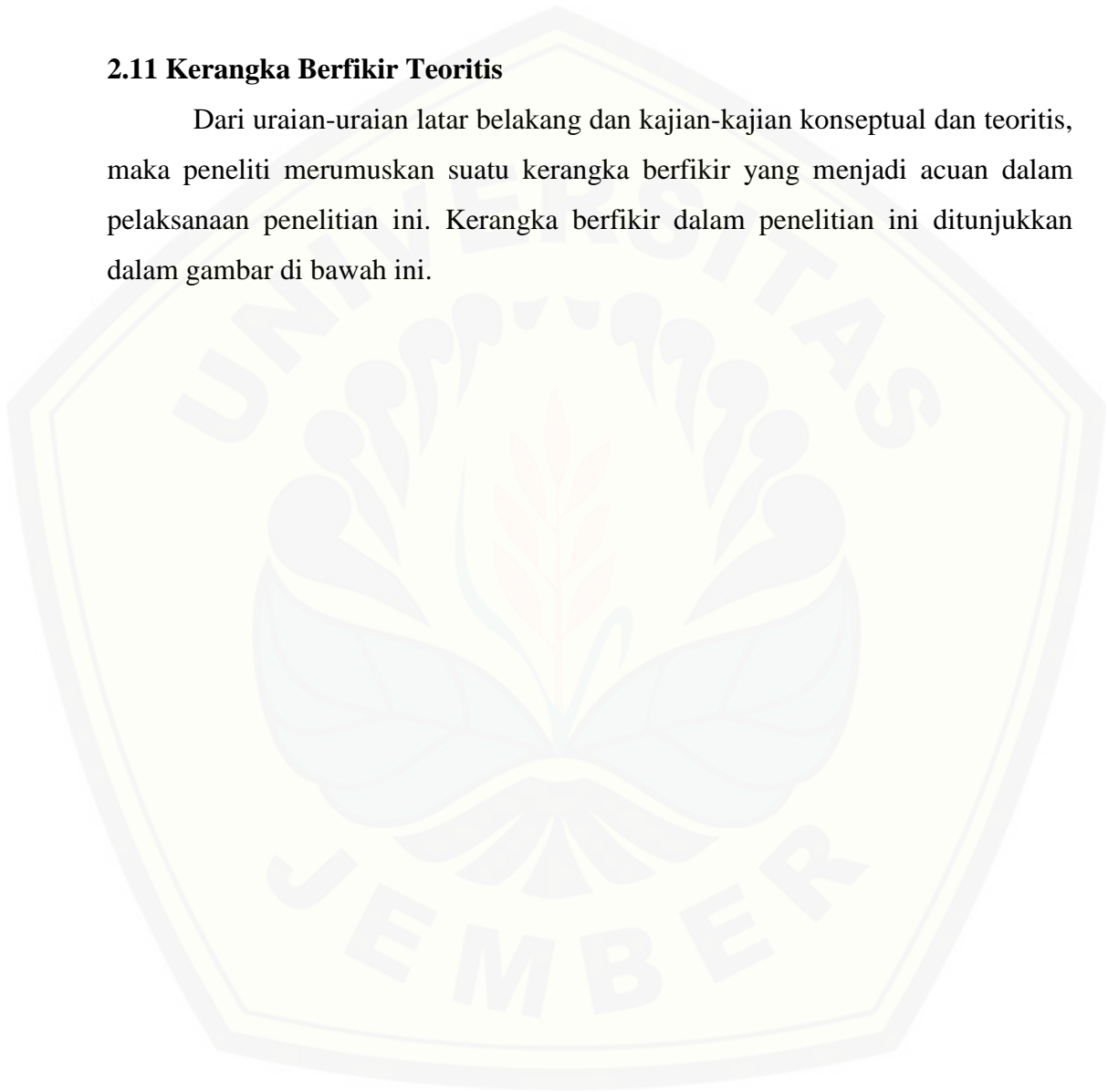
Untuk membentuk sebuah desa yang benar-benar Tangguh, rasanya perlu dilakukan upaya secara menyeluruh dan pemberian informasi dasar kebencanaan beserta Protap yang dijalankan oleh organisasi desa harus disampaikan kepada seluruh masyarakat desa sehingga kriteria untuk menjadi Desa Tangguh Utama bisa mereka dapatkan. Desa-desa yang pernah kami fasilitasi di Kabupaten Aceh Singkil, apabila perwakilan desanya betul-betul menerapkan apa yang kami sampaikan di kampung/desa masing-masing, saya yakin mereka sudah berada di Tingkat Desa Tangguh Pratama dan akan sangat siap menuju ke tingkat Madya dan Utama.

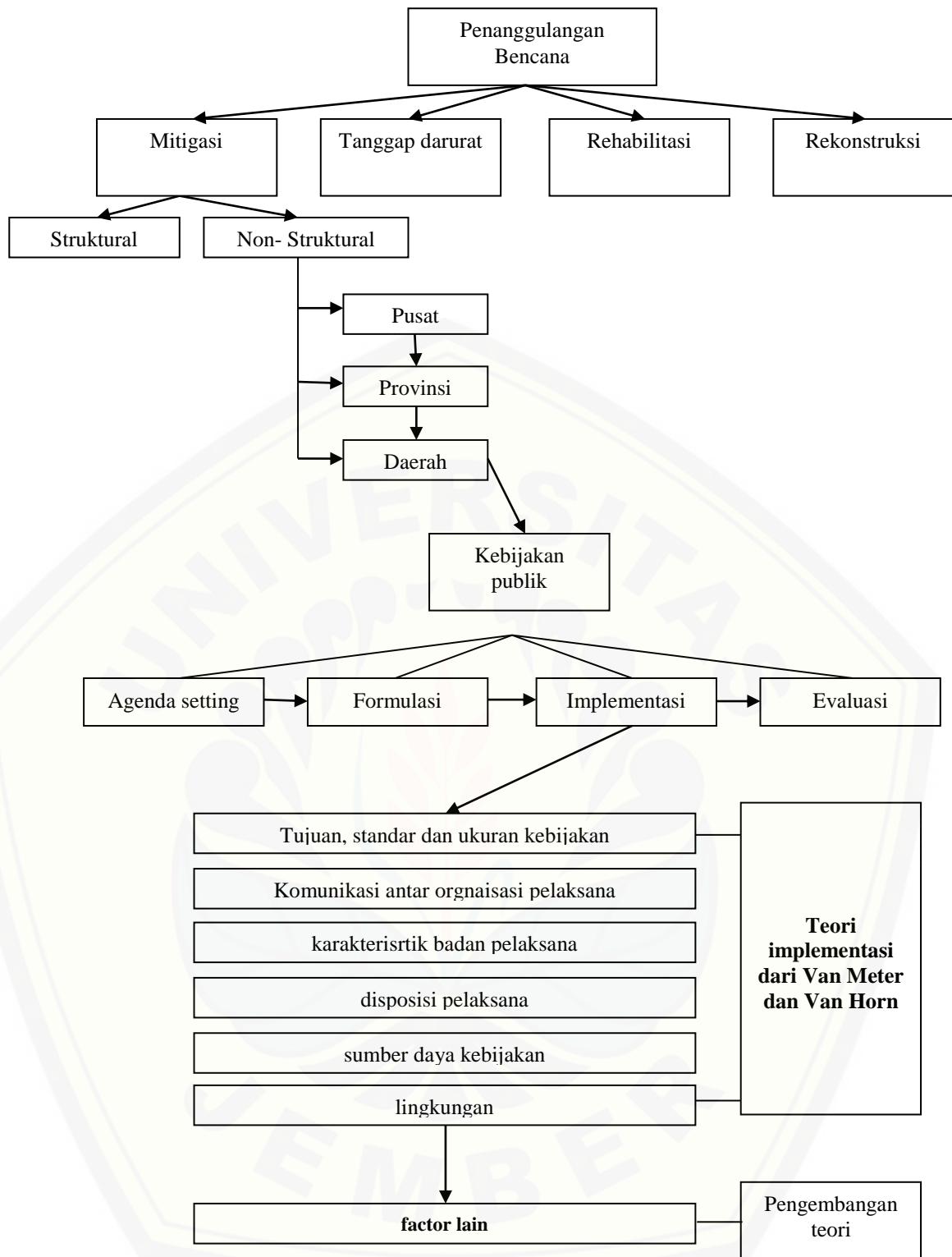
Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa program desa tangguh bencana merupakan program yang penting dalam meningkatkan kesiapan dan kapasitas masyarakat dalam menghadapi bencana, sehingga masyarakat bisa

berubah menjadi masyarakat tangguh bencana. Dalam hal ini, implementasi desa tangguh bencana tidak dapat dilepaskan dari komponen-komponen sebagai modal serta strategi dan kegiatan riil sebagai pilar implemenasi. Jika ini berjalan baik, maka diharapkan desa tangguh bencana bisa berjalan optimal.

## **2.11 Kerangka Berfikir Teoritis**

Dari uraian-uraian latar belakang dan kajian-kajian konseptual dan teoritis, maka peneliti merumuskan suatu kerangka berfikir yang menjadi acuan dalam pelaksanaan penelitian ini. Kerangka berfikir dalam penelitian ini ditunjukkan dalam gambar di bawah ini.





Gambar 2.7 Kerangka Berfikir Konseptual

Gambar 2.7 di atas menunjukkan bahwa kebijakan dalam penanggulangan bencana yang terdiri dari empat tahapan yaitu mitigasi, tanggap darurat, rehabilitasi dan rekonstruksi. Dalam hal ini, seperti yang disampaikan di atas bahwa mitigasi adalah tahapan yang sangat penting dalam menghadapi dan mengurangi resiko bencana. Untuk itu, penelitian ini memilih pada tahap mitigasi

bencana yang di khususkan pada aspek mitigasi non-struktural. Kebijakan dan program mitigasi diterbitkan dan dilaksanakan oleh tiga level pemerintahan, yaitu pemerintah pusat, provinsi dan daerah. Penelitian ini mengambil lokus pada level pemerintah daerah, yaitu Kabupaten Lumajang. Dalam hal ini, kebijakan put terbagi menjadi beberapa tahapan, yaitu agenda setting, formulasi, implemer.... dan evaluasi. Penelitian ini berfokus pada tahap implementasi kebijakan mitigasi bencana non-struktural.

Jadi, penelitian ini berfokus pada implementasi kebijakan mitigasi bencana khususnya aspek non-struktural dengan lokus Gunung Semeru di Kabupaten Lumajang. Adapun teori yang menjadi referensi peneliti adalah model implementasi dari Meter dan Horn yang memiliki enam variabel. Namun, karena penelitian ini pada tataran paradigmatik metodologinya adalah kualitatif, fungsi teori dalam penelitian ini adalah sebagai referensi saja dan bukan sebagai kiblat/arah penelitian atau deduksi hipotesis sebagaimana lazimnya penelitian dengan paradigma kuantitatif. Penelitian ini memungkinkan adanya temuan-temuan atau pengembangan variabel implementasi yang tidak ada dalam model tersebut.

## BAB 3. METODE PENELITIAN

### 3.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Kualitas menunjuk segi alamiah yang dipertentangkan dengan kuantum atau jumlah. Denzin dan Lincoln (1987) dalam Moleong (2005:4) menyatakan bahwa penelitian kualitatif adalah penelitian yang menggunakan latar alamiah, dengan maksud menafsirkan fenomena yang terjadi dan dilakukan dengan jalan melibatkan berbagai metode yang ada. Misalnya perilaku informan, persepsi, motivasi, tindakan, dan lain-lain secara holistik di Sekretaris Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD), Dinas Kesehatan dan masyarakat sekitar dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah. Karena menggunakan metode penelitian kualitatif, maka paradigma yang digunakan dalam penelitian ini adalah paradigma *non-positivist*. Sumber utama diperoleh dari informan kunci.

Paradigma non positif pada intinya merupakan paradigma yang mementingkan pencarian makna dari setiap tindakan sosial aktor. Hal yang sangat penting menurut paradigma ini adalah interpretasi. Paradigma ini menekankan bahwa apa yang disebut *laws* atau generalisasi (yang bersifat kausal) tidak selamanya diperlukan untuk memahala sosial. Dengan demikian, setiap tindakan (*actions*) termasuk bahasa mempunyai makna simbolik yang tinggi dan harus dipahami dengan sebaik-baiknya. Dalam penelitian ini, peneliti mencoba untuk melihat fenomena yang terjadi di Kabupaten Lumajang khususnya dalam pola penanggulangan bencana alam, memfokuskan pada peran pemerintah daerah dan mengkontruksi sinergi *stakeholder* dalam proses penanggulangan bencana. Informasi untuk analisis data diperoleh dari wawancara mendalam, pengamatan lapangan, dokumentasi, dokumen fisik, penelusuran dan penelaahan.

## 3.2 Jenis dan Sumber Data

Jenis data dan sumber data dalam penelitian ini dijelaskan sebagai berikut.

### a. Data Primer

Data primer merupakan data yang mengacu pada informasi yang diperoleh dari tangan pertama (informan) yang berkaitan dengan variabel minat untuk tujuan spesifik studi (Sekaran, 2006:60). Data primer ini diperoleh melalui wawancara langsung dengan teknik semi terstruktur dengan pihak-pihak yang ada hubungannya dengan masalah yang diteliti.

### b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang mengacu pada informasi yang dikumpulkan dari sumber yang telah ada. Sumber data ini dapat diperoleh dari artikel, internet, dan dokumentasi perusahaan (Sekaran, 2006:60). Penelitian ini menggunakan data berupa data korban bencana, teori tentang bencana, profil kabupaten dan masyarakat Lumajang dan lain-lain.

## 3.3 Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di wilayah Gunung Semeru Kabupaten Lumajang. Lokasi penelitian adalah di instansi-instansi pemerintah daerah Kabupaten Lumajang yaitu Sekretaris Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD), Lembaga, dan Kantor Kecamatan di sekitar Wilayah Gunung Semeru Kabupaten Lumajang. Penelitian ini berfokus di Kabupaten Lumajang. Lumajang dipilih sebagai lokasi penelitian karena secara geografis Kabupaten Lumajang merupakan yang terdampak secara langsung oleh letusan Gunung Semeru yang kemudian ada sebuah organisasi perangkat daerah yang peduli terkait dengan penanggulangan bencana. Pemerintah daerah Kabupaten Lumajang telah membentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) tahun 2013.



### 3.4 Fokus Penelitian dan Unit Analisis

Fokus penelitian ini adalah pada implementasi kebijakan mitigasi bencana Gunung Semeru di Kabupaten Lumajang, dimana aspek mitigasi non-struktural menjadi sentral dari analisis. Kebijakan yang dimaksud adalah kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Lumajang untuk mitigasi non-struktural bencana Gunung Api Semeru. Adapun unit analisis dalam penelitian ini adalah desa, khususnya desa-desa yang menjadi daerah rawan dan terdampak bencana Gunung Api Semeru untuk menganalisis implementasi kebijakan mitigasi tersebut. Berpijak pada unit analisis tersebut, diharapkan implementasi kebijakan tersebut dapat dieksplorasi dan dideskripsikan.

### 3.5 Teknik Pemilihan Informan

Penelitian ini menggunakan metode *purposive* untuk menentukan informan berdasarkan ciri-ciri dan persyaratan yang sudah ditentukan. Pertimbangan ini didasarkan karena orang-orang tersebut yang dianggap paling tahu tentang isu utama dalam penelitian ini. Informan dipilih berdasarkan kualitas dari informan terhadap masalah yang akan diteliti.

Informan yang digunakan dalam penelitian ini memiliki ciri dan syarat informan yaitu:

- a. Orang yang mengalami secara langsung peristiwa bencana Gunung Semeru;
- b. Orang yang terlibat secara langsung atau tidak langsung mitigasi bencana Gunung Semeru, dan
- c. Pejabat daerah yang berhubungan dengan bencana Gunung Semeru;

Berdasarkan ciri-ciri tersebut maka informan penelitian terdiri atas:

- a. Kepala BPBD;
- b. Mantan Satkorlah Kabupaten Lumajang;
- c. Kepala Desa, Kepala Dusun;
- d. Tokoh masyarakat dan Relawan Bencana, dan
- e. Masyarakat sekitar Gunung Semeru,

### 3.6 Teknik Pengumpulan Data

#### 3.6.1 Wawancara Mendalam (*Indepth Interview*)

Wawancara digunakan sebagai teknik pengumpulan data apabila peneliti ingin melakukan studi pendahuluan untuk menemukan permasalahan yang harus diteliti, dan juga apabila peneliti ingin mengetahui hal-hal dari responden yang lebih mendalam dan jumlah respondennya sedikit atau kecil. Teknik pengumpulan data ini mendasarkan diri pada laporan tentang diri sendiri atau *self-report*, atau setidaknya pada pengetahuan dan atau keyakinan pribadi. Wawancara dapat dilakukan secara terstruktur maupun tidak terstruktur, dan dapat dilakukan melalui tatap muka (*face to face*) maupun dengan menggunakan telepon (Sugiyono 2010: 137-138). Teknik ini dimaksudkan agar peneliti mampu mengeksplorasi data dari informan yang bersifat nilai, makna, dan pemahaman yang tidak mungkin dilakukan dengan teknik survai.

Wawancara bisa mengambil beberapa bentuk, yang paling umum, wawancara studi kasus bertipe *open-ended*, dimana peneliti dapat bertanya kepada informan kunci tentang fakta-fakta suatu peristiwa disamping opini mereka mengenai suatu peristiwa. Pada beberapa situasi peneliti bahkan bisa meminta informan untuk menyetujui pendapatnya sendiri terhadap peristiwa tertentu dan bisa menggunakan proposisi tersebut sebagai dasar penelitian selanjutnya. Tipe wawancara yang kedua adalah wawancara yang terfokus, dimana informan diwawancarai dalam waktu yang pendek. Dalam kasus ini, wawancara tersebut bisa tetap *open-ended* dan mengasumsikan cara percakapan namun pewawancara tidak perlu mengikuti serangkaian pertanyaan tertentu yang diturunkan dari protokol studi kasusnya. Tipe wawancara yang ketiga memerlukan pertanyaan-pertanyaan yang lebih terstruktur, sejalan dengan survai (Yin, 2002: 108-110).

#### 3.6.2 *Forum Group Discus*

Adalah suatu proses pengumpulan data dan informasi yang sistematis mengenai suatu permasalahan tertentu yang sangat spesifik melalui diskusi kelompok Irwanto (2006: 1-2). Sebagai alat penelitian, FGD dapat digunakan

sebagai metode primer maupun sekunder. FGD berfungsi sebagai metode primer jika digunakan sebagai satu-satunya metode penelitian atau metode utama pengumpulan data dalam suatu penelitian. FGD sebagai metode penelitian sekunder jika sudah mendapatkan metode lain dan telah mempunyai kecukupan data. Dalam kaitan ini, baik berkedudukan sebagai metode primer atau sekunder, karena data yang diperoleh dari FGD adalah data kualitatif, tentang implementasi kebijakan mitigasi gunung semeru di Kabupaten Lumajang

### 3.6.3. Observasi

Pada proses pelaksanaan pengumpulan data, peneliti menggunakan metode *non participant observation*. Untuk memudahkan pengumpulan data, dipilih instrumen observasi yang secara terstruktur dapat mempermudah penyusunan laporan hasil penelitian.

### 3.6.4. Pengumpulan Dokumen / Rekaman Arsip

Rekaman arsip seringkali dalam bentuk komputerisasi seperti peta dan bagan karakteristik geografis suatu tempat, daftar nama dan komoditi lain yang relevan, data survai, data rekaman atau data sensus yang terkumpul, rekaman keorganisasian seperti bagan dan anggaran organisasi periode tertentu. Rekaman-rekaman arsip ini dapat digunakan bersama-sama dengan sumber informasi lain dalam pelaksanaan studi kasus. Namun demikian, tidak seperti bukti dokumenter, kegunaan rekaman arsip akan bervariasi pada satu studi kasus lainnya. Pada beberapa penelitian, rekaman tersebut begitu penting sehingga bisa menjadi obyek perolehan kembali dan data analisis yang luas. Pada penelitian-penelitian lainnya rekaman arsip mungkin hanya sepintas relevansinya. Bilamana bukti arsip relevan, peneliti harus berhati-hati untuk menentukan kondisi yang menghasilkan bukti yang bersangkutan beserta keakuratannya (Yin, 2002: 106-107).

Teknik pengumpulan data dengan rekaman arsip ini akan dilakukan oleh peneliti karena pada dasarnya rekaman arsip merupakan sumber data yang memiliki peran sebagai sumber informasi yang sangat berharga bagi pemahaman suatu peristiwa. Rekaman arsip yang digunakan dalam penelitian ini adalah

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007, Peraturan Kepala Badan Penanggulangan Bencana Nasional Nomor 3 Tahun 2008, Penanggulangan Bencana dari DBMCK, Harian Republika yang dimuat pada hari Selasa 01 Maret 2011, Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Lumajang, Proyeksi Peta Rawan Bencana Kabupaten Lumajang, *Hand Out* tentang kebijakan dan manajemen penanggulangan bencana oleh BPBD Kabupaten Lumajang, hasil wawancara dengan informan dan bukti dokumentasi pada saat penelitian.

### 3.7. Metode Analisis Data

Dalam hal analisis data kualitatif, Bogdan menyatakan bahwa “*Data analysis is the process of systematically searching and arranging the interview transcripts, fieldnotes, and other materials that you accumulate to increase your own understanding of them and to enable you to present what you have discovered to others*”. Analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan bahan-bahan lain, sehingga dapat mudah dipahami, dan temuannya dapat diinformasikan kepada orang lain. Analisis data dilakukan dengan mengorganisasikan data, menjabarkannya ke dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola, memilih mana yang penting dan yang akan dipelajari, dan membuat kesimpulan yang dapat diceriterakan kepada orang lain (Sugiyono 2008: 88).

Analisis data kualitatif bersifat induktif, yaitu suatu analisis berdasarkan data yang diperoleh, selanjutnya dikembangkan menjadi beberapa proposisi. Miles and Huberman (1984), mengemukakan bahwa katifitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh. Aktifitas dalam analisis data yaitu *data reduction* (reduksi data), *data display* (penyajian data) dan *conclusion drawing/verification* (penarikan kesimpulan). Penjelasan pada setiap analisis data kualitatif adalah sebagai berikut.

## 3.7.1 Reduksi Data

Data yang diperoleh dari lapangan jumlahnya cukup banyak, untuk itu maka perlu dicatat secara teliti dan rinci. Untuk itu perlu segera dilakukan analisis data melalui reduksi data. Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema dan polanya. Dengan demikian data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas, dan mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data selanjutnya, dan mencarinya bila diperlukan. Sehingga reduksi data memerlukan proses berfikir sensitif dan kecerdasan, keluasan dan kedalaman wawasan yang tinggi (Sugiyono 2010: 247-249).

## 3.7.2 Penyajian Data

Penyajian data dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, dan sejenisnya serta penyajian data dalam penelitian adalah dengan sistematis melalui gambaran atau skema. Penyajian data dapat diartikan sekumpulan informasi yang tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan.

## 3.7.3 Penarikan Kesimpulan dan *Making Connection*

Proses mengartikan atau penarikan segala hal yang ditemui selama penelitian yang dilakukan secara terus menerus. Kesimpulan yang dihasilkan dilakukan verifikasi selama penelitian berlangsung. Klasifikasi digunakan sebagai landasan untuk mengidentifikasi hubungan substantive. Dengan cara mengidentifikasi hubungan antar variable. "*By exemminingthe accosaion between different variables, we can begin to identify connections between them*".

Analisis data kualitatif Ian Dey ( 1993:32) pada intinya terletak pada tiga proses yang berkaitan yaitu mendiskrepsikan fenomena, mengklasifikasikan dan melihat bagaimana konsep yang muncul satu dan yang lainnya berkaitan (*connection*) yang memproduksi kesimpulan secara keseluruhan

### 3.8. Uji Keabsahan Data

Menurut Moleong (2007:324) ”untuk menetapkan keabsahan (*trustworthiness*) data diperlukan teknik pemeriksaan. Pelaksanaan teknik pemeriksaan didasarkan atas sifat kriteria yang digunakan, yaitu drajat kepercayaan (*credibility*), keteralihan (*tranferability*), ketergantungan (*dependability*), dan kepastian (*conformability*)”. Untuk teknik pemeriksaan keabsahan data dalam penelitian ini peneliti menggunakan triangulasi. Moleong (2007:330) menyatakan bahwa ”triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain. Di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu”.

### 3.9 Triangulasi

Triangulasi adalah metode yang digunakan dalam penelitian kualitatif untuk memeriksa dan menetapkan validitas dengan menganalisa dari berbagai perspektif. Triangulasi merujuk pada konsistensi suatu penelitian. Patton (2001) memperingatkan bahwa inkonsistensi sebuah analisis tidak boleh dilihat sebagai kelemahan bukti, tetapi kesempatan untuk mengungkap makna lebih dalam data. Ada 4 jenis penyajian triangulasi sebagai berikut:

#### 3.9.1. Triangulasi Data

Peneliti menggunakan berbagai jenis sumber data dan bukti dari situasi yang berbeda. Ada 3 sub jenis yaitu orang, waktu dan ruang. Orang, data-data dikumpulkan dari orang-orang berbeda yang melakukan aktivitas sama. Waktu, data-data dikumpulkan pada waktu yang berbeda. Ruang, data-data dikumpulkan di tempat yang berbeda. Bentuk paling kompleks triangulasi data yaitu menggabungkan beberapa sub-tipe atau semua level analisis. Jika data-data konsisten, maka validitas ditegakkan.

#### 3.9.2 Triangulasi Antar-Peneliti ( *Multiple Researchers* )

Pelibatan beberapa peneliti berbeda dalam proses analisis. Bentuk kongkrit biasanya sebuah tim evaluasi yang terdiri dari rekan-rekan yang menguasai metode spesifik ke dalam Focus Group Discussion (FGD). Triangulasi ini

biasanya menggunakan profesional yang menguasai teknik spesifik dengan keyakinan bahwa ahli dari teknik berbeda membawa perspektif berbeda. Jika setiap evaluator menafsirkan sama, maka validitas ditegakkan.

### 3.9.3 Triangulasi Teori ( *Theory Triangulation* )

Penggunaan berbagai perspektif untuk menafsirkan sebuah set data. Penggunaan beragam teori dapat membantu memberikan pemahaman yang lebih baik saat memahami data. Jika beragam teori menghasilkan kesimpulan analisis sama, maka validitas ditegakkan.

### 3.9.4 Triangulasi Metodologi ( *Methodological Triangulation* )

Pemeriksaan konsistensi temuan yang dihasilkan oleh metode pengumpulan data yang berbeda seperti penggabungan metode kualitatif dengan data kuantitatif atau melengkapi data wawancara dengan data observasi. (Patton, M.Q. 2001)

## BAB 4. DESKRIPSI LOKASI DAN OBJEK PENELITIAN

### 4.1. Gambaran Umum Kabupaten Lumajang

#### 4.1.1. Letak dan Keadaan Geografis

Deskripsi lokasi penelitian merupakan hal yang penting untuk dituangkan dalam sebuah laporan penelitian. Pembahasan mengenai deskripsi lokasi penelitian bertujuan untuk memahami kondisi wilayah yang ditempati oleh suatu masyarakat, sehingga dapat diketahui pola geografis dan sosial suatu masyarakat. Secara geografis Kabupaten Lumajang terletak di bagian timur Propinsi Jawa Timur yaitu Sebelah Barat antara 1080 03' – 1080 19' Bujur Timur, Sebelah Timur 1080 12' – 1080 25' Bujur Timur, Sebelah Utara antara 60 36' – 60 58' Lintang Selatan dan Sebelah Selatan 60 43' – 70 03' Lintang Selatan. Secara administratif batas-batas wilayah kabupaten Lumajang adalah sebagai berikut :

- a. Sebelah Utara : Kabupaten Probolinggo.
- b. Sebelah Timur : Kabupaten Jember.
- c. Sebelah Selatan : Samudra Indonesia.
- d. Sebelah Barat : Kabupaten Malang

Secara topografi Kabupaten Lumajang terbagi kedalam 4 daerah yaitu : daerah gunung, pegunungan, dataran fluvial dan dataran alluvial. Untuk kategori yang kedua ranuyoso, tempursari, sekitar gunung semeru, sekitar gunung tengger dan lamongan. Kecamatan yang termasuk kedalam kategori yang ketiga adalah Lumajang, Sumbersuko dan Sukodono. Untuk kategori yang terakhir yaitu Kecamatan Rowokangkung, Jatiroto, Yosowilangun dan sepanjang pantai mulai dari Yosowilangun sampai dengan Tempursari.

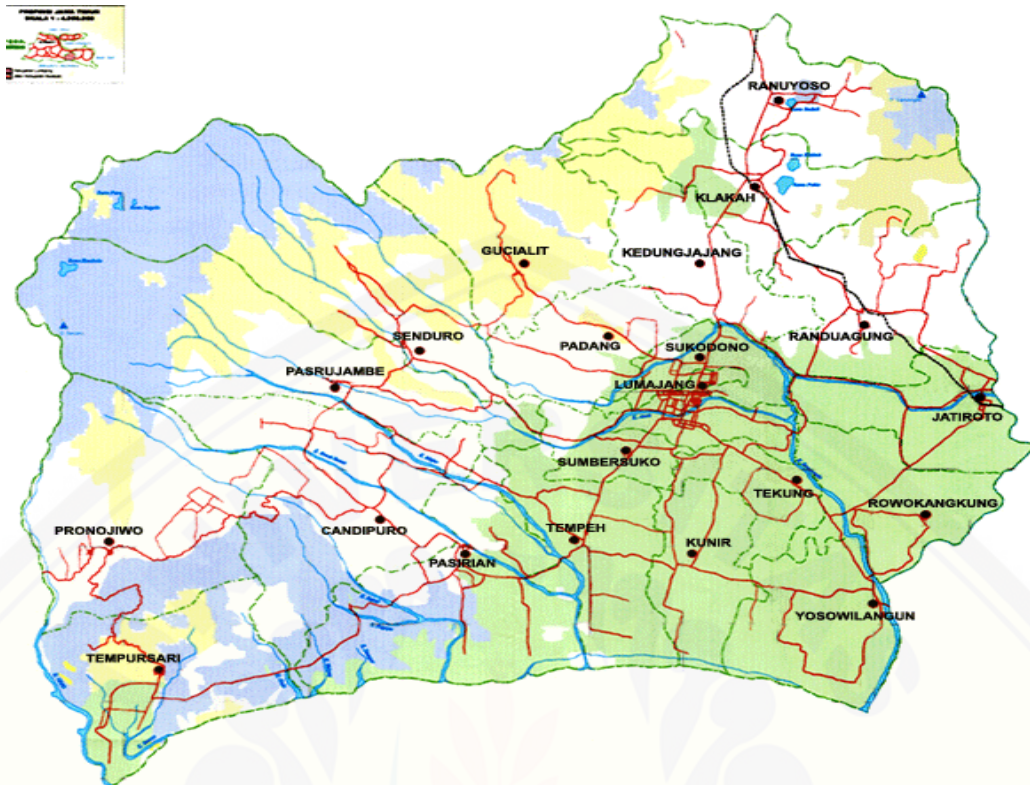
Kabupaten Lumajang terdiri dari dataran yang subur karena diapit oleh tiga gunung berapi yaitu Gunung Semeru (3.676 m), Gunung Bromo (3.292 m) dan Gunung Lamongan. Untuk kawasan selatan daerahnya sangat subur karena mendapat endapan sedimen dari sung 128 yang mengalirinya. Ada beberapa lahar yang mengalir di kawasan tersebut yaitu kali Glidik, Kali Rawan, Kali Gede, Kali Regoyo, Rejali, Besuk Sat, Kali Mujur dan Bondoyudo.



Lumajang merupakan salah satu kabupaten yang terletak di kawasan tapal kuda Provinsi Jawa Timur. Di bagian barat laut, yakni di perbatasan dengan Kabupaten Malang dan Kabupaten Probolinggo, terdapat rangkaian Pegunungan Bromo-Tengger-Semeru, dengan puncaknya Gunung Bromo (2.392 m) dan Gunung Semeru (3.676 m). Gunung Semeru adalah gunung tertinggi di Pulau Jawa. Bagian timur laut adalah ujung barat Pegunungan Ijen. Bagian Timur yang ber-relief rendah menjadikan Lumajang memiliki banyak wisata Pantai seperti Pantai Bambang, Watu Pecak, Watu Godeg dan Watu Gedeg. Dilingkaran pegunungan semeru terdapat daerah piket nol yang menjadi puncak tertinggi di lintas perbukitan selatan berdekatan dengan Goa Tetes yang eksotis. Di Daerah Sumber Mujur juga terdapat Kawasan Hutan Bambu di sekitar mata air Sumber Deling yang merupakan kawasan pemuliaan dan pelestarian aneka jenis tanaman bambu yang menjadi habitat bagi kawanan kera dan ribuan kelelawar (keloang). Terdapat juga sebuah tempat wisata mata air suci dan pura watu klosot di Pasrujambe yang menjadi kawasan tujuan wisata bagi peziarah hindu dari Bali.

Ketinggian daerah kabupaten Lumajang bervariasi dari 0 sampai dengan diatas 2000 m diatas permukaan laut, dengan daerah yang terluas adalah ada ketinggian 100 -500 m dari permukaan laut (dpl ) 63.109,15 Ha (35,24%) dan yang tersempit adalah pada ketinggian > 2.000 m dari permukaan laut yaitu 6.889,4 Ha atau 3,85 % dari luas wilayah Kabupaten Lumajang. Secara topografi Kabupaten Lumajang terbagi kedalam empat daerah yaitu, daerah gunung, pegunungan, dataran *fluvial*, dan dataran *alluvial*.

Untuk kategori yang pertama dan kedua yaitu Ranuyoso, Tempursari, sekitar Gunung Semeru, sekitar Gunung Tengger dan Lamongan. Kecamatan yang termasuk kedalam kategori yang ketiga adalah Lumajang, Sumpalsuko, dan Sukodono. Untuk kategori yang terakhir yaitu kecamatan Rowokangkung, Jatiroto, Yosowilangun, dan sepanjang pantai mulai dari Yosowilangun sampai dengan Tempursari. Untuk lebih jelasnya mengenai letak dan topografi Kabupaten Lumajang dapat dilihat pada Gambar 4.1 berikut:



Sumber: Lumajang Dalam Angka 2013

Gambar 4.1. Peta Kabupaten Lumajang

Berdasarkan Gambar 4.1 di atas, menjelaskan wilayah Kabupaten Lumajang dengan Kecamatan Kabupaten Lumajang. Luas wilayah Kabupaten Lumajang adalah 1790,90 km<sup>2</sup> atau 3,74% dari luas Propinsi Jawa Timur. Luas tersebut terbagi dalam 21 Kecamatan yang meliputi 198 desa dan 7 kelurahan. Untuk lebih jelasnya mengenai nama, luas, dan jumlah desa per- kecamatan yang ada di Kabupaten Lumajang, dapat dilihat pada Tabel 4.1 berikut ini

Tabel 4. 1. Nama, Luas, dan Jumlah Desa Per- Kecamatan di Kabupaten Lumajang

No	Kecamatan	Luas (km <sup>2</sup> )	Jumlah Desa
1.	Tempursari	101,36	7
2.	Pronojiwo	38,74	6
3.	Candipuro	144,93	10
4.	Pasirian	183,91	11
5.	Tempeh	88,05	13
6.	Kunir	50,18	11
7.	Yosowilangun	81,30	12
8.	Rowokangkung	77,95	7
9.	Tekung	30,40	8
10.	Lumajang	30,26	12
11.	Pasrujambe	97,30	7
12.	Senduro	228,68	12
13.	Gucialit	72,83	9
14.	Padang	52,79	9
15.	Sukodono	30,79	10
16.	Kedungjajang	92,33	12
17.	Jatiroto	77,06	6
18.	Randuagung	103,41	12
19.	Klakah	83,67	12
20.	Ranuyoso	98,42	11
21.	Sumbersuko	26,54	8
<b>Jumlah</b>		1.790,90	205

Sumber: Registrasi BPS Kabupaten Lumajang Tahun 2013

Pada tabel 4.1 di atas, terlihat bahwa Kecamatan Senduro merupakan kecamatan dengan luas wilayah terbesar di Kabupaten Lumajang. Wilayah paling kecil adalah Kecamatan Lumajang, Sumber Suko, Tekung, dan Kunir.

#### 4.1.2 Keadaan Cuaca di Kabupaten Lumajang

Kabupaten Lumajang beriklim tropis. Berdasarkan klasifikasi Schmidt dan Ferguson termasuk iklim tipe C dan sebagian kecamatan lainnya beriklim D. Jumlah curah hujan tahunan berkisar antara 1.500-2.500 mm. Temperatur sebagian besar wilayah 24 °C - 32 °C, sedangkan di kawasan pegunungan dapat mencapai 5 °C, terutama di daerah lereng Gunung Semeru. Iklim adalah keadaan cuaca pada suatu tempat pada periode yang panjang. Iklim merupakan unsur yang memengaruhi manusia dalam melaksanakan kegiatan sehari-hari. Unsur-unsur yang sifatnya tertentu seperti temperatur, hujan, angin dan tekanan udara diamati sifatnya selama selang waktu yang panjang (30 tahun).

Di Kabupaten Lumajang penentuan iklim didasarkan sistem Schmidt dan Ferguson. Sistem ini hanya membandingkan jumlah bulan basah dan bulan kering. Berdasarkan klasifikasi Schmidt dan Ferguson terdapat tiga macam iklim di Kabupaten Lumajang. Tipe pertama adalah iklim tipe C, yaitu iklim yang bersifat agak basah. Jumlah bulan kering rata-rata kurang dari tiga bulan dan buah-buahan lainnya adalah bulan basah dengan jumlah curah hujan bulanan lebih dari 100 mm. Bulan-bulan kering tersebut rata-rata terjadi pada bulan Juli, Agustus dan September, dan bulan-bulan lainnya adalah bulan basah. Suhu udara di suatu tempat antara lain ditentukan oleh tinggi rendahnya tempat tersebut dari permukaan air laut dan jarak dari pantai. Pada tahun 2013 suhu udara di Kabupaten Lumajang rata-rata berkisar antara 25,9 derajat C sampai 29,3 derajat C. Suhu udara maksimum terjadi pada bulan Oktober yaitu 35,9 derajat C, sedangkan suhu udara minimum terjadi pada bulan Juli dengan suhu sebesar 22,2 derajat C.

Kabupaten Lumajang mempunyai 31 lahar dan 6 air terjun. Selain itu juga terdapat danau (*ranu*) yakni Ranu Pakis, Ranu Klakah dan Ranu Bedali di kecamatan Klakah serta Ranu Pane dan Ranu Gumbolo di kecamatan Senduro.

Sungai-lahar besar dengan daerah aliran di lumajang dan sekitarnya antara lain Lahar Besuk Sat, Lahar Bondoyudo, Lahar Kaliase, LaharKalimujur, LaharKali Pancing dan LaharRejali yang hampir kesemuanya bermuara di Pantai Laut Selatan. Keadaan hidrologi dan pengairan merupakan keadaan yang menggambarkan fisik tanah yang berhubungan dengan adanya genangan air, saluran irigasi, lahardan danau. Dengan mengetahui keadaan tersebut akan dapat diketahui pemanfaatan tanah dan bagaimana cara pemanfaatannya, yakni pada daerah yang banyak terdapat aliran sungai, penduduknya banyak memanfaatkan laharsebagai sarana kehidupan rumah tangga sehari-hari.Pada daerah yang banyak terdapat saluran irigasi berarti daerah tersebut telah memanfaatkan tanahnya untuk budidaya pertanian lahan basah. Pada daerah yang banyak terdapat alur laharberarti daerah tersebut telah memnfaatkan air tersebut sebagai bahan baku air bersih.

Curah hujan disuatu tempat antara lain dipengaruhi oleh keadaan iklim, geografis dan perputaran atau pertemuan arus udara. Curah hujan tertinggi di Kabupaten Lumajang terjadi pada bulan Pebruari 2013 yang mencapai 419 mm dengan jumlah hari hujan 26, sedangkan kemarau terjadi pada bulan Agustus & September. Kecepatan angin di wilayah Kabupaten Lumajang rata-rata berkisar antara 3 knot sampai 5 knot dan kecepatan tertinggi terjadi pada bulan Oktober yaitu sebesar 28 knot. Faktor lain yang mempengaruhi hujan dan arah/kecepatan angin adalah perbedaan tekanan udara. Jarak dari Ibukota Kecamatan ke Ibukota Kabupaten berkisar antara 0-37 Km, Kecamatan Lemahsugih merupakan daerah terjauh dari Ibukota Kabupaten. Sedangkan jarak dari Ibukota Kabupaten Lumajang ke Kabupaten-kabupaten di Seluruh Jawa Timur berkisar antara 46 – 239 Km.

#### 4.1.3 Kependudukan Kabupaten Lumajang

Jumlah penduduk Kabupaten Lumajang pada tahun 2013 adalah 1.012.121 jiwa, terdiri dari 494.673 pria dan 517.448 wanita. Penduduk Kabupaten Lumajang umumnya adalah Suku Jawa dan Suku Madura, dan agama mayoritas adalah Islam. Di Pegunungan Tengger Kecamatan Senduro (terutama di

daerah Ranupane, Argosari, dan sekitarnya), terdapat masyarakat Tengger yang memiliki bahasa khas dan beragama Hindu. Di Senduro terdapat semacam bangunan yang menyerupai pura, yang kadang-kadang dibuat tempat persembahan apabila ada hari besar umat hindu. Apabila hari biasa biasanya pura tersebut dijadikan sebagai tempat pariwisata. Untuk lebih jelasnya mengenai komposisi jumlah penduduk Kabupaten Lumajang, dapat dilihat pada Tabel 4.2 di bawah ini.



Tabel 4.2 Jumlah Penduduk Kabupaten Lumajang

No	Kecamatan	Laki-laki	Perempuan	Jumlah	Sex Ratio
1	Tempursari	14.257	14.372	28.629	99.20
2	Pronojiwo	15.804	15.987	31.791	98.86
3	Candipuro	30.732	31.756	62.488	96.78
4	Pasirian	41.298	43.055	84.353	95.92
5	Tempeh	38.732	40.632	79.364	95.32
6	Kunir	25.190	26.653	51.843	94.51
7	Yosowilangun	27.530	29.149	56.679	94.45
8	Rowokangkung	16.737	17.448	34.185	95.93
9	Tekung	16.011	16.614	32.625	96.37
10	Lumajang	39.768	41.799	81.567	95.14
11	Pasrujambe	17.08	17.90	34.991	95.43
12	Senduro	21.328	21.957	43.285	97.14
13	Gucialit	11.375	12.110	23.485	93.93
14	Padang	16.877	17.776	34.653	94.94
15	Sukodono	24.824	25.380	50.204	97.81
16	Kedungjajang	21.014	22.781	43.795	92.24
17	Jatiroto	22.34	22.97	45.325	97.27
18	Randuagung	30.00	31.251	61.258	96.02
19	Klakah	25.030	26.588	51.618	94.14
20	Ranuyoso	22.101	23.658	45.759	93.42
21	Sumbersuko	16.623	17.601	34.224	94.44
	J u m l a h	494.673	517.448	1.012.121	95.60

Sumber : Lumajang Dalam Angka, BPS 2013

Kesejahteraan penduduk merupakan sasaran utama dari pembangunan. Sasaran ini tidak mungkin tercapai bila pemerintah tidak dapat memecahkan permasalahannya. Permasalahan tersebut diantaranya besarnya jumlah penduduk dan tidak meratanya penyebaran penduduk. Jumlah penduduk Kabupaten Lumajang pada tahun 2013 berdasarkan hasil Susenas 2013 adalah 1.206.702

jiwa terdiri dari 600.396 jiwa laki-laki dan 606.306 jiwa perempuan atau meningkat 0,82 % bila dibandingkan jumlah penduduk tahun sebelumnya. Dari data tersebut terlihat bahwa jumlah penduduk perempuan masih lebih tinggi dibandingkan jumlah penduduk laki-laki dengan sex ratio 99.02 %. Rata-rata kepadatan penduduk Kabupaten Lumajang pada tahun 2013 adalah 1.002 Jiwa/Km<sup>2</sup>, kepadatan penduduk tertinggi berada di Kecamatan Jatiwangi dengan kepadatan 2.096 Jiwa/Km<sup>2</sup> dan kepadatan terendah berada di Kecamatan Kertajati dengan kepadatan 333 Jiwa/Km<sup>2</sup>.

Salah satu faktor utama keberhasilan pembangunan disuatu daerah adalah tersedianya sumber daya manusia (SDM) yang berkualitas, maka melalui jalur pendidikan pemerintah secara konsisten berupaya meningkatkan SDM penduduk melalui berbagai program. Salah satu indikator yang dapat digunakan untuk melihat keberhasilan bidang pendidikan adalah tingkat buta huruf artinya dengan rendahnya tingkat buta huruf menunjukkan keberhasilan program pengentasan buta huruf dan untuk mencapai program tersebut harus didukung oleh sarana pendidikan yang memadai. Di Kabupaten Lumajang sarana pendidikan yang tersedia meliputi sekolah yang kurang dari 5 (lima) tahun/MD, SD, SLTP, SMA/SMK dan Perguruan Tinggi.

Pembangunan bidang kesehatan meliputi seluruh siklus atau tahapan kehidupan manusia. Bila pembangunan kesehatan berhasil dengan baik maka secara langsung atau tidak langsung akan terjadi peningkatan kesejahteraan rakyat. Kesejahteraan merupakan bagian yang sangat penting dalam rangka peningkatan SDM penduduk Kabupaten Lumajang, karena itu program-program kesehatan telah dimulai atau diprioritaskan pada calon generasi penerus. Dengan adanya upaya tersebut diharapkan akan tercapai derajat kesehatan masyarakat yang baik, yang akhirnya akan meningkatkan produktivitas. Dan untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat antara lain dilakukan dengan penambahan tenaga para medis.



#### 4.2 Profil Badan Penanggulangan Bencana Kabupaten Lumajang

Pemerintah Indonesia membentuk Badan Penolong Keluarga Korban Perang (BPKKP). Badan yang didirikan pada 20 Agustus 1945 ini berfokus pada kondisi situasi perang pasca kemerdekaan Indonesia. Badan ini bertugas untuk menolong para korban perang dan keluarga korban semasa perang kemerdekaan. Pemerintah membentuk Badan Pertimbangan Penanggulangan Bencana Alam Pusat (BP2BAP) melalui Keputusan Presiden Nomor 256 Tahun 1966. Penanggung jawab untuk lembaga ini adalah Menteri Sosial. Aktivitas BP2BAP berperan pada penanggulangan tanggap darurat dan bantuan korban bencana.

Melalui keputusan ini, paradigma penanggulangan bencana berkembang tidak hanya berfokus pada bencana yang disebabkan manusia tetapi juga bencana alam. Frekuensi kejadian bencana alam terus meningkat. Penanganan bencana secara serius dan terkoordinasi sangat dibutuhkan.

Pada tahun 1967 Presidium Kabinet mengeluarkan Keputusan Nomor 14/U/KEP/I/1967 yang bertujuan untuk membentuk Tim Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana Alam (TKP2im Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana Alam (TKP2BA) ditingkatkan menjadi Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana Alam (Bakornas PBA) yang diketuai oleh Menkokesra dan dibentuk dengan Keputusan Presiden Nomor 28 tahun 1979.

Aktivitas manajemen bencana mencakup pada tahap pencegahan, penanganan darurat, dan rehabilitasi. Sebagai penjabaran operasional dari Keputusan Presiden tersebut, Menteri Dalam Negeri dengan instruksi Nomor 27 tahun 1979 membentuk Satuan Koordinasi Pelaksanaan Penanggulangan Bencana Alam (Satkorlak PBA) untuk setiap provinsi. Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana Alam menjadi Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana (Bakornas PB). Melalui Keputusan Presiden Nomor 43 Tahun 1990, lingkup tugas dari Bakornas PB diperluas dan tidak hanya berfokus pada bencana alam tetapi juga non alam dan sosial. Hal ini ditegaskan kembali dengan Keputusan Presiden Nomor 106 Tahun 1999.

Penanggulangan bencana memerlukan penanganan lintas sektor, lintas pelaku, dan lintas disiplin yang terkoordinasi. Bakornas PB kemudian

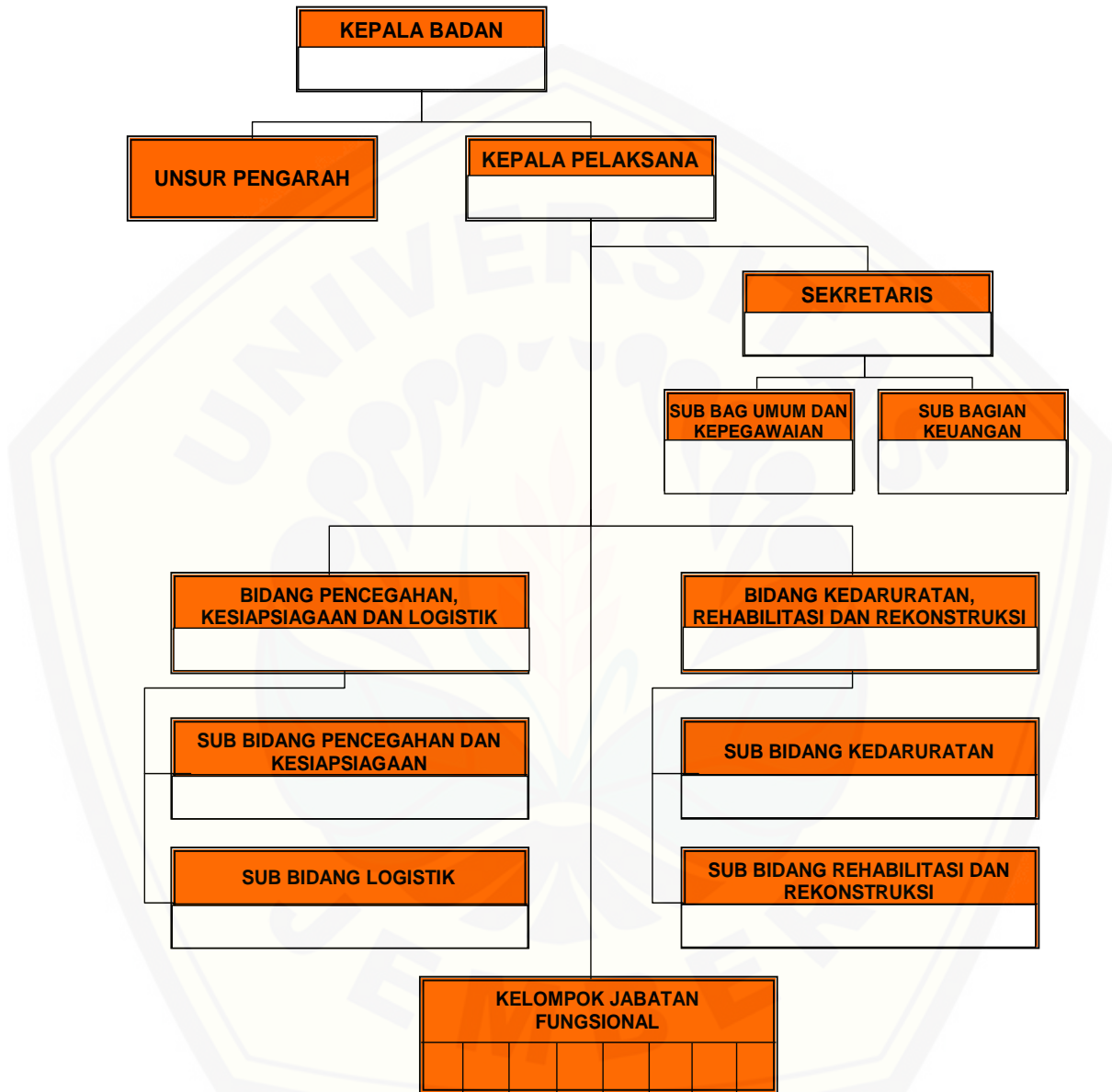
dikembangkan menjadi Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi (Bakornas PBP). Kebijakan tersebut tertuang dalam Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 2001 yang kemudian diperbaharui dengan Keputusan Presiden Nomor 111 Tahun 2001. Pemerintah Indonesia mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2005 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana (Bakornas PB). Badan ini memiliki fungsi koordinasi yang didukung oleh pelaksana harian sebagai unsur pelaksana penanggulangan bencana, pemerintah Indonesia sangat serius membangun legalisasi, lembaga, maupun budgeting.

Setelah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana, pemerintah kemudian mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB). BNPB terdiri atas kepala, unsur pengarah penanggulangan bencana, dan unsur pelaksana penanggulangan bencana. BNPB memiliki fungsi pengkoordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, dan menyeluruh

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Lumajang Nomor 02 Tahun 2011. tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Lumajang, dapat diuraikan sebagai berikut :

- a. Kepala Badan ;
- b. Unsur Pengarah ;
- c. Unsur Pelaksana, yang membawahi :
  1. Sekretariat, terdiri dari :
    - a). Sub. Bagian Umum dan Kepegawaian ;
    - b). Sub. Bagian Keuangan ;
  2. Bidang Pencegahan, Kesiapsiagaan dan Logistik, terdiri dari :
    - a). Sub. Bidang Pencegahan dan Kesiapsiagaan ;
    - b). Sub. Bidang Logistik
  3. Bidang Kedaruratan, Rehabilitasi dan Rekonstruksi, membawahi :
    - a). Sub. Bidang Kedaruratan ;
    - b). Sub. Bidang Rehabilitasi dan Rekosntruksi.

Struktur Organisasi Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Lumajang dapat dilihat pada Gambar 4.2. Adapun rincian jumlah pegawai berdasarkan pada tingkat pendidikan ditunjukkan pada Tabel 4.3



Sumber: Bagian Kepegawaian BPBD Kabupaten Lumajang

Gambar 4.2 Struktur Organisasi BPBD Kabupaten Lumajang

Tabel 4.3. Jumlah Pegawai Berdasarkan Tingkat Pendidikan

No.	Pendidikan	Jumlah
1	Strata 2 (S 2)	1
2	Strata 1 (S 1)	8
3	D-3	-
4	D-2	-
5	SLTA/SMK	6
6	SLTP	
7	SD	2
Jumlah		17

Sumber: Bagian Kepegawaian BPBD Kab. Lumajang 2013

Tabel 4.3 di atas menunjukkan bahwa jumlah pegawai Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Lumajang sebanyak 17 orang yang pada umumnya memiliki pendidikan S1 sebanyak 8 orang. Hanya 1 orang yang berpendidikan S2, 6 tamatan SLTA atau SMK, dan hanya 2 orang yang berpendidikan SD.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Lumajang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja, BPBD Kabupaten Lumajang mempunyai beberapa tugas berikut ini.

- a. Menetapkan pedoman dan pengarahan terhadap usaha penanggulangan bencana yang mencakup pencegahan bencana, penanganan darurat, rehabilitasi serta rekonstruksi secara adil dan setara;
- b. Menetapkan standarisasi serta kebutuhan penyelenggaraan penanggulangan bencana berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- c. Menyusun, menetapkan dan menginformasikan peta rawan bencana;
- d. Menyusun dan menetapkan prosedur tetap penanganan bencana;

- e. Melaporkan penyelenggaraan penanggulangan bencana kepada Bupati setiap bulan sekali dalam kondisi normal dan setiap saat dalam kondisi darurat bencana;
- f. Mengendalikan pengumpulan dan penyaluran uang dan barang;
- g. Mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, dan
- h. Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Untuk melaksanakan tugas sebagaimana tersebut di atas, Badan Penanggulangan Bencana Daerah menyelenggarakan beberapa fungsi berikut ini.

1. Perumusan dan menetapkan kebijakan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi dengan bertindak cepat dan tepat, efektif dan efisien, dan
2. Pengkoordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu dan menyeluruh.

Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Lumajang merupakan Satuan Kerja Perangkat yang menyelenggarakan sistem pelayanan publik. Adapun pelayanan publik yang ditangani oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Lumajang, misalnya Standar Penanganan Pemberian Bantuan akibat dari Bencana Alam dengan waktu pelayanan 3 (tiga) hari kerja. Syarat-syarat yang harus dipenuhi adalah sebagai berikut.

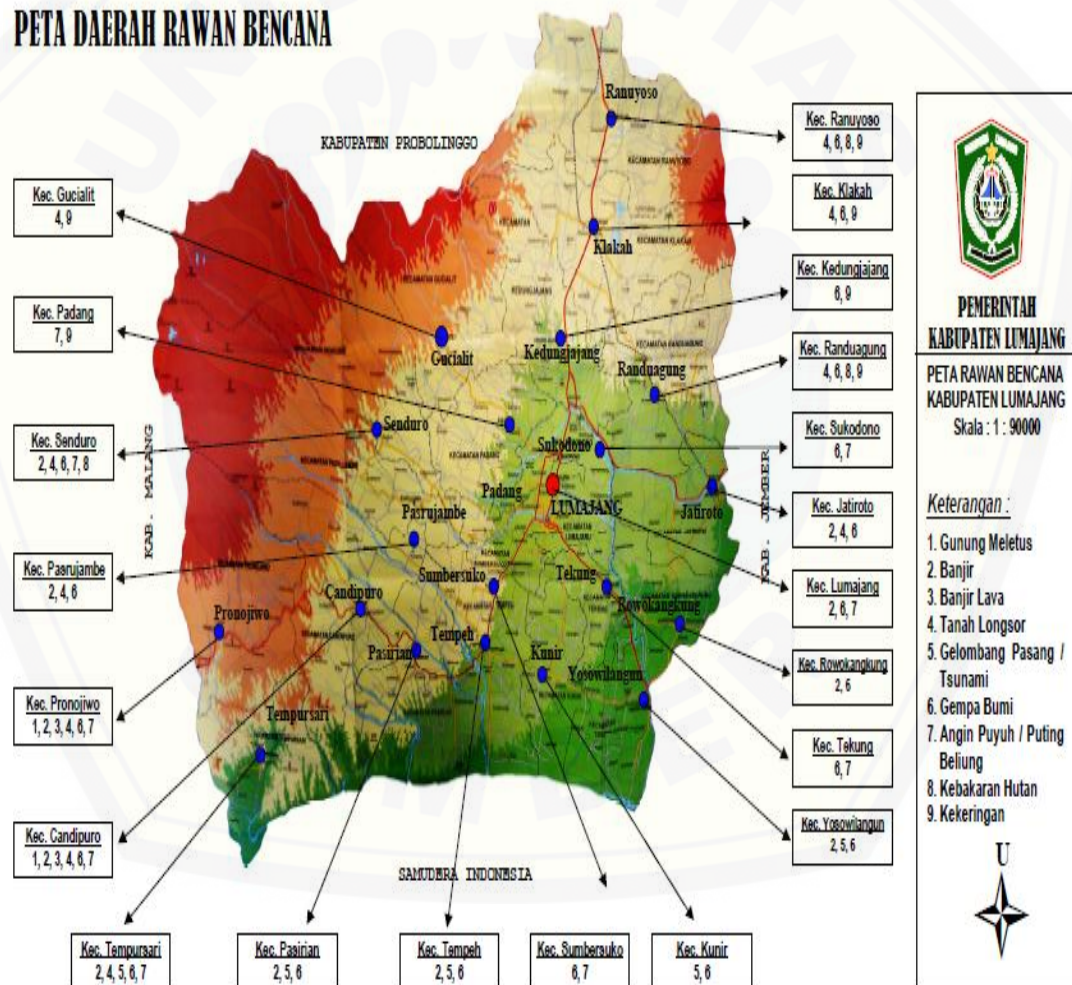
- a. Surat pemberitahuan bencana dari Kepala Desa atau Camat;
- b. Survey ke lokasi bencana oleh Petugas BPBD;
- c. Koordinasi dengan instansi terkait apabila diperlukan;
- d. Pembuatan Telaahan Staf kepada Bupati, dan
- e. Pemberian bantuan dengan dasar dari Telaahan Staf yang sudah mendapat persetujuan Bupati.

### 4.3 Kebijakan Pemerintah Kabupaten Lumajang Dalam Mitigasi Bencana Gunung Semeru

#### 4.3.1 Analisis Bencana Gunung Semeru Kabupaten Lumajang

Kabupaten Lumajang dikelilingi oleh tiga gunung berapi yaitu Gunung Semeru, Gunung Bromo dan Gunung Lamongan. Dari ketiga gunung berapi yang masih aktif tersebut, Gunung Semeru mendapat prioritas pemantauan lebih dibandingkan dengan yang lainnya karena seringnya terjadi aktivitas gunung berapi yang membahayakan masyarakat sekitarnya. Gambar 4.3 menyajikan tata daerah rawan bencana Kabupaten Lumajang.

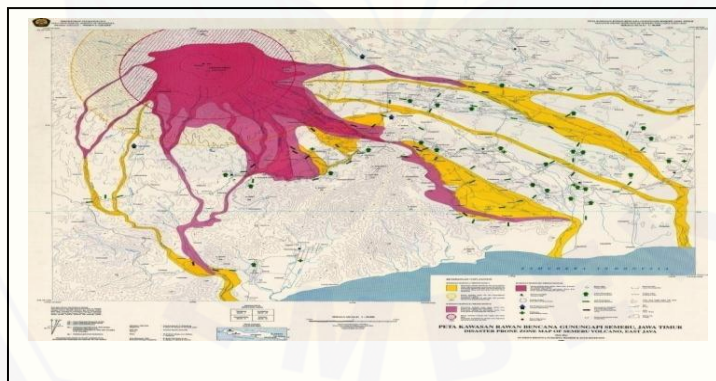
#### PETA DAERAH RAWAN BENCANA



Sumber: BPBD Kabupaten Lumajang Tahun 2013

Gambar 4.3 Peta Daerah Rawan Bencana Kabupaten Lumajang

Kabupaten Lumajang merupakan wilayah yang memiliki ancaman bencana yang cukup banyak dan sewaktu-waktu dapat terjadi, antara lain gunung Semeru. Gunung Semeru terletak di sebelah barat daya dari Kabupaten Lumajang, sekitar 30 km dari Kota Lumajang. Secara geografis, gunung api ini terletak pada posisi Lintang  $08^{\circ}06,5'$  LS dan  $112^{\circ}55'$  Bujur Timur dengan ketinggian 3.676 meter di atas permukaan laut (Kusumadinata, 1979). Gunung Api Semeru merupakan salah satu objek pariwisata andalan di Kabupaten Lumajang. Menurut catatan sejarah, 5 Mei 1963 mulai jam 14.10 terjadi awan panas dan aliran lava melanda Curah Lengkong, Kali Pancing dan Besuk Semut, awan panas mencapai 8 km dari kawah, letusan ini berlangsung hingga akhir Juli. Tahun 1967 letusan yang terjadi pada bulan September dan pembentukan kubah lava dititik letusan 1963 pinggir kawah selatan (hulu Kali Glidik, Besuk Bang dan Besuk Kobokan) mencapai ketinggian 3.730 m (54 m di atas puncak Mahameru). Lahar terjadi di lembah Kali Glidik, Besuk Kobokan dan Kali Rejali. Pada tahun 1968, pertumbuhan kubah lava terus berlangsung. Banjir lahar membawa korban tiga orang penduduk Desa Sumber Wungkil. Gambar 4.4 menyajikan daerah alur lelehan Gunung Api Semeru.



Gambar 4.4 Daerah Gunung Api

Dari data pemantauan Gunung Semeru diketahui bahwa Erupsi Gunung semeru akan membawa dampak berupa hujan abu, lontaran batu/bom vulkanik, dan awan panas serta produk sekunder berupa lahar dingin.

Dalam beberapa kali letusan Gunung Semeru juga mengeluarkan material pijar dan awan panas yang volumenya mencapai jutaan kubik. Kejadian ini

membuat masyarakat di sekitar Gunung Semeru akan menanggung kerugian yang amat besar.

Beberapa wilayah kecamatan di Kabupaten Lumajang yang terancam terkena dampak bila Gunung Semeru meletus ada lima Kecamatan dan 16 desa sebagai berikut :

Candipuro	( 6 Desa)
Pronojiwo	( 4 Desa )
Tempeh	( 2 Desa )
Pasirian	( 2 Desa )
Pasrujambe	( 2 Desa )

Bencana gunung Semeru membuat kerugian salah satunya terhadap aspek kependudukan yang meliputi pihak yang menerima dampak langsung dari letusan Gunung Semeru, baik yang menjadi korban atau terancam, jadi aspek ini merupakan aspek primer karena menyangkut jiwa manusia dan makhluk hidup lainnya. Bencana apapun yang terjadi, penyelamatan jiwa manusia dan makhluk hidup adalah prioritas yang paling utama, adapun jumlah dan lokasi penduduk terancam sebagaimana Tabel 4.4 berikut :

Tabel 4.4. Jumlah Penduduk Terancam Pada Erupsi Gunung Semeru

No	Kecamatan	Desa	Jumlah Penduduk Terancam		
			laki-laki	Perempuan	Jumlah
1	Candipuro	Jugosari	904	820	1.724
		Sumberwuluh	1.663	1.680	3.343
		Penanggal	1.023	1.034	2.057
		Sumbermujur	714	678	1.392
		Kloposawit	1.114	1.079	2.193
		Sumberejo	936	945	1.881
2	Pronojiwo	Pronojiwo	3.306	3.488	6.794
		Supiturang	2.897	2.887	5.784
		Oro oro Ombo	4.193	4.334	8.527



		Sumberurip	1.905	1.949	3.854
3	Tempeh	Gesang	929	682	1.611
		Jatisari	794	774	1.568
4	Pasirian	Sememu	2.481	2.495	4.976
		Gomdoruso	617	648	1.265
5	Pasrujambe	Pasrujambe	836	867	1.703
		Kertosari	624	617	1.241
Jumlah Total			24.936	24.977	49.913

Tabel 4.4 menjelaskan bahwa jumlah penduduk terancam pada erupsi Gunung Semeru paling banyak terjadi di desa Oro oro Ombo Kecamatan Pronojiwo yaitu sebanyak 8.527 jiwa sedangkan jumlah penduduk yang paling sedikit terkenan erupsi desa Kertosari Kecamatan Pasrujambe sebanyak 1.241 jiwa.

Fasilitas yang rusak akibat letusan Gunung Semeru ini diperkirakan akan meliputi beberapa Kecamatan. Tabel 4.5 menyajikan kerusakan fasilitas Kecamatan Candipuro.

Tabel 4.5. Kerusakan Fasilitas Kecamatan Candipuro

NO	NAMA FASILITAS	LOKASI	FUNGSI	TINGKAT KERUSAKAN	JUMLAH
1.	Jembatan	Sumberwuluh, Jugosari, Kloposawit, Sumbermujur	Jalur transportasi	Parah	4 buah
2.	Mesjid/Gereja	Kebondeli utara, Kebondeli selatan, Kajarkuning	Sarana Ibadah	Parah	3 buah
3.	Lahan Pertanian	S. Rejali, dan S. Leprak	Sumber ekonomi	Parah	100 Ha
4.	Rumah	Sumberwuluh, Jugosari	Tempat tinggal	Parah	295 unit

Tabel 4.5 menyajikan fasilitas yang paling rusak parah di Kecamatan Candipuro adalah jembatan sebanyak 4 buah, Masjid dan gereja sebanyak 3 buah dan lahan pertanian seluas 100 Ha serta perumahan sebanyak 295 unit.

Tabel 4.6. Kerusakan Fasilitas Kecamatan Pronojiwo

NO	NAMA FASILITAS	LOKASI	FUNGSI	TINGKAT KERUSAKAN	JUMLAH
1.	Jembatan	Oro-oro ombo, Supit urang, Sumberurip	Jalur transportasi	Parah	6 buah
2.	Mesjid/gereja	Pronojiwo, oro-oro ombo, sumber urip	Sarana Ibadah	Parah	5 buah
3.	Lahan Pertanian	Oro-oro ombo, Sidomulyo, Sumber urip, Supit urang	Sumber ekonomi	Parah	80 Ha

4.	Ruman	Oro-oro ombo, Sidomulyo, Sumber urip, Supit Urang	Tempat tinggal	Parah	360 unit
----	-------	---	----------------	-------	----------

Tabel 4.6 menjelaskan kerusakan pada desa Pronojiwo adalah jembatan sebanyak 6 buah, Masjid dan gereja sebanyak 5 buah dan lahan pertanian seluas 80 Ha serta perumahan sebanyak 360 unit.

Tabel 4.7. Kerusakan Fasilitas Kecamatan Pasrujambe

NO	NAMA FASILITAS	LOKASI	FUNGSI	TINGKAT KERUSAKAN	JUMLAH
1.	Jembatan	Kertosari,	Jalur transportasi	Sedang	3 buah
2.	Mesjid/Gereja	-	Sarana ibadah	-	- buah
3.	Lahan Pertanian	Kertosari, Pasrujambe	Sumber ekonomi	Sedang	80 Ha
4.	Rumah	Kertosari, Pasrujambe	Tempat tinggal	Sedang	50 unit

Tabel 4.7 menjelaskan kerusakan pada desa Pasrujambe adalah jembatan sebanyak 3 buah, masjid dan gereja sebanyak 0 buah dan lahan pertanian seluas 80 Ha serta perumahan sebanyak 50 unit.

Tabel 4.8. Kerusakan Fasilitas Kecamatan Tempeh

No	Nama Fasilitas	Lokasi	Fungsi	Tingkat Kerusakan	Jumlah
1.	Lahan Pertanian	Gesang, Jatisari	Sumber ekonomi	Sedang-parah	170 Ha
2.	Rumah	Gesang, Jatisari	Tempat	Sedang-parah	20 buah
3.	Bendungan/ Tanggul	Gesang, Jatisari	Sarana	Sedang-parah	3 unit
4.	Jalan	Gesang, Jatisari	Jalur Transportasi	Sedang-parah	± 2,5 km

Tabel 4.8 menjelaskan kerusakan pada desa Tempeh adalah jalan sepanjang 2,5 km, masjid dan gereja sebanyak 0 buah dan lahan pertanian seluas 17 Ha serta perumahan sebanyak 20 unit. Dampak ekonomi yang timbul pasca kejadian antara lain, rusaknya sarana transportasi yang vital yaitu jembatan yang menjadi jalur utama transportasi ke wilayah Kabupaten Lumajang. Selain itu, lahan pertanian di beberapa desa juga mengalami kerusakan yang cukup parah sehingga mengakibatkan hilangnya sumber pencaharian. Selain itu, kerusakan lingkungan merupakan kerusakan yang paling besar. Mulai dari rusaknya areal hutan, perkebunan, pesawahan, sumber air bersih dan lainnya. Kerusakan areal hutan yang sangat besar tentu saja menjadi ancaman tersendiri dan menjadi pemicu timbulnya masalah baru yang sangat kompleks. Sepertinya misalnya lahar dingin pasca letusan Gunung Semeru .

#### 4.3.2 Proses Mitigasi Bencana Gunung Semeru Kabupaten Lumajang

Gunung Semeru atau dikenal juga sebagai Mahameru adalah gunung tertinggi di pulau Jawa dan merupakan salah satu gunung berapi teraktif yang ada di Indonesia, Dengan ketinggian 3.676 meter dari permukaan laut (mdpl). Sedangkan untuk posisi gunung ini terletak di antara wilayah administrasi Kabupaten Malang dan Lumajang, dengan posisi geografis antara 8°06' LS dan 120°55' BT. Sebelum adanya bencana gunung Semeru maka dilakukan pengamatan terhadap gunung Semeru. Adapaun proses pengamatan dijelaskan sebagai berikut.

##### a. Pengamatan Seismisitas

Tekanan di dapur magma menyebabkan gunung api mengembang. Pengamatan seismisitas gunung api pertama sekali diperkenalkan pada akhir tahun 1970-an melalui publikasi Aki et.al pada tahun 1977. Ketika sebuah gunung api akan meletus maka akan ada aktifitas seismisitas berupa tremor/getaran-getaran kecil/gempa vulkanik yang biasanya dirasakan oleh masyarakat yang dekat dengan gunung api. Aktifitas seismisitas ini meningkat karena peningkatan

aktifitas dan tekanan di dapur magma. Peningkatan ini menyebabkan terjadinya rekahan-rekahan yang menjadi sumber gempa vulkanik.

Sebelum pengamatan seismisitas ini bisa dilakukan, hal pertama yang harus dilakukan adalah pemasangan seismometer di sekitar gunung api yang akan diamati. Untuk pengamatan lebih akurat, harus dipasang lebih dari satu seismometer di setiap gunung api. Di Indonesia, dari 129 gunung api aktif saat ini sudah dilakukan pengamatan sebanyak 69 gunung api sisanya mudah-mudahan bisa disegera dilakukan pengamatan (PVMBG). Pengamatan seismisitas akan menyelamatkan banyak jiwa seperti ketika gunung api Pinatubo di Philipina erupsi pada tahun 1991.

## b. Pengamatan Gas dan Thermal

Staf USGS melakukan pengamatan gas menggunakan pesawat Selain peningkatan seismisitas, peningkatan gas dan thermal (suhu) juga terjadi apabila sebuah gunung api akan erupsi. Beberapa gas keluar ketika gunung api mau dan sedang erupsi antara lain; Karbonmonoksida (CO), Karbondioksida (CO<sub>2</sub>), Hidrogen Sulfide (H<sub>2</sub>S), Sulfurdioksida (SO<sub>2</sub>), dan Nitrogen (NO<sub>2</sub>). Peningkatan suhu juga bisa teramati dari mulai mengeringnya lahan dan danau serta perpohonan yang mulai mati di sekitar gunung api.

Pengukuran untuk gas dan thermal bisa dilakukan secara langsung, namun pengukuran secara langsung sangat berisiko bagi pengukur. Solusi lain adalah dengan cara memasang alat pengukuran gas dan thermal di lapangan fumarol dan datanya terekam secara terus-menerus dan bisa dikirim secara otomatis ke pusat pengamatan. Untuk saat ini pengukuran kandungan gas juga sudah bisa dilakukan melalui pesawat terbang seperti gambar (USGS, disamping tulisan ini).

## c. Pengamatan Deformasi

Ketika gunung api akan meletus (erupsi) akan terjadi peningkatan tekanan di dapur magma. Peningkatan tekanan di dalam dapur magma ini akan menyebabkan deformasi (naik dan turun) permukaan gunung api. Deformasi ini bisa diamati menggunakan GPS, Tiltmeter, dan beberapa peralatan lainnya. Pengamatan

deformasi ini akan memberikan informasi apakah gunung api sedang mengembang (mau meletus) atau sedang tidak mengembang (tidur). Saat ini, beberapa gunung api di kepulauan Jawa dan Bali sudah dilakukan pengamatan deformasi menggunakan GPS Geodetik L1 & L2.

Pengamatan deformasi (perubahan horizontal dan vertikal) terhadap gunung api dilakukan secara berkala. Gunung api yang diamati yaitu Gunung api Guntur, Papandayan, Galunggung, Kelud, Bromo, Semeru, Ijen, Batur dan lain-lain. Untuk Gunung api yang berada di kawasan pulau Sumatra banyak yang belum teramati deformasinya.

#### d. Pengamatan Gravitasi dan Geomagnet

Pengamatan berat jenis (gravitasi) merupakan salah satu pengamatan menggunakan metode geofisika. Ketika gunung api mau meletus maka akan terjadi perubahan densitas (berat jenis) di bawah permukaan karena adanya magma yang menuju ke permukaan tanah. Untuk mengetahui perubahan magma bawah permukaan ini perlu dilakukan pengukuran metode gravitasi secara berkala pada sebuah gunung api. Permodelan hasil pengukuran gravitasi akan bisa memprediksi volume dapur magma suatu gunung api.

Pengamatan Geomagnet dilakukan untuk mengamati nilai intensitas magnet di atas gunung api, apabila magma mulai naik ke atas permukaan maka nilai intensitas magnet di atas gunung api akan rendah karena pengaruh panas magma. Magma yang naik ke atas permukaan akan memiliki nilai susceptibilitas yang rendah dibandingkan dengan batuan vulkanik pembentuk gunung api. Hasil akhir dari pengukuran Geomagnet juga untuk memodelkan volume daripada dapur magma.

#### e. Pengamatan *Remote Sensing*

Salah satu tujuan utama penginderaan jauh dalam bidang pemetaan adalah untuk mengetahui atau mendapatkan gambar suatu obyek tanpa harus 'mendatangi' obyek tersebut secara langsung. Metode ini terkait dengan sensor yang bisa mengamati suatu obyek, yang analoginya adalah kamera foto.

Jika kamera atau sensor ini terletak di pesawat udara, maka hasilnya adalah foto udara; jika terletak di satelit atau pesawat luar angkasa, maka hasilnya adalah citra satelit. Sensor merekam semua pantulan radiasi yang dipancarkan oleh obyek di permukaan bumi. Radiasi yang umum adalah dari pantulan sinar matahari (gelombang cahaya) yang direkam oleh sensor dan diterjemahkan dalam warna yang berbeda tergantung panjang gelombangnya. Metode ini dikelompokkan menjadi penginderaan jauh pasif, karena sensor hanya menerima pantulan panjang gelombang cahaya. Kelemahannya adalah sangat tergantung kepada sinar matahari, artinya tidak berfungsi di malam hari, dan tidak dapat menembus awan.

Aplikasi remote sensing bisa digunakan dalam pemetaan topografi, pembuatan model permukaan (*digital elevation model*), pemetaan arus laut, pekerjaan hidrologi, aktivitas terkait dengan seismik, kegiatan terkait dengan deformasi permukaan (penurunan atau kenaikan permukaan tanah), gunung api, perubahan daerah pesisir serta aplikasi kehutanan.

Angka kejadian bencana letusan gunung berapi yang terus meningkat menjadi dasar pertanyaan yang akan peneliti tanyakan kepada pemerintah daerah sebagai akses pembuka dalam penelitian ini. Pertanyaan ini, peneliti ajukan kepada Kepala Bidang Pencegahan dan Kesiapan Logistik, yang diwakili oleh Endro Wahyono. Hal mendasar adalah berbicara prospek pemerintah daerah dalam menganalisis potensi bencana letusan gunung berapi di Kabupaten Lumajang. Informan pun menjawab pertanyaan dengan sebuah argumentasi utama bahwa hal yang mendasar pemerintah daerah dalam menganalisis bencana letusan gunung berapi di Kabupaten Lumajang adalah secara geografis berada dalam satu lipatan patahan bumi terdiri dari wilayah dataran tinggi, dataran sedang, dan rendah mengakibatkan bencana yang terjadi lebih bervariasi pula, sehingga atas dasar tersebut bisa dikatakan Lumajang merupakan daerah rawan akan bencana letusan gunung berapi, terbukti dengan runtutan kejadian-kejadian bencana letusan gunung berapi yang sekarang terjadi. Berikut pemaparan informan dalam sebuah wawancara:

“Wilayah Lumajang digolong sebagai wilayah bencana, kemudian daerahnya merupakan patahan lempeng bumi, nah mangkanya daerah kita termasuk daerah rawan bencana”

Senada dengan infroman lainnya, seperti yang dipaparkan oleh Rochani, yang merupakan rekannya di Kepala Bidang Pencegahan dan Kesiapan Logistik Kabupaten Lumajang:

“Secara geografis Lumajang rawan bencana letusan gunung berapi, dan bencana sangat bervariasi mulai dari gempa bumi karena daerah kita termasuk wilayah patahan bumi, tanah longsor, angin puting beliung, banjir erosi dan lainnya. Walaupun bencana itu hanya bencana kecil namun ketika dibiarkan akan sangat fatal, maka harus dibutuhkan kesiapsiagaan dalam pengulangannya” (Wawancara, 23 Oktober 2013)

Begitu juga disampaikan oleh Endro Wahyono yang mengindikasikan bahwa Kabupaten Lumajang merupakan daerah yang rawan akan bencana dan tentunya memerlukan sebuah perhatian khusus baik itu bagi pemerintah sebagai agen kebijakan dan masyarakat sebagai penerima kebijakan, sehingga satu sama lainnya bisa saling menguntungkan.

“Itu faktor alam, kita kan gak bisa menghindar. Lumajang merupakan rawan bencana (ada bencana banjir, longsor), maka dari itu pemerintah pun konsen terhadap penanggulangan bencana.” (Wawancara, 24 Oktober 2013)

Dipertegas oleh Endro Wahyono bahwa Kabupaten Lumajang merupakan daerah rawan akan bencana letusan gunung berapi, walaupun skala bencana yang terjadi adalah kecil, tetapi tidak kemudian menganggap remeh hal tersebut, karena bisa saja dampak yang ditimbulkan berfek besar.

“Kita melihat potensi Lumajang cukup besar, baik itu di daerah selatan yang merupakan daerah atas rawan dengan longsor dan jalur patahan bumi, sehingga potensi gempa. Kemudian dataran rendah sangat berpotensi kekeringan.” (Wawancara, 24 Oktober 2013)

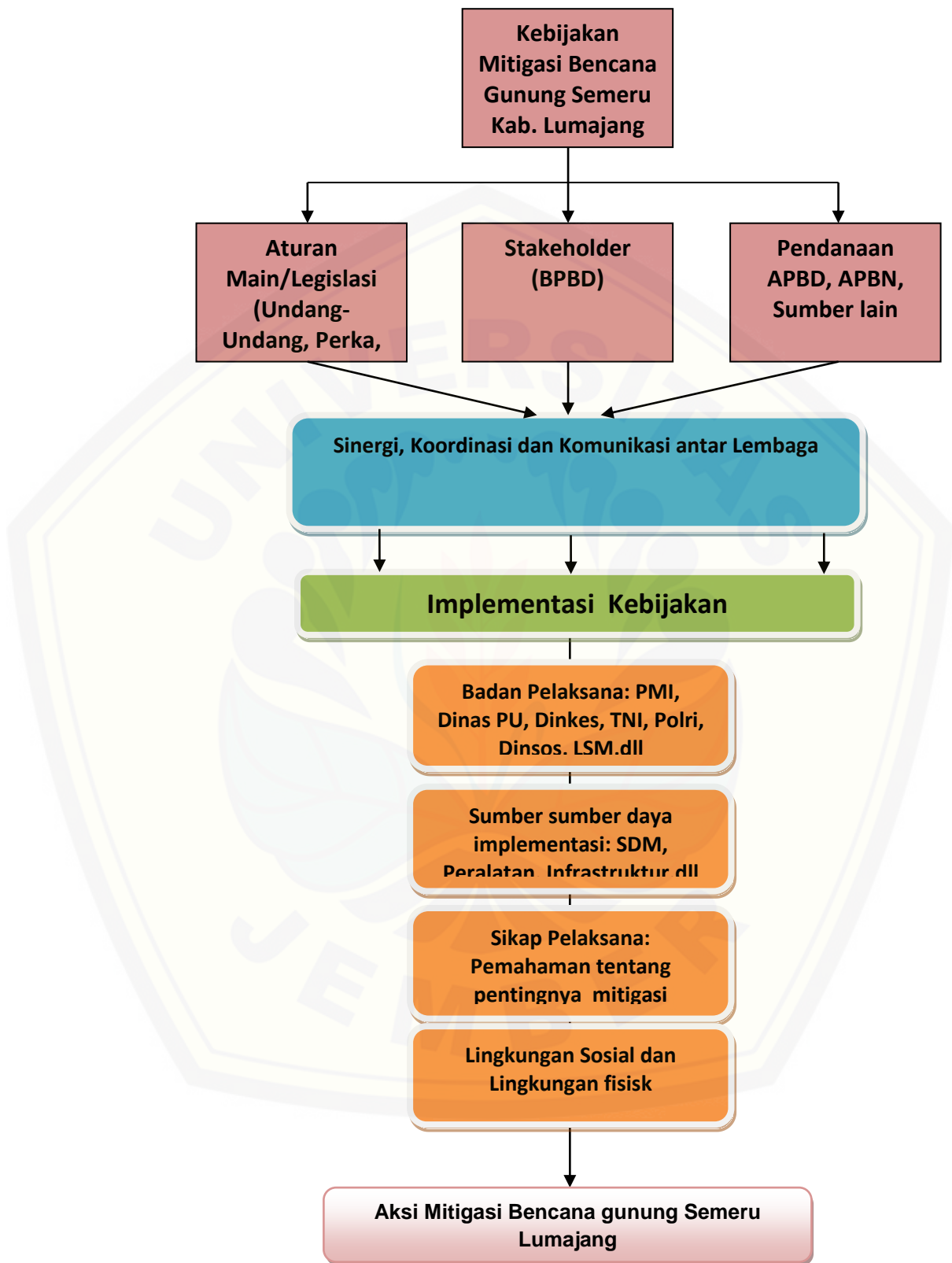
Kesimpulan dari berbagai argumentasi hasil wawanacara, menyatakan bahwa Kabupaten Lumajang merupakan daerah rawan bencana letusan gunung berapi, dengan bencana letusan gunung berapi yang terjadi sangat bervariasi. Secara geografis Kabupaten Lumajang berada dalam jalur patahan bumi dengan konstruk wilayah labil yang menyebabkan bencana letusan gunung berapi sering terjadi, mulai dari longsor, banjir, abrasi, gempa, sampai puting beliung.



Sehingga bisa dinyatakan Kabupaten Lumajang adalah kawasan rawan bencana letusan gunung berapi.

#### **4.4 Existing Model Kebijakan Mitigasi Gunung Semeru Kabupaten Lumajang**

Uraian Sub bab 4.2 tentang BPBD dan subbab 4.3 tentang kebijakan mitigasi bencana Semeru di Kabupaten Lumajang, menunjukkan adanya pembagian peran dalam penanggulangan bencana khususnya dalam aspek mitigasi. Peran tersebut dilaksanakan melalui serangkaian sinergi, koordinasi dan komunikasi antarlembaga yang mana stakeholder utamanya adalah BPBD Kabupaten Lumajang. Adapun alur/model kebijakan yang telah ditetapkan dan dijadikan acuan dalam implementasi mitigasi (atau lebih familier disebut *existing model*) ditunjukkan pada Gambar 4.5 berikut:



Gambar 4.5 Existing Model Kebijakan Mitigasi Gunung Semeru Lumajang

*Existing model* alur di atas menunjukkan bahwa kebijakan mitigasi bencana Gunung Api Semeru di Kabupaten Lumajang didukung oleh tiga pilar kelembagaan, yang pertama adalah aturan main (legislasi) berupa Undang-Undang, Peraturan Kepala BNPB, Peraturan Daerah, Peraturan Bupati, dll. Aspek kelembagaan yang kedua adalah Leading Sektor / Stakeholder utama dalam penanggulangan bencana, dalam hal ini adalah BPBD Kabupaten Lumajang. Pilar kelembagaan yang ketiga adalah pendanaan yang dapat bersumber dari APBN, APBD atau sumber lain yang sah. Ketiga pilar kelembagaan ini yang kemudian menjadi acuan dari upaya-upaya sinergi, koordinasi dan komunikasi dalam implementasi kebijakan mitigasi bencana semeru.

Sinergi, koordinasi dan komunikasi dalam implementasi kebijakan mitigasi bencana semeru sangat penting untuk dilakukan untuk menggerrakkan unsur-unsur implementasi yaitu:

1. Organisasi-organisasi yang lain yang harus dilibatkan dalam implementasi kebijakan mitigasi (mencakup PMI, Dinas PU, Dinkes, TNI, Polri, Dinsos, LSM,dll),
2. Sumber daya-sumber daya implemenasi seperti SDM, Peralatan, Infrastruktur,
3. Sikap Pelaksana: Pemahaman tentang pentingnya mitigasi, dan
4. Lingkungan Sosial dan Lingkungan fisik.

Sinergi, koordinasi dan komunikasi yang digunakan untuk menggerakkan unsure-unsur implementasi tersebut berguna untuk menjalankan aksi-aksi/kegiatan-kegiatan dalam rangka implementasi mitigasi bencana Se. Adapun fokus dalam penelitian ini adalah untuk mengeksplorasi dan menga apakah existing model dalam implementasi mitigasi bencana Semeru tersebut berjalan baik atau ada kendala-kendala yang menghambat.

## **BAB 5. IMPLEMENTASI KEBIJAKAN MITIGASI BENCANA DI KABUPATEN LUMAJANG**

### **5.1 Arah Manajemen Bencana di Kabupaten Lumajang**

Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diatur dalam Undang-Undang (UU) Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan keleluasaan dan sebagian besar kewenangan kepada daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Seiring telah terpilih dan dilantiknya Bupati dan Wakil Bupati Lumajang pada tanggal 24 Agustus 2013, maka Bupati dan Wakil Bupati berkewajiban untuk menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan yang baik tercermin dalam sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan menurut Winarno (2002), adalah berfungsinya seluruh komponen penggerak jalannya kegiatan pemerintah, sesuai tugas dan kewenangannya masing-masing. Pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan yang baik tercermin dalam sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Akuntabilitas merupakan perwujudan kewajiban instansi untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan melalui pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik.

Perencanaan pembangunan adalah suatu proses pengambilan keputusan yang dilakukan secara terpadu bagi peningkatan kesejahteraan rakyat dengan memanfaatkan dan memperhitungkan kemampuan sumber daya informasi, ilmu pengetahuan, dan teknologi, serta memperhatikan perkembangan global. Untuk maksud perencanaan tersebut sudah tentu diperlukan upaya yang tepat dalam mencapai hasil melalui pemahaman persoalan yang benar-benar nyata dan pada akhirnya mampu untuk diatasi dengan baik dan tepat sasaran setelah memandang melalui pendekatan menyeluruh.

Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Lumajang sebagai salah satu instansi pemerintah daerah sesuai dengan bidang tugasnya membantu Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintah di bidang Penanggulangan Bencana, berkewajiban juga menyusun rencana strategis. Dengan

demikian diharapkan agar dapat menentukan arah perkembangan dalam meningkatkan kinerjanya, yang mampu menjawab tuntutan perkembangan lingkungan strategis baik lokal regional, nasional, maupun global.

Rencana Penanggulangan Bencana (RPB) yang disusun merupakan langkah awal untuk melaksanakan mandat tersebut di atas, yang dalam penyusunannya perlu melaksanakan analisis terhadap lingkungan baik internal maupun eksternal yang merupakan langkah yang penting dengan memperhitungkan kekuatan (*strenghts*), kelemahan (*weakness*), peluang (*opportunities*), dan tantangan (*threats*) yang ada. Rencana ini merupakan suatu proses yang berorientasi pada proses dan hasil yang ingin dicapai dalam kurun waktu lima tahun, dengan tetap memperhatikan potensi yang ada baik sumberdaya manusia maupun sumberdaya alam, kekuatan, kelemahan, peluang, dan tantangan yang dihadapi.

Dengan telah ditetapkannya Peraturan Daerah Kabupaten Lumajang Nomor Tahun 2013 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Lumajang Tahun 2015-2019, maka secara sinergi pula Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Lumajang berkewajiban untuk menyusun Rencana Strategis SKPD (Renstra-SKPD) 2015 - 2019. Sebagaimana tersebut dalam UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional pasal 7 ayat (1) Renstra-SKPD memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program dan kegiatan pembangunan yang disusun sesuai dengan tugas dan fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah serta berpedoman kepada RPJM Daerah dan bersifat indikatif, serta Rencana Penanggulangan Bencana Daerah

UU Nomor 24 Tahun 2007 merupakan landasan kebijakan pemerintah dalam penanggulangan bencana. Pembentukan undang-undang ini berdasarkan pertimbangan bahwa dalam alenia ke IV pembukaan Undang-Undang Dasar (UUD) Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan

kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Sebagai implementasi dari amanat tersebut dilaksanakan pembangunan nasional yang bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan sejahtera yang senantiasa memperhatikan hak atas penghidupan dan perlindungan bagi setiap warga negaranya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki wilayah yang luas dan terletak digaris katulistiwa pada posisi silang antara dua benua dan dua samudera dengan kondisi alam yang memiliki berbagai keunggulan, namun dipihak lain posisinya berada dalam wilayah yang memiliki kondisi geografis, geologis, hidrologis, dan demografis yang rawan terhadap terjadinya bencana dengan frekuensi yang cukup tinggi, sehingga memerlukan penanganan yang sistematis, terpadu, dan terkoordinasi.

Mencermati hal tersebut, dalam rangka memberikan landasan hukum yang kuat bagi penyelenggaraan penanggulangan bencana, disusunlah undang-undang tentang penanggulangan bencana yang pada prinsipnya mengatur tahapan bencana meliputi pra bencana, saat tanggap darurat dan pasca bencana. Materi muatan UU Nomor 24 Tahun 2007 berisikan ketentuan-ketentuan pokok sebagai berikut:

- a. Penyelenggaraan penanggulangan bencana merupakan tanggung jawab dan wewenang pemerintah dan pemerintah daerah, yang dilaksanakan secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh;
- b. Penyelenggaraan penanggulangan bencana dalam tahap tanggap darurat dilaksanakan sepenuhnya oleh Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD). Badan penanggulangan bencana tersebut terdiri dari unsur pengarah dan unsur pelaksana. Badan Nasional Penanggulangan Bencana dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah mempunyai tugas dan fungsi antara lain pengkoordinasian penyelenggaraan penanggulangan bencana secara terencana dan terpadu sesuai dengan kewenangannya;
- c. Penyelenggaraan penanggulangan bencana dilaksanakan dengan memperhatikan hak masyarakat yang antara lain mendapatkan bantuan pemenuhan kebutuhan dasar, mendapatkan perlindungan sosial,

- mendapatkan pendidikan dan keterampilan dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana, berpartisipasi dalam pengambilan keputusan;
- d. Kegiatan penanggulangan bencana dilaksanakan dengan memberikan kesempatan secara luas kepada lembaga usaha dan lembaga internasional. Penyelenggaraan penanggulangan bencana dilakukan pada tahap pra bencana, saat tanggap darurat, dan pasca bencana, karena masing-masing tahapan mempunyai karakteristik penanganan yang berbeda;
  - e. Pada saat tanggap darurat, kegiatan penanggulangan bencana selain didukung dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), juga disediakan dana siap pakai dengan pertanggungjawaban melalui mekanisme khusus;
  - f. Pengawasan terhadap seluruh kegiatan penanggulangan bencana dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat pada setiap tahapan bencana, agar tidak terjadi penyimpangan dalam penggunaan dana penanggulangan bencana, dan
  - g. Untuk menjamin ditaatinya undang-undang ini dan sekaligus memberikan efek jera terhadap para pihak, baik karena kelalaian maupun karena kesengajaan sehingga menyebabkan terjadinya bencana yang menimbulkan kerugian, baik terhadap harta benda maupun matinya orang, menghambat kemudahan akses dalam kegiatan penanggulangan bencana, dan penyalahgunaan pengelolaan sumber daya bantuan bencana dikenakan sanksi pidana, baik pidana penjara maupun pidana denda, dengan menerapkan pidana minimum dan maksimum.

Penyelenggaraan penanggulangan bencana di daerah dan dalam rangka melaksanakan ketentuan pasal 18 dan pasal 19 UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, pemerintah daerah perlu membentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD). Dalam rangka pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah sesuai ketentuan Pasal 12 huruf h, perlu menetapkan tentang pedoman pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD). Akhirnya pemerintah pun memutuskan dan mengesahkan Perka BNPB Nomor 03 Tahun 2007 tentang Pedoman Pembentukan BPBD.

Dalam rangka memenuhi amanat dari undang-undang tersebut pemerintah daerah Kabupaten Lumajang menyusun sebuah mekanisme untuk merealisasikan berdirinya BPBD sebagai organisasi perangkat daerah. Pemerintah daerah dalam hal ini adalah kepala daerah Kabupaten Lumajang dalam penyelenggaraan pemerintahannya dibantu oleh perangkat daerah yang terdiri dari unsur staf yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi, diwadahi dalam sekretariat, unsur pengawas yang diwadahi dalam bentuk inspektorat, unsur perencana yang diwadahi dalam bentuk badan, unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik, diwadahi dalam lembaga teknis daerah, serta unsur pelaksana urusan daerah yang diwadahi dalam dinas daerah.

Kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah Kabupaten Lumajang dalam penanggulangan bencana letusan gunung berapi menjadi hal yang menarik utamanya jika dilihat sejauh mana kebijakan tersebut diimplementasikan. Pertanyaan tersebut peneliti ajukan kepada Endro Wahyono Kepala Bidang Kesejahteraan Masyarakat Kepala Bidang Pencegahan dan Kesiapan Logistik Kabupaten Lumajang, namun informan hanya memberikan gambaran secara umum, karena dengan alasan tidak mempunyai kapasitas untuk menjelaskan hal tersebut. Informan hanya menjelaskan bahwa kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah dalam penanggulangan bencana letusan gunung berapi merupakan amanah dari Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007, kemudian di *follow up* dengan pembentukan Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Lumajang Nomor 10 Tahun 2013 tentang Organisasi Perangkat Daerah, yang di dalamnya mengatur tentang pendirian Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD).

Endro Wahyono informan yang menjabat sebagai Kepala Bidang Pencegahan dan Kesiapan Logistik Kabupaten Lumajang memaparkan bahwa kebijakan yang dikeluarkan pemerintah daerah Kabupaten Lumajang dalam penanggulangan bencana di dasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 41 tentang Pedoman Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Secara mendasar kebijakan tersebut di amanahkan dalam peraturan daerah Kabupaten



Lumajang Nomor 01 Tahun 2013 yang di dalamnya mengatur pendirian Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD), berikut pemaparan beliau:

Bahwa NKRI dan dalam hal ini adalah pemerintah daerah Lumajang bertanggung jawab melindungi segenap masyarakatnya dengan tujuan untuk memberikan perlindungan terhadap kehidupan dan penghidupan termasuk perlindungan atas bencana, dalam rangka mewujudkan kesejahteraan umum yang berlandaskan peraturan dan perundang-undangan yang ada pada UU24/2007 pasal, dan pasal 7 bagian satu, mungkin seperti itu dasarnya ”(Wawancara, 23 Oktober 2013)

Bukti keseriusan pemerintah daerah dalam penanggulangan bencana adalah dengan pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD). Pentingnya pembentukan BPBD di Kabupaten Lumajang karena secara mendasar Kabupaten Lumajang merupakan daerah yang rawan akan bencana letusan gunung berapi. Oleh karena itu, dengan melanjutkan amanat dari Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 dan juga berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007, yang disahkan melalui Peraturan Daerah Nomor 01 Tahun 2013 tentang Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Kabupaten Lumajang maka dibentuklah BPBD.

Pemerintah daerah menjadi *stakeholder* utama dalam penanggulangan bencana di daerah, bahkan bisa dikatakan sebagai rohnya. Kalau sebelum didirikan BPBD kita mempunyai Satkorlak PB, yang dipimpin Kesbangpol, namun setelah didirikan BPBD maka Satkorlak PB dibubarkan. Sehingga sekarang penanggulangan bencana ditanganai tidak secara vertikal lagi, tapi sekarang lebih bersifat koordinasi. Sehingga Pemda membentuk kembali lembaga yang lebih khusus dalam penanggulangan bencana yaitu BPBD. Bisa dilihat alasan kita membentuk BPBD di dalam UU Nomor 24 Tahun 2007 BAB IV di kelembagaannya khususnya di pasal 18. Jadi tingkat nasional juga harus dibentuk badan penanggulangan bencana, kalo disini kita namakan BPBD. Namun kondisinya di semua kabupaten belum membentuk badan penanggulangan bencana.

Dibentuknya Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Lumajang Nomor 01

Tahun 2013 tentang Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang di dalamnya mengatur tentang pendirian BPBD atas landasan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, Peraturan Kepala (Perka) Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nasional (BNPB) Nomor 03 Tahun 2008 tentang Pedoman Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD), dan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang menjadikan landasan dikeluarkannya kebijakan penanggulangan bencana letusan gunung berapi di Kabupaten Lumajang, dengan dibentuknya Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) yang bertujuan sebagai landasan lembaga atau organisasi perangkat daerah yang fokus dalam penanggulangan bencana di Kabupaten Lumajang.

Penanggulangan bencana letusan gunung berapi tentunya membutuhkan upaya-upaya yang terorganisir dan sistematis agar tercipta sebuah penanganan yang efektif dan efisien. Pemikiran tersebut mendasari peneliti untuk menanyakan kepada informan, bagaimana manajemen dalam penanggulangan bencana yang dilakukan. Pertanyaan ini lebih difokuskan pada Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD), karena badan ini merupakan satuan kerja perangkat daerah yang konsen dalam penanggulangan bencana, sedangkan SKPD lainnya merupakan elemen pembantu dan koordinasi dalam pelaksanaan penanggulangan bencana.

Dalam melaksanakan penanggulangan bencana di daerah akan memerlukan koordinasi dengan sektor, secara garis besar dapat diuraikan peran lintas sektor sebagai berikut:

- a. Sektor pemerintahan, mengendalikan kegiatan pembinaan pembangunan daerah;
- b. Sektor kesehatan, merencanakan pelayanan kesehatan dan medis, termasuk obat-obatan dan para medis;
- c. Sektor sosial, merencanakan kebutuhan pangan, sandang dan kebutuhan dasar lainnya untuk korban atau pengungsi;
- d. Sektor pekerjaan umum, merencanakan tata ruang daerah, penyiapan lokasi dan jalur evakuasi dan kebutuhan pemulihan sarana prasarana;
- e. Sektor keuangan, penyiapan anggaran biaya kegiatan penyelenggaraan

penanggulangan bencana, dan

- f. TNI/POLRI membantu dalam kegiatan SAR dan pengamanan saat darurat termasuk mengamankan lokasi yang ditinggal karena penghuninya mengungsi.

Selanjutnya peneliti mencoba menggali informasi lebih dalam mengenai manajemen penanggulangan bencana yang dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten Lumajang, dalam manajemen penanggulangan bencana sebenarnya ada tiga hal yang harus diperhatikan yaitu pra bencana, saat bencana, dan setelah bencana. Karena informan membidangi kesiapsiagaan dan darurat, jawabannya lebih menjelaskan pada konteks penanggulangan bencana sebelum bencana terjadi. Berikut pemaparan informan mengenai hal tersebut.

“Kita ada penanganan sebelum bencana, pada saat bencana dan pasca bencana. Atas dasar geografis Lumajang yang rawan akan bencana maka munculah Perda No 01 tahun 2013. Untuk fungsi komando BPBD ini memegang pucuk pimpinan pada saat terjadi bencana, kalo tidak terjadi bencana kita tidak berhak untuk itu. Fungsi Pelaksana misalkan kita mendapatkan alokai dana dari propinsi atau pun APBD kita langsung melaksanakan saja secara administrasi, tetapi pada saat pelaksanaan di lapangan yang secara teknis melaksanakan adalah dinas teknis seperti Dinas PU , Dinkes dan lainnya.”(Wawancara, 23 Oktober 2013)

Setelah itu peneliti direkomendasikan untuk mewawancarai kepala Bidang Kedaruratan, Rehabilitasi dan Rekonstruksi. Pada waktu itu peneliti bertemu dengan Wawan . Informan menjelaskan mengenai manajemen penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat. Karena secara makro ada potensi bencana letusan gunung berapi, non alam dan sosial, khususnya yang dilakukan tindakan kedaruratan bencana yang terjadi di Kabupaten Lumajang, kita melakukan kegiatan-kegiatan ketanggap-daruratan seperti memberikan sembako dan *family kit*, hanya selama ini untuk bantuannya sendiri terbatas. BPBD mempunyai tiga fungsi yaitu komando, koordinasi dan fasilitasi itu sudah terakumulasi, karena pada saat terjadinya bencana, untuk spesifik tugas berada di dinas-dinas lain. Kesehatan bisa memberdayakan Dinkes dan Puskesmas, kemudian dibantu dengan TNI dan dinas lainnya, seperti itulah tapi tetap dengan komando dari BPBD.

Untuk melihat sejauh mana pelaksanaan dalam rehabilitasi dan rekonstruksi kemudian peneliti mencoba untuk menggali informasi di bidang rehabilitasi dan rekonstruksi BPBD. Peneliti pun langsung *to the point* menanyakan tentang fungsi dari rehabilitasi dan rekonstruksi kepada Wawam, dan beliau pun langsung mengulas dan menjelaskan inti dari rehabilitasi dan rekonstruksi, seperti pemaparannya berikut ini.

“Rehabilitasi itu ya intinya tugasnya pasca bencana yaitu merehabilitasi akibat bencana nya, kalo rekonstruksinya yaitu memperbaiki dari keadaan rusak menjadi keadaan semula, setelah bencana kita tingkatkan menjadi lebih baik, kalo merehab intinya begitu. Tapi untuk sampai saat ini bantuan fisik kontruksi belum bisa dilaksanakan. Kalau untuk yang sekarang penanganan-penanganan yang terjadi akibat longsor itu belum terealisasi namum tetep kita usulkan. Untuk sampai saat ini belum ada yang kita bantu. Untuk masalah pendanaan kalo berat yang nanganinya pusat 15 juta propoinsinya 5 juta, kabupaten 1 juta, karena itu sudah peraturan. Kita cuma dana siap doang, tapi untuk dana anggaran belum dianggarkan.” ”(Wawancara, 23 Oktober 2013)

Manajemen penanggulangan bencana yang dilakukan oleh BPBD Kabupaten Lumajang meliputi pra bencana, saat bencana (*emergency respons*), dan pasca bencana. Manajemen ini di dasarkan pada amanah UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang penanggulangan bencana. Tentunya langkah- langkah ini harus dilaksakanakan dengan se-efekitf mungkin dan melihat kapasitas dan orientasi yang dilakukan pada penanganan bencana. Peran dari setiap bidang atau lini yang berada di BPBD sangat diperlukan sebagai langkah dan upaya penanganan bencana yang terintegrasi.

Peran dalam penanggulangan bencana tentunya tidak melihat pada satu instansi atau aktor saja, namun tentunya berada di *stakeholder* lainnya, salah satunya adalah Dinas Kesehatan. Pola manajemen penanggulangan bencana pun mereka lakukan, walaupun secara tidak langsung Dinas Kesehatan berada dibawah garis koordinasi dan komando BPBD, secara mendasar Dinas Kesehatan memiliki peran yang sangat besar dalam penanggulangan bencana. Berikut penjelasan hasil wawancara dengan Kepala Dinas Dinas Kesehatan Kab Lumajang mengenai manajemen penanggulungan bencana letusan gunung

berapi.

Pada kejadian bencana khususnya pra bencana, kita jelas di semua tahapan salah satunya memberdayakan forum masyarakat, kemudian kita memanfaatkan bidan desa, mereka juga kita bekali dengan pengetahuan bagaimana untuk mengenali peluang dan potensi bencana di desa masing-masing. Kemudian untuk surveian sudah jelas akan mengamati terkait potensi bencana di setiap desa, itu di tahap bencana, disampingitu kita menguatkan puskesmas sebagai pos terdepan dalam penanggulangan bencana. Pas bencana kita segera menurunkan tim gerak cepat untuk intervensi langsung terjun lapangan. Kemudian pasca bencana, itu banyak sekali kan kerusakan akibat bencana, jelas salah satunya adalah kondisi kesehatan masyarakat, maka kita mempunyai tanggung jawab dalam memulihkan kondisi korban.(wawancara 15 desember 2013)

Dari kutipan wawancara tersebut, Dinas Kesehatan mempunyai tupoksi sendiri untuk menjalankan penanganan bencana. Manajemen yang dilakukan setidaknya memberikan sebuah gambaran bahwa Dinas Kesehatan memang sangat fokus dan konsen dalam usaha penanggulangan bencana pra bencana, saat bencana, dan setelah bencana. Tentunya Dinas Kesehatan menjadi mitra kerja bagi BPBD dalam penanggulangan bencana, khususnya dalam bidang kesehatan itu sendiri

Bagaimana dengan peran yang dilakukan oleh Kepala Dinas Pekerjaan Umum, Bina Marga dan Cipta Karya (DBMCK). Dipaparkan mealalui petikan hasil wawancara peneliti bersama informan dari DBMCK mengenai manajemen penanggulangan bencana letusan gunung berapi yang dilakukan oleh dinas tersebut.

“Sebelum bencana kita sosialisasi juga ke masyarakat. Pada saat bencana kita turunkan tim untuk menanggulangi bencana dengan kemampuan yang kita miliki. Setelah bencana kita itu ada perencanaan untuk relokasi dan rekonstruksi, itu tergantung dari hasil pas survey pada saat bencana. Kalau misalkan masih memungkinkan berdiri bangunan, tapi jika kemudian lahan tersebut tidak aman untuk dihuni maka kita akan relokasi”.(wawancara 15 Desember 2014)

Petikan wawancara tersebut menjelaskan bahwa peran Dinas Pekerjaan Umum, Bina Marga dan Cipta Karya (DBMCK) dengan manajemen yang dijalankannya lebih pada penanganan relokasi bagi korban bencana dan penurunan alat-alat berat pada saat bencana letusan gunung berapi terjadi. Secara tidak langsung hal ini mengindikasikan bahwa setiap sektor mempunyai tugas dan perannya masing-masing dalam upaya penanggulangan bencana letusan gunung berapi.

Komitmen pemerintah daerah dalam penanggulangan bencana begitu sangat dinantikan oleh masyarakat, melalui kepanjangan tangannya yaitu lembaga daerah yang konsen dan mempunyai tanggungjawab dalam bidang kebencanaan tentunya tidak bisa terelakan lagi untuk memberikan sebuah jawaban itu semua. Dinas sosial merupakan dinas yang mempunyai peran penting dalam penanggulangan bencana. Sebelum dibentuk dan didirikannya BPBD, Dinas Sosial menjadi koordinator dalam Satkorlak PB (Satuan Koordinator Pelaksana Penanggulangan Bencana), dalam penanggulangan bencana peran dan pola manajemen penanggulangan bencana dilakukan Dinas Sosial seperti disampaikan Suparno sebagai berikut:

“Sebelum bencana kita melaksanakan penyuluhan ke daerah- daerah reawan bencana yaitu mengingatkan kepada masyarakat biar waspada. Kita kerjasama dengan BPBD, dan sekarang yang lebih konsen adalah BPBD. Pada saat bencana kita terjun langsung dengan bantuan-bantuan logistik seperti pasang tenda, makanan dan evakuasi korban. Setelah kita memulihkan kembali kepada korban agar tidak trauma, memberikan pelayanan relokasi ke daerah yang lebih aman. Kita juga melakukan relokasi dengan cara pengajuan proposal ke propinsi dulu, dan kementerian jika memang itu harus memungkinkan harus di relokasi. Kita melakukan fasilitasi dan koordinasi dengan BPBD.(wawancara 20 Oktober 2014)

Dalam penanggulangan bencana, Dinas Sosial bersinergi dan berbagi peran dengan BPBD dan dinas lainnya. Koordinasi menjadi hal yang mutlak diperlukan agar setiap lini bersinergis dan bahu-membahu dalam melaksanakan perannya masing-masing. Selain itu tentunya kita melihat pada peran kecamatan, yang merupakan institusi terendah dalam sebuah pemerintahan daerah. Kecamatan mempunyai posisi strategis dalam penanggulangan bencana, seperti hasil

wawancara peneliti dengan informan dari kecamatan yaitu Bapak Marzuki tokoh masyarakat desa Sumber Wuluh Kec. Candipuro yang pernah mengalami beberapa kali peristiwa banjir di sekitar bantaran sungai Kebondeli.

Informan mengatakan bahwa upaya yang dilakukan dalam penanggulangan bencana Pra Bencana, adalah kerjasama dengan masyarakat sekitar untuk mengamati dan memberi peringatan kepada masyarakat agar tidak menjadi korban banjir seperti waktu dulu terjadi banjir. Pasca bencana kita mengusahakan untuk membuat pelaporan bencana letusan gunung berapi kepada pemerintah daerah melalui kantor kecamatan dan desa (Wawancara, 28 Oktober 2013)

Posisi *stakeholder* dalam penanggulangan bencana letusan gunung berapi di Kabupaten Lumajang sangat sentral dan penting. Upaya-upaya yang telah, sedang, dan akan dilakukan menuntut pada sebuah pembagian peran masing-masing *stakeholder* dalam penanggulangan bencana. Manajemen penanggulangan bencana yang sistematis tentunya akan memudahkan dan mempercepat penanggulangan bencana letusan gunung berapi yang efektif dan efisien. Tupoksi yang telah dimiliki masing-masing *stakeholder* dalam penanggulangan bencana letusan gunung berapi setidaknya bisa di aplikasikan secara nyata dalam konteks standarisasi penanggulangan bencana letusan gunung berapi yang tepat, sebagaimana telah di amanahkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Penanggulangan bencana letusan gunung berapi adalah tanggungjawab semua elemen, tidak ada sekat atau garis pemisah agar setiap warga negara memiliki kepedulian sosial terhadap warga lainnya.

## **5.2 Sinergitas *Stakeholder* Pemerintah Daerah Dalam Penanggulangan Bencana Letusan Gunung Berapi Di Kabupaten Lumajang**

Seperti yang diuraikan di atas bahwa penanggulangan bencana di tingkat daerah adalah urusan yang melibatkan multistakeholder. Adapun *stakeholder* yang terlibat antara lain Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) bersama pemerintah daerah, yang terdiri dari unsur satuan kerja perangkat daerah yang di dalamnya terdiri dari dinas, lembaga, inspektorat, kecamatan, dan kelurahan merupakan unsur vital yang mempunyai peran dan tanggungjawab

dalam penanggulangan bencana letusan gunung berapi di Kabupaten Lumajang. Terkait hal tersebut, maka tahap penelitian ini yang selanjutnya adalah memperdalam aspek distribusi peran-peran dari satuan kerja perangkat daerah dalam penanggulangan bencana letusan gunung berapi di Kabupaten Lumajang. Berikut hasil wawancara peneliti dengan beberapa informan terkait distribusi peran *stakeholder* pemerintah daerah dalam penanggulangan bencana letusan gunung berapi di Kabupaten Lumajang.

Wawancara yang pertama dilakukan kepada Rochani Kepala BPBD Kabupaten Lumajang menyampaikan :

“Kami dengan bagian Kesra sifatnya mengkoordinasikan dan menkomunikasikan jika ada kejadian-kejaidain, karena secara operasional yang menanggulangnya adalah BPBD dan dinas-dinas teknis lainnya. Mekanisme penanganan bencana kalau sifatnya *emergency* sekali maka akan diarahkan kepada OPD untuk terjun langsung. Jadi sifatnya kami hanya mengkoordinasikan saja, koordinasi dengan dinas-dinas lainnya melalui BPBD. Jadi kami disini menginventarisir kejadian-kejaidain juga kami kordinasikan dinas-dinas dalam penanggulangan bencana, dan sifatnya berkelanjutan”. (Wawancara, 28 Oktober 2014)

Petikan wawancara tersebut menjelaskan bahwa fungsi dari Sekretrais Daerah selaku jabatan eselonisasi sekaligus menjabat sebagai ketua dari BPBD hanya melaksanakan fungsi koordinasi dan memfasilitasi kejadian bencana yang ada. Sementara untuk mekanisme teknis dalam penanggulangan bencana dilimpahkan kepada dinas-dinas teknis atau organisasi perangkat daerah yang terlibat langsung dalam penanggulangan bencana secara koordinatif dan berkelanjutan.

Begitu halnya dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) selaku lembaga *controlling* eksekutif pemerintah daerah dalam mekanismenya mempunyai peranan penting untuk menjaga dinamika dalam menyuarakan dan mengaspirasikan kebencanaan di Kabupaten Lumajang, salah satu pimpinan yang konsen terhadap penanganan bencana yaitu komisi C membidangi pembangunan, berikut hasil wawancara peneliti dengan komisi C DPRD Kabupaten Lumajang



“Iya kita secara aspek politis DPRD konsen terhadap evaluasi dan monitoring terhadap bencana-bencana yang terjadi di Lumajang. Baik itu seperti usulan pembangunan infrastruktur, ekonomi” (Wawancara, 28 Oktober 2014)

Dari petikan wawancara di atas DPRD mempunyai andil besar dalam monitoring dan evaluasi dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Seperti hasil wawancara tersebut, DPRD memberikan sebuah usulan atas pembangunan infrastruktur, ekonomi dan bidang lainnya, agar kerentanan bencana bisa teratasi dan memberikan perlindungan bagi masyarakat dan korban bencana letusan gunung berapi.

Hal yang lebih spesifik melihat peran pemerintah daerah dalam penanggulangan bencana letusan gunung berapi di Kabupaten Lumajang, peneliti mewawancarai informan dari Kepala Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Berikut petikan wawancara peneliti dengan informan dari BPBD Bapak Rochani.

“Di BPBD ada semacam siklus (tahapan) , termasuk untuk menggali dan melihat potensi kebencanaan, juga dalam bentuk sosialisasi kebencanaan, informasi daerah rawan bencana, memberikan *treatment* slogan-slogan bencana dengan penyuluhan atau lainnya. Termasuk memenuhi kebutuhan pada saat terjadi bencana. Dengan melakukan koordinasi dengan dinas lain yaitu dengan adanya tim kaji cepat. Dimana BPBD mempunyai tiga fungsi yaitu komando, koordinasi dan fasilitasi itu sudah terakumulasi, karena pada saat terjadi bencana, untuk spesifik tugas berada di dinas-dinas lain atau lintas bidang”. (Wawancara, 28 Oktober 2014)

Petikan wawancara di atas memberikan penjelasan bahwa dalam penanggulangan bencana letusan gunung berapi di Kabupaten Lumajang BPBD mempunyai siklus dalam penanganannya, baik pra bencana, saat bencana dan pasca bencana, dengan melakukan koordinasi dengan dinas lainnya. Fungsi BPBD dalam *emergency respons* mempunyai tiga fungsi dalam penanggulangan bencana yaitu fungsi komando, koordinasi, dan fasilitasi dengan membagi tugas dan tupoksi masing-masing dinas. Berbicara tentang fungsi koordinasi lintas bidang peneliti kembali bertanya, sebenarnya seperti apa fungsi koordinasi yang dijalankan tersebut. Dalam prakteknya BPBD mengkoordinasikan apa yang

dibutuhkan oleh korban, karena kita bukan dinas teknis. Penjelasan tersebut kemudian diperjelas dengan siklus manajemen yang dilakukan BPBD dalam penanggulangan bencana letusan gunung berapi di Kabupaten Lumajang.

Setelah mengetahui sejauh mana peran dari Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD), karena penanggulangan bencana ini merupakan tanggungjawab bersama dan dilakukan lintas sektor maka untuk mengetahui sejauh mana peran dari lembaga lain dalam penanggulangan bencana letusan gunung berapi di Kabupaten Lumajang. Peneliti memutuskan untuk mewawancarai informan Kepala Seksi Pengamatan, Pencegahan Penyakit dan Bencana karena secara langsung Dinas Kesehatan sangat berhubungan dan mempunyai peran penting dalam penanggulangan bencana letusan gunung berapi. Secara umum jalur komando itu berada di BPBD. Jadi peran Dinas Kesehatan adalah memulihkan kondisi tidak normal karena bencana letusan gunung berapi menjadi situasi tidak normal, menjadi normal, baik psikis ataupun psikologis.

Dinas Kesehatan mempunyai peran dalam pemulihan kesehatan korban bencana letusan gunung berapi karena dampak bencana tidak hanya pada hancurnya bangunan ataupun rusaknya lingkungan sekitar. Tetapi berdampak pula pada subjek atau korban bencana letusan gunung berapi tersebut, dimana hal ini menjadi perhatian khusus agar korban yang lolos dari bencana letusan gunung berapi bisa tertangani dan terselamatkan, sehingga tidak memakan korban lebih banyak lagi. Peran Dinas Kesehatan melalui perangkatnya mempunyai efek positif dalam pemulihan atau normalisasi korban bencana letusan gunung berapi.

*Stakeholder* lain pun tentunya memiliki peranan khusus dalam penanggulangan bencana letusan gunung berapi, salah satunya adalah melihat peran dari Dinas Bina Marga dan Cipta Karya, yang biasanya menjadi pelopor dalam rehabilitasi dan rekonstruksi akibat bencana yang ditimbulkan. Pertanyaan yang diajukan masih seputar peran DBMCK dalam penanggulangan bencana letusan gunung berapi di Kabupaten Lumajang, berikut pemaparannya.

“Memberikan sosialisai dan membangun rumah tinggal korban bencana, walaupun misalkan diminta bantuan kalau misalkan dinas DBMCK jadwalnya kan rutin sewaktu- waktu ada laporan diminta bantuan ada bencana letusan gunung berapi kita siap. Kalau misalkan alat berat kita langsung menghubungi bidang alat berat. Disini kita fokus pada pendataan bangunan, kemudian kepada rencana relokasinya” (Wawancara, 29 Oktober 2014)

Hasil wawancara yang dilakukan dengan informan dari DBMCK, secara tidak langsung peranannya lebih spesifik pada penanganan setelah bencana, yaitu pada tataran rehabilitasi dan rekonstruksi. Selanjutnya, peneliti melakukan pendalaman peran dari Dinas Sosial dalam penanggulangan bencana letusan gunung berapi di Kabupaten Lumajang. Seperti petikan wawancara sebagai berikut

“Peran dari Dinsos merencanakan pendataan dan pelaksanaan dalam penanggulangan bencana, dan pelaporan kejadian bencana ke tingkat propinsi maupun pemerintah daerah yang nanti ditidaklanjuti oleh kementerian. Fungsi dan tugas dinasnya adalah langsung melaksanakan kesiapsiasagaan diantaranya melaksanakan keselamatan manusia seperti evakuasi, pembuatan dapur umum, terus memfasilitasi para korban diantaranya memberikan makan, pakaian dan lainnya. Memberikan pelayanan kepada masyarakat korban bencana” (Wawancara, 29 Oktober 2014)

Sebelum dibentuknya Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) peran dari Dinas Sosial memang menjadi sangat vital, karena mengkoordinatori Satlak PB (Satuan Pelaksana Penanggulangan Bencana). Seiring dikeluarkannya Peraturan Daerah Nomor 01 Tahun 2013 yang didalamnya mengatur pembentukan BPBD maka pada waktu itu pula Satlak PB di bubarkan. Sehingga peran Dinas Sosial dalam penanggulangan bencana berkurang, dan untuk saat ini Dinas Sosial merupakan mitra dari BPBD dalam penanggulangan bencana dalam garis koordinasi. Sudah sangat jelas bahwa fungsi dan peran dari *stakeholder* sangat dibutuhkan dalam penanggulangan bencana letusan gunung berapi agar tercipta sebuah penanggulangan yang efektif, efisien dan terkendali.

Salah satu faktor lain yang memiliki peran penting adalah satuan kerja perangkat daerah lainnya yaitu pihak kecamatan, yang tentunya berperan dalam

pengendalian bencana letusan gunung berapi di daerahnya. Peneliti pun ingin mengetahui sejauh mana peran kecamatan dalam penanggulangan bencana letusan gunung berapi. Berikut petikan wawancara dengan pihak kecamatan Candipuro

“Kesiapan dalam menangani terutama dalam aliran sungai, dan sekarang terjadi longsor merobohkan sekitar 17 rumah. Pihak Kecamatan sudah menyikapi hal tersebut dengan cara melaporkan ke tingkat kabupaten, dan BPBD. Ada penawaran dari tingkat kabupaten untuk direlokasikan. Pas tanggap darurat kecamatan sudah membuat tabungan dari mulai hal yang dibutuhkan korban, mulai dari beras dan sebagainya itu sudah dipersiapkan. Kita juga mengusahakan untuk membuat pelaporan bencana letusan gunung berapi kepada pemerintah daerah”. (Wawancara, 29 Oktober 2014)

Melihat gambaran distribusi peran yang dilakukan oleh *stakeholder* pemerintah daerah dalam penanggulangan bencana letusan gunung berapi di Kabupaten Lumajang, menjadi sangat penting untuk mengetahui sejauh mana perencanaan dan pembangunan akibat bencana letusan gunung berapi. Peneliti memutuskan untuk menggali informasi tersebut di Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (Bappeda). Lembaga ini dipilih karena secara langsung mempunyai peran penting dalam proses perencanaan dan strategi terpadu dalam pembangunan khususnya melihat pada proses penanggulangan bencana letusan gunung berapi. Berikut hasil wawancara peneliti dengan informan dari Bappeda:

“Karakteristik daerah dan melihat pengalaman-pengalaman ke belakang bencana apa saja sih bencana yang terjadi di Lumajang. Terus kita siapkan penyusunan dan perencanaan kegiatan-kegiatan yang akan dilaksanakan, kita akomodir usulan-usulan tersebut. Kita pilih melalui penyelesaian sesuai RPJMD daerah kemudian dituangkan dalam RKPB. Atas keputusan tim TAPD, dengan lintas sektor, Bappeda bagian keuangan, pembangunan, asisten dinas, BPKAD, Inspektorat. Tim anggaran siapkan rencana RAPBD yang diserahkan ke DPRD untuk dibahas dan disahkan bersama Bupati.” (wawancara 27 Januari 2014)

Distribusi peran yang telah direncanakan dalam rencana strategis pemerintah daerah Kabupaten Lumajang merupakan mekanisme sinergitas peran dari *stakeholder* yang satu dengan lainnya saling berkaitan. Tentunya distribusi peran tersebut harus dijalankan sebagaimana mestinya, sesuai dengan koridor

kerja dari *stakeholder* dalam upaya penanggulangan bencana letusan gunung berapi di Kabupaten Lumajang.

Sesuai amanat Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 bahwa penyelenggaraan penanggulangan bencana merupakan tanggung jawab dan wewenang pemerintah dan pemerintah daerah, yang dilaksanakan secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh. Penyelenggaraan penanggulangan bencana dilaksanakan dengan memperhatikan hak seperti bantuan pemenuhan kebutuhan dasar, mendapatkan perlindungan sosial, mendapatkan pendidikan dan keterampilan dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana, berpartisipasi dalam pengambilan keputusan. Penyelenggaraan penanggulangan bencana dilakukan pada tahap pra bencana, saat tanggap darurat, dan pasca bencana, karena masing-masing tahapan mempunyai karakteristik penanganan yang berbeda.

Penyelenggaraan penanggulangan bencana secara tidak langsung membutuhkan sebuah keseriusan dari pemerintah daerah, khususnya dalam koordinasi *stakeholder*, agar tercipta sebuah penanggulangan bencana yang terkoordinatif. Dasar kerangka berfikir dari penelitian ini, kemudian mencoba untuk mengetahui sejauh mana alur sinergi *stakeholder* pemerintah daerah Kabupaten Lumajang dalam penanggulangan bencana. Pertanyaan pertama peneliti ajukan kepada Endro Wahyono sebagai Kepala Bidang Pencegahan dan Kesiapan Logistik. Berikut pemaparan informan mengenai mekanisme sinergi dalam penanggulangan bencana letusan gunung berapi di Kabupaten Lumajang.

“Kalau di Pemda dalam setiap minggu itu ada rapat koordinasi terbatas (Rakortas), di situ akan menanggapi dan membahas terkait dengan pelaporan-pelaporan dan langkah startegi yang akan dilaksanakan, termasuk didalamnya tidak hanya masalah penanggulangan bencana saja namun juga ada pembahasan operasioanl dinas. Setiap hari Senin bersama kepala SKPD Bupati memimpin rapat SKPD”. (Wawancara, 28 Oktober 2013)

Pernyataan tersebut diperkuat oleh Suparno selaku rekan kerjanya di Kepala Bidang Pencegahan dan Kesiapan Logistik. Kita bersinergi dengan dinas dalam mekanisme penanggulangan bencana, untuk kemudian mendapatkan

fasilitasi dan pelaporan untuk menginstruksikan dinas daerah terjun dalam penanggulangnya yang dikomandoi oleh BPBD.

Mencermati hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pencegahan dan Kesiapan Logistik dalam menjaga alur sinergi penanggulangan bencana, setiap pekan pihak pemerintah daerah mengadakan rapat koordinasi rutin dengan SKPD untuk melakukan pelaporan dan evaluasi atas kinerja yang akan dan telah dijalankan. Hal ini ditujukan untuk menjaga komunikasi dan koordinasi yang berkesinambungan dan berkelanjutan, agar setiap kinerja yang akan dilaksanakan bisa terinventarisasi dan terkontrol, begitu juga halnya dalam penanggulangan bencana. Peneliti ingin mengetahui sejauh mana pandangan atau perspektif dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) selaku lembaga yang mengawal dan mengontrol pelaksanaan penyelenggaraan pemerintah mengenai sinergi *stakeholder* pemerintah daerah dalam penanggulangan bencana letusan gunung berapi di Kabupaten Lumajang.

Kesimpulan sementara mengindikasikan bahwa sinergi *stakeholder* pemerintah daerah dalam penanggulangan bencana letusan gunung berapi memang cukup efektif dan berjalan lancar. Secara formalitas apa yang diungkapkan oleh informan dari pihak pemerintah daerah Kabupaten Lumajang sejauh ini penanggulangan bencana di Kabupaten Lumajang berlangsung lancar tanpa hambatan, karena dengan pertimbangan sudah terkoordinasi, terintergrasinya lintas sektor atau *stakeholder* yang ada.

### **5.3 Koordinasi Antar Lembaga Dalam Mitigasi Bencana Daerah**

Koordinasi merupakan usaha untuk mengharmoniskan atau mensesuaikan seluruh kegiatan sehingga dapat mencapai tujuan yang diharapkan. Keharmonisan dan keserasian selalu diciptakan baik terhadap tugas-tugas yang bersifat teknis, komersial, finansial, personalia maupun administrasi (Argadiredja, 2001). Menurut UU No. 24 tahun 2007 tentang bencana bahwa kegiatan koordinasi merupakan salah satu fungsi Unsur Pelaksana Penanggulangan Bencana. Unsur pelaksana juga melaksanakan fungsi komando dan sebagai pelaksana dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Fungsi komando diperlukan dalam

saat tahap tanggap darurat, dimana tidak ada lagi kesempatan untuk melakukan perdebatan atau argumentasi yang berlarut-larut selain hanya melaksanakan tugas yang diperintahkan oleh komando atasan.

Menurut Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2008 bahwa penyelenggaraan penanggulangan bencana bertujuan untuk menjamin terselenggaranya pelaksanaan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi dan menyeluruh dalam rangka memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman, risiko dan dampak bencana. Kata terpadu dalam penanggulangan bencana penting karena masalah yang ditimbulkan terkait dengan berbagai sektor yang multi kompleks.

Koordinasi adalah suatu usaha yang sinkron dan teratur untuk menyediakan jumlah dan waktu yang tepat, dan mengarahkan pelaksanaan untuk menghasilkan suatu tindakan yang seragam dan harmonis pada sasaran yang telah ditentukan. Koordinasi adalah mengimbangi dan menggerakkan tim dengan memberikan lokasi kegiatan pekerjaan yang sesuai dengan masing-masing dan menjaga agar kegiatan dilaksanakan dengan keselarasan yang semestinya di antara anggota (Hasibuan, 2007).

Koordinasi (*Coordination*) adalah salah satu dari kegiatan yang dilaksanakan dalam “manajemen bencana” yang dikenal dengan empat C yaitu *Command* (komando), *Control* (Pengendalian); *Coordination* (Koordinasi) dan *Communication* (Komunikasi). Dilakukan karena melibatkan multi sektor yang terkait dalam penanganan bencana. Komando adalah fungsi perintah didasarkan atas sistem hirarki suatu organisasi yang dilakukan secara vertikal. Pengendalian adalah fungsi mengarahkan dan dilakukan pada suatu situasi yang menyangkut lintas organisasi. Koordinasi adalah fungsi keduanya yang diarahkan pada penggunaan sumber daya secara sistematis dan efektif.

Penanggulangan bencana terutama pada saat tanggap darurat harus ada satu kesatuan perintah (*unity of command*) dari seseorang kepada orang lain yang bertanggung jawab kepadanya, sehingga dilaksanakan jelas dan tidak membingungkan. Koordinasi adalah proses perpaduan kegiatan lintas sektoral baik dalam pemerintahan maupun *stake holders* dalam upaya penanggulangan

bencana agar dapat mencapai tujuan organisasi secara efektif dan efisien. Fungsi koordinasi dilakukan secara terintegrasi dengan sektor terkait pada (1) tahap pra dan (2) pasca bencana pada tanggap darurat fungsi yang dilaksanakan adalah dominan fungsi komando karena fungsi koordinasi telah lebih dahulu dilaksanakan pada tahap pra bencana (Depkes RI, 2002).

Koordinasi yang baik akan menghasilkan upaya yang terpadu dan terarah dalam memberdayakan semua potensi yang ada, dengan tujuan :

1. Mencegah duplikasi program. Masing-masing unit pelaksana terkait memiliki program penanggulangan bencana sesuai dengan tugas dan fungsi dan kemampuan yang sebelumnya telah diinventarisasi dan dilaporkan pada bagian pengurusan database di dinas kesehatan.
2. Menjawab pertanyaan “siapa mengerjakan? Apa? Bagaimana? dan di mana?” Dalam situasi darurat bencana selalu terjadi kebingungan dalam siapa yang mengerjakan, apa yang dikerjakan dan bagaimana cara mengerjakannya.
3. Jaminan skala prioritas. Dengan koordinasi yang baik akan diperoleh skala prioritas tindakan yang dijamin dapat dilaksanakan oleh semua pihak.
4. Adanya pelayanan sesuai “standar”. Pelayanan yang diberikan sesuai dengan standar minimal pelayanan kesehatan. Untuk kepastian standar diperlukan SOP (*Standard Operating Procedure*).
5. Tingkat Efektivitas yang tinggi. Tingkat efektivitas adalah terutama dalam kegiatan penanggulangan bencana. Aspek efisiensi adalah aspek yang berikutnya karena dalam kasus bencana selalu harus ditanggulangi dengan biaya tak terduga. Setiap pelaksana penanggulangan bencana, perlu mengurangi pemborosan tenaga dan waktu dalam melaksanakan kegiatan.

Terciptanya suatu koordinasi kerja menyebabkan beban-beban antar bagian akan menjadi seimbang, dan dengan adanya keseimbangan beban keadaan atau suasana organisasi sebagai keseluruhan akan menjadi selaras. Keselarasan tersebut akan menyebabkan terjadinya kewajiban melaksanakan tugas serta mencapai tujuannya. Koordinasi merupakan usaha untuk menciptakan lima keadaan; serasi, selaras, seimbang, seragam dan serempak. Koordinasi



memerlukan yaitu; manajemen penanggulangan masalah kesehatan yang baik, tujuan peran dan tanggung jawab yang jelas dari organisasi, sumber daya dan waktu yang akan membuat koordinasi berjalan, dan jalannya koordinasi berdasarkan adanya informasi dari berbagai tingkatan sumber informasi yang berbeda.

Koordinasi antar lembaga dalam mitigasi bencana daerah merupakan langkah strategis untuk mencegah/mengurangi timbulnya korban masyarakat. Pelaksanaa mitigasi terdapat data koordinasi antar lembaga, bagaimana membangun komunikasi antar wilayah; menggunakan komunikasi radio HT antar wilayah desa yang dikelola oleh masing masing relawan bencana di tiap-tiap desa, disamping komunikasi tradisional yang sudah berjalan yaitu dengan menggunakan kentongan, speaker di masjid.

Berdasarkan Perda No. 01 Tahun 2013, BPBD berfungsi merumuskan dan menetapkan kebijakan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi serta pengkoordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, dan menyeluruh. Dengan demikian BPBD berperan sebagai koordinator antar lembaga, baik institusi pemerintah, swasta, organisasi kemasyarakatan dan profesi di daerah dalam hal penanggulangan bencana.

Koordinasi antar lembaga dalam kesiapsiagaan penanggulangan bencana di provinsi sudah terjalin sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan dan sesuai dengan fungsi dan tugas pokok masing-masing lembaga, meskipun belum optimal.

Menurut Kepala Seksi penanggulangan masalah akibat bencana (Kasi PMB) Dinkes Kab Lumajang

“...Koordinasi sangat mudah diucapkan tetapi sulit dilaksanakan. Bagaimana sih, koordinasi kok kita gak bisa optimal. Setiap ada pertemuan setiap individu merasakan sekali bahwa koordinasi ini belum optimal dan harus ditingkatkan...” ”. (Wawancara, 28 Oktober 2013).

Keberhasilan suatu koordinasi dipengaruhi oleh faktor, yang pertama terdapatnya perbedaan atau persamaan kepentingan, dan kedua, adanya keterlibatan dua atau lebih struktur pemerintahan dengan tingkat otoritas yang

berbeda. Dalam hal penanggulangan bencana di daerah, sudah ada kesamaan kepentingan untuk menanggulangi bencana secara bersama-sama, namun melibatkan berbagai sektor baik di pemerintah dan swasta dan unsur kemasyarakatan ini yang memang agak sulit untuk mengkoordinasikan. Salah satu faktor yang menghambat koordinasi adalah masih kuatnya ego sektoral, setiap sektor akan memperjuangkan kepentingannya sehingga kerja sama antar sektor, dapat terjalin jika kepentingan unit kerja terjamin. Kuatnya ego sektoral dapat menumpulkan upaya- upaya koordinasi serta menjadikan koordinasi sebagai sekadar aktivitas rutin yang tanpa makna.

Koordinasi dalam kesiapsiagaan penanggulangan bencana, tidak hanya sebagai aktivitas teknis murni, yang melibatkan seluruh dinas dan jajarannya, tetapi lebih merupakan aktivitas politik yang berupaya melibatkan aktor lain, baik di sektor yang memiliki aktivitas yang secara langsung maupun tidak langsung memiliki kepentingan dengan suatu persoalan kesehatan. Menurut Kepala Seksi penanggulangan masalah akibat bencana (Kasi PMB), dana tersebut dimanfaatkan untuk tiga kegiatan yaitu prabencana sebesar 60%, saat bencana 30% dan pascabencana 10%. Untuk kegiatan pra bencana ada beberapa kegiatan yaitu terutama untuk peningkatan kapasitas SDM, pengadaan peralatan sarana dan prasarana serta pembinaan, monitoring dan evaluasi.

Selain di SKPD terkait, pembiayaan program penanggulangan bencana utamanya juga terdapat dalam anggaran di BPBD. Anggaran tersebut bersumber dari APBD, APBN yang berasal dari anggaran Badan Nasional Penanggulangan Bencana dan anggaran yang disediakan cukup besar menurut pernyataan Kepala BPBD Lumajang:

“... Program-program dibuat dari anggaran APBD yang melibatkan semua *stake holder*. Dalam hal ini BPBD berfungsi fasilitasi, monitoring dan pengawasan pengurangan risiko bencana di Lumajang. Sebagai wadah monitor di Lumajang yang diutamakan pencegahan. Anggaran yang cukup banyak untuk kegiatan di pasca- bencana. Untuk kegiatan pencegahan dilakukan penyusunan protap, rencana kontingensi dan peta rawan bencana. LSM yang terdiri dari NGO yang menyusun protap tentang peta kerentanan, tanah longsor yang berasal dari PVNBSG, rencana 2012-2015.” ”. (Wawancara, 28 Oktober 2013)

Kebijakan penanggulangan bencana di Lumajang, juga terlihat dari pengembangan program-program, baik pada kesiapsiagaan (pra- bencana), tanggap darurat (saat bencana) dan rehabilitasi dan rekonstruksi (pascabencana). Program penanggulangan bencana dilaksanakan oleh berbagai SKPD dan Lembaga Kemasyarakatan sesuai dengan tugas dan fungsinya. Program penanggulangan bencana pada penelitian ini berfokus pada kesiapsiagaan pada yang dilaksanakan oleh Seluruh dinas dan instansi yang memiliki kegiatan yang terkait dengan .

Kegiatan pencegahan meliputi kegiatan pembuatan peta rawan bencana, pengembangan peraturan dan penyebaran informasi. Pembuatan peta rawan bencana meliputi identifikasi jenis bencana dan peta kerentanan masyarakat. Dalam pembuatan peta kerentanan masyarakat, harus dapat diidentifikasi status kesehatan masyarakat dan cakupan pelayanan kesehatan, misalnya cakupan imunisasi, gizi, KIA. Selain itu, yang perlu diperhatikan adalah kondisi fasilitas kesehatan yang mencakup sarana dan prasarana, pembiayaan kesehatan atau ada tidaknya alokasi biaya untuk penanggulangan bencana dan kapasitas tenaga kesehatan yang dimiliki. Disamping itu yang perlu dilakukan penilaian terhadap struktur kependudukan terutama penduduk rentan (bayi, anak, lansia dan Bumil) (Bambang, 2010).

Kegiatan mitigasi dalam penanggulangan bencana meliputi kegiatan struktural dan non struktural. Kegiatan struktural yaitu pembangunan dan rehabilitasi fisik fasilitas kesehatan (RS, Puskesmas, Posko), pengadaan sarana kesehatan (ambulans, alat komunikasi, fasilitas kesehatan lapangan), pengadaan obat dan bahan habis pakai. Kegiatan non struktural meliputi kegiatan pembangunan lokasi sarana kesehatan (sarkes) di daerah aman, pengaturan konstruksi sarkes baru, penguatan dan disain ulang bangunan sarkes yang sudah ada, pemasangan tanda atau rambu-rambu dan pengaturan jalur evakuasi di setiap sarkes. Kegiatan kesiapsiagaan penanggulangan bencana meliputi penyusunan rencana kontingensi, penyiapan sarana dan prasarana kesehatan, dana operasional, pembentukan tim reaksi cepat, pengembangan sistem peringatan dini dan penyebaran informasi (Bambang, 2010).

Dari uraian kegiatan kesiapsiagaan yang meliputi pencegahan, mitigasi dan kesiapsiagaan, sebagian besar telah dilakukan oleh Seluruh dinas dan lintas sektor lainnya. Kegiatan mitigasi struktural sudah dilakukan, namun ada beberapa kegiatan non struktural yang belum dapat dilakukan, khususnya menyangkut pengaturan konstruksi sarkes dan penguatan dan disain ulang bangunan sarkes yang sudah ada sesuai dengan kondisi wilayah karena keterbatasan pembiayaan. Kesimpulannya, sistem koordinasi belum berjalan dengan baik.

#### **5.4 Pembentukan dan Pemberdayaan Forum Peduli Bencana Indonesia**

Forum Peduli Bencana merupakan sebuah lembaga nirlaba professional yang merupakan forum pertemuan, pengkajian, penelitian, dan pengembangan keahlian dalam penanganan bencana terpadu berbasis masyarakat, baik secara individu maupun kelembagaan. Forum ini berasal dari berbagai latar belakang dan budaya antara lain : praktisi, ilmuwan, akademisi, professional, lembaga-lembaga kemanusiaan, LSM, birokrat, relawan dan donatur serta kontributor yang mempunyai perhatian terhadap peristiwa, penanganan dan pengurangan risiko bencana (*disaster risk reduction management*) dengan sentuhan kearifan lokal (*traditional wisdom*) yang berorientasi pada pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*), dan selalu menempatkan korban bencana sebagai subjek dan sekaligus sasaran utamanya.

FPBI selalu siaga dalam aksi sosial kemanusiaan dan selalu bekerja bersama masyarakat sejak kesiapsiagaan, mitigasi, tanggap darurat, rehabilitasi, rekonstruksi hingga pemulihan akibat bencana yang dilakukan atas dasar kepedulian pada sesama (*charity*) dengan membangun sumberdaya manusia (*human resources development*) dan melestarikan sumberdaya alam (*conservation*) melalui penerapan metode dan teknologi terkini dalam penanganan dan pengurangan risiko bencana (PRB) yang cepat, tepat, efektif, sistematis, optimal dengan selalu menjaga akuntabilitas serta berbudaya.

FPBI memiliki beberapa tujuan di beberapa bidang antara lain adalah sebagai berikut :

a. Bidang Sumber Daya Manusia

1. Mengembangkan berbagai sumberdaya dan potensi komunitas dalam Pengurangan Risiko Bencana demi perlindungan dan kesejahteraan masyarakat.
2. Penyelenggaraan kajian-kajian ilmiah di bidang kebencanaan dan Pengurangan Risiko Bencana dalam lingkup penelitian, pengkajian karakteristik serta analisis risiko bencana melalui diskusi, seminar, lokakakarya, workshop, dan lomba karya tulis.
3. Penyelenggaraan publikasi Penanganan Bencana dan PRB, berupa sosialisasi kampanye melalui penulisan pedoman, artikel dan rubrik di media massa dan pembuatan iklan masyarakat. Pembuatan prosedur, bulletin, brosur, leaflet, dan poster sebagai upaya peningkatan pemahaman bersama di tingkat masyarakat dan pemangku kepentingan lainnya termasuk program konsultasi dan pembelajaran bersama untuk pembaharuan (asistensi) sistem manajemen penanganan bencana.

b. Bidang Penelitian, Pendidikan dan Pengembangan

Penyelenggaraan pendidikan dan pengembangan keahlian kebencanaan masyarakat yang diiringi pelaksanaan penelitian dan pemetaan sosial, ekonomi, budaya dan kawasan rawan bencana serta internalisasi PRB dalam lokal pendidikan formal dan non formal.

c. Bidang Advokasi dan Pemberdayaan

1. Penyelenggaraan kegiatan aksi strategis dan terpadu dalam masyarakat untuk mempengaruhi kebijakan dalam implementasi penanganan dan pengurangan risiko bencana sehingga menghasilkan kebijakn publik yang menempatkan korban bencana sebagai subyek dan sekaligus sasaran utama dalam penanganan bencana.

2. Penyelenggaraan kegiatan pemberdayaan masyarakat dalam meningkatkan kemampuan dan mengoptimalkan penggunaan sumberdaya sosial ekonomi dan organisasi sosial masyarakat sehingga menjadi lebih sehat, efisien, tangguh dan mandiri dalam penanganan bencana.

Keberadaan FPBI dalam realitas di Kabupaten Lumajang berbentuk wadah yang bernama Laskar Semeru, berikut wawancara kepada informan Maryono Ketua Forum Laskar Semeru yang berlokasi desa Oro Oro Ombo Kecamatan Pronojiwo :

Pembentukan laskar Semeru merupakan keinginan para relawan bencana yang mendapat pembinaan dari BPBD Kabupaten Lumajang dengan harapan dapat membantu menolong apabila terjadi bencana sewaktu waktu. Mengenai kegiatan kami adalah saling berkomunikasi dan berbagi informasi mengenai kejadian yang terjadi di lingkungan desa. Sebenarnya sudah dibentuk kepengurusan namun untuk aktivitas kumpulan membagi informasi rapat masih belum bisa rutin. (Wawancara 20 Desember 2014).

Terkait kemampuan masyarakat dalam menghadapi bencana gunung Semeru menurut informan disampaikan bahwa :

“ ..penduduk disini kebanyakan bekerja sebagai petani , buruh tani dan berpendidikan SD apabila ada informasi mengenai bencana mengikuti saran saya , tetapi saya tidak bisa menguasai seluruh penduduk didesa karena sangat luas dan sulit dijangkau. ... selama ini belum pernah ada kunjungan rumah menyangkut kegiatan penyuluhan tentang bencana letusan gunung Semeru, kalau saya sering mengikuti gladi lapangan bersama sama dengan tokoh dan kodim (wawancara 20 desember 2014)

Kesimpulannya bahwa kegiatan mitigasi sudah sampai pada tatanan komunitas atau masyarakat baik dibentuknya struktur kepengurusan maupun program kerjanya. Kegiatan tersebut belum menyentuh kepada tatanan keluarga yang seharusnya masing-masing individu mampu menghadapi ancaman bencana secara mandiri dan tangguh, bersama keluarganya. Apabila mitigasi bencana dilaksanakan sampai pada tingkat yang paling bawah maka, dipastikan kapasitas mereka meningkat dan resiko serta kerentanan terhadap bencana menurun.

### 5.5 Implementasi Program Desa Tangguh Bencana

Tujuan akhir dari mitigasi adalah mengurangi resiko bencana, Ancaman bencana tidak mengenal waktu dan tempat. Rusaknya infrastruktur, bangunan rumah, hilangnya korban jiwa, harta benda dan mata pencaharian, hingga timbulnya rasa trauma yang membekas adalah gambaran kerugian akibat bencana. Oleh sebab itu, dibutuhkan suatu penanggulangan bencana yang bersifat menyeluruh baik sebelum, pada saat maupun setelah terjadi bencana

Berbagai langkah dilakukan melalui *United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UN-ISDR)* program Pengurangan Risiko Bencana oleh BNPB , BPBD. Dengan berbagai upaya mulai dari upaya kebijakan pengurangan risiko bencana pembentukan dan pemberdayaan forum forum peduli bencana , pemberdayaan relawan, gladi lapang ,bahkan dibentuknya desa / kampung siaga bencana juga sekolah penyangga bencana sebagai upaya mitigasi bencana

Paradigma baru dalam penanggulangan bencana, implementasinya dipandu oleh hasil deklarasi *Hyogo Framework for Action (HFA) 2009-2015*, dan dilanjutkan dengan *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction* yaitu 2015 - 2030, SFA yang dimaksud mengamanatkan (1) memastikan bahwa pengurangan risiko bencana merupakan sebuah prioritas nasional dan lokal dengan dasar kelembagaan yang kuat untuk pelaksanaannya, (2) mengidentifikasi, mengkaji dan memonitor risiko bencana dan meningkatkan peringatan dini, (3) menggunakan pengetahuan, inovasi dan pendidikan untuk membangun sebuah budaya keselamatan dan ketangguhan di semua tingkatan, (4) mengurangi faktor-faktor risiko yang mendasar, (5) memperkuat kesiapsiagaan terhadap bencana untuk respon yang efektif. Untuk mensosialisasikan konsep HFA dan SFA ke dalam bahasa masyarakat, relawan kebencanaan misalnya forum peduli bencana Indonesia (FPBI) kiranya bisa dimobilisasi untuk membantu pemerintah membangun kesadaran sekaligus memberdayakan masyarakat terhadap usaha penanggulangan bencana berbasis masyarakat, dalam rangka menciptakan masyarakat tangguh bencana.

Kepala Badan Penanggulangan Bencana Nasional (BNPB) mengeluarkan Kebijakan Perka Nomor 1 Tahun 2012 tentang Pedoman Umum Desa/Kelurahan Tangguh. Peraturan tersebut dikeluarkan supaya Pemda masing-masing provinsi yang ada di Indonesia mempunyai pedoman dan acuan dasar apabila ingin membentuk sebuah desa yang tangguh dalam menghadapi bencana. Dalam peraturan tersebut, Desa Tangguh didefinisikan sebagai Desa/Kelurahan yang memiliki kemampuan mandiri untuk beradaptasi dan menghadapi potensi ancaman bencana, serta memulihkan diri dengan segera dari dampak-dampak bencana yang merugikan

Dengan demikian sebuah Desa/Kelurahan Tangguh Bencana adalah sebuah desa atau kelurahan yang memiliki kemampuan untuk mengenali ancaman di wilayahnya dan mampu mengorganisir sumber daya masyarakat untuk mengurangi kerentanan dan sekaligus meningkatkan kapasitas demi mengurangi risiko bencana. Kemampuan ini diwujudkan dalam perencanaan pembangunan yang mengandung upaya-upaya pencegahan, kesiapsiagaan, pengurangan risiko bencana dan peningkatan kapasitas untuk pemulihan pasca keadaan darurat.

Pengembangan Desa/Kelurahan Tangguh Bencana merupakan salah satu upaya pengurangan risiko bencana berbasis masyarakat. Pengurangan risiko bencana berbasis masyarakat adalah segala bentuk upaya untuk mengurangi ancaman bencana dan kerentanan masyarakat, dan meningkatkan kapasitas kesiapsiagaan, yang direncanakan dan dilaksanakan oleh masyarakat sebagai pelaku utama. Dalam Desa/Kelurahan Tangguh Bencana, masyarakat terlibat aktif dalam mengkaji, menganalisis, menangani, memantau, mengevaluasi dan mengurangi risiko-risiko bencana yang ada di wilayah mereka, terutama dengan memanfaatkan sumber daya lokal demi menjamin keberkelanjutan..

Sesuai UU No. 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, Pemerintah dan pemerintah daerah menjadi penanggung jawab penyelenggaran penanggulangan bencana. Pengembangan Desa/Kelurahan Tangguh Bencana pada hakikatnya merupakan bagian dari pelaksanaan tanggung jawab ini yang pengaturannya diserahkan kepada desa/kelurahan, dan menjadi tanggung jawab Pemerintah Desa atau Kelurahan.



Pengembangan Desa/Kelurahan Tangguh Bencana harus tercakup dalam rencana pembangunan desa, baik dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa dan Rencana Kerja Pemerintah Desa. Mekanisme perencanaan dan penganggaran program Desa Tangguh Bencana dibahas melalui forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa (Musrenbangdes). Sedangkan kegiatan-kegiatan dalam rangka pengembangan Kelurahan Tangguh Bencana diusulkan melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kota. Pada tingkat pelaksanaan di desa, pengembangan Desa Tangguh Bencana harus dilandasi dengan minimal Peraturan Kepala Desa yang tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Pada tingkat pelaksanaan di kelurahan, pengembangan Kelurahan Tangguh Bencana mengacu pada kebijakan atau peraturan yang ditetapkan oleh Bupati / Walikota

Secara garis besar Desa/Kelurahan Tangguh Bencana akan memiliki komponen-komponen sebagai berikut:

1. Legislasi: penyusunan Peraturan Desa yang mengatur pengurangan resiko dan penanggulangan bencana di tingkat desa.
2. Perencanaan: penyusunan rencana Penanggulangan Bencana Desa; Rencana Kontinjensi bila menghadapi ancaman tertentu dan rencana aksi.
3. Pengurangan Risiko Bencana Komunitas (pengurangan risiko bencana menjadi bagian terpadu dari pembangunan)
4. Kelembagaan: pembentukan forum Penanggulangan Bencana Desa Kelurahan yang berasal dari unsur pemerintah dan masyarakat, kelompok/tim relawan penanggulangan bencana di dusun, RW dan pengembangan kerjasama antar sektor dan pemangku kepentingan dalam mendorong upaya pengurangan risiko bencana
4. Pendanaan: rencana mobilisasi dana dan sumber daya (dari APBD Kabupaten/ Kota, APBDes/ADD, dana mandiri masyarakat dan sector swasta atau pihak-pihak lain bila dibutuhkan)
5. Pengembangan kapasitas: pelatihan, pendidikan, dan penyebaran informasi kepada masyarakat, khususnya kelompok relawan dan para pelaku penanggulangan bencana agar memiliki kemampuan dan berperan aktif

sebagai pelaku utama dalam melakukan perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi kegiatan pengurangan risiko bencana.

6. Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, kegiatan-kegiatan mitigasi fisik struktural dan non-fisik; sistem peringatan dini kesiapsiagaan untuk tanggap darurat, dan segala upaya pengurangan risiko melalui intervensi pembangunan dan program pemulihan, baik yang bersifat struktural-fisik maupun non-struktural.

Pembentukan desa/kelurahan tangguh adalah Desa yang memiliki kemampuan mandiri untuk beradaptasi dalam menghadapi ancaman bencana serta memulihkan diri dengan segera dari dampak bencana yang merugikan jika terkena bencana. Jadi program Desa Tangguh adalah program pendampingan masyarakat tingkat desa untuk mengurangi potensi dampak bencana, dengan membangun dan memperkuat pengetahuan, partisipasi dan regulasi masyarakat dan pemerintah desa untuk pengurangan risiko bencana. Melalui program Desa Tangguh dikembangkan partisipasi masyarakat yang mandiri memiliki kemampuan untuk mengenali ancaman diwilayahnya dan mampu mengorganisir sumber daya masyarakat untuk mengurangi kerentanan dan sekaligus meningkatkan kapasitas demi mengurangi resiko bencana.

Desa sebagai unit pemerintahan yang langsung berhubungan dengan masyarakat, adalah titik strategis untuk pemberdayaan masyarakat dan perencanaan pembangunan dengan skema bottom-up. Proses perencanaan pembangunan dimulai dari musyawarah tingkat dusun, untuk dijadikan perencanaan pembangunan di level desa dan di atas desa. Di desa, kultur masyarakat dapat lebih terpelihara, karena di situlah kekuatan pengaruh tokoh masyarakat dipadukan dengan kekuatan politik komunitas, dan membentuk gerakan bersama untuk menjaga warisan kultur masyarakat. Di samping itu, desa adalah tempat bertemunya berbagai program pemberdayaan berbasis masyarakat, yang diselenggarakan oleh berbagai pihak, desa adalah titik strategis, untuk menggalang partisipasi masyarakat, sekaligus integrasi PRB ke dalam sistem regulasi pemerintah.

Desa merupakan laboratorium dinamika yang pada rentetannya menghasilkan setiap struktur dan kultur masyarakat yang ada sekarang. Dengan kata lain, keberdayaan masyarakat itu ada karena dibentuk, dan pembentukan masyarakat tersebut melalui proses yang panjang dan berliku, melalui proses penggalian potensi lokal maupun intervensi potensi dari luar. Untuk mengubah setiap kondisi, diperlukan konsistensi dan kontinuitas proses penciptaan perubahan, dan konsistensi dan kontinuitas itu harus dijaga dengan sistem yang disepakati bersama antarpelaku pembangunan, sekaligus aktor-aktor yang memiliki sikap terbuka terhadap dinamika kemajuan modern.

Hal ini juga berlaku dalam program Desa Tangguh. Sebuah desa, disebut tangguh menghadapi bencana apabila di desa tersebut, ada beberapa unsur sebagai berikut:

- a. Aktor-aktor penanggulangan bencana, mewakili stakeholders desa, yang visioner dan tanggap terhadap perubahan;
- b. Sistem regulasi penanggulangan bencana yang terbuka, memuat hasil kajian partisipatif atas potensi bencana dan memberikan arahan strategis, sekaligus peluang untuk mobilisasi sumber daya pemerintah maupun non pemerintah, internal desa maupun eksternal desa, termasuk di dalamnya adalah program dan anggaran publik;
- c. Perencanaan pembangunan yang partisipatif, yang menjadikan pengurangan risiko bencana sebagai kerangka berpijak, sekaligus direncanakan sebagai bagian dari kegiatan pembangun desa;
- d. Adanya upaya edukasi, advokasi, dan pemberdayaan masyarakat yang diiringi dengan kebesertaan masyarakat secara partisipatif aktif dan kontinu tersusun sebagai sebuah sistem untuk penanggulangan bencana desa;
- e. Pendayagunaan potensi lokal (misal kearifan, pengetahuan, religi, dan seni budaya) masyarakat dalam penanggulangan bencana desa;
- f. Kesenambungan/Keberlanjutan gerakan Pengurangan Risiko Bencana, ditandai dengan adanya skema strategis kemandirian masyarakat, yang didukung dengan regulasi, dan
- g. Perencanaan, penganggaran, dan monitoring-evaluasi yang jelas.

Namun, beberapa kajian sosiologis tentang kondisi riil pada saat kejadian bencana yang berakibat jatuhnya korban biasanya masyarakat tidak tahu dan tidak mau mengungsi karena mereka lebih memilih mengikuti saran dan petunjuk dari tokoh masyarakat yang mereka anut (*local wisdom*). Diterangkan oleh Maarif, sebagai pelaku kebencanaan dan pakar bencana bahwa Kejadian di Merapi 2010 yang berakibat meninggalnya 35 orang karena mereka patuh kepada Mbah Marijan tokoh masyarakat yang dianggap tahu dan menguasai gunung Merapi. Bahkan mereka tidak mau turun mengungsi kalau tidak mendapat petunjuk dari Raja Hamengku Buwono IX. Padahal Raja Hamengku Buwono IX sudah tiada.

Berbeda dengan peristiwa bencana Gunung Kelud pada tahun 2014, Mbah Renggo, yang dianggap sebagai juru kunci mematuhi ajakan Pemerintah untuk turun gunung dan diikuti oleh warga masyarakatnya, hasilnya pada bencana Gunung Kelud tidak terdapat korban jiwa (*zero victim*). Jikalau ada korban diakibatkan *secondary effect* seperti terkena runtuh rumah yang tertimbun abu, bukan langsung dari erupsi Gunung Kelud.

Dari kedua kajian di atas menunjukkan bahwa masyarakat masih sangat percaya dan tergantung kepada tokoh adat yang dipercaya petuahnya. Dan menunjukkan sebenarnya masyarakat belum mampu untuk mengambil keputusan dalam menyelamatkan dirinya sendiri, keluarga dan masyarakat dari bencana. Kondisi ini ternyata juga terjadi di masyarakat yang berada di daerah rawan bencana Semeru. Beberapa kali wawancara kepada beberapa informan menunjukkan bahwa pengetahuan mereka tentang seluk-beluk bencana dan kesiapsiagaan bencana masih rendah.

Misalnya hasil wawancara kepada informan Ibu Siti Rokayah 35 th warga Desa Oro Oro Ombo mengatakan :

“... tidak tahu ya pak mau kemana kalau Semeru mledos (meletus) saya tidak ngerti manut bapaknya kalau disuruh mengungsi ya ngungsi ... pokoknya lari tidak tahu. Saya tidak pernah diberitahu dan tidak pernah dikunjungi pemerintah, apabila disuruh ya ikut kemana mau mengungsi yang penting bersama keluarga dan anak anak”. (Wawancara 21 Desember 2014).

Hasil wawancara di atas menunjukkan bahwa Ibu Rokayah tidak pernah mendapat sosialisasi dari pemerintah, tidak tahu seluk beluk bencana dan tidak tahu harus bagaimana jika terjadi bencana. Kondisi ini tentu menunjukkan hasil yang kontradiktif terhadap apa yang telah digembar-gemborkan oleh pemerintah tentang program-program mitigasi bencana seperti yang dijelaskan di atas. Kondisi ini juga menunjukkan adanya permasalahan-permasalahan atau kendala-kendala dalam implementasi program-program mitigasi yang selama ini ada. Untuk itu, selanjutnya akan menjabarkan bagaimana kendala-kendala dalam implementasi program-program mitigasi bencana Semeru sekaligus merupakan jawaban dari rumusan masalah kedua.

## **5.6 Program Desa Tangguh di Kabupaten Lumajang**

Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Lumajang, Jawa Timur, membentuk desa tangguh bencana di beberapa tempat di lereng Gunung Semeru karena masuk zona kawasan rawan bencana. Ada beberapa kawasan yang masuk dalam daerah rawan bencana dan telah dijadikan sasaran implementasi program desa tangguh bencana.

"Ada enam desa yang tersebar di tiga kecamatan yang sudah disiapkan menjadi desa tangguh bencana di lereng Gunung Semeru," (Wawancara 21 Desember 2014).

Demikian kata Sekretaris BPBD Lumajang, Purwanto, di Lumajang,.

"Enam desa tersebut adalah Desa Pronojiwo, Desa Supit Urang, Desa Oro-Oro Ombo, dan Desa Sumberurip yang berada di Kecamatan Pronojiwo, kemudian Desa Sumbermujur di Kecamatan Candipuro, serta Desa Pasrujambe di Kecamatan Pasrujambe, di sisi lain pembentukan desa tangguh bencana itu diharapkan masyarakat siap dan siaga, apabila sewaktu-waktu terjadi bencana erupsi di lereng Gunung Semeru, sehingga mereka paham apa yang dilakukan saat bencana melanda kawasan setempat," (Wawancara 21 Desember 2014).

Purwanto mengatakan pihaknya juga sudah melakukan sosialisasi bencana erupsi Semeru dan simulasi penanganan bencana, agar masyarakat dapat tanggap bencana sejak dini dan tangguh dalam menghadapi kemungkinan bencana yang sewaktu-waktu bisa terjadi. BPBD memilih empat desa di Kecamatan Pronojiwo yakni Desa Pronojiwo, Supit Urang, Sumberurip, dan Oro-oro Ombo sebagai lokasi digelar nya simulasi bencana erupsi Semeru beberapa waktu lalu karena lokasinya berada pada zona bahaya di Kawasan Rawan Bencana I erupsi Gunung Semeru.

"Jarak keempat desa itu berkisar 8 kilometer dari puncak Semeru sehingga masuk dalam jangkauan lava pijar dan guguran awan panas apabila terjadi erupsi gunung tertinggi di Pulau Jawa itu," (Wawancara 21 Desember 2014).

Di sejumlah desa tangguh bencana tersebut juga disiapkan sebanyak 20 rambu-rambu peringatan dan 18 rambu jalur evakuasi sebagai petunjuk bagi masyarakat untuk menyelamatkan diri atau evakuasi dari bencana erupsi gunung yang memiliki ketinggian 3.676 meter dari permukaan laut itu. Dari data yang diperoleh tentang desa tangguh yang telah dibentuk oleh BPBD Kabupaten Lumajang ternyata masih dalam proses pembenahan terbukti dari hasil *Focus Group Discussion* di Desa Sumberwuluh, Sumber Urip Oro Oro Ombo, Supit Urang sesuai dengan program desa tangguh yaitu Regulasi & Kelembagaan PB Desa, Kajian Bahaya, Kerentanan dan Kapasitas Desa, Pelatihan/Sosialisasi Kebencanaan, Kampanye / Edukasi Masyarakat rata rata masih sampai pada penyusunan Perdes, sehingga bukti dokumen Pengurangan resiko bencana belum selesai, mereka masih sampai pada penunjukkan dan pembentukan pelaku relawan bencana dengan alasan perencanaan anggaran desa masih dialokasikan pada bidang yang lain, apalagi masyarakat tidak banyak merasa sangat menjadi kebutuhan yang mendesak karena sel;ama ini Gunung semeru menjadikan kehidupan masyarakat menjadi tenteram dan tenang. Paparan tesebut membuktikan bahwa perlunya kecepatan kebijakan mitigasi gunung semeru harus segera diwujudkan sehingga pelaksanaan Pengurangan Resiko Bencana (Mitigasi) akan benar-benar efektif, efisien dan akuntabel.

## BAB 7. PENUTUP

### 7.1 Kesimpulan

Berdasarkan uraian pada bab sebelumnya, maka dalam penelitian ini dapat disimpulkan bahwa:

*Pertama*, mitigasi bencana Gunung Semeru dalam implementasinya hingga saat ini masih belum optimal belum optimal dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Lumajang dengan melibatkan para pihak, hal tersebut menyebabkan mitigasi bencana Gunung Semeru cenderung dilakukan secara parsial oleh pemerintah dan masyarakat, di mana Pemerintah Kabupaten Lumajang bergerak berdasarkan kehendaknya sendiri, dengan kurang memperhatikan kepentingan dan kebutuhan masyarakat di sekitar Gunung Semeru. Dampak dari kurang responnya Pemerintah Kabupaten Lumajang dalam mitigasi Gunung Semeru menyebabkan masyarakat melakukan upaya mitigasi berdasarkan kemampuan dan pemahaman sendiri (*local wisdom*).

*Kedua*, kendala yang menyebabkan belum optimalnya implementasi kebijakan mitigasi bencana Gunung Semeru disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain: 1). Dalam implementasi kebijakan mitigasi bencana Gunung Semeru koordinasi Pemerintah Kabupaten Lumajang dengan pemerintah pusat efektif atau kurang sinergis. 2). Respon Pemerintah Kabupaten Lumajang dalam implementasi mitigasi bencana Gunung Semeru masih lamban dan kurang sigap, hal tersebut terlihat dari lebih tanggapnya pihak di luar Pemerintah Kabupaten Lumajang dalam memberikan bantuan pada saat terjadinya bencana, bahkan seringkali bantuan yang dijanjikan oleh Pemerintah Kabupaten Lumajang tak kunjung terealisasi. 3). Alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk kebencanaan masih sangat minim. 4). Pemahaman masyarakat akan mitigasi bencana masih rendah, penyebab dari rendahnya sebagian besar pemahaman masyarakat akan mitigasi bencana, karena dalam mitigasi bencana Gunung Semeru cenderung hanya melibatkan tokoh-tokoh atau elit masyarakat saja, dengan abai melibatkan masyarakat secara umum, khususnya keluarga.

## 7.2 Implikasi Teoritis

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan serta kesimpulan, maka implikasi teoritis pada penelitian ini adalah sebagai berikut: Model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn ternyata kurang memadai jika digunakan untuk menganalisis mitigasi bencana di Gunung Semeru. Karena dalam model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Van Meter lebih berorientasi pada komunikasi (pusat dan daerah), sikap pemerintah daerah dan dana, padahal berdasarkan hasil riset yang dilakukan oleh peneliti menunjukkan bahwa untuk mengefektifkan implementasi kebijakan mitigasi bencana pada Gunung Semeru tidak cukup dengan adanya komunikasi (pusat dan daerah), sikap pemerintah daerah dan dana saja. Namun perlu adanya aspek lain, yang dalam penelitian ini sangat penting, yakni dukungan dari lingkungan di mana kebijakan tersebut akan dilaksanakan atau peneliti menyebutnya dengan lingkungan kebijakan.

Dengan tidak adanya dukungan atau pelibatan para pihak yang ada di lingkungan sekitar, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berjalan secara optimal, hal tersebut terbukti terjadi dalam implementasi kebijakan mitigasi bencana Gunung Semeru, pelibatan elit masyarakat saja dalam proses mitigasi bencana Gunung Semeru menyebabkan implementasi kebijakan belum mampu menyelesaikan masalah penanggulangan bencana Gunung Semeru, ditambah lagi kurang optimalnya atau buruknya komunikasi antar pusat dan daerah, sikap kurang respon Pemerintah Kabupaten Lumajang dan minimnya support dana dalam mitigasi bencana Gunung Semeru, menjadi akumulasi buruknya implementasi kebijakan mitigasi bencana di Gunung Semeru.

Berdasarkan atas analisis teoritis implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn dan hasil temuan lapangan dapat ditarik benang merah bahwa dalam Model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn perlu adanya tambahan variabel yang lebih tegas dan mendetail terkait lingkungan, yakni dukungan lingkungan kebijakan secara komprehensif, bahwa implementasi kebijakan mitigasi bencana Gunung Semeru dukungan lingkungan dapat diartikan secara lebih tegas adalah



lingkungan yang mampu melibatkan seluruh *stakeholders* yang ada di daerah mitigasi bencana untuk dapatnya dilibatkan dan terlibat dalam mitigasi bencana Gunung Semeru, hal tersebut penting guna mengetahui kebutuhan *stakeholders* dalam mitigasi bencana Gunung Semeru dan nantinya pula para *stakeholders* tersebut juga terlibat aktif dalam seluruh tahapan mitigasi bencana Gunung Semeru, guna selanjutnya merancang implementasi kebijakan mitigasi bencana Gunung Semeru yang sesuai dengan kebutuhan lokal masyarakat, guna dapatnya implementasi kebijakan tersebut efektif dan sukses dalam implementasinya.

### 7.3 Implikasi Kebijakan

Mengacu pada implikasi teoritis di atas yang menunjukkan bahwa telah terjadi kegagalan dalam menetapkan sasaran/target implementasi kebijakan mitigasi dan penanggulangan bencana Gunung Semeru Kabupaten Lumajang, yang mengakibatkan sasaran/target yang ditetapkan menjadi tidak relevan dengan permasalahan yang ada, maka penelitian ini mengajukan adanya pergeseran paradigma kebijakan mitigasi bencana dari yang semula berbasis masyarakat elit menjadi mitigasi bencana berbasis masyarakat keluarga seperti yang diuraikan secara detail dalam sub bab 6.7 tentang *recommended* model.

### 7.4 Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka ada beberapa saran yang dikemukakan peneliti agar proses implementasi kebijakan mitigasi bencana Gunung api Semeru di Kabupaten Lumajang, dapat lebih optimal. Adapun saran-saran tersebut yakni sebagai berikut: *Pertama*, revitalisasi jaringan komunikasi baik antara pemerintah pusat, provinsi dan pemerintah daerah Kabupaten Lumajang, antar lembaga/stakeholder di Lumajang dan antara masyarakat dilokasi rawan bencana dengan pemerintah. Selain itu, perlu juga ditingkatkan sinergitas antar stakeholder tersebut. *Kedua*, revitalisasi protokoler kebencanaan, agar pemerintah semakin meningkat responsivitasnya jika terjadi bencana. *Ketiga*, perlu adanya peningkatan dan pengelolaan yang baik terkait anggaran bidang kebencanaan. *Keempat*, perlu adanya pergeseran paradigma mitigasi bencana, dari

berbasis masyarakat elit dapat dikembangkan menjadi berbasis masyarakat keluarga.

Harapan model implementasi kebijakan mitigasi ke depan akan lebih efektif efisien dan akuntabel, sehingga akan mampu memberi kontribusi terhadap pengurangan risiko bencana secara keseluruhan, dengan melibatkan semua komponen kebencanaan serta memaksimalkan pemberdayaan masyarakat secara keseluruhan. Dengan demikian model implementasi kebijakan ini dapat dijadikan model dan di replikasikan pada daerah dan karakteristik bencana yang lain, dan pada akhirnya akan memberikan manfaat kepada masyarakat dalam menghadapi bencana dan memberikan masukan kepada pemerintah dalam penanggulangan bencana

**DAFTAR PUSTAKA**

- Abarquez, I. and Murshed, Z. 2004. *Community Based Disaster Risk Management: Field Practitioner's Handbook*. ADPC: Bangkok
- Abdi Projo, 2010. *Pengertian Tentang Pemerintah Daerah*, <http://www.blogger.com>, diakses pada tanggal 10 Februari 2010
- Abdulkahar, Yuwono. Teguh, Admin. 2002. *Kebijakan Publik: Konsep dan Strategi*. Fisip Universitas Diponegoro, Semarang.
- ADPC. 2001. *Lessons Learned from Community Based Flood Mitigation and Preparedness Project in Cambodia*, AUDMP Working Paper No. 3.
- Affeltrnger, B., Alcedo., Amman, W.J., Arnold, M., 2006. *Living with Risk, "A Global Review of Disaster Reduction Initiatives"*. Buku terjemahan oleh MPBI (Masyarakat Penanggulangan Bencana Indonesia), Jakarta.
- Apriwan, 2011. *Teori Hijau: Alternatif dalam Perkembangan Teori Hubungan Internasional*. MULTIVERSA Vol. 2 No. 1 Februari
- Arikunto, S. dan Cepi. J. S. A. 2009. *Evaluasi Program Pendidikan: Pedoman Teoritis Praktis bagi Mahasiswa dan Praktisi Pendidikan*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Baiquni, 2006, *Strategi Penghidupan Di Masa Krisis*, Ideas Media Yogyakarta
- Bakornas PB. 2007. *Pedoman Penanggulangan Banjir Tahun 2007-2008*. Jakarta.
- Bappenas. 2007. *Peluncuran Buku Rencana Aksi Nasional Pengurangan Risiko Bencana Tahun 2006-2009*. Jakarta.
- Barry, John. 1994. *Theory and The State, Discursive Sustainability ; The State (and citizen) of Green Political Theory*, diakses dari <http://www.psa.ac.uk/cps/1994/barr.pdf> pada tanggal 20 Januari 2015
- BNPN, 2008. *Rencana Nasional Penanggulangan Bencana 2010-2014*
- Budiardjo, Mirriam. 2000. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Carter, W. Nick. 1991. *Disaster Management: A Disaster Manager's Handbook*. Manila: ADB
- Creswell, J. W. 1994. *Research Design: Qualitative and Quantitative Approaches*. California: SAGE Publications, Inc.

- CSO – NAD. 2007. *Laporan Kajian Strategis Program Civil Society Organization (CSO)*. Jakarta.
- Dunn, William N. 1981. *Public Policy Analysis: And Introduction*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall
- Dunn, William N. 2000. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Gadjahmada University Press.
- Dunn, William N. 2003. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Hanindita Graha Widya.
- Dye, T. R. 2008. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Ekowati, M. R. C. 2009. *Perencanaan, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan atau Program (Suatu Kebijakan Teoritis dan Praktis)*. Surakarta: Pustaka Cakra.
- Friedman, Marilyn M. 1998. *Keperawatan Keluarga; Teori dan Praktik*. Jakarta : EGC
- Gsottbauer, Elisabeth dan Van den Bergh, Jeroen C. J. M. 2010. *Environmental Policy Theory Given Bounded Rationality and Other-regarding Preferences*. Springer Science Business Media
- Haifani, 2008, *Manajemen Risiko Bencana (Studi Kasus Gempa Yogyakarta 27 Mei 2006)*. Jurnal Pusat pengkajian Sistem dan Teknologi Keselamatan
- Hapidah, Nur. 2013. *Pengaruh Program Hijau Bersih dan Sehat Terhadap Kualitas Lingkungan Hidup*. Jurnal Beraja Inti. Volume 2 Nomor 12
- Henry Mintzberg et al. (1998). *Strategy Safari, A Guided Tour Through The Wilds of Strategic Management* (New York, London, The Free Press)
- ISDR, 2004, *Living with Risk ” A Hundred Positive Examples of How People are Making The World Safer”* United Nation Publication, Geneva, Switzerland, 2004.
- Internet. [www.Suara Surabaya.net](http://www.SuaraSurabaya.net) <http://www.wikipedia.com>, *Pemangku Kepentingan*, diakses pada tanggal 10 Februari 2010.
- Kerlinger, F. N. 2002. *Asas-Asas Penelitian Behavioral Edisi Ketiga*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Kletz. 1993 *Lesson From Disaster: How Organiations Have No Memory And Accident Recur*. Institution of Chemical Engineers: Rugby, England

- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., Hill, M. 2007. *Public Policy Analysis*. Great Britain: The Policy Press University Bristol.
- Kusumanegara, Solahuddin. 2010. *Model dan Aktor Dalam Proses Kebijakan Publik*. Jakarta: Gava Media
- Mertokusumo, Sudikno. 2000, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta
- Moleong Lexy J, MA, DR, Prof, Metodologi Penelitian Kualitatif, Penerbit.: PT Remaja Rosdakarya, Bandung 1988.
- Meter, D. S. V. & Horn, C. E. V. 1975. *The Policy Implementation Process*. Ohio: SAGE Publications, Inc.
- Milles, M.B. and Huberman, M.A. (1984). *Qualitative Data Analysis*. London: Sage Publication
- Mulyana, Didik S dan Fredy Chandra. 2007. *Perencanaan Simulasi Untuk Meningkatkan Kesiapsiagaan Komunitas Dalam Menghadapi Bencana, Konferensi Nasional Pengelolaan Risiko Bencana Berbasis Komunitas ke V, Makassar, 5 – 8 Oktober 2009*
- Nasir, Haedar. 2008. *Bencana Dalam Ragam Pandangan (II)*. Majalah Suara Muhammadiyah
- Natori, Nasahiko. 2010. *A Guide Book for Tourism Based Community Development*. Osaka Japan: Publiser APTEC
- Neolaka, Amos. 2008. *Kesadaran Lingkungan*. Penerbit PT Rinika Cipta, Jakarta
- Neuman, W. L. 1997. *Social Research Methods: Quantitative and Qualitative Approaches*. Boston: Allyn & Bacon.
- Notoatmodjo, Soekidjo. (2007). *Kesehatan Masyarakat: Ilmu dan Seni*. Jakarta: Rineka Cipta
- Nugroho, Riant.D. 2008. *Kebijakan Publik : Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta: Kelompok Gramedia.
- Oppenheim, A.N. 1996. *Questionnaire Design and Attitude Measurement*. New York: Basic Books.
- Patterson, Matthew . 1996. *Green Political dalam Scoot Burchill dan Andrew Linklater* (ed), International Relation Theory, New York: St. Martin's Press. Inc, New York
- Patton, M.Q. (2001). *Qualitative Research and Evaluation Methods*. Thousand

Oaks, CA: Sage Publications.

Pelaksana Harian Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana (BAKORNAS PB). 2007. Pengenalan Karakteristik Bencana dan Upaya Mitigasinya di Indonesia. Jakarta

Purnaweni, Hartuti. 2014. *Kebijakan Pengelolaan Lingkungan Di Kawasan Kendeng Utara Provinsi Jawa Tengah*. Jurnal Ilmu Lingkungan. Vol. 12 Issue 1: 53-65

Putri, Dwi.NA. 2011. *Kebijakan Pemerintah Dalam Pengendalian Pencemaran Air Sungai Siak (Studi pada Daerah Aliran Sungai Siak Bagian Hilir)*. Jurnal Ilmu Politik dan Ilmu Pemerintahan, Vol. 1, No. 1,

Sadisun, 2004. *Manajemen Bencana: Strategi Hidup Di Wilayah Potensi Bencana*. Key Note Speaker Pada Lokakarya Kepedulian Terhadap Kebencanaan Geologi dan Lingkungan, Pusat Penelitian Dan Pengembangan Geologi, Bandung 2-3 Desember 2004

Sadisun, Imam. 2004. *Manajemen bencana: Strategi hidup di wilayah potensi bencana*. Key note speaker pada lokakarya Kepedulian Terhadap Kebencanaan Geologi dan Lingkungan, Pusat Penelitian dan Pengembangan Geologi, Bandung 2-3 Desember

Sarwidi. 2006. *Penanggulangan Bencana Gunung Merapi Berdasarkan Sistem Penanggulangan Bencana Nasional (The Management of Merapi Volcano Disaster Based On The National Disaster Management System)*. Seminar Nasional: Pengembangan Kawasan Merapi: Aspek Kebencanaan dan Pengembangan Masyarakat Pasca Bencana

Sedarmayanti, 1995. *Sumber Daya Manusia dan Produktivitas Kerja*, Ilham Jaya, Bandung

Sekaran, U. 1992. *Research Methods for Business: A Skill – Building Approach*. New York: Jhon Wiley & Sons, Inc.

Setiawan. 2011. Kajian Geologi Gunung Merapi. <http://geoinsight.wordpress.com/2010/06/09/kajian-geologi-gunungapi-merapi> [diakses pada 21 Agustus 2013)

Simonds J. O. 1983. Landscape Architecture McGraw -Hill Book Co. New York

Slamet, Margono, 2003. Membentuk Pola Perilaku Manusia Pembangunan, Bogor: IPB Press

Soerjadi. 1988. *Ilmu Lingkungan*. Penerbit ITB: Bandung

Soetomo., 2006, Strategi-Strategi Pembangunan Masyarakat, Yogyakarta: Pustaka Pelajar

- Solahuddin Kusumanegara dan Sofa Marwah, 2006. *Hand Out Mata Kuliah Metodologi Ilmu Politik* (Purwokerto: Jurusan Ilmu Politik FISIP Universitas Jenderal Soedirman), hal 22-23
- Subarsono, 2009. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Susanto. 2006. *Disaster Management Di Negeri Rawan Bencana*. PT Aksara
- Grafika Pratama : Jakarta. Sugiyono, 2008. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Sulis Setyawan. 2011. *Ironisme Penanganan Bencana di Indonesia*, Rimanews.com, diakses pada tanggal 10 Februari
- Sumekto, Didik Rinan. 2010. *Pengurangan Risiko Bencana Melalui Analisis Kerentanan Dan Kapasitas Masyarakat Dalam Menghadapi Bencana. Seminar Nasional: Pengembangan Kawasan Merapi : Aspek Kebencanaan dan Pengembangan Masyarakat Pasca Bencana*
- Syamsul, Maarif. 2007/2008. *Pedoman Penanggulangan Bencana Banjir*. Jakarta
- Tangkilisan, Hesel Nogi. 2003. *Implementasi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Lukman
- Tearfund, 2006, *Mainstreaming Disaster Risk Reduction, A Tool for Development Organisation*, Tearfund, 100 Church Road, Teddington, Middlesex, TW11 8QE, UK
- Tim Hayward. 1992. *Green Political Theory*, University Of Edinburd, diakses dari <http://www.psa.ac.uk/cps/1996/hayw.pdf> pada tanggal 20 Januari 2015
- Triutomo, Sugeng. 2007. *Pengenalan Karakteristi Bencana dan Upaya Mitigasi di Indonesia. Edisi II*, Bakornas PB, Jakarta
- Twigg John. 2007. *Karakteristik Masyarakat Tahan Bencana. DFID Disaster Risk Reduction Interagency Coordination Group*
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana
- Usman, H. dan Akbar, P. S. 2006. *Metodologi Penelitian Sosial*. Jakarta: PT BumiAksara
- Wibawa, S. 2011. *Politik Perumusan Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Widodo, J. 2011. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Malang: Bayumedia Publishing.

Wibawa, S., P dan Pramusinto, A. 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

Widodo, J. 2011. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Malang: Bayumedia Publishing.

Winarno, B. 2007. *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Yogyakarta: MediaPressindo.

### CURRICULUM VITAE

Nama	H Suhari.,A Per Pen.,MM
Tempat tanggal lahir	Blitar 02 Maret 1963
Agama	Islam
Alamat	Perumahan Griya Wonorejo Indah. Blog G No 19-20 Rt 36 RW 14 Wonorejo Kec Kedungjajang Kab. Lumajang 67218
Telepon	0334-885644 /081336212734
Email	<a href="mailto:kanghari_kumis@yahoo.com">kanghari_kumis@yahoo.com</a> / <a href="mailto:kanghariaperpen@gmail.com">kanghariaperpen@gmail.com</a>
Riwayat Pendidikan	SDN Kawedusan 2 Pongook Blitar
	SMP Satriya Kec. Srengat Blitar
	SPK Dep Kes RI Blitar
	Pendidikan Ahli Madya Keguruan Sutopo Surabaya
	S1/D4 Perawat Pendidik Fakultas Kedokteran Unair Sby
Riwayat Pekerjaan	S2 Magister Manajemen Universitas Gajayana Malang
	Perawat Kesehatan R Kulit & Kelamin RSSA Malang 1986
	Perawat Karantina Kantor Kesehatan pelabuhan Probolinggo 1986 - 1995
	Guru SPK Pemda Lumajang 1995 - 1998



	Kepala Sekolah TP Alquran AtTaqwa Wonorejo Lumajang
	Dosen Akper Pemkab Lumajang 1998-2017
	Pudir II dan III Akper Pemkab lumajang 2005 - 2010
	Dosen Prodi D3 Keperawatan Fakultas Keperawatan Universitas Jember 2017
Riwayat Organisasi	Sekretaris Persatuan Perawat Nasional Indonesia Kab. Probolinggo 1992
	Sekretaris Persatuan Perawat Nasional Indonesia Kab. Lumajang 2000
	Ketua DPD PPNI Kabupaten Lumajang 2016 s/d Sekarang
	Ketua Bidang Kesehatan dan Lingkungan Forum Pengurangan Resiko Bencana Kabupaten Lumajang 2017 s/d Sekarang

