

MODEL PENANGGULANGAN BENCANA SECARA INTEGRATIF YANG BERBASIS KEARIFAN BUDAYA LOKAL DI KABUPATEN PROBOLINGGO

by Praptining Sukowati

Submission date: 27-Jun-2020 10:47AM (UTC+0700)

Submission ID: 1350305157

File name: LAPORAN_AKHIR_PHB_BENCANA_2013.pdf (2.12M)

Word count: 29342

Character count: 205153

Bidang ilmu: **Sosial-Humaniora**

LAPORAN AKHIR
99
PENELITIAN HIBAH BERSAING



MODEL PENANGGULANGAN BENCANA
SECARA INTEGRATIF YANG BERBASIS KEARIFAN
BUDAYA LOKAL DI KABUPATEN PROBOLINGGO

54
Tahun Ke-1 dari Rencana 2 Tahun

Ketua:

Dr. Praptining Sukowati, SH., M.Si (0704026902)

Anggota:

Rochmad Effendy, B.HSc, M.Si. (0728126903)

Ir. Agus Subiyanto, MT (0712085403)

69

Dibiayai Oleh:

Kopertis Wilayah VII Jawa Timur, Kementerian Pendidikan Nasional,
sesuai dengan Surat Perjanjian Pelaksanaan Program Penelitian,
Nomor:088/SP2H/PDSTRL/K7/KL/III/2013, tanggal 08 Maret 2013.

UNIVERSITAS MERDEKA MALANG
AGUSTUS 2013

Halaman Pengesahan

Judul Penelitian : MODEL PENANGGULANGAN BENCANA SECARA INTEGRATIF YANG BERBASIS KEARIFAN BUDAYA LOKAL DI KABUPATEN PROBOLINGGO

Bidang Penelitian : Sosial-Humaniora

Ketua Peneliti


- a. Nama Lengkap : Dr. Praptining Sukowati, SH. MSi.
- b. NIP/NIK : 786/FS
- c. NIDN : 0704026902
- d. Jabatan Fungsional : Lektor Kepala
- e. Jabatan Struktural : Kepala Pusat Studi Lingkungan, Gender dan Bencana
- f. Fakultas/Jurusan : LPPM Universitas Merdeka Malang
- g. Pusat Penelitian : Jl. Terusan Raya Dieng 62-64 Malang
- h. Alamat Institusi : 0341 – 568395 / 564994
- i. Telp/Faks/E-mail

Waktu Penelitian : Tahun ke 1 dari rencana 2 tahun

Pembiayaan :


- a. Tahun pertama : Rp. 44.200.000,-
- b. Tahun kedua : Rp. 43.927.500,-
- c. Biaya dari instansi lain : -

Mengetahui,
Kepala LPPM UNMER Malang



Prof. Ir. Agus Suprpto, MSc., PhD.
NIDN.0707095801

Malang, Agustus 2013
Ketua Peneliti,



Dr. Praptining Sukowati, SH. MSi.
NIK. 786/FS

RINGKASAN

1. Identitas Peneliti

Ketua Peneliti	
a. Nama	: Dr. Praptining Sukowati, SH., M.Si
b. Jenis Kelamin	: Perempuan
c. NIDN	: 0704026902
d. Jabatan Fungsional	: Lektor Kepala
e. Fakultas /Program Studi	: FISIP / Ilmu Administrasi Negara
Anggota Peneliti	
a. Nama	: Rochmad Effendy, BHSc., M.Si
b. Jenis Kelamin	: Laki-Laki
c. NIDN	: 0728126903
d. Jabatan Fungsional	: Lektor
e. Fakultas /Program Studi	: Fisip/Komunikasi
Anggota Peneliti	
a. Nama	: Ir. Agus Subiyanto, M.Sc
b. Jenis Kelamin	: Laki-Laki
c. NIDN	: 0712085403
d. Jabatan Fungsional	: Lektor
e. Fakultas /Program Studi	: Teknik/Sipil

1. Latar Belakang

Berbagai Undang-Undang atau pun peraturan telah ditetapkan dalam upaya memberikan perlindungan kepada rakyat dari bencana, salah satunya adalah Undang-Undang No 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Walaupun regulasi telah disiapkan dan disahkan, namun kenyataannya dalam menghadapi permasalahan bencana belum ada kebijakan yang berpihak kepada masyarakat. Maka perlu merumuskan kembali model kebijakan penanggulangan secara integratif yang berpihak kepada masyarakat korban. Dalam arti, kebijakan penanggulangan bencana tersebut dapat mengatasi permasalahan yang terjadi terkait kebencanaan baik pra bencana, tanggap darurat, pasca bencana, maupun sampai dengan pemantauan dan evaluasi setelah terjadinya bencana. Demikian pula yang terjadi di Kabupaten Probolinggo, khususnya pada masyarakat desa Ngadisari, Kecamatan Sukapura, sebagai kawasan yang rawan bencana. Selama ini, kebijakan penanggulangan bencana bisa dikatakan kurang efektif dan kurang bisa diterima masyarakat, khususnya masyarakat yang berada di kawasan rawan bencana. Kebijakan penanggulangan bencana selama ini lebih cenderung “*top down*”, dan bersifat instruksi sehingga kurang bisa diterima oleh masyarakat. Adanya kearifan budaya lokal yang ada pada masyarakat kawasan rawan bencana perlu diangkat dan dikuatkan sehingga terjalin sinergitas dengan kebijakan penanggulangan bencana yang ada pada masyarakat kawasan rawan bencana tersebut. Dengan demikian akan terjalin hubungan yang harmonis antara pemerintah dan masyarakat dalam rangka pengurangan resiko bencana yang terjadi di daerah rawan bencana.

2. Tinjauan Pustaka

Penelitian ini menggunakan konsep kebijakan untuk menganalisis kebijakan penanggulangan bencana alam selama ini, khususnya kebijakan kebencanaan di Pemerintah Kabupaten Probolinggo. Disamping itu juga konsep kearifan lokal, yaitu kebijakan yang bersandar pada filosofi nilai-nilai, etika, cara-cara dan perilaku yang melembaga secara tradisional. Kearifan lokal adalah nilai yang dianggap baik dan benar sehingga dapat bertahan dalam waktu yang lama dan bahkan melembaga. Adat kebiasaan pada dasarnya teruji secara alamiah dan bernilai baik, karena kebiasaan tersebut merupakan tindakan sosial yang berulang-ulang dan mengalami penguatan (*reinforcement*). Selanjutnya dalam rangka menganalisis implementasi kebijakan bencana yang berjalan selama ini digunakan konsep kebijakan berbasis masyarakat khususnya masyarakat yang berada di daerah rawan bencana.

160

3. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan strategi pengembangan institusi dengan menggunakan metode pendekatan diskriptif kualitatif dan paradigma naturalisme serta menggunakan logika induktif abstraktif yang bertitik tolak dari khusus ke umum. Analisis data dilakukan sejak awal dan sepanjang proses penelitian berlangsung, sehingga setiap langkah selalu terkait dengan langkah yang lain. Prosedur analisis data menggunakan model FGD (*Focus Group Discussion*), yang diharapkan dapat mengidentifikasi, menganalisis, mendiskripsikan dan menginterpretasikan fenomena-fenomena yang berkaitan dengan permasalahan kebencanaan secara partisipatif. Objek penelitian adalah kajian kearifan budaya lokal yang ada pada masyarakat Tengger, di Desa Ngadisasri, Kecamatan Sukapura, Kabupaten Probolinggo pada waktu terjadi bencana letusan gunung Bromo. Subjek penelitian adalah Pemerintah Kabupaten Probolinggo, khususnya BPBD Kabupaten Probolinggo, sebagai pelaksana teknis kebijakan penanggulangan bencana di Kabupaten Probolinggo serta masyarakat yang berada di daerah rawan bencana.

4. Hasil Yang Dicapai

- 1) Kebijakan penanggulangan bencana di Kabupaten Probolinggo masih belum dilaksanakan dengan optimal, disamping karena faktor sumber daya manusia, kelembagaan, anggaran, juga karena faktor komitmen pemerintah daerah dalam penguatan kebijakan kebencanaan yang berbasis masyarakat.
- 2) Adanya perubahan paradigma bahwa masalah bencana bukan merupakan masalah penting untuk mendapat prioritas perhatian pemerintah. Yang ditunjukkan dengan adanya partisipasi aktif masyarakat khususnya yang berada di daerah rawan bencana dalam rangka pengurangan resiko bencana.
- 3) Adanya sumber daya manusia kebencanaan yang masih rendah. Hal ini disebabkan oleh belum adanya perencanaan kebijakan kebencanaan yang berkelanjutan yang mantap, disamping lemahnya kelembagaan dan pola koordinasi antara instansi terkait penanganan bencana.
- 4) Adanya model dalam kebijakan penanganan dapat menggugah kesadaran masyarakat akan potensi bencana yang ada. Dengan adanya pendekatan berbasis masyarakat maka akan semakin mendekatkan pemahaman masyarakat di daerah rawan bencana terhadap dampak bencana dalam rangka pengurangan resiko bencana (PRB) yang akhirnya masyarakat korban atau masyarakat yang tinggal di

daerah rawan bencana akan lebih siap dan lebih cerdas dan tanggap dalam menghadapi bencana.

5. Kesimpulan

- 1) Penanganan kebencanaan haruslah mengacu kepada prinsip-prinsip penyelenggaraan negara yang bersifat *good and clean governance*. Menggunakan *prinsip good governance*, titik tekannya (*emphasize*) yang mengandung kesadaran sustainable (berkelanjutan). Untuk itu diperlukan adanya penanganan bencana yang efektif dan efisien dilandasi dengan kepemimpinan yang proaktif, mempunyai *sense of* serta didasari adanya hubungan antar manusia yang baik, yang mengintegrasikan prinsip perlanjutan ekosistem. Dalam sistemnya tersebut akan menuju pada pemberdayaan masyarakat dan peningkatan kualitas hidup bersama di daerah.
- 2) Perlu diperhatikan pada adanya penempatan struktur organisasi yang tepat sesuai dengan tingkat penanggulangan bencana (dari sebelum, saat dan setelah terjadi bencana) yang berbeda tingkatannya). Disamping adanya kejelasan tugas, tanggung jawab dan otoritas dari masing-masing komponen/ lembaga terkait yang terus menerus dilakukan secara lintas program dan lintas sektor mulai saat persiapan, saat terjadinya bencana dan pasca bencana.
- 3) Model dalam kebijakan penanganan bencana berbasis masyarakat yang integratif perlu terus dikembangkan untuk menjawab kebutuhan dalam mengembalikan akses dan kontrol masyarakat yang terkena dampak bencana, sebagai jalan utama untuk mengurangi korban bencana.
- 4) Kebijakan penanganan bencana akan dapat berjalan baik jika masyarakat mengerti dan sadar akan posisinya. Sehingga diperlukan langkah dan strategi pendekatan dalam rangka mengurangi resiko terjadinya bencana yang berbasis masyarakat.

Puji syukur kami panjatkan kehadirat Tuhan Yang Mahas Esa karena kuasa dan limpahan-Nya kami telah dapat menyelesaikan Laporan Akhir Penelitian Hibah Bersaing dengan judul **“Model Penanggulangan Bencana Secara Integratif yang Berbasis Kearifan Budaya Lokal di Kabupaten Probolinggo”**. Kabupaten Probolinggo Provinsi Jawa Timur tergolong sebagai salah satu daerah di Indonesia yang rawan bencana. Namun penanganan bencana selama ini masih dikatakan memprihatinkan. Walaupun telah ada regulasi Penanganan Bencana, namun kenyataannya belum bisa dilaksanakan secara konsisten. Implementasi kebijakan manajemen penanganan bencana yang dilakukan masih terkesan kurang optimal dan profesional. Penelitian ini menganalisis dan mendiskripsikan tentang peran pemerintah daerah dalam implementasi kebijakan kebencanaan masih belum optimal. Kebijakan kebencanaan umumnya masih bersifat instruksi, sehingga pelayanan dasar belum terlaksana dengan baik, yang berdampak pada masyarakat yang kena dampak bencana. Sehingga diperlukan model kebijakan penanganan bencana secara integratif yang berbasis masyarakat.

Model penanganan yang berbasis masyarakat, yaitu menuju masyarakat yang mampu mandiri, mampu mengenali ancaman bahaya di lingkungannya, dan mampu menolong diri sendiri merupakan model kebijakan penanganan bencana yang dirasa efisien, dan sesuai dengan kondisi masyarakat dalam kerangka menciptakan integrasi dan efektifitas. Adanya kemandirian masyarakat di daerah rawan bencana, adanya kerjasama antar daerah dan antar sektor, serta adanya kelembagaan yang khusus menangani bencana alam di daerah, saat ini sangat diperlukan untuk menentukan efektivitas dan keberhasilan penanganan bencana di daerah.

Ucapan terimakasih yang sebesar-besarnya saya sampaikan kepada:

- 1) Kopertis Wilayah VII Jawa Timur, Kementerian Pendidikan Nasional, yang memberikan kesempatan kami untuk melaksanakan kegiatan penelitian ini.
- 2) Rektor Universitas Merdeka Malang, yang telah memberikan motivasi dan fasilitasi selama pelaksanaan kegiatan penelitian ini.
- 3) Kepala LPPM Universitas Merdeka Malang yang memberikan motivasi dan fasilitasi selama pelaksanaan kegiatan penelitian ini.
- 4) Dekan FISIP Universitas Merdeka Malang yang telah memberikan motivasi dan kesempatan melakukan penelitian ini.
- 5) Pemerintah Kabupaten Probolinggo khususnya Badan Penanggulangan Bencana Daerah yang telah memberikan informasi dan data berharga dalam penelitian ini.
- 6) Tokoh masyarakat adat dan masyarakat yang tinggal di daerah rawan bencana yang telah berkenan memberikan masukan dan data-data primer yang sangat berharga bagi penelitian ini.
- 7) Pihak lain yang telah membantu peneliti selama melakukan penelitian ini sehingga semua berjalan dengan baik dan lancar.

Semoga penelitian ini bermanfaat bagi kita semua dalam rangka meminimalisir korban bencana di daerah rawan bencana.

Malang, 4 September 2013
Peneliti

DAFTAR ISI

54	Halaman Pengesahan	139
	Ringkasan	ii
	Prakata	v
	Daftar Isi	vi
	Datar Tabel	vii
	Daftar Gambar	viii
	Daftar Lampiran.....	ix
	Abstrak.....	x
BAB I	PENDAHULUAN	1
	1.1. Latar Belakang	1
BAB II	TINJAUAN PUSTAKA	4
	2.1. Kebijakan Penanggulangan Bencana Alama di Daerah Rawan Bencana	4
	2.2. Kearifan Budaya Lokal	24
	2.3. Masyarakat Tengger yang tinggal di Kawasan Rawan Bencana	27
	2.4. Kebijakan Penanggulangan Bencana yang berbasis Kearifan Budaya Lokal.....	30
	2.5. Pentingnya Model Kebijakan Penanggulangan Bencana secara Integratif yang berbasis Kearifan Budaya Lokal.....	33
BAB III	TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN	41
	3.1. Tujuan Penelitian	41
	3.2. Manfaat Penelitian.....	41
BAB IV	METODE PENELITIAN	44
	4.1. Kerangka Konseptual	44
	4.2. Lokasi Penelitian	45
	4.3. Jensi Penelitian	45
	4.4. Metode Pengumpulan Data	46
	4.5. Teknik Analisa Data	47
	4.6. Tahapan/Pelaksanaan Kegiatan	47
BAB V	HASIL YANG DICAPAI	51
	5.1. Kebijakan Penanganan Bencana Alam Secara <i>Integratif</i> Yang Berbasis <i>Kearifan budaya lokal</i> Di Kabupaten Probolinggo, Provinsi Jawa	

Timur	51
5.2. Peran Birokrasi Pemerintah Daerah dalam Menangani Bencana Alam di Daerah Rawan Bencana secara Integratif yang Berbasis Kearifan budaya lokal	67
5.3. Kendala-Kendala Yang Tejadi Dalam Penanganan Bencana Alam Di Daerah Rawan Bencana Secara <i>Integratif</i> Yang Berbasis <i>Kearifan budaya lokal</i> Di Kabupaten Probolinggo, Provinsi Jawa Timur	77
BAB VI RENCANA TAHAPAN BERIKUTNYA	80
BAB VII KESIMPULAN DAN SARAN	82
7.1. Kesimpulan	82
7.2. Saran	83
DAFTAR PUSTAKA	85

DAFTAR TABEL

Tabel 1	: Penduduk Rawan Bencana di Provinsi Jawa Timur.....	5
Tabel 2	: Empat Pilar Kearifan Lokal Terhadap Kesiapan Warga Menghadapi Bencana	32
Tabel 3	: Tahapan Kegiatan.....	48

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1	: Daerah Rawan Bencana Provinsi Jawa Timur.....	4
Gambar 2	: Daerah Rawan Bencana gunung Bromo Kabupaten Probolinggo.....	6
Gambar 3	: Penyelenggaraan Kebijakan Penanggulangan Bencana.....	8
Gambar 4	: Siklus Kebijakan Penanggulangan Bencana	9
Gambar 5	: Siklus PenangananBencana.....	16
Gambar 6	: Paradigma Kebijakan Penanggulangan Bencana Alam	23
Gambar 7	: Masyarakat Tengger dalam salah satu Upacara Adat	29
Gambar 8	: Prosedur dan Teknik Pengumpulan Data.....	47
Gambar 9	: Kerangka Konseptual Penelitian	50
Gambar 10	: Kebijakan Penanganan Bencana dalam Pembangunan.....	52
Gambar 11	: Tahapan Menejemen Penanganan Bencana	53
Gambar 12	: Upaya Pengurangan Resiko Bencana	54
Gambar 13	: Paradigma Penanganan Bencana	55
Gambar 14	: Penanganan Bencana dititikberatkan Upaya Pencegahan Mitigasi dan Kesiapsiagaan.....	65
Gambar 15	: Tujuan penanganan bencana	66
Gambar 16	: Komponen Reformasi SDM Birokrasi.....	71
Gambar 17	:	81

DAFTAR LAMPIRAN

Foto-Foto Kegiatan

Log Book Kegiatan

Log Book Keuangan

ABSTRAK

Berbagai undang-undang atau pun peraturan telah ditetapkan dalam upaya memberikan perlindungan kepada rakyat dari bencana, salah satunya adalah Undang-Undang No 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Walaupun regulasi telah disiapkan dan disahkan, namun kenyataannya dalam menghadapi permasalahan bencana belum ada kebijakan yang berpihak kepada masyarakat. Maka perlu merumuskan kembali model kebijakan penanggulangan secara integratif yang berpihak kepada masyarakat korban. Dalam arti, kebijakan penanggulangan bencana tersebut dapat mengatasi permasalahan yang terjadi terkait kebencanaan baik pra bencana, tanggap darurat, pasca bencana, maupun sampai dengan pemantauan dan evaluasi setelah terjadinya bencana. Demikian pula yang terjadi di Kabupaten Probolinggo, khususnya pada masyarakat desa Ngadisari, Kecamatan Sukapura, sebagai kawasan yang rawan bencana letusan gunung berapi (gunung Bromo). Selama ini, kebijakan penanggulangan bencana bisa dikatakan kurang efektif dan kurang bisa diterima masyarakat, khususnya masyarakat yang berada di kawasan rawan bencana. Kebijakan penanggulangan bencana selama ini lebih cenderung “top down”, dan bersifat instruksi sehingga kurang diterima oleh masyarakat. Adanya kearifan budaya lokal yang ada pada masyarakat kawasan rawan bencana perlu diangkat dan dikuatkan sehingga terjalin sinergitas dengan kebijakan penanggulangan bencana yang ada pada masyarakat kawasan rawan bencana tersebut. Dengan demikian akan terjalin hubungan yang harmonis antara pemerintah dan masyarakat sehingga akan mempermudah dalam mengatasi permasalahan kebencanaan yang terjadi di kawasan rawan bencana tersebut.

Tujuan penelitian adalah 1) menganalisis sejauh mana efektivitas kebijakan penanggulangan bencana alam dalam meminimalisir korban di kawasan rawan bencana, 2) menganalisis bagaimana model penanggulangan bencana alam secara integratif berbasis kearifan budaya lokal dapat mengurangi adanya korban jiwa atau materiil di kawasan rawan bencana 3) Menganalisis faktor-faktor pendorong dan penghambat dalam pelaksanaan kebijakan penanggulangan bencana secara integratif yang berbasis kearifan budaya lokal sehingga dapat diterima masyarakat dalam rangka meminimalisir jumlah korban.

Penelitian ini merupakan strategi pengembangan institusi dengan menggunakan metode pendekatan diskriptif kualitatif dan paradigma naturalis serta menggunakan logika induktif abstraktif yang bertitik tolak dari khusus ke umum. Analisis data dilakukan sejak awal dan sepanjang proses penelitian berlangsung, sehingga setiap langkah selalu terkait dengan langkah yang lain. Prosedur analisis data menggunakan model FGD (*Focus Group Discussion*), yang diharapkan dapat mengidentifikasi, menganalisis, mendiskripsikan dan menginterpretasikan fenomena-fenomena yang berkaitan dengan permasalahan kebencanaan secara partisipatif.

Objek penelitian adalah kajian kearifan budaya lokal yang ada pada masyarakat Tengger, di Desa Ngadisari, Kecamatan Sukapura, Kabupaten Probolinggo pada waktu terjadi bencana. Subjek penelitian adalah Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Provinsi Jawa Timur dan Pemerintah Kabupaten Probolinggo, khususnya BPBD Kabupaten Probolinggo, sebagai pelaksana teknis kebijakan penanggulangan bencana di Kabupaten Probolinggo, Tokoh masyarakat dan masyarakat Tengger Kabupaten Probolinggo.

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Kabupaten Probolinggo merupakan salah satu daerah yang ditetapkan sebagai daerah rawan bencana di wilayah Provinsi Jawa Timur. Disahkannya Undang-Undang RI No 24 Tahun tentang Penanggulangan Bencana, dan Undang Undang No 21 tahun 2008 tanggal tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, tidak berarti masalah penanggulangan bencana selesai, namun hal ini merupakan permulaan dari suatu kebijakan pemerintah yang harus dikaji lebih mendalam. Dimana pemerintah perlu menyiapkan kebijakan penanggulangan bencana yang profesional. Dalam arti, kebijakan bencana tersebut dapat mengatasi permasalahan yang terjadi terkait dengan pra bencana, tanggap darurat, pasca bencana, sampai dengan pemantauan dan evaluasi setelah terjadinya bencana. Selama ini, kebijakan penanggulangan bencana yang ada bisa dikatakan masih memprihatinkan.

Walaupun telah disahkannya UU Penanggulangan Bencana ataupun kebijakan terpadu sejenis yang berkekuatan hukum untuk menangani bencana dan pengungsi (semacam *disaster management act*). Namun kenyataannya belum dilaksanakan secara konsisten, kita masih melihat banyak kejadian yang terkait pelaksanaan kebijakan bencana yang kurang profesional. Penanganan bencana letusan gunung berapi Bromo yang terjadi di Kabupaten Probolinggo adalah salah satu contoh adanya ketidak mampuan pemerintah daerah dalam menghadapi dan mengatasi permasalahan bencana di daerah rawan bencana. Tentunya Pemerintah Kabupaten Probolinggo sudah tidak seharusnya bertaruh lagi untuk masalah tersebut. Tidak ada alternatif lain bagi Pemerintah Kabupaten Probolinggo saat ini selain merumuskan kebijakan penanggulangan bencana yang komprehensif dan integratif. Program-program serta kegiatan-kegiatan kesiap siagaan terhadap bencana harus segera dirintis dan dikembangkan. Pendidikan sadar bencana dan latihan menghadapi bencana mesti segera dibiasakan, dan yang terpenting adalah kebijakan penanggulangan bencana yang berpihak kepada masyarakat mesti segera dirumuskan dan dikuatkan kembali.

Dengan melihat kebijakan penanggulangan bencana sebagai sebuah kepentingan masyarakat, maka kita dapat berharap berkurangnya korban nyawa dan kerugian harta benda. Dan yang terpenting dari kebijakan penanggulangan bencana adalah, adanya suatu langkah konkrit dalam mengendalikan bencana sehingga korban yang tidak kita harapkan dapat terselamatkan dengan cepat dan tepat, dan upaya untuk pemulihan pasca bencana juga dapat dilakukan sesegera mungkin. Pengendalian tersebut bisa dimulai dengan membangun kesadaran kritis masyarakat di daerah rawan bencana dan kelembagaan kebencanaan yang ada di daerah, menciptakan proses perbaikan total atas pengelolaan bencana, penegasan untuk lahirnya kebijakan lokal yang bertumpu pada kearifan budaya lokal.

Suku Tengger, yang tinggal di desa Ngadipura, Kecamatan Sukapura, Kabupaten Probolinggo adalah salah satu masyarakat yang tinggal di daerah rawan bencana di Kabupaten Probolinggo. Adanya budaya lokal yang kuat pada masyarakat Tengger merupakan salah satu kendala pemerintah Kabupaten Probolinggo dalam mengevakuasi korban pada waktu terjadi bencana gunung Bromo. Hal ini salah satunya disebabkan karena pemerintah Kabupaten Probolinggo kurang memahami pola pikir masyarakat Tengger tersebut. Disamping kurang adanya pola komunikasi yang baik.

Masyarakat Tengger yang masih memiliki citra agraris yang kuat dan belum terkontaminasi oleh citra komunitas virtual. Bagi suku Tengger, gunung Bromo memiliki sejarah penting dalam kehidupan suku Tengger. Karena gunung yang memiliki ketinggian 2.329 dianggap telah memberikan berkah kehidupan yang cukup besar bagi Suku Tengger. Suku Tengger menganggap gunung Bromo adalah gunung suci, sehingga aktivitas dan kehidupan suku Tengger tidak bisa dipisahkan dengan gunung Bromo. Saat itu suku Tengger sudah mengetahui bahwa aktivitas gunung Bromo meningkat dan mengeluarkan erupsi beberapa kali selama beberapa waktu lalu, namun sejauh itu masih dianggap aman. Warga Tengger yang hidup di lereng Gunung Bromo tidak panik terhadap peningkatan aktivitas Gunung Bromo karena mereka yakin, erupsi Bromo tidak akan membahayakan warga yang tinggal di lereng Bromo.

Adanya budaya kearifan lokal yang ada pada Masyarakat Tengger dalam menghadapi bencana tersebut menjadikan mereka begitu percaya bahwa gunung Bromo akan selalu memberikan berkah bukan kemurkaan kepada mereka. Sehingga pada waktu terjadi bencana letusan gunung Bromo yang baru lalu mereka cenderung tidak mau atau untuk dievakuasi. Hal ini sangat menyulitkan pemerintah khususnya pemerintah Kabupaten Probolinggo dalam melaksanakan kebijakan penanggulangan bencana di kawasan bencana tersebut. Dari kejadian tersebut menunjukkan bahwa adanya kebijakan penanggulangan bencana yang sentralis dan cenderung bersifat “*top down*” ternyata sangat menyulitkan para petugas teknis dalam melaksanakan tugas mereka. Sehingga diperlukan pendekatan khusus dalam memahami budaya masyarakat Tengger sebagai kawasan rawan bencana gunung Bromo.

Dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Probolinggo perlu menyiapkan model kebijakan penanggulangan bencana yang lebih profesional, yang integratif dan berbasis kearifan budaya lokal, sebagai salah satu solusi dalam mengatasi permasalahan kebencanaan yang terjadi di daerah, dan dalam rangka meminimalisir jumlah korban dan jumlah kerusakan yang terjadi akibat bencana alam. Dengan demikian suku Tengger yang berada di kawasan rawan bencana gunung Bromo akan lebih siap dan mandiri dalam menghadapi bencana letusan gunung Bromo. Terlepas dari kenyataan bahwa bencana alam adalah bagian dari takdir Illahi, sehingga seringkali tak bisa dicegah, namun manusia memiliki kekuatan akal dan pengetahuan yang semestinya bisa dimaksimalkan untuk mereduksi atau meminimalisir bahaya (*damages*) bencana alam.

Untuk itu perlu menyiapkan kebijakan penanggulangan bencana. Dalam arti, kebijakan penanggulangan bencana tersebut dapat mengatasi permasalahan yang terjadi terkait dengan pra bencana, tanggap darurat, penanggulangann pasca bencana, sampai dengan pemantauan dan evaluasi setelah terjadinya bencana. Keberhasilan ataupun kegagalan dalam melaksanakan reformasi sangat dipengaruhi oleh keberhasilan atau kegagalan reformasi di bidang-bidang lainnya, termasuk dalam reformasi kebijakan penanggulangan bencana.

Selama ini peran pemerintah dalam mewujudkan visi dan misi realitanya masih belum memenuhi tuntutan masyarakat, dalam hal ini belum terencana secara sistemik, ataupun komprehensif, dan terkesan adanya durasi jangka panjang, dimana setiap ganti

Pemerintah, maka akan dimulai dari awal kembali, begitu seterusnya. Peran pemerintah daerah seringkali kurang relevan antara aturan dan implementasi yang terjadi di lapangan.

Akibatnya terjadi benturan antara kepentingan masyarakat, kepentingan antar daerah dan kepentingan antar instansi, sehingga peran pemerintah daerah menjadi kurang maksimal dan kurang efektif yang berdampak pada kurang diperhatikannya kesadaran masyarakat untuk mandiri dalam menghadapi setiap masalah kebencanaan. Sehingga dalam melaksanakan kebijakan penanggulangan bencana diperlukan langkah konkrit dan terkoordinasi ¹⁵⁷ antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yang selama ini dirasa kurang terintegrasi. Sehingga tidak ada alternatif lain selain segera merumuskan kembali kebijakan penanggulangan bencana secara integratif yang berbasis kearifan budaya lokal.

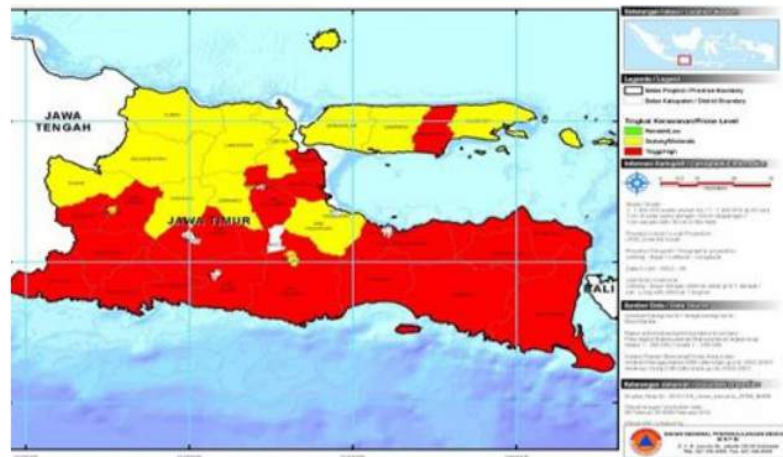
BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Kebijakan Penanggulangan Bencana Alam di Daerah Rawan Bencana

Menurut UU No 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, yang dinamakan rawan bencana adalah kondisi atau karakteristik geologis, biologis, hidrologis, klimatologis, geografis, sosial, budaya, politik, ekonomi, dan teknologi pada suatu wilayah untuk jangka waktu tertentu yang mengurangi kemampuan mencegah, meredam, mencapai kesiapan, dan mengurangi kemampuan untuk menanggapi dampak buruk bahaya tertentu. Sedangkan bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam, manusia dan atau oleh keduanya yang mengakibatkan korban penderitaan manusia, kerugian harta benda, kerusakan lingkungan, kerusakan sarana dan prasarana, fasilitas umum, serta menimbulkan gangguan terhadap tata kehidupan dan penghidupan masyarakat. Selanjutnya yang dimaksud dengan daerah rawan bencana adalah daerah dimana ditinggali oleh masyarakat dengan kondisi atau karakteristik geologis, biologis, hidrologis, klimatologis, geografis, sosial, budaya, politik, ekonomi, dan teknologi pada suatu wilayah untuk jangka waktu tertentu yang mengurangi kemampuan mencegah, meredam, mencapai kesiapan, dan mengurangi kemampuan untuk menanggapi dampak buruk bahaya tertentu. Adapun daerah rawan bencana di Provinsi Jawa Timur digambarkan sebagai berikut:

Gambar-1:

Daerah Rawan Bencana Provinsi Jawa Timur



Dari peta daerah rawan bencana tersebut diatas, juga meliputi sebaran jumlah penduduk yang tinggal di daerah rawan bencana, sebagai berikut:

Tabel-1:
Penduduk Rawan Bencana di Provinsi Jawa Timur

Masyarakat Yang Tinggal di Daerah Rawan Bencana				
No	Nama Kab/Kota	Jumlah		
		2011	2012	2013
1	Kab. Pacitan	10.830	13199	
2	Kab. Ponorogo	12.341	9154	
3	Kab. Trenggalek	16.238	19820	
4	Kab. Tulungagung	5.399	3255	
5	Kab. Blitar	5.792	31069	
6	Kab. Kediri	7.268	7266	
7	Kab. Malang	807	807	
8	Kab. Lumajang	2.868	1324	
9	Kab. Jember	3.556	3729	
10	Kab. Banyuwangi	438	829	
11	Kab. Bondowoso	684	1256	
12	Kab. Situbondo	7.939	7939	
13	Kab. Probolinggo	5.557	5357	
14	Kab. Pasuruan	37.550	3273	
15	Kab. Sidoarjo	16	8	
16	Kab. Mojokerto	80.774	13202	
17	Kab. Jombang	1.561	369	
18	Kab. Nganjuk	20.225	3008	
19	Kab. Madiun	1.338	1423	
20	Kab. Magetan	1.432	1872	
21	Kab. Ngawi	5.526	5526	
22	Kab. Bojonegoro	42.027	42055	
23	Kab. Tuban	4.748	5835	
24	Kab. Lamongan	5.054	3467	
25	Kab. Gresik	2.033	2460	
26	Kab. Bangkalan	3.789	3389	
27	Kab. Sampang	2.379	2556	
28	Kab. Pamekasan	5.061	5304	
29	Kab. Sumenep	709	309	
30	Kota Kediri	96	16	
31	Kota Blitar	21	-	
32	Kota Malang	1.423	122	
33	Kota Probolinggo	-	-	
34	Kota Pasuruan	372	-	
35	Kota Mojokerto	224	424	
36	Kota Madiun	-	-	
37	Kota Surabaya	880	-	
38	Kota Batu	-	25	
39	Jumlah	296.955	208352	

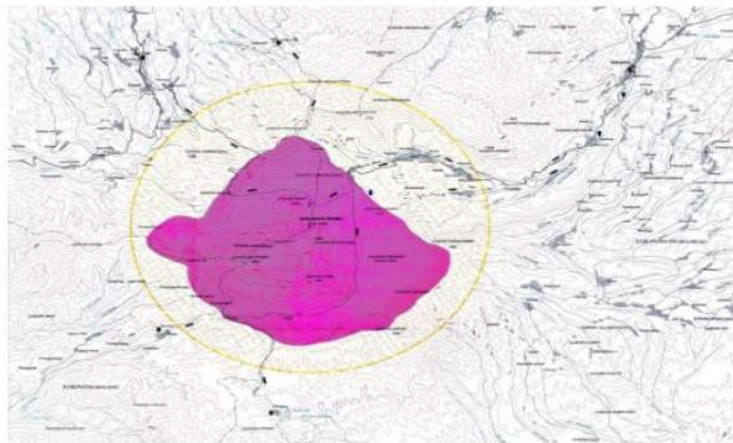
Sumber: Praptining Sukowati, 2013

Penduduk rawan bencana adalah masyarakat yang tinggal di daerah rawan bencana atau masyarakat yang tinggal di kawasan yang sering atau berpotensi tinggi mengalami bencana alam. Menurut Undang-Undang No 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, yaitu kondisi atau karakteristik geologis, biologis, hidrologis, klimatologis, geografis, sosial, budaya, politik, ekonomi, dan teknologi pada suatu wilayah untuk jangka

waktu tertentu yang mengurangi kemampuan mencegah, meredam, mencapai kesiapan, dan mengurangi kemampuan untuk menanggapi dampak buruk bahaya tertentu. Dari tabel-1 tersebut diatas terlihat bahwa Kabupaten Probolinggo adalah termasuk daerah rawan bencana di wilayah Jawa Timur, dimana gunung Bromo berada di wilayah kabupaten Probolinggo. Daerah rawan bencana gunung Bromo Kabupaten Probolinggo adalah sebagai berikut:

Gambar-2:

Daerah Rawan Bencana gunung Bromo Kabupaten Probolinggo



Sumber: Pemerintah Kabupaten Probolinggo

Dalam hal ini ²² Pusat Vulkanologi dan Mitigasi Bencana Geologi (PVMBG) membagi dua kawasan rawan bencana berkaitan dengan peningkatan status Gunung Bromo di Jawa Timur. Dua kawasan rawan bencana tersebut adalah :

- 1) Kawasan Rawan Bencana I, di peta ditandai dengan line buffer berwarna kuning. Kawasan ini rawan dengan hujan abu dan lontaran batu pijar akibat dari letusan gunung.
- 2) Kawasan Rawan Bencana II, di peta ditandai dengan *hatching* berwarna merah. Kawasan ini rawan dengan terjangan awan panas, aliran lava dan lontaran batu pijar.
- 3) Sedangkan beberapa desa yang masuk rawan bencana diantaranya Desa Ngadisari, Wonotoro dan Wonokerto yang berada pada kawasan rawan bencana I.

Tipologi Daerah Rawan Bencana (DRB) ditentukan berdasarkan parameter karakteristik kawasan dan tingkat resiko bahaya. Sedangkan tingkat resiko DRB terbagi

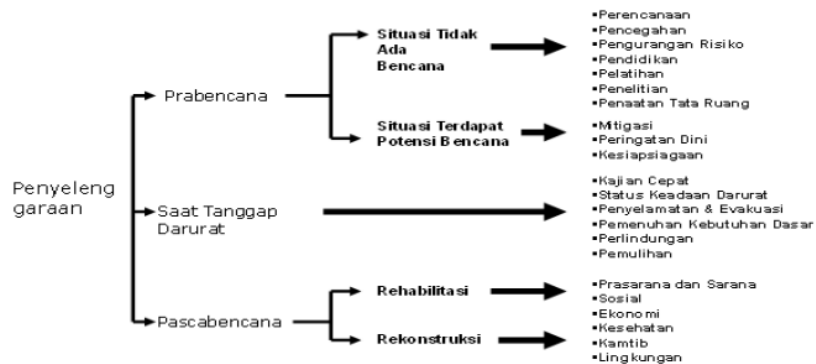
menjadi tiga meliputi DRB beresiko tinggi, DRB beresiko sedang dan DRB beresiko rendah.

¹¹⁷ Sesuai dengan kebijakan otonomi daerah, garis depan yang dimaksud dalam pelaksanaan kebijakan penanggulangan bencana di daerah adalah kabupaten/kota. Dalam hal cakupan wilayah yang berpotensi atau yang sudah terkena bencana terdiri dari dua atau lebih kabupaten/kota, atau intensitas bencana tidak tertangani oleh yang bersangkutan, maka penanggulangan bencana tersebut menjadi tanggungjawab pemerintah propinsi. Sedangkan dalam hal luasan wilayah yang berpotensi atau yang sudah terkena bencana terdiri dari dua atau lebih propinsi, atau intensitas bencana tidak tertangani oleh yang bersangkutan, maka kebijakan penanggulangan bencana menjadi tanggungjawab pemerintah pusat, termasuk dalam pngerahan sumberdaya dan pelaksanaan tanggap darurat.

⁹² Dalam konsep demokrasi, kebijakan pemerintah tidak hanya ide atau pendapat para pejabat yang mewakili rakyat, tetapi opini publik juga mempunyai porsi yang seimbang dengan pemerintah untuk mewarnai dan tercermin dengan kebijakan yang dibuat. Pembuat kebijakan publik yaitu para pejabat publik, termasuk para pejabat pemerintah (*publik bureucrats*), mempunyai tugas memikirkan dan memberikan pelayanan demi kebijakan publik (*publik good*). Dalam hal ini menurut pendapat *Fisterbusch*, membagi kebijakan publik itu dalam 5 unsur, meliputi: ⁸⁸ 1) keamanan (*security*), 2) hukum dan ketertiban umum (*law and order*), 3) keadilan (*justice*), 4) kebebasan (*liberty*), dan 5) kesejahteraan sosial (*social welfare*).

⁹ Kebijakan penanggulangan bencana merupakan segala upaya dan kegiatan yang dilakukan meliputi kegiatan pencegahan, mitigasi (penjinakan), kesiapsiagaan pada saat sebelum terjadinya bencana, penyelamatan pada saat terjadinya bencana, serta rehabilitasi dan rekonstruksi pada masa pasca bencana.

Gambar-3:
Penyelenggaraan Kebijakan Penanggulangan Bencana



Sumber: BPBD Provinsi Jawa Timur, 2010

Kebijakan penyelenggaraan penanggulangan bencana merupakan tanggung jawab dan wewenang Pemerintah dan pemerintah daerah, yang dilaksanakan secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh. 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.

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. Pelaksanaan kebijakan penanggulangan bencana dilaksanakan dengan memberikan kesempatan secara luas kepada semua lembaga yang peduli dengan masalah kebencanaan yang meliputi tahap pra bencana, saat tanggap darurat, dan pasca bencana. Pada saat tanggap darurat, kegiatan penanggulangan bencana selain didukung dana APBN dan APBD juga disediakan dana siap pakai dengan pertanggungjawaban melalui mekanisme khusus, dengan 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.

Gambar-4:
167 Siklus Penanggulangan Bencana



Sumber: BPBD Provinsi Jawa Timur, 2010

128 Menurut Undang-Undang No. 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana siklus dalam pelaksanaan kebijakan penanggulangan telah bergeser dari paradigma responsive (terpusat pada tanggap darurat dan pemulihan) ke preventif (pengurangan risiko dan kesiapsiagaan). Kebijakan penanggulangan bencana yang saat ini dikembangkan baik di tingkat nasional maupun daerah sedang berada pada tahap transisi antara sistem yang selama ini berjalan dengan sistem baru seperti yang diamanatkan oleh UU No. 24 tahun 2007.

Tiga hal yang secara khusus dirombak oleh UU No. 24 tahun 2007 adalah:

- 1) Legalitas payung hukum. Upaya penanggulangan bencana memiliki payung hukum yang memperkuat dan melindungi berbagai inisiatif yang terkait. Pada waktu sebelumnya penanggulangan bencana adalah sebuah inisiatif dan program, namun pada saat ini telah menjadi kewajiban legal.
- 2) Perubahan paradigma/mindset. Penanggulangan bencana bukan lagi sebuah tindakan reaktif dan terpisah dari inisiatif pembangunan. Penanggulangan bencana pada saat ini perlu dilihat sebagai sebuah pendekatan menyeluruh yang terintegrasi dalam proses pembangunan.
- 3) Pengembangan kelembagaan. Lembaga dan sistem penanggulangan bencana melalui UU No. 24 tahun 2007 telah mendapatkan posisi yang lebih kuat sehingga diharapkan

dapat berfungsi lebih efektif dalam melaksanakan berbagai tahap penanggulangan bencana.

Munculnya paradigma dalam kebijakan penanggulangan bencana yang responsif kemudian diikuti dengan keluarnya berbagai aturan pelaksana di satu sisi mampu meletakkan satu sistem penanggulangan bencana baik untuk skala nasional maupun daerah. Namun di sisi lain, banyak isu dan kendala yang ditemukan dalam proses pelaksanaan kebijakan penanggulangan bencana yang perlu segera mendapat solusi pemecahan. Di level regional, harapan terbesar penanggulangan bencana (diasosiasikan dengan peran pemerintah) adalah terkait dengan isu-isu alokasi anggaran publik daerah, penyiapan kerangka hukum, dukungan legislatif dan eksekutif, pengarus-utamaan *disaster risk reduction* ke dalam perencanaan pembangunan dan manajemen sumberdaya manusia. Paradigma kebijakan penanggulangan bencana bila digambarkan adalah sebagai berikut:

Penanganan bencana merupakan salah satu perwujudan fungsi Pemerintah dalam memberikan perlindungan kepada masyarakat. Dalam paradigma baru, penanganan bencana adalah suatu pekerjaan terpadu yang melibatkan masyarakat secara aktif. Pendekatan yang terpadu semacam ini menuntut koordinasi yang lebih baik diantara semua pihak, baik dari sektor Pemerintah, lembaga-lembaga masyarakat, badan-badan internasional dan sebagainya, hal ini sesuai dengan PP No 50 Tahun 2007, tentang kerjasama antar daerah dalam penanganan bencana.

Dilihat dari potensi bencana yang ada, Indonesia merupakan negara dengan potensi bahaya, (*hazard potency*) yang sangat tinggi. Beberapa potensi tersebut antara lain adalah gempa bumi, tsunami, banjir, letusan gunung api, tanah longsor, angin ribut, kebakaran hutan dan lahan, letusan gunung api., Potensi bencana yang ada di Indonesia dapat dikelompokkan menjadi 2 kelompok utama, yaitu potensi bahaya utama (*main hazard*) dan potensi bahaya ikutan (*collateral hazard*).

Potensi bahaya utama (*main hazard potency*) ini dapat dilihat antara lain pada peta potensi bencana gempa di Indonesia yang menunjukkan bahwa Indonesia adalah wilayah dengan zona-zona gempa yang rawan, peta potensi bencana tanah longsor, peta potensi bencana letusan gunung api, peta potensi bencana tsunami, peta potensi bencana banjir, dan lain-lain. Dari indikator-indikator di atas dapat disimpulkan bahwa Indonesia memiliki potensi bahaya utama (*main hazard potency*) yang tinggi. Hal ini tentunya sangat tidak menguntungkan bagi negara Indonesia.

Di samping tingginya potensi bahaya utama, Indonesia Juga memiliki potensi bahaya ikutan (*collateral hazard potency*) yang sangat tinggi. Hal ini dapat dilihat dari beberapa indikator misalnya likuifaksi, persentase bangunan yang terbuat dari kayu, kepadatan bangunan, dan kepadatan ihdustri berbahaya. Potensi bahaya ikutan (*collateral hazard potency*) ini sangat tinggi terutama di daerah perkotaan yang memiliki kepadatan, persentase bangunan kayu (utamanya di daerah pemukiman kumuh perkotaan), dan jumlah industri berbahaya, yang tinggi. Dengan indikator di atas, perkotaan Indonesia merupakan wilayah dengan potensi bencana yang sangat tinggi.

Potensi bencana yang tinggi ini kurang diimbangi dengan penanganan bencana yang efektif. Hal ini disebabkan oleh berbagai hal, antara lain paradigma penanganan bencana yang parsial, sektoral dan kurang terpadu, yang masih memusatkan tanggapan pada upaya Pemerintah, sebatas pemberian bantuan fisik, dan dilakukan hanya pada fase kedaruratan.

Menjadi suatu realita, bahwa siapapun tidak ada yang dapat menjamin Indonesia bebas dar! segala bencana terutama bencana akibat faktor alam, namun berbagai upaya dapat dilakukan oleh semua pihak, untuk mengurangi dampak bencana yang lebih besar.

Diperlukan pemahaman, kesadaran, kepedulian dan tanggung jawab semua pihak akan pentingnya upaya pencegahan dan penanggulangan bencana. Perlu disadari bahwa, bencana pada akhirnya akan membawa dampak yang kurang menguntungkan terhadap tata kehidupan dan penghidupan masyarakat khu-cusnya terhadap korban jiwa, kerugian harta benda, kerusakan lingkungan dan kerusakan sarana umum yang dapat menghambat kelancaran pembangunan.

Memang kesadaran dalam menanggulangi bencana saat ini dirasakan belum-sepenuhnya disadari oleh seluruh elemen masyarakat, penanganan bencana terkesan tidak siap dan seolah-olah antisipasi hanya dilakukan setelah terjadinya bencana. Dalam hal ini Pemerintah terus membenahi penanganan bencana yang tentunya tidak hanya melibatkan Pemerintah tetapi seluruh masyarakat dilibatkan dalam penanganan bencana.

Penanganan bencana dilakukan utamanya oleh pemerintah kota municipal. Apabila skalanya terlalu besar, maka pemerintah prefektur dan nasional akan turun tangan. Upaya koordinatif dan integratif semacam ini yang didukung oleh program promosi konservasi bumi tingkat nasional, peningkatan teknologi meteorologi, penyempurnaan sistem komunikasi bencana dan manajemen bencana, telah banyak terbukti dapat mengurangi dampak bencana dan meminimalisir korban jiwa dalam bencana yang selama ini terjadi.

²³ Penanganan bencana merupakan salah satu perwujudan fungsi Pemerintah dalam memberikan perlindungan kepada masyarakat. ²³ Dalam paradigma baru, penanganan bencana adalah suatu pekerjaan terpadu yang melibatkan masyarakat secara aktif. Pendekatan terpadu semacam ini menuntut koordinasi yang lebih baik diantara semua pihak, baik dari sektor Pemerintah, lembaga-lembaga masyarakat, badan-badan internasional dan sebagainya.

Penanganan Bencana meliputi 3 kegiatan pokok, yaitu:

- 1) Persiapan dan Pencegahan (sebelum bencana)
- 2) Penanganan (pada saat bencana)
- 3) Pemulihan (setelah bencana)

Tersedianya sejumlah besar kebijakan penanganan bencana yang komprehensif dan integratif. Indonesia sebagai negeri yang sarat bencana dengan bentangan alam yang jauh lebih luas serta jumlah penduduk yang jauh lebih banyak, semestinya kita tak bertaruh lagi untuk masalah ini. Tak ada alternatif lain bagi Indonesia saat ini selain merumuskan model penanganan bencana yang komprehensif dan integratif. Program-program serta kegiatan-kegiatan kesiapsiagaan terhadap bencana harus segera dirintis dan dikembangkan.

Pendidikan sadar bencana dan latihan menghadapi bencana mesti segera dibiasakan. Pusat-pusat studi dan pelatihan menghadapi bencana wajib untuk dimunculkan dan didukung sepenuhnya. Juga, Birokrasi penanganan bencana mesti segera ditata dan dilahirkan.

⁷ Menurut Makki, dalam suatu lingkaran manajemen bencana (*disaster management cycle*) ada dua kegiatan besar yang dilakukan. Pertama adalah sebelum terjadinya bencana (*pre event*) dan kedua adalah setelah terjadinya bencana (*post event*). Kegiatan setelah terjadinya bencana dapat berupa *disaster response/emergency response* (tanggap bencana) ataupun *disaster recovery*. Kegiatan yang dilakukan sebelum terjadinya bencana dapat berupa *disaster preparedness* (kesiapsiagaan menghadapi bencana) dan *disaster mitigation* (mengurangi dampak bencana). Ada juga yang menyebut istilah *disaster reduction*, sebagai perpaduan dari *disaster mitigation* dan *disaster preparedness*.

Berdasarkan pengamatan selama ini, kita lebih banyak melakukan kegiatan pasca bencana (*post event*) berupa *emergency response* dan *recovery* daripada kegiatan sebelum bencana berupa *disaster reduction/mitigation* dan *disaster preparedness*. Padahal, apabila kita memiliki sedikit perhatian terhadap kegiatan-kegiatan sebelum bencana, kita dapat mereduksi potensi bahaya/ kerugian (*damages*) yang mungkin timbul ketika bencana.

Kegiatan-kegiatan yang dapat dilakukan sebelum bencana dapat berupa pendidikan peningkatan kesadaran bencana (*disaster awareness*), latihan penanganan bencana (*disaster drill*), penyiapan teknologi tahan bencana (*disaster-proof*), membangun sistem sosial yang tanggap bencana, dan perumusan kebijakan-Birokrasi penanganan bencana (*disaster management policies*).

Penanganan bencana dapat dipahami dari berbagai perspektif, seperti perspektif hukum, ekonomi, sosial, sosiologi dan psikologi. Upaya kongkrit yang dilaksanakan secara faktual dalam memahami dan mengantisipasi kondisi alam secara teoretis logis, salah satu wujudnya melalui konservasi alam perbukitan yang akan menjadi kawasan penyangga (daerah resapan dan cadangan air) kehidupan manusia dan ekosistem lainnya. Bentuk upaya kongkrit publik tersebut adalah berbagi peran dalam pelaksanaan pemeliharaan kawasan hijau, posisi birokrat sebagai pelaksana dan pembuat policy diharapkan dapat mengakomodir persoalan serta melegitimasi hak masyarakat.

Gerakan yang sinergitas antara masing-masing elemen komponen tersebut dalam menyelamatkan alam lingkungan, yang diharapkan dapat meminimalisir dampak negatif pasca bencana. Pemulihan (*recovery*) kondisi masyarakat pasca bencana akan lebih solid ketika kita mencoba membangun manajemen bencana (*management disaster*) agar siklus normalisasi kehidupan termasuk rehabilitasi tercapai dengan rentang waktu yang sesingkat-singkatnya.

Pengendalian itu dimulai dengan membangun kesadaran kritis masyarakat dan pemerintah atas masalah bencana alam, menciptakan proses perbaikan total atas pengelolaan bencana, penegasan untuk lahirnya Birokrasi lokal yang bertumpu pada kearifan lokal yang berbentuk peraturan daerah atas penanganan bencana. Yang tak kalah pentingnya dalam manajemen bencana ini adalah sosialisasi kehatian-hatian terutama pada daerah rawan bencana. Pendekatan penanganan bencana sudah harus berubah dari ⁵⁵ *response oriented approach* kepada *preventive approach*. Kemudian dari *Individual approach* menjadi *comprehensive multi-sectoral approach*. Juga, ⁵⁵ dibenamkan sejumlah besar investasi untuk program-program pengurangan resiko bencana (*Investment for disaster reduction*). *Disaster Countermeasures Basic Act (1961)* yang mengatur dan memiliki sejumlah elemen antara lain :

- 1) Pendirian Dewan Manajemen Bencana (*Disaster Management Council*) di tingkat nasional, prefektur, kota/ municipality berkoordinasi dengan organisasi-organisasi multi sektoral.

- 2) Pemantapan Rencana Manajemen Bencana (*Disaster Management Plan*) di tingkat nasional, prefektur, dan kota/ municipality.
- 3) Pemantapan markas pusat yang bersifat *ad hoc* dan kerjasama multisektoral untuk respon gawat darurat .

Penanganan bencana dilakukan utamanya oleh pemerintah kota municipal. Apabila skalanya terlalu besar, maka pemerintah prefektur dan nasional akan turun tangan. Upaya koordinatif dan integratif semacam ini yang didukung oleh program promosi konservasi bumi tingkat nasional, peningkatan teknologi meteorologi, penyempurnaan sistem komunikasi bencana dan penanganan bencana, telah banyak terbukti dapat mengurangi dampak bencana dan meminimalisir korban jiwa dalam bencana yang selama ini terjadi.

Untuk daerah-daerah yang rawan tertimpa bencana (banjir, longsor, luapan lumpur, dll.) ataupun yang tak terduga secara awam (gempa tektonik, vulkanik, angin puting beliung, dll.), diterapkan tahapan-tahapan kerja yang lebih mendetail. sebagai berikut:

- 1) *Riset*: Mempelajari fenomena alam yang akan terjadi secara umum atau khusus di satu daerah. Kontur tanah hingga letak geografis suatu daerah menjadi pengaruh utama penanganan ke depan. Jika yang terjadi adalah peristiwa kebakaran hutan, riset tentang lokasi dan pendataan masyarakat di dalam ataupun sekitar hutan mengawali paket penanganan bencana. Jika kebakaran seperti terjadi di beberapa pasar, tentulah pendataan kelayakan pasar tersebut akan membantu akar permasalahan bencana kebakaran tersebut.
- 2) *Analisis Kerawanan dan Kajian Risiko (Vulnerabilities Analysis and Risk Assessment)*: ada beberapa variabel yang bisa menyebabkan bencana ataupun keadaan darurat terjadi di satu daerah. Matriks atas variabel ini patut didaftar untuk kemudian dikaji risiko atau dampaknya jika satu variabel atau paduan beberapa variabel terjadi.
- 3) *Sosialisasi dan Kesiapan Masyarakat*: pengetahuan atas fenomena alam hingga tindakan antisipatif setiap anggota masyarakat menjadi suatu hal mutlak dilakukan oleh Pemerintah ataupun kalangan akademisi yang telah melakukan kajian-kajian dan pemantauan atas fenomena alam di daerahnya.
- 4) *Mitigasi* atau persiapan mendekati terjadinya bencana atau keadaan darurat. Persiapan menghadapi banjir di kompleks perumahan, misalnya, dilakukan dengan membersihkan saluran got dan membangun daerah-daerah penyerapan air ke tanah.

- 5) *Warning* atau peringatan bencana, misalnya, di saat Gunung Kelud sudah “batuk” cukup parah, sosialisasi bahaya letusan yang lebih besar selayaknya juga dilakukan tak hanya dengan upaya persuasif. Tindakan memaksa selayaknya juga diterapkan, tentu ada sosialisasi tindakan harus diambil, jauh sebelum bencana ini terdeteksi. Teriakan melalui pengeras suara masjid ataupun kentongan hingga SMS Blast ke setiap pemilik telepon selular di daerah tersebut bisa menjadi alternatif peringatan bagi warga masyarakat.
- 6) *Tindakan Penyelamatan*: jika yang terjadi adalah angin puting beliung, tentulah tempat paling aman berada di bawah tanah dengan kedalaman dan persiapan logistik yang memadai. Jika yang terjadi adalah banjir, penyelamatan barang pribadi ke tempat lebih tinggi menjadi kewajiban selain logistik dan perahu karet jika diperlukan.
- 7) *Komunikasi*: faktor komunikasi tetap harus terjaga, yang bisa dilakukan dengan sistem telepon satelit, agar bala-bantuan hingga kepastian keadaan sesaat setelah terjadi bencana bisa terdeteksi dari Jakarta ataupun pusat pemerintah provinsi.
- 8) *Penanganan Darurat*: jika ada anggota masyarakat yang memerlukan perawatan medis ataupun ada anggota masyarakat yang dinyatakan hilang, kesiapan regu penyelamat harus terkoordinasi dengan baik.
- 9) *Kebertahanan Penanganan*: jika banjir tidak surut dalam waktu satu-dua hari ataupun lokasi bencana tak memiliki jalur transportasi yang memadai, upaya yang berkelanjutan adalah kewajiban pemerintah daerah ataupun pusat dengan selalu berkoordinasi di lapangan.
- 10) *Upaya Perbaikan*: tahapan pasca-bencana ataupun pasca-keadaan darurat adalah “proses pengobatan” yang memakan waktu lama. Jika peristiwa Tsunami Aceh memakan korban jiwa dan harta yang sangat besar, merancang perbaikan harus dilakukan secara seksama mengingat biaya yang besar yang dikumpulkan dari masyarakat, bahkan masyarakat internasional. Jika peristiwa banjir yang tiap tahun melanda pinggir Kali Ciliwung, tentunya lebih baik dilakukan tindakan antisipatif yang lebih komprehensif dalam kerangka perbaikan di masa mendatang.
- 11) *Pelatihan dan Pendidikan*: untuk mendapatkan hasil terbaik untuk mengantisipasi hingga mengupayakan perbaikan pasca-bencana, setiap daerah harus memiliki petugas-petugas yang cakap dan berpengetahuan. Untuk itu diperlukan pendidikan dan pelatihan yang selalu sejalan dengan penemuan teknologi penanganan bencana termutakhir.

12) Simulasi: setelah memiliki petugas yang cakap dan berpengetahuan, setiap daerah harus melaksanakan simulasi penanganan bencana ataupun keadaan darurat agar setiap anggota masyarakat bisa mengantisipasi hingga menyelamatkan diri dan anggota keluarganya, sehingga beban daerah ataupun kerugian pribadi dapat diminimalisasi.

Penanganan bencana²⁸ merupakan seluruh kegiatan yang meliputi aspek perencanaan dan penanganan bencana, pada sebelum, saat dan sesudah terjadi bencana yang dikenal sebagai Siklus penanganan Bencana. Seperti terlihat dalam gambar di bawah ini, yang³⁶ 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.

Gambar- 5:
Siklus Penanganan Bencana



Dalam penanganan bencana idealnya ditempuh dengan beberapa tahapan dan dilaksanakan secara konseptual serta terpadu oleh semua unsur terkait sebagai berikut:

1) Tahap Sebelum Terjadi Bencana

Pada dasarnya upaya penanganan bencana dititik beratkan pada tahapan sebelum terjadi bencana berupa kegiatan peringatan dini, pencegahan, penjinakkan, dan kesiapsiagaan masyarakat serta aparat Pemerintah. sehingga korban manusia, kerugian harta benda dan kerusakan lingkungan dapat diperkecil/dieliminir.

2) Tahap Saat Terjadinya Bencana

Pada saat terjadi bencana titik berat kegiatan dilakukan mulai dari evakuasi, distribusi, relokasi dan hospitality kepada korban bencana dengan baik dan adil.

3) Tahap Sesudah Bencana

Kegiatan yang dilaksanakan sesudah terjadi bencana adalah dengan melakukan rehabilitasi dan rekonstruksi sarana prasarana sosial dan, fasilitas umum, mengembalikan kembali kegiatan pemerintah dan roda perekonomian, sehingga kehidupan masyarakat kembali normal dan berjalan lebih baik. Untuk itu diperlukan penanganan masalah bencana.

Penanganan bencana adalah segala upaya kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan, tanggap darurat dan pemulihan berkaitan dengan bencana yang dilakukan pada sebelum, pada saat dan setelah bencana.

Menurut BNPB, kegiatan-kegiatan penanganan bencana meliputi :

1) Pencegahan (*Prevention*)

Upaya yang dilakukan untuk mencegah terjadinya bencana dilakukan dengan meniadakan bahaya), misalnya melarang pembakaran hutan dalam perladangan atau melarang penambangan batu di daerah yang curam.

2) Mitigasi (*Mitigation*)

Upaya yang dilakukan untuk meminimalkan dampak yang ditimbulkan oleh bencana baik bencana alam, bencana ulah manusia maupun gabungan dari keduanya dalam suatu negara atau masyarakat.

3) Kesiapsiagaan (*Preparedness*),

Upaya yang dilakukan untuk mengantisipasi bencana, melalui pengorganisasian serta melalui langkah-langkah yang tepat efektif dan siap siaga, seperti penyiapan sarana komunikasi, pos komando dan penyiapan lokasi evakuasi.

4) Peringatan Dini (*Early Warning*)

Upaya untuk memberikan tanda peringatan bahwa bencana kemungkinan akan segera terjadi. Pemberian peringatan dini harus menjangkau masyarakat (*accessible*), segera (*immediate*), tegas tidak membingungkan (*coheren*) dan bersifat resmi (*official*).

5) Tanggap Darurat (*Response*)

Upaya yang dilakukan segera pada saat kejadian bencana, untuk menanggulangi dampak yang ditimbulkan, terutama berupa penyelamatan korban dan harta benda, evakuasi dan pengungsi.

6) Bantuan Darurat (*Relief*)

Merupakan upaya untuk memberikan bantuan berkaitan dengan sandang, tempat tinggal sementara, kesehatan, sanitasi dan air bersih.

7) Pemulihan (*Recovery*)

Proses pemulihan darurat kondisi masyarakat yang terkena bencana, dengan memfungsikan kembali prasarana dan sarana pada keadaan, semula. Upaya yang dilakukan adalah memperbaiki prasarana dan pelayanan dasar (jalan, listrik, air bersih, dll.)

8) Rehabilitasi (*Rehabilitation*)

Upaya Idigkah yang diambil setelah kejadian bencana untuk membantu masyarakat memperbaiki rumahnya, fasilitas umum dan fasilitas sosial penting, dan menghidupkan kembali roda perekonomian.

9) Rekonstruksi (*Reconstruction*)

Program jangka menengah dan jangka panjang guna perbaikan fisik, sosial dan ekonomi untuk mengembalikan kehidupan masyarakat pada kondisi yang sama atau lebih baik dari sebelumnya.

Dalam menangani bencana diperlukan payung hukum, antara lain telah diterbitkan aturan-aturan antara lain sebagai berikut:

- 1) UU No 24 tentang Penanggulangan Bencana
- 2) PP No 21 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana

- 3) PP No 22 tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana.
- 4) PP No 23 tentang Peran Serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Non Pemerintah dalam Penanggulangan Bencana.
- 5) Perpres No 8 tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana.
- 6) Permendagri No 33 Tahun 2006 tentang Pedoman Umum Mitigasi Bencana.
- 7) Permendagri No 27 tahun 2007 tentang Pedoman Penyiapan Sarana dan Prasarana dalam Penanggulangan Bencana.
- 8) Kep Mendagri No 131 tahun 2003 tentang Pedoman Penanggulangan Bencana dan Penanggulangan Pengungsi di Daerah.

Disamping peraturan-peraturan terkait lainnya antara lain:

- 1) PP No 19 tahun 2008 tentang Kecamatan.
- 2) PP No 50 tahun 2007 tentang Tata Cara Kerjasama Daerah
- 3) Permendagri No 79 tahun 2007 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Pencapaian Standart Pelayanan Minimal, serta
- 4) UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah
- 5) PP No 7 tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, dan lain sebagainya.

Pengalaman Jepang, sebagai negara Asia yang memiliki karakteristi yang hampir sama dengan Indonesia dalam hal banyaknya terjadi bencana. Terletak pada zona mobil circum-Pacific dan memiliki kondisi geografi, topografi, dan meteorologi yang khas, membuat gempa bumi, hujan deras dan banjir, letusan gunung api, hujan salju berskala besar, hingga badai (*typhoon*) yang sering terjadi di Jepang setiap tahunnya. Perbedaannya, negara ini memiliki kesiapsiagaan menghadapi bencana yang amat baik. Termasuk, dimilikinya sejumlah regulasi dan kebijakan yang mendukung pelaksanaan penanganan bencana terpadu.

Penanganan bencana alam di Jepang dilakukan utamanya oleh Pemerintah kota municipal. Apabila skalanya terlalu besar, maka Pemerintah Prefekfur dan nasional akan turun tangan. Upaya koordinatif dan integratif semacam ini yang didukung oleh program promosi konservasi bumi tingkat nasional, peningkatan teknologi meteorologi, penyempurnaan sistem komunikasi bencana dan penanganan bencana, telah terbukti dapat mengurangi dampak bencana dan meminimalisir korban jiwa dalam bencana di Jepang selama ini.

Salah satu faktor keberhasilan dalam penanganan bencana adalah adanya sejumlah besar aturan pendukung (kebijakan) tentang penanggulangan bencana yang komprehensif dan integratif, yang didukung dengan penanganan bencana secara profesional yang berbasis masyarakat (*kearifan budaya lokal based*).

Penanganan bencana bertujuan untuk mengurangi risiko dan menekan dampak bencana terhadap masyarakat. Oleh karena itu pada akhirnya perda penanganan bencana bertujuan untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana, demi terwujudnya masyarakat yang adil dan makmur, berbalitas, dan sejahtera. Dalam rangka mencapai tujuan tersebut, pemerintah daerah akan menjamin terselenggaranya penanganan bencana secara terencana, terpadu, dan terkoordinasi, serta menyeluruh.

Dalam penanganan bencana, menurut USAID Asia, didasarkan pada asas-asas :

- 1) Asas bahwa negara adalah penanggung jawab utama dalam melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.
- 2) Asas kehidupan yang bermartabat. Asas ini berdasar dari pemahaman bahwa hak terhadap kehidupan, hak terhadap standar kehidupan yang layak dan bebas dari perfakuan atau penerapan hukuman yang kejam, tidak berprikemanusiaan, atau merendahkan martabat manusia. Di dalamnya juga tersirat kewajiban untuk tidak menghambat, menghalangi atau menggagalkan penyediaan bantuan untuk menyelamatkan manusia.
- 3) Asas pengarusutamaan (mainstreaming) penanganan bencana dalam pemerintahan dan pembangunan. Bahwa kebijakan-kebijakan penanggulangan bencana menjadi perspektif dalam seluruh kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah.
- 4) Asas transparansi. Proses pengambilan keputusan berkaitan dengan penanggulangan bencana dilakukan secara terbuka dan melibatkan publik. Untuk menjamin partisipasi publik yang efektif maka perlu diberikan dan dilindungi hak dan akses publik atas informasi penanggulangan bencana.
- 5) Asas partisipasi dan akuntabilitas publik. Untuk menciptakan kebijakan penanggulangan bencana yang berorientasi pada kepentingan publik maka partisipasi rakyat dalam proses pembuatan kebijakan perlu dijamin. Partisipasi terbuka pada seluruh proses penanggulangan bencana mulai dari identifikasi, inventarisasi, perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pemantauan dan evaluasi. Pelaksanaan penanggulangan bencana perlu didasarkan pada persetujuan masyarakat terutama kelompok yang rentan terhadap bencana. Persetujuan dimaksud dilakukan secara bebas dan didahului dengan pemberian informasi yang benar mengenai penanganan

bencana. Dengan semangat perlindungan pada kepentingan Publik, maka penanganan bencana harus pula bertanggung jawab (accountability) kepada Publik

- 6) Asas Kesetaraan gender. Asas untuk meningkatkan kesetaraan antara laki-laki dan perempuan dalam berbagai proses penanganan bencana.
- 7) Asas Holistik. Penanganan bencana bersifat utuh dan menyeluruh, tidak dibatasi kewenangan sektoral dan administratif, melainkan didasarkan kepada pertimbangan kemanusiaan. Penanganan bencana perlu mempertimbangkan keterkaitannya dengan keberadaan dan kebudayaan masyarakat yang mendiami wilayah tersebut. Penanganan bencana memerlukan koordinasi dan keterpaduan antar sektor dan daerah.
- 8) Asas kehati-hatian dini. Sistem penanganan dini (*early warning system*) adalah upaya untuk memberikan tanda peringatan bahwa kemungkinan bencana akan segera terjadi yang menjangkau masyarakat (*acesible*), segera (*immediate*), tegas tidak membingungkan (*coherent*) dan resmi (*official*), sehingga penanggulangan bencana harus dilakukan secara hati-hati melalui sistem peringatan dini untuk mengurangi risiko jatuhnya korban yang banyak. Kehati-hatian ini dilakukan sebelum diketahui dampak bencana. Ketiadaan temuan, pembuktian ilmiah, informasi, dan pengetahuan maupun daerah konflik tidak dapat dijadikan alasan untuk menunda upaya pembuatan sistem peringatan dini. Meskipun demikian pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi tetap dimungkinkan bahkan perlu didorong untuk mendukung penanganan bencana. Karena itulah maka penanganan bencana dilakukan dengan mengambil risiko yang paling kecil.
- 9) Asas masyarakat sebagai pelaku utama dan pemerintah sebagai fasilitator. Bahwa masyarakat adalah pelaku utama dalam penanganan bencana sedangkan pemerintah bertindak sebagai fasilitator dalam penanganan bencana yang terjadi di Indonesia.
- 10) Asas pluralisme hukum. Praktik penanganan bencana oleh berbagai perlindungan kelompok masyarakat merupakan bagian dari pengejawantahan nilai-nilai masyarakat, budaya lokal sebagaimana terwujud dalam berbagai pranata kehidupan, termasuk pranata hukum. Untuk melindungi kearifan lokal dalam penanganan bencana perlu diakui keanekaragaman hukum lokal termasuk yang berkaitan dengan penanganan bencana.
- 11) Asas pengurangan risiko bencana penanganan bencana mengutamakan tindakan-tindakan pengurangan risiko bencana.

- 12) Asas respon kedaruratan secara efektif. Respon kedaruratan haruslah dilakukan secara efektif, bila risiko terjadinya bencana tidak bisa dihindarkan lagi.
- 13) Asas perlindungan kelompok rentan. Segala upaya harus dilakukan untuk memberikan lebih banyak perhatian dan perlindungan pada kelompok rentan, termasuk anak-anak, perempuan dan ibu menyusui, para lanjut usia, penyandang cacat, dsb.
- 14) Asas jaminan keamanaan dan pemenuhan Hak-Hak Masyarakat/Warga Negara (sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya). Seringkali bencana mengakibatkan banyak kerugian di masyarakat dan bahkan terkadang hak-hak yang melekat pada diri masyarakat pun ikut hilang atau tidak jelas lagi keberadaannya seiring dengan terjadinya bencana. Sehingga negara harus menjamin keamanan hak-hak masyarakat, baik atas propertinya, sumber-sumber penghidupannya maupun jaminan terhadap pemenuhan hak-hak masyarakat oleh negara.
- 15) Asas Anti Utang. Keadaan yang darurat terjadinya bencana seringkali menjadi justifikasi negara untuk membuat konsesi utang baru. Padahal beban pembayar berada di tangan masyarakat. Sementara kesepakatan konsesi utang luar negeri tanpa pernah berkonsultasi dengan publik. Di sisi lain, banyak lembaga dan negara lain yang memberikan dana hibah dalam jumlah besar untuk penanganan bencana. Asas dimaksudkan untuk seminimal mungkin mengurangi beban yang diderita rakyat.
- 16) Asas kelestarian fungsi lingkungan. Bahwa dalam penanggulangan bencana maka harus selalu dipertimbangkan kelestarian lingkungan, ekosistem dan keanekaragaman hayati demi masa depan.
- 17) Asas Manfaat: Bahwa peraturan yang ada harus memberikan manfaat kepada seluruh masyarakat.

Dalam menangani bencana, tidak dapat dilakukan sendiri, melainkan harus ada kerjasama yang baik antar sektor dan antar pemerintah daerah. Dalam hal ini pemerintah bertindak sebagai fasilitator dalam penanganan bencana, yang bertujuan untuk mewujudkan keadilan dan berkelanjutan.

Gambar-6:
Paradigma Kebijakan Penanggulangan Bencana Alam



Fig. 7. Paradigm on disaster management

Sumber: BNPB, 2012

Secara khusus, paradigma ini didasarkan pada serangkaian gap dan kebutuhan yang ditemukan dalam kebijakan nasional terkait kebijakan penanggulangan bencana, serta kebutuhan untuk diintegrasikan di dalam komponen kebijakan daerah. Serangkaian gap dan kebutuhan tersebut, sebagai contoh, bagaimana mengintegrasikan *disaster risk reduction* ke dalam perencanaan pembangunan serta program yang didukung dengan data bencana terpilah dan terstandarisasi, pemetaan ancaman, risiko, kerentanan dan kapasitas, bagaimana membuat peraturan pelaksana untuk implementasi aturan kebencanaan, bagaimana melakukan pengaturan institusional pada institusi yang bertanggung jawab terhadap masalah kebencanaan yang didukung dengan sumberdaya manusia yang memadai, metode kerja, infrastruktur dan teknologi serta peralatan.

2.2. Kearifan Budaya Lokal

Secara umum makna *local wisdom* (kearifan setempat) dapat dipahami sebagai gagasan-gagasan setempat (*local*) yang bersifat bijaksana, penuh kearifan, bernilai baik, yang tertanam dan diikuti oleh anggota masyarakatnya. Para antropolog membahas secara panjang lebar pengertian *local genius* ini (Ayatrohaedi, 1986). Antara lain Haryati Soebadio mengatakan bahwa *localgenius* adalah juga *cultural identity*, identitas/kepribadian budaya bangsa yang menyebabkan bangsa tersebut mampu menyerap dan mengolah kebudayaan asing sesuai watak dan kemampuan sendiri (Ayatrohaedi, 1986:18-19). Sementara Moendardjito (Ayatrohaedi, 1986:40-41)

mengatakan bahwa unsur budaya daerah potensial sebagai *local genius* karena telah teruji kemampuannya untuk bertahan sampai sekarang.

5 Secara konseptual, kearifan lokal dan keunggulan lokal merupakan kebijaksanaan manusia yang bersandar pada filosofi nilai-nilai, etika, cara-cara dan perilaku yang melembaga secara tradisional. Kearifan lokal adalah nilai yang dianggap baik dan benar sehingga dapat bertahan dalam waktu yang lama dan bahkan melembaga. Adat kebiasaan pada dasarnya teruji secara alamiah dan niscaya bernilai baik, karena kebiasaan tersebut merupakan tindakan sosial yang berulang-ulang dan mengalami penguatan (*reinforcement*). Apabila suatu tindakan tidak dianggap baik oleh masyarakat maka ia tidak akan mengalami penguatan secara terus-menerus. Pergerakan secara alamiah terjadi secara sukarela karena dianggap baik atau mengandung kebaikan. Adapun 14 ciri-cirinya adalah:

- 1) Mampu bertahan terhadap budaya luar
- 2) Memiliki kemampuan mengakomodasi unsur-unsur budaya luar
- 3) Mempunyai kemampuan mengintegrasikan unsur budaya luar ke dalam budaya asli
- 4) Mempunyai kemampuan mengendalikan
- 5) Mampu memberi arah pada perkembangan budaya.

Contoh kearifan budaya lokal adalah yang terjadi di desa Pucungroto Kabupaten Magelang terdapat ritual untuk menanggulangi bencana tanah longsor sebagai berikut:

"...Daun pisang dibentuk pincuk kemudiandiisi dengan kathul, bawang merah, bawang putih,merica, ketumbar, gabah ketan hitam, terus daunawar-awar kemudian diiringi dengan membakarkemenyan. Dalam proses membakar kemenyantersebut warga yang bersangkutan melafalkansemacam mantra "aku ngobong menyan iki nyuwunkaro gusti Allah, mugo-mugo diparingi slamet lanora sido guntur".

Ritual kelompok kejawen tersebut dilakukan pada waktu siang hari, dan kemudian pada waktu malam hari sebagian warga melakukan mujahadah bersama dengan membaca doa-doa secara islami. Selang beberapa hari, tanah yang awalnya sudah rekah dan mungkin akan terjadi longsor, kembali tertutup oleh tanah dan tidak terjadi longsor atau *ambles*. Selanjutnya berdasarkan sejumlah filosofi kehidupan orang Jawa dalam menjaga keserasian hubungan dengan alam dan membangun hubungan harmoni dengan Sang Khaliq. Masyarakat lokal di daerah Srumbung dan Dukun juga mempunyai kearifan lokal dalam menanggulangi gunung meletus:

"....Di daerah Srumbung dan Dukun terdapat suatu kearifan lokal, ketika akan terjadi gunung meletus biasanya ada benang merah lurus yang mengarah pada

Gunung Merapi. Benang merah tersebut bukanlah benang dari layang-layang yang putus dan kemudian membentang, akan tetapi benang merah yang menjadi pertanda akan adanya letusan gunung, karena jika benang layang-layang tidak panjang seperti benang yang merupakan pertanda akan terjadi letusan gunung. Jika dirunut, benang tersebut juga tidak ditemukan ujung-pangkalnya....”(Abdul Wahid, 2008).

Kemudian dalam rangka menjaga kehati-hatian, orang Jawa mengedepankan prinsip kehati-hatian, harmoni dan lestari dalam mengarungi kehidupan di muka bumi ini. Tidak boleh sembarang bertindak, karena akan menimbulkan malapetaka. Sebagaimana kisah berikut ini:

“...Sebenarnya dahulu di atas dusun Ngeluh-Magelang terdapat sendang yang airnya tidak biashabis, meskipun pada musim kemarau. Di sendang ini terdapat keanehan karena airnya tidak bisa dialirkan ke tempat lain. Sejak tahun 1995 sendang tersebut tidak lagi mengalir airnya, karena menurut kepercayaan warga terdapat batu yang dipecah wargadan di bawahnya terdapat kendi yang berisikan botol kecil isinya minyak wangi kemudian diambil salah seorang warga dan setelah itu sumber mata air mulai surut, akhirnya sekarang ini sendang tidak lagi mengeluarkan air dan berubah menjadi pekarangan/sawah...”.

Perbuatan yang *sembrono* dan tanpa perhitungan yang matang akan berdampak negatif bagi diri sendiri dan orang lain. Masyarakat Jawa memiliki sejumlah kearifan lokal dalam menanggulangi bencana. Begitu pula dengan filsafat kehidupan masyarakat Jawa yang menekankan aspek harmoni, ketentraman dan kenyamanan, merupakan bagian dari usaha secara sinergis untuk pengurangan risiko bencana. Sampai saat ini di kalangan *kejawen* masih terus memegang teguh kearifan lokal yang merupakan warisan nenek moyang. Mereka juga melakukan sejumlah ritual agar tidak terjadi bencana. Bencana bagi komunitas *kejawen* merupakan cermin ketidakharmonisan hubungan manusia dengan alam. Manusia banyak melakukan perbuatan yang *sembrono*, sehingga alam “murka”.

Selain itu dalam beberapa pustaka istilah pengetahuan *indigenous* sering kali dirancukan dengan pengetahuan lokal. Perkembangan terakhir menunjukkan bahwa kata *indigenous* dalam pengetahuan *indigenous* lebih merujuk pada sifat tempat, dimana pengetahuan tersebut berkembang secara ‘*in situ*’, bukan pada asli atau tidaknya aktor yang mengembangkan pengetahuan tersebut. Jika berpedoman pada konsep terakhir ini, maka pengetahuan *indigenous* sama dengan pengetahuan lokal dan dalam paparan selanjutnya kedua istilah tersebut berarti sama. Pengetahuan lokal suatu masyarakat petani yang hidup di lingkungan wilayah yang spesifik biasanya diperoleh berdasarkan pengalaman yang diwariskan secara turun-temurun. Adakalanya suatu teknologi yang dikembangkan di tempat lain dapat diselaraskan dengan kondisi lingkungannya sehingga menjadi bagian integral sistem bertani mereka. Karenanya teknologi eksternal ini akan

menjadi bagian dari teknologi lokal mereka sebagaimana layaknya teknologi yang mereka kembangkan sendiri. Pengetahuan praktis petani tentang ekosistem lokal, sumber daya alam dan bagaimana mereka saling berinteraksi, akan tercermin baik di dalam teknik bertani maupun keterampilan mereka dalam mengelola sumber daya alam.

Jadi pengetahuan *indigenous* tidak hanya sebatas pada apa yang dicerminkan dalam metode dan teknik bertaninya saja, tetapi juga mencakup tentang pemahaman (*insight*), persepsi dan suara hati atau perasaan (*intuition*) yang berkaitan dengan lingkungan yang seringkali melibatkan perhitungan pergerakan bulan atau matahari, astrologi, kondisi geologis dan meteorologis. Pengetahuan lokal yang sudah demikian menyatu dengan sistem kepercayaan, norma dan budaya, dan diekspresikan di dalam tradisi dan mitos, yang dianut dalam jangka waktu cukup lama inilah yang disebut 'kearifan budaya lokal'.

Pengetahuan *indigenous* adalah sekumpulan pengetahuan yang diciptakan oleh sekelompok masyarakat dari generasi ke generasi yang hidup menyatu dan selaras dengan alam. Pengetahuan seperti ini berkembang dalam lingkup lokal, menyesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat. Pengetahuan ini juga merupakan hasil kreativitas dan inovasi atau uji coba secara terus-menerus dengan melibatkan masukan internal dan pengaruh eksternal dalam usaha untuk menyesuaikan dengan kondisi baru setempat. Oleh karena itu pengetahuan *indigenous* ini tidak dapat diartikan sebagai pengetahuan kuno, terbelakang, statis atau tak berubah.

Pengetahuan *indigenous* ini berkembang melalui tradisi lisan dari mulut ke mulut atau melalui pendidikan informal dan sejenisnya dan selalu mendapatkan tambahan dari pengalaman baru, tetapi pengetahuan ini juga dapat hilang atau tereduksi. Sudah tentu, pengetahuan-pengetahuan yang tidak relevan dengan perubahan keadaan dan kebutuhan akan hilang atau ditinggalkan. Kapasitas petani dalam mengelola perubahan juga merupakan bagian dari pengetahuan *indigenous*. Dengan demikian, pengetahuan *indigenous* dapat dilihat sebagai sebuah akumulasi pengalaman kolektif dari generasi ke generasi yang dinamis dan yang selalu berubah terus-menerus mengikuti perkembangan jaman.

Indigenous berarti asli atau pribumi. Kata *indigenous* dalam pengetahuan *indigenous* merujuk pada masyarakat *indigenous*. Yang dimaksud dengan masyarakat *indigenous* di sini adalah penduduk asli yang tinggal di lokasi geografis tertentu, yang mempunyai sistem budaya dan kepercayaan yang berbeda dengan sistem pengetahuan dunia intelektual/internasional. Kenyataan ini menyebabkan banyak pihak yang berkeberatan

dengan penggunaan istilah pengetahuan *indigenous* dan mereka lebih menyukai penggunaan istilah pengetahuan lokal (Sunaryo dan Joshi, 2003).

Pengetahuan lokal merupakan konsep yang lebih luas yang merujuk pada pengetahuan yang dimiliki oleh sekelompok orang yang hidup di wilayah tertentu untuk jangka waktu yang lama. Pada pendekatan ini, kita tidak perlu mengetahui apakah masyarakat tersebut penduduk asli atau tidak. Yang jauh lebih penting adalah bagaimana suatu pandangan masyarakat dalam wilayah tertentu dan bagaimana mereka berinteraksi dengan lingkungannya, bukan apakah mereka itu penduduk asli atau tidak. Hal ini penting dalam usaha memobilisasi pengetahuan mereka untuk merancang intervensi yang lebih tepat guna.

Adat kebiasaan pada dasarnya teruji secara alamiah dan niscaya bernilai baik, karena kebiasaan tersebut merupakan tindakan sosial yang berulang-ulang dan mengalami penguatan (*reinforcement*). Apabila suatu tindakan tidak dianggap baik oleh masyarakat maka ia tidak akan mengalami penguatan secara terus-menerus. Pergerakan secara alamiah terjadi secara sukarela karena dianggap baik atau mengandung kebaikan. Adat yang tidak baik akan hanya terjadi apabila terjadi pemaksaan oleh penguasa. Bila demikian maka ia tidak tumbuh secara alamiah tetapi dipaksakan.

2.3. Masyarakat Tengger yang tinggal di Kawasan Rawan Bencana

Sejak jaman Majapahit dataran tinggi Tengger dikenal sebagai wilayah yang damai, tenteram, dan bahkan rakyatnya terbebas dari membayar pajak yang disebut *titileman*. Jenderal Thomas Stamford Raffles sangat mengagumi *orang Tengger*. Dalam *The History of Java* ia mengemukakan bahwa pada saat berkunjung ke tempat yang sejuk itu, ia melihat *orang Tengger* yang hidup dalam suasana damai, teratur, tertib, jujur, rajin bekerja, dan selalu gembira. Mereka tidak mengenal judi dan candu. Ketika Raffles bertanya tentang perzinahan, perselingkuhan, pencurian, atau jenis-jenis kejahatan lainnya, mereka yang biasa disebut sebagai orang gunung itu menjawab bahwa hal-hal tersebut tidak ditemui di Tengger.

Kejujuran dan ketulusan orang Tengger masih dapat dilihat sampai hari ini. Angka kejahatan di desa-desa Tengger pada umumnya hampir selalu nol. Suasana damai, tenteram, aman, dan penuh toleransi yang tercermin dalam kehidupan sehari-hari orang Tengger dapat dijadikan acuan dalam periode formatif Indonesia modern. Tengger adalah sebuah pusaka saujana (*cultural landscape*) yang apabila dibina dan dikelola dengan benar, eksistensinya akan memberi sumbangan yang lebih berarti hanya bagi dirinya,

melainkan juga bagi Indonesia. Komunitas Tengger adalah sebagian dari potret orang Jawa yang lain di Jawa Timur. Komunitas ini hingga kini masih memegang teguh tradisi kebudayaannya. Komunitas ini saat ini mendiami empat kabupaten di bawah teritorial Propinsi Jawa Timur. Empat kabupaten tersebut adalah Malang, Pasuruan, Probolinggo, dan Lumajang. Komunitas ini mendiami wilayah di Pegunungan Bromo, Tengger, dan Semeru (BTS). Kawasan ini oleh pemerintah juga ditetapkan sebagai kawasan Taman Nasional dengan nama ¹⁵⁴ Taman Nasional Bromo Tengger Semeru (TNBTS). Masyarakat Tengger pada awalnya adalah sebuah komunitas yang dengan sengaja hendak memisahkan diri dari masyarakat Jawa yang lain. Ke-Hinduan warga Tengger awalnya hanya bersifat superfisial semata. Komunitas tersebut tidak banyak memiliki hubungan dengan Majapahit, lebih-lebih kebudayaan Majapahit yang sangat Indian sentris. Karena alasan-alasan seperti inilah, Jesper melihat Tengger bukan dalam kategori Jawa kebanyakan, akan tetapi Jawa yang lain (*others*).

Pendapat lain mengatakan bahwa, penduduk pegunungan Tengger adalah sebuah komunitas lokal sendiri yang memiliki tradisi ritual sendiri yang menyandarkan diri pada perlindungan roh gunung. Dengan demikian, pendapat tersebut menolak jika kebudayaan Tengger dikaitkan dengan kesamaan kebudayaan dengan orang-orang Majapahit yang banyak menganut Siwa. modernisasi yang menerpa Tengger sejak awal pemerintahan orde baru telah mengubah wajah kebudayaan komunitas Tengger. Tidak saja mereka mengalami purifikasi ulang agama-agama dalam kategori yang ditetapkan oleh negara, tetapi juga mengalami perubahan sosial yang cukup mendasar. Misalnya ruang agraria, sistem pemerintahan, dan sistem pendidikan.

Gambar-7:

Masyarakat Tengger dalam salah satu Upacara Adat



Sumber: Kantor Desa Ngadisari, Kabupaten Probolinggo, 2013

Jauh sebelum orde baru mencanangkan proyek modernisasi, masa kolonialisme Belanda juga memberikan andil bagi perubahan di Tengger secara mendasar. Proyek kolonisasi yang dilakukan oleh Pemerintah Hindia Belanda terhadap Hindia Belanda, khususnya Jawa yang menyebabkan terintegrasinya Jawa dalam sistem kapitalisme kolonial waktu itu. Proses kolonisasi yang cukup panjang ini, membawa pada perubahan-perubahan kebudayaan secara luas di Tengger. Misalnya saja terbukanya wilayah Tengger, terutama di lereng bawah sebagai sentra perkebunan yang luas. Seperti dalam catatan Hefner (1990), pembukaan lahan baru ini subur bagi tanaman kopi, cengkeh, maupun kakao. Tanaman-tanaman produksi ini telah mendorong penduduk untuk migrasi. Masyarakat Tengger memiliki adat dan kebiasaan yang berbeda dengan orang non Tengger.

Masyarakat Tengger merupakan kelompok sosial yang terikat oleh kesadaran dan identitas akan kesatuan budayanya, yakni kepercayaan terhadap Gunung Bromo. Masyarakat non Tengger mengenal masyarakat Tengger sebagai pemeluk agama Hindu. Padahal mereka memeluk agama Hindu masih baru pada tahun 1970-an. Sebelum itu, mereka memiliki kepercayaan sendiri yang memiliki sifat khas agama Hindu Budha. Mereka menyebutnya sebagai *Budo Tengger*. Mereka dengan patuh melakukan upacara adat sesuai dengan warisan yang diberikan oleh nenek moyang mereka. Walaupun sekarang orang Tengger sudah memeluk agama formal, mereka masih mewarisi peninggalan nenek moyangnya. Sejak awal agama Hindu berada di Indonesia, nama Tengger sudah diakui sebagai tanah *hila-hila* (tanah suci).

Para penghuni Tengger ini dianggap sebagai *Hulun spiritual sang hyang widi wasa* (abdi spiritual yang patuh terhadap tuhan yang maha esa). Hal ini dapat dilihat dari prasasti-prasasti yang berada di Tengger. Salah satu prasasti yang berada di Tengger menyebutkan angka tahun 851 Saka atau bertepatan dengan tahun 929 M. Prasasti itu menyebutkan bahwa sebuah desa yang bernama Desa Walandit yang terletak di pegunungan Tengger, adalah suatu tempat suci. Prasasti yang kedua berisi tentang perintah Sri Kertanegara

kepadatiga maha menteri dan Patih Anggraeni Geni bahwa masyarakat di pegununganTengger dibebaskan dari pajak dan pungutan lainnya. Masyarakat Tenggerdisuruh menjaga bangunan yang bernama *Pramai Suara Pura*. MasyarakatTengger disuruh melaksanakan persembahan kepada Tuhan, dengan sarana: tumpeng, ayam, itik dan telur dipecah. Barang siapa yang tidak melaksanakansabda raja tersebut, maka akan disambar petir, dimakan ular berbisa, dimakanharimau dan dibawa banjir. Pimpinan upacara agama namanya *Sang Makedursama* dengan Dukun Pandita Tengger sekarang. Tiga prasasti tersebutmenunjukkan bahwa masyarakat Tengger sudah ada jauh sebelum Hindu datanke Indonesia.Kejujuran dan ketulusan orang Tengger masih dapat dilihat sampai hari ini. Angka kejahatan di desa-desa Tengger pada umumnya hampir selalu nol. Suasana damai, tenteram, aman, dan penuh toleransi yang tercermin dalam kehidupan sehari-hari orang Tengger dapat dijadikan acuan dalam periode formatif Indonesia modern. Tengger adalah sebuah pusaka saujana (*cultural landscape*) yang apabila dibina dan dikelola dengan benar, eksistensinya akan memberi sumbangan yang lebih berarti bukan hanya bagi dirinya, melainkan juga bagi Indonesia.

2.4. Kebijakan Penanggulangan Bencana yang berbasis Kearifan Budaya Lokal

Julia Dekens (2007) lewat *International Centre for Integrated Mountains Development* (ICIMOD) telan 15 bulan penelitian di pegunungan Himalaya mengatakan bawah pihak pemerintah, lembaga bantuan bencana dari dalam maupun luar negeri cenderung memanfaatkan ilmu pengetahuan ilmiah dalam menangani bencana. Tapi pengetahuan ilmiah tersebut ternyata tidak sesuai dengan konteks dan kenyataan warga setempat.Masyarakat memang pihak yang paling menderita akibat musibah bencana.Tapi mereka pula pihak yang pertama kali menanggapi bencana tersebut.Biasaya mereka memiliki kesadaran terhadap sejarah dan karekter bencana di lingkungan mereka.Mengabaikan pengetahuan dan kearifan lokal mereka, yang berakibat kerugian ekonomi dan kemanusiaan yang besar di masa mendatang. Untuk itu pengetahuan kearifan budaya lokal perlu dikuatkan kembali, ditata dan digabungkan secara sistematis agar mudah dipahami serta dipertimbangan dalam proses pengambilan keputusan. Meningkatkan pemahaman terhadap kearifan dan pengetahuan lokal akandapat membantu pemerintah dan donatur baik luar negeri ataupun luar negeri, dalam memberdayakan masyarakat yang berada di daerah rawan bencana. Disamping juga untuk meningkatkan kesiapan mereka terhadap bencana. Selain itu juga dapat membantu meningkatkan para tenaga bantuan dalam merencanakan dan melaksanakan kegiatan-kegiatan berkaitan

dengan kesiapan warga dalam menghadapi bencana. Secara umum, hal ini dapat meningkatkan kinerja penanggulangan bencana yakni bahwa warga menerima dan merasa memiliki pelaksanaan penanggulangan bencana secara berkelanjutan.

Berkaitan dengan bagaimana pengetahuan lokal mempengaruhi proses penanggulangan bencana, ada empat pilar pengetahuan yang secara signifikan mampu mengurangi resiko bencana alam. Pilar tersebut merupakan rangkaian kegiatan yang terkait secara kronologis, yakni pengamatan, antisipasi, penyesuaian dan komunikasi. Pengamatan berkaitan dengan pengalaman warga terhadap permasalahan lingkungan mereka seperti sejarah bencana alam, karakter bencana alam, dan evolusi kerentanan sosial dan fisik terhadap bencana alam. Antisipasi berkaitan dengan monitoring dan identifikasi warga terhadap indikator-indikator lingkungan seperti sistem peringatan dini, ambang batas waktu, dan sebagainya. Penyesuaian berkaitan dengan akses warga terhadap aset seperti aset keuangan, aset sosial budaya dan sebagainya. Sedangkan komunikasi berkaitan dengan kemampuan warga untuk menyebarkan pengetahuan terkait dengan pengetahuan kebencanaan di antara mereka dan lintas generasi mereka seperti bentuk komunikasi lisan dan tulisan sebagaimana disampaikan dalam tabel berikut ini:

Tabel-2 :

Empat Pilar Kearifan Lokal Terhadap Kesiapan Warga Menghadapi Bencana

(1) Mengamati / Observe	(2) Mengantisipasi/ Anticipate	(3) Menyesuaikan / Adjust	(4) Berkomunikasi/ Communicate
Pengalaman warga terhadap permasalahan lingkungan mereka	Monitoring dan identifikasi warga terhadap indikator-indikator lingkungan	Akses warga terhadap asset	Kemampuan warga untuk menyebarkan pengetahuan di antara mereka dan lintas generasi mereka
Sejarah Bencana Alam Contoh : Pengetahuan tentang lokasi, waktu, durasi, frekuensi, intensitas, dan perkiraan peristiwa kebencanaan sebelumnya	Tanda Peringatan Dini Pengetahuan tentang perubahan perilaku hewan dan pola tumbuhan, ramalan cuaca	Aset Manusiawi Ketrampilan mengukur dll	Komunikasi Lisan dan Tulisan Lagu, puisi, peribahasa, yang dapat membantu generasi muda dan pihak luar mempelajari tentang bencana terdahulu; cerita tentang bencana terdahulu yang dicatat/diabadikan di tempat tertentu
Karakter Bencana Alam Contoh : Pengetahuan tentang permulaan, asal, derasnya arus sungai, ragam air hujan	Ambangbatas Waktu Pengetahuan tentang kapan harus membeli dan menyimpan makanan, meninggalkan rumah, memindahkan hewan peliharaan dan barang-barang	Asset sosial budaya Pengetahuan tentang kelompok sosial berdasarkan ciri-ciri seperti pekerjaan, kemampuan fisik, etnis, jender, kelas dan umur	Sistem Peringatan Dini Penggunaan tanda-tanda visual seperti cermin, api atau sinyal suara yang memberi tahu adanya datangnya bencana
Evolusi Kerentanan Sosial dan Fisik terhadap Bencana Alam Contoh : Cerita kehidupan tentang kian memburuknya hidup akibat bencana alam yang bertubi-tubi	Rute Jalan melarikan diri dan tempat aman untuk hewan dan manusia Pengetahuan tentang rute jalan tercepat dan selamat	Asset Kelembagaan Pengetahuan yang dihasilkan oleh lembaga atau jejaring lintas lembaga	Praktek yang lain Taboo yang melarang warga bepergian ke tempat tertentu; ritual upacara dan atraksi seni yang membantu warga ingat terhadap peristiwa bencana terdahulu dan memulihkan kegelisahan terhadap ancaman bencana alam
Tafsir atas Nilai Filosofis Mengenai Bencana Contoh: solidaritas sosial, sikap nrimo, sabar, waspada-eling, andhap asor dan prasaja	Pelaku Kunci dan Ketrampilan Penting Pengetahuan tentang siapa tahu tentang apa, siapa melakukan apa dan kapan, siapa yang tinggal dan pergi dahulu	Asset Keuangan Tata kelola keuangan seperti kredit dan tabungan	Early warning System Suku Tengger yang menganggap bahwa terjadinya letusan gunung Bromo karena kurangnya ibadah dan meningkatkan perbuatan baik
Mitigasi PB Contoh: waspada-eling, andhap asor, dan prasaja	Pemetaan Kawasan Rawan Bencana Identifikasi daerah-daerah rawan bencana dan sosialisasi kegiatan tanggap bencana	Aset Sumber daya alam Strategi pengelolaan sumber daya alam, seperti politanam tumpangsari, agroekhutanan yang dapat melindungi keragaman hayati dan mencegah erosi tanah dan dapat mengurangi dampak bencana alam	Manajemen Bencana Berbasis Kultural "Ojo cedhak-cedhak" dan "oyo ngrusuhi" syang merapi ewuh Berus ahalah menghindari dari area yang memungkinkan terkena aliran awan panas (untuk sementara waktu)
Tanggap Darurat PB Contoh: pomap kehaki-batian, hamoni dan lestari	Pansuan (SOP) Kesiapan Menghadapi Bencana Pemahaman pengetahuan & wawasan jenis bencana, akibat dan cara penanggulangan bencana	Aset Fisik Prasarana keselamatan seperti perahu, perumahan	Strategy for Disaster Reduction Kesadaran Pengurangan Risiko Bencana, kesadaran kritis daerah rawan bencana, kemandirian masyarakat dalam menghadapi bencana

Dengan demikian, memahami, mempertimbangkan dan menghargai aspek pengetahuan lokal dapat membantu mengefektifkan penyelenggaraan penanggulangan bencana baik dilihat dari perspektif sosial maupun bila dilihat dari skala ekonomi. Disamping itu memahami pengetahuan dan praktek lokal akan mempermudah mengidentifikasi hal-hal apa yang bisa dilaksanakan pada warga lokal serta dapat mengurangi ketergantungan pada bantuan pihak luar.

Dilihat dari perspektif sosial, pemahaman terhadap pengetahuan dan praktek lokal dapat meningkatkan saling memahami, pemahaman bersama serta rasa percaya diri warga dan penerimaan mereka terhadap pelaksanaan penanggulangan bencana. Saat ini kearifan lokal dalam masyarakat Jawa yang mengedepankan nilai-nilai harmoni, telah dipandang sebelah mata oleh generasi modern. Mereka lebih mengagungkan ilmu pengetahuan dan teknologi dan mengesampingkan kearifan lokal yang sejak zaman dahulu ada. Sehingga kearifan lokal yang sampai sekarang masih berguna mulai ditinggalkan dan sebagian musnah ditelan oleh jaman. Hal ini tentunya merupakan keprihatinan bagi kita semua. Terlebih tradisi dan budaya lokal yang mulai luntur akibat globalisasi yang telah menggerus identitas bangsa Indonesia.

2.5. Pentingnya Model Kebijakan Penanggulangan Bencana secara Integratif yang berbasis Kearifan Budaya Lokal

Pengalaman masyarakat Yogyakarta di dalam menghadapi bencana alam masalim terbukti relatif lebih mampu melakukan pembenahan dan pembangunan se usai bencana (rehabilitasi dan rekonstruksi). Faktor penting yang patut dicatat adalah karena dukungan nilai-nilai filosofis yang terkandung dalam konstruksi budaya lokal masyarakat dan bantuan dari berbagai pihak. Salah satu landasan filosofi terkait dengan kearifan lokal masyarakat Yogyakarta adalah "*Memayu Hayuning Bawana*" (menghiasi dunia). Narasi *Memayu Hayuning Bawana* ini terealisasikan dengan *Hamemasuh Memalaning Bumi*. Tafsir atas nilai filosofis mengenai bencana atau "*Memalaning Bumi*" tersebut dapat berupa bencana alam, bencana nonalam, dan bencana sosial. Di dalam kerja sosial masyarakat Jawa mengenal filosofi *sepi ing pamrihrame ing gawe* (tidak mementingkan diri, giat bekerja). Ini merupakan ungkapan kunci bagi gaya hidup Jawa dengan sikap dan perilakunya yang mengedepankan sikap *nrimo, sabar, waspada-eling, andhap asor* dan *prasaja* (Mulder, 1983:22).

Dalam masa tanggap darurat Merapi pada tahun 2010, solidaritas sosial orang Jawa tersebut dapat diamati secara jelas dan nyata. Rakyat bergerak lebih cepat daripada pemerintah. Ini artinya komunitas lokal lebih mempunyai kecerdasan lokal dan lebih cepat tanggap dibandingkan dengan pemerintah. Dalam filsafat *Hangengasah Mingising Budimeng* gambarkan upaya yang tidak berhenti untuk mempertajam budi/manusia sehingga dari waktu ke waktu dapat menyinergikan kehidupan manusia dengan alam, manusia dengan sesama manusia, dan manusia dengan Tuhan-nya, sehingga dapat tercapai *bebrayan agung*, termasuk untuk melindungi atau melestarikan dunia seisinya. Ini adalah harmoni kehidupan masyarakat Jawa. Searus dengan itu, Mulder (1983) mengatakan bahwa "Barang siapa hidup harmonis dengan alam,

dengan masyarakat dan dengan diri sendiri, ia hidup harmonis dengan Allah SWT dan menjalankan hidup yang benar. Pelanggaran atas harmoni itu, gangguan atas tatanan itu, dianggap merupakan kesalahan karena membahayakan masyarakat dan pada hakekatnya merupakan dosa” (Mulder, 1983:23). Hal ini menandakan bahwa, orang Jawa mengedepankan prinsip kehati-hatian, harmoni dan lestari dalam mengarungi kehidupan di muka bumi ini. Tidak boleh sembarang bertindak, karena akan menimbulkan malapetaka. Perbuatan yang *sembrono* dan tanpa perhitungan yang matang akan berdampak negatif bagi diri sendiri dan orang lain. Itulah pelajaran yang bisa diambil. Selain prinsip kehati-hatian yang digunakan oleh masyarakat Jawa untuk memperoleh keselamatan hidup dalam aktivitas sosial yang dilakukan, mereka juga sering menggelar upacara *selamatan*. *Slamet* berarti *gak ana apa-apa*, tidak ada apa-apa (Geertz, 1983:18). Dengan demikian keadaan ketenteraman masyarakat diperbaharui oleh ritual upacara selamatan dan kekuatan-kekuatan yang berbahaya dinetralisasikan (Susesno, 2003:89). Orang Jawa selalu menjaga hubungan yang harmonis dengan alam yang dilandasi dengan sikap *nrima*, *sabar*, *waspada-eling*, *andhap asor*, dan *prasaja*. Mereka juga mengenal *pétungan Jawa* (penanggalan Jawa) yang bertujuan untuk menyetarakan kejadian-kejadian di bumi dengan kondisi-kondisi di dunia ini.

Adanya kearifan lokal yang dimiliki oleh masyarakat di sekitar lereng Gunung Merapi dalam membaca tanda-tanda akan terjadi bencana alam tidak bisa dirasionalkan dengan menggunakan ilmu pengetahuan. Ini adalah bagian dari pengetahuan lokal (*local knowledge*) yang perlu terus kita selidiki dan kita kembangkan untuk menjadikan masyarakat semakin meningkat kapasitasnya dalam menghadapi bencana yang sewaktu-waktu bisa terjadi, dan menjadikan mereka semakin *waspo* (*waspada*). Karena sekarang ini masyarakat mengalami disorientasi kultural. Mereka mengagungkan ilmu pengetahuan dan semakin tidak memaham kearifan lokal yang ada dalam masyarakat. Pengetahuan lokal dianggap barang kuno dan ilmu pengetahuan dianggap modern.

Modernitas telah menggerus nilai-nilai lokalitas yang sudah tertanam sejak dulu dalam masyarakat. Seiring dengan hal tersebut di atas, dalam masyarakat lokal yang berbasis santri dan kejawen, terkadang praktik penanggulangan bencana juga dilakukan dengan memadukan antara kearifan lokal dan ritual agama Islam. Tanda-tanda alam yang terkait dengan akan terjadinya bencana tidak bisa diketahui oleh semua orang, karena kesadaran dan kesiapsiagaan masyarakat minim. Tanda alam dianggap sebagai sesuatu yang lumrah dan biasa, meskipun ancaman bencana dampaknya selalu bersifat tidak biasa.

Seperti misalnya fenomena bencana yang terjadi di Bantul-Yogyakarta ketika hendak terjadi gempa, banyak hewan yang bersembunyi. Akan tetapi, tidak semua warga menyadari akan tanda tersebut, sehingga gempa tahun 2006 tersebut banyak sekali menelan

korbannya (± 6.000 jiwa). Warga Bantul baru menyadari tanda-tanda alam tersebut setelah terjadi gempa dan ribuan nyawa menjadi korban. Selanjutnya fenomena erupsi Merapi pada tahun 2010 juga menelan korban yang cukup besar, yaitu 354 jiwa.

Jika kesadaran masyarakat akan bahaya Merapi cukup tinggi dan kesiapsiagaan terbangun dengan baik melalui berbagai macam nilai-nilai lokalitas, agama dan ilmu pengetahuan, maka sangat dimungkinkan korban erupsi Merapi akan jauh lebih kecil lagi. Jika menelaah filosofi orang Jawa dan beberapa sistem pengetahuan yang dibangun oleh orang Jawa, sebenarnya selalu mengedepankan prinsip kehati-hatian dalam melakukan segala aktivitas di dunia ini dan selalu menjaga keharmonisan dengan alam (*memayu hayuning buwono*). Basis kearifan lokal dijadikan sebagai lokus untuk melakukan inovasi dalam penanggulangan bencana berbasis komunitas. Strategi ini dilakukan sebagai alternatif untuk mendorong partisipasi masyarakat dalam penanggulangan bencana yang ada di sekelilingnya. Tanpa ada partisipasi komunitas sosial, penanggulangan bencana akan berjalan sektoral. Sangat naif jika di dalam penanggulangan bencana dirasuki oleh berbagai kepentingan kelompok tertentu-politik, agama maupun etnis-kecualifaktor kemanusiaan. Kerja untuk korban bencana adalah kerja kemanusiaan yang didasarkan atas rasa kemanusiaan dan bukan kerja ideologis apalagi politik.

Terlepas dari semua itu, jika dalam setiap komunitas, terutama yang berada di daerah rentan bencana, mempunyai model kebijakan penanggulangan bencana secara integratif yang berbasis kearifan budaya lokal untuk pengurangan risiko bencana maka kesadaran masyarakat akan semakin tinggi terhadap ancaman bencana. Jika kesadaran tinggi dan kapasitas masyarakat dalam menghadapi bencana cukup kuat, maka kerentanan semakin kecil. Pemberdayaan masyarakat yang terkait dengan pengurangan risiko bencana memerlukan strategi dan pendekatan yang komprehensif dan holistik. Sehingga model kebijakan penanggulangan bencana secara integratif yang berbasis kearifan budaya lokal ⁷² sangat diperlukan dalam rangka meminimalisir jumlah korban dan meminimalisir kerusakan yang terjadi akibat bencana, sekaligus sebagai bentuk totalitas tanggung jawab pemerintah daerah dalam melaksanakan kebijakan penanggulangan bencana yang berbasis masyarakat.

¹⁰⁹ Pasal 1, UU 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, menyebutkan, ⁵⁶ bahwa rawan bencana, adalah kondisi atau karakteristik geologis, biologis, hidrologis, klimatologis, geografis, sosial, budaya, politik, ekonomi, dan teknologi pada suatu wilayah untuk jangka waktu tertentu yang mengurangi kemampuan mencegah, meredam,

mencapai kesiapan, dan mengurangi kemampuan untuk menanggapi dampak buruk bahaya tertentu.

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

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

Kegiatan pada tahap pra bencana ini selama ini banyak dilupakan, padahal justru kegiatan pada tahap pra bencana ini sangatlah penting karena apa yang sudah dipersiapkan pada tahap ini merupakan modal dalam menghadapi bencana dan pasca bencana.

Sedikit sekali pemerintah bersama masyarakat maupun swasta memikirkan tentang langkah-langkah atau kegiatan-kegiatan apa yang perlu dilakukan didalam menghadapi bencana atau bagaimana memperkecil dampak bencana.

Dalam suatu lingkaran manajemen bencana (*disaster management cycle*) ada dua kegiatan besar yang dilakukan. Pertama adalah sebelum terjadinya bencana (*pre event*) dan kedua adalah setelah terjadinya bencana (*post event*). Kegiatan setelah terjadinya bencana dapat berupa *disaster response/emergency response* (tanggap bencana) ataupun *disaster recovery*. Kegiatan yang dilakukan sebelum terjadinya bencana dapat berupa *disaster preparedness* (kesiapsiagaan menghadapi bencana) dan *disaster mitigation* (mengurangi dampak bencana). Ada juga yang menyebut istilah *disaster reduction*, sebagai perpaduan dari *disaster mitigation* dan *disaster preparedness*. Berdasarkan pengamatan selama ini, kita lebih banyak melakukan kegiatan pasca bencana (*post event*) berupa *emergency response* dan *recovery* daripada kegiatan sebelum bencana berupa *disaster reduction/mitigation* dan *disaster preparedness*. Padahal, apabila kita memiliki sedikit perhatian terhadap kegiatan-kegiatan sebelum bencana, kita dapat mereduksi potensi bahaya atau kerugian (*damages*) yang mungkin timbul ketika bencana. Kegiatan-kegiatan yang dapat dilakukan sebelum bencana dapat berupa pendidikan peningkatan kesadaran bencana (*disaster awareness*), latihan penanganan bencana (*disaster drill*), penyiapan teknologi tahan bencana (*disaster-proof*), membangun sistem sosial yang

tanggap bencana, dan perumusan kebijakan-Birokrasipenangananbencana (*disaster management policies*).

Disahkannya Undang-Undang RI No 24 Tahun 2007 pada tanggal 26 April 2007, tentang Penggulangan Bencana, dan Undang Undang No 21 tahun 2008 tanggal 28 Februari 2008 tentang Penyelenggaraan PenangananBencana yang ditetapkan tanggal 28 Februari 2008, tidak berarti masalah penangananbencana di tanah air selesai, namun itu merupakan permulaan dari suatu Birokrasipemerintah yang harus dikaji lebih mendalam. Sehingga, pemerintah perlu menyiapkan Birokrasimanajemen bencana yang *integratif*, yaitu PenangananBencana ataupun Birokrasiterpadu sejenis (semacam *disaster management act*), yang berkekuatan hukum untuk menangani bencana dan pengungsi. (Heru Susetyo, 2008). Dengan demikian perlu disiapkan manajemen bencana yang profesional, dalam arti, manajemen bencana tersebut dapat mengatasi permasalahan yang terjadi terkait dengan pra bencana, tanggap darurat, penanganann pasca bencana, sampai dengan pemantauan dan evaluasi setelah terjadinya bencana.

Sebelum disahkannya ¹²⁶ Undang-Undang RI No 24 Tahun 2007 tentang Penggulangan ⁸ Bencana, dan Undang Undang No 21 tahun 2008 tanggal 28 Februari 2008 tentang ⁸ Penyelenggaraan PenangananBencana, regulasi yang tersedia saat itu hanyalah Keppres No. 3 Tahun 2001 tentang ⁸ Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana dan PenangananPengungsi, Keppres No. 111 tahun 2001 tentang Perubahan atas Keppres RI No. 3 tahun 2001, dan Pedoman Umum PenangananBencana dan Penanganan Pengungsi yang ditetapkan melalui Keputusan Sekretaris BNPB No. 2 tahun 2001.

Pada masa sebelumnya, pemerintah juga pernah membentuk Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana Alam (BAKORNAS PBA) dengan Keputusan Presiden No. 28 tahun 1979. Pada tahun 1990, melalui Keppres No. 43 tahun 1990, Badan tersebut disempurnakan menjadi Badan Nasional Penanganan Bencana (BNPB) yang tidak hanya berfokus pada bencana alam belaka, namun juga berfokus pada bencana oleh ulah manusia (*man-made disaster*) (Sekretariat PNB, 2001). Selanjutnya, Keppres ini disempurnakan lagi dengan Keppres Nomor 106 tahun 1999 yang memberikan tugas tambahan kepada BNPB untuk juga menangani dampak kerusakan sosial dan pengungsi.

Namun usia Keppres No. 106 tahun 1999 tidak bertahan lama, yang disebabkan karena antara lain pembubaran Departemen ⁸ Sosial pada era tersebut yang menyebabkan BNPB kehilangan salah satu organnya. Menyadari kejadian tersebut, Pemerintah kemudian menerbitkan Keppres No. 3 tahun 2001 tentang Bakornas PenangananBencana dan Penanganan Pengungsi yang diketuai oleh Wakil Presiden dan Sekretaris Wakil

Presiden secara *ex officio* menjadi Sekretaris BNPB. Model penanganan bencana berdasarkan Pedoman Umum Penanganan Bencana dan Penanganan Pengungsi yang ditetapkan melalui Keputusan Sekretaris BNPB No. 2 tahun 2001 meliputi empat tahapan yaitu: tahap penyelamatan; tahap pemberdayaan; tahap rekonsiliasi; dan tahap penempatan. Sedangkan, kegiatan penanganan pengungsi meliputi kegiatan-kegiatan: penyelamatan, pendataan, bantuan tanggap darurat; dan pelibatan masyarakat/LSM (Sekretariat BNPB, 2001).

Dalam hal ini, kita bisa belajar dari pengalaman beberapa negara yang sering terkena bencana, salah satunya adalah, Jepang. Jepang adalah negara Asia yang memiliki karakteristik hampir sama dengan Indonesia dalam hal saratnya terjadi bencana. Terletak pada *zona mobil circum-Pacific* dan memiliki kondisi geografi, topografi, dan meteorologi yang khas, membuat gempa bumi, hujan deras dan banjir, letusan gunung api, hujan salju berskala besar, hingga badai (*typhoon*) sangat sering terjadi di Jepang setiap tahunnya. Bedanya, negara ini memiliki kesiapsiagaan menghadapi bencana yang amat baik. Termasuk, dimilikinya sejumlah regulasi dan Birokrasi yang mendukung pelaksanaan manajemen penanganan bencana terpadu (*integratif*).

Sebelum tahun 1960, Jepang belum memiliki peraturan tentang penanganan bencana yang terpadu (*integrated disaster management*). Titik baliknya terjadi sejak terjadi badai besar Ise-Wan pada tahun 1959 yang disebut sebagai *the Epoch-Making Turning Point*. Sejak itu pendekatan penanganan bencana berubah dari *response oriented approach* kepada *preventive approach*. Kemudian dari *Individual approach* menjadi *comprehensive multi-sectoral approach*. Juga, dibenamkan sejumlah besar investasi untuk program-program pengurangan resiko bencana (*Investment for disaster reduction*). Pada tahun 1961 Jepang melahirkan *Disaster Countermeasures Basic Act* (1961) yang mengatur dan memiliki sejumlah elemen antara lain :

- a. Pendirian Dewan Penanganan Bencana (*Disaster Management Council*) di tingkat nasional, prefektur, kota/ municipality berkoordinasi dengan organisasi-organisasi multi sektoral.
- b. Pemantapan Rencana Penanganan Bencana (*Disaster Management Plan*) di tingkat nasional, prefektur, dan kota/ municipality.
- c. Pemantapan markas pusat yang bersifat *ad hoc* dan kerjasama multisektoral untuk respon gawat darurat .

Penanganan bencana alam di Jepang dilakukan utamanya oleh pemerintah kota/municipal. Apabila skalanya terlalu besar, maka pemerintah prefektur dan nasional akan turun tangan. Upaya koordinatif dan integratif semacam ini yang didukung oleh program promosi konservasi bumi tingkat nasional, peningkatan teknologi meteorologi, penyempurnaan sistem komunikasi bencana dan manajemen bencana, telah terbukti dapat mengurangi dampak bencana dan meminimalisir korban jiwa dalam bencana di Jepang selama ini. Faktor sukses berikutnya, adalah tersedianya sejumlah besar Birokrasi penanganan bencana yang komprehensif dan integratif. Bahkan, tak hanya sejak tahun 1960. Birokrasi tingkat Undang-Undang (act) ini telah dirintis sejak tahun abad 18-an dan berlanjut hingga kini. Heru Susetyo, 2008.

Belajar dari pengalaman Jepang dan negara-negara lain yang begitu reaktif dan responsif dalam menghadapi bencana alam, semestinya demikian pula dengan pemerintah Indonesia. Sebagai negara yang sarat bencana dengan bentangan alam yang jauh lebih luas serta jumlah penduduk yang jauh lebih banyak, semestinya kita tak bertaruh lagi untuk masalah ini. Program-program dan kegiatan-kegiatan kesiapsiagaan terhadap bencana harus segera dirintis dan dikembangkan. Pendidikan sadar bencana dan latihan menghadapi bencana mesti segera dibiasakan. Pusat-pusat studi dan pelatihan menghadapi bencana wajib untuk dimunculkan dan didukung sepenuhnya. Juga, Birokrasi dan manajemen penanganan bencana mesti segera ditata dan diimplementasikan.

Tidak ada alternatif lain bagi Indonesia saat ini selain segera merumuskan Birokrasi penanganan bencana yang komprehensif dan *integratif*. Karena, satu Undang-Undang saja tidak cukup untuk mengatur ribuan permasalahan di bidang penanganan bencana. Maka, perlu ada Birokrasi yang *integratif*. Semisal, mengamandemen UU terkait di wilayah lain (kehutanan, lingkungan hidup, pertambangan, sumber daya air, dll), supaya selaras dengan semangat penanganan bencana. Ataupun membuat UU baru di wilayah yang belum banyak dijangkau selama ini. Di negara maju, banyak yang sudah memiliki UU tentang sungai, tentang banjir, tentang polusi di laut, tanah longsor, hingga penanganan bahaya nuklir.

Penanganan bencana berbasis masyarakat, adalah upaya meningkatkan kapasitas masyarakat atau mengurangi kerentanan masyarakat. Besaran bencana merupakan akumulasi berbagai ancaman bahaya dengan rangkaian kerentanan yang ada di masyarakat. Penanganan integratif berbasis kearifan budaya lokal merupakan langkah untuk menciptakan kemandirian masyarakat dalam menghadapi bencana, Sehingga hasil akhirnya dapat diterapkan untuk pemecahan masalah kebencanaan.

Lebih jauh, tentunya cara ini juga dapat sebagai perencanaan pengembangan kawasan sekitar daerah rawan bencana. Dalam pendekatan Penanganan integratif berbasis kearifan budaya lokal ini, manusia merupakan faktor resiko tertinggi. Karenanya, sisi yang sangat mendasar adalah meningkatkan kesadaran masyarakat atas posisi keruangannya yang terletak pada kawasan rawan bencana.

Mitigasi bencana alam akan berjalan baik jika masyarakat mengerti dan sadar akan posisinya; di kawasan terlarang, kawasan bahaya I, atau kawasan bahaya II. Kesadaran ini memungkinkan terjadinya perbedaan perilaku masyarakat pada masing-masing kawasan dalam mensikapi bencana alam tersebut.

¹⁶ Kelompok masyarakat sebagai pelaku utama manajemen bencana ini harus ¹⁶ dapat diupayakan dari tingkat yang paling kecil. Pada tahap sosialisasi, penciptaan bahan sosialisasi dengan bahasa rakyat, yang mudah dimengerti dan mudah diaplikasikan oleh masyarakat (*back to basic*) dalam melakukan tahap-tahap kesiapsiagaan, tanggap darurat, pasca bencana, mitigasi dan pencegahan. Bentuk bahan sosialisasi berupa daftar pertanyaan atau matrik isian, misalnya, matrik analisis risiko bencana, matrik mengenal ancaman bahaya di sekitar kita, matrik mengenal kerentanan dan kapasitas, matrik rencana operasional dengan kerangka logis setempat.

TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

3.1. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini memberikan pemahaman kepada Pemerintah Kabupaten Probolinggo sebagai pemegang kekuasaan khususnya dalam kebijakan penanggulangan bencana alam di daerahnya untuk merumuskan model kebijakan penanggulangan bencana yang berbasis masyarakat, sehingga memudahkan dalam pelaksanaan evakuasi dan dalam memberikan pemahaman kepada masyarakat yang tinggal di daerah rawan bencana alam. Disamping juga memberi pemahaman kepada masyarakat yang berada di daerah rawan bencana agar lebih siap dan lebih tanggap dalam menghadapi bencana letusan gunung Bromo yang bisa datang sewaktu-waktu.

Dengan melihat kebijakan bencana alam sebagai sebuah kepentingan masyarakat, maka pemerintah dapat berharap berkurangnya korban nyawa dan kerugian harta benda yang diakibatkan karena bencana alam. Dan yang terpenting adalah, adanya suatu langkah konkrit dalam mengendalikan bencana sehingga korban yang tidak kita harapkan dapat terselamatkan dengan cepat dan tepat dan upaya untuk pemulihan pasca bencana dapat dilakukan pula secepatnya. Pengendalian tersebut bisa dimulai dengan membangun kesadaran kritis masyarakat dan pemerintah atas masalah bencana alam, menciptakan proses perbaikan total atas pengelolaan bencana, penegasan untuk lahirnya kebijakan berbasis masyarakat yang bertumpu pada kearifan budaya lokal.

Sehingga tujuan dalam penelitian ini dirumuskan adalah sebagai berikut:

- 1) Menganalisis dan mendiskusikan kebijakan penanganan bencana alam secara *integratif* yang berbasis kearifan budaya lokal di Kabupaten Probolinggo
- 2) Menganalisis dan mendeskripsikan kendala-kendala yang terjadi dalam penanganan bencana alam di daerah rawan bencana secara *integratif* yang berbasis kearifan budaya lokal di Kabupaten Probolinggo

3.2. Manfaat Penelitian

Hal terpenting dalam penanggulangan bencana adalah adanya langkah konkrit dalam mengendalikan bencana sehingga korban yang tidak kita harapkan dapat terselamatkan dengan cepat dan tepat dan upaya untuk pemulihan pasca bencana dapat dilakukan dengan secepatnya. Pencegahan atau penanggulangan bencana bisa dimulai dengan membangun kesadaran kritis masyarakat dan pemerintah atas masalah bencana

alam, menciptakan proses penanggulangan bencana dan pengelolaan bencana, yang bertumpu pada kearifan budaya lokal yang berbentuk peraturan daerah. Untuk itu diperlukan langkah konkrit dalam mengendalikan bencana sehingga korban yang tidak kita harapkan dapat terselamatkan dengan cepat dan tepat dalam rangka mencegah dan mengurangi resiko bencana. Apabila melihat bencana alam, kita paham bahwa setiap ada masalah pasti ada faktor-faktor penyebabnya dan tentunya dampak (*effect*) yang timbulkannya. Baik penyebab maupun dampak dari masalah tersebut, dapat bersifat fisik maupun non fisik. Dengan demikian penyelesaiannya tentunya harus multidisipliner, karena faktor penyebab dan akibat yang ditimbulkannya juga berdimensi banyak (*multiplier effect*). Demikian pula dengan di Kabupaten Probolinggo, Provinsi Jawa Timur, merupakan daerah yang telah ditetapkan sebagai daerah rawan bencana. Termasuk Gunung Bromo yang beberapa waktu lalu mengalami erupsi.

135
Manfaat dalam penelitian ini adalah:

1) Manfaat Teoritis

- a. Memberikan kontribusi akademis sebagai pengembangan teori tentang pelayanan dasar kepada masyarakat, dalam rangka penanganan bencana alam di daerah rawan bencana, sebagai dasar untuk menyusun model penanganan bencana di daerah rawan bencana yang berbasis masyarakat.
- b. Memberikan gambaran konsep tentang peran birokrasi khususnya dalam upaya pelimpahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dan kerjasama antar daerah, yang diiringi dengan pengalihan tanggung jawab pelayanan dan perlindungan kepada masyarakat dalam hal penanganan bencana alam di daerah.
- c. Mengoptimalkan peran birokrasi pemerintah daerah dalam rangka *capacity building* pada tataran desentralisasi, dan upaya memandirikan masyarakat terhadap kejadian bencana dalam konsep *based kearifan budaya lokal*. Dengan demikian, dapat meminimalisir akibat terjadinya bencana dan memandirikan masyarakat sehingga mereka lebih siap dan tanggap bilamana terjadi bencana.

2) Manfaat Praktis

- a. Memberikan rekomendasi terhadap pemerintah daerah terhadap perspektif model penanganan bencana alam secara lebih sistematis dan berkelanjutan, yang

didasari dengan kesadaran Pemerintah Daerah, Stakeholders dan Masyarakat untuk menangani bencana alam yang lebih bertanggung jawab.

- b. Memberikan rekomendasi dalam mengelola sumber daya dan pemetaan resiko bencana dalam rangka mendorong masyarakat setempat agar terlibat langsung secara aktif dalam penanganan bencana, baik pada waktu sebelum, ataupun pada saat dan pada waktu sesudah terjadi bencana. Sehingga hasilnya dapat lebih bermanfaat sepenuhnya bagi masyarakat daerah rawan bencana. Dengan demikian, pembangunan memiliki kerangka kerja *development from within*.
- c. Menumbuhkan dan menciptakan iklim yang kondusif baik sosial maupun ekonomi dalam usaha memberikan kepercayaan kepada masyarakat untuk bangkit dan kembali membangun daerah mereka secara mandiri. Tanpa ada ketergantungan yang tinggi kepada Pemerintah Daerah ataupun Pemerintah Pusat. Sehingga bisa menjadikan daerah mereka sebagai daerah rawan bencana yang tanggap terhadap segala keadaan akibat bencana alam.
- d. Mengurangi dampak daripada bencana alam, dengan meningkatkan kesadaran dan kesiap-siagaan masyarakat, terutama pada daerah-daerah yang rawan bencana terhadap lingkungan hidup dengan membina kemampuan masyarakat yang mandiri.
- e. Memperkuat kemampuan masyarakat dalam menangani bencana dengan menjalin kerja sama dengan pihak-pihak terkait, antar instansi dan antar pemerintah daerah, dalam rangka mengembangkan lembaga bencana di daerah.

BAB III METODE PENELITIAN

4.1. Kerangka Konseptual

Kebijakan penanggulangan bencana selama ini masih bersifat sentralistik, dimana masyarakat lebih menggantungkan dirinya untuk menerima bantuan daripada memandirikan mereka dalam menghadapi bencana. Pada dasarnya permasalahan yang terkait dengan bencana sangatlah kompleks dan memerlukan pemikiran yang mendalam, dan berkelanjutan. Proses penyusunan dan implementasinya juga seharusnya melibatkan masyarakat, bukan sebaliknya memperlakukan masyarakat sebagai obyek semata, dan dengan memarginalisasikan masyarakat. Dalam pasal disebutkan bahwa setiap orang yang terkena bencana berhak mendapatkan bantuan pemenuhan kebutuhan dasar. Pendapat tersebut menegaskan bahwa untuk membangun daerah bencana harus menghargai budaya lokal, yang tetap beridentitas Indonesia dan dijiwai oleh nilai-nilai ketuhanan, perikemanusiaan, kebangsaan, kerakyatan dan keadilan sosial.

Wujud otonomi daerah dan desentralisasi kebijakan penanggulangan bencana di daerah muncul pada waktu disahkannya Undang-Undang RI No 24 Tahun 2007, tentang Penanganan Bencana, dan Undang-Undang No 21 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanganan Bencana, serta Permendagri No 46 tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanganan Bencana Daerah serta peraturan-peraturan lain tentang kebencanaan, tidak berarti masalah penanganan bencana selesai. Namun itu hal ini merupakan permulaan dari suatu kebijakan otonomi daerah yang harus dikaji lebih mendalam. Dimana pemerintah daerah tidak hanya berlaku sebagai pembuat kebijakan namun juga sebagai pelaksana kebijakan dengan menyiapkan kelembagaan kebencanaan (BPBD) dan sumber daya manusia yang efektif dan profesional. Dalam arti, dapat mengatasi permasalahan yang terjadi terkait dengan pra bencana, tanggap darurat, penanganan pascabencana, sampai dengan pemantauan dan evaluasi setelah terjadinya bencana.

Yang terpenting dari kebijakan penanggulangan bencana adalah, adanya suatu langkah konkrit dalam mengendalikan bencana sehingga korban yang tidak kita harapkan dapat terselamatkan dengan cepat dan tepat. Sesuai dengan pasal 26 UU RI No 24 tahun

2007 tentang Penanggulangan Bencana yang mengatakan ¹⁰⁰ bahwa setiap orang berhak untuk mendapatkan perlindungan sosial dan rasa aman, khususnya bagi masyarakat rawan bencana. Hal ini bisa dimulai dengan membangun kesadaran kritis masyarakat, dimana dituntut untuk segera menciptakan proses perbaikan total atas pengelolaan bencana, dan penegasan untuk memunculkan peran pemerintah daerah yang lebih konkrit yang mendasarkan pada kearifan budaya lokal dalam rangka pemberdayaan, kemandirian dan kesejahteraan masyarakat.

Berdasarkan pemikiran yang demikian maka dalam pelaksanaan kebijakan penanggulangan bencana terdapat beberapa aspek yang sangat menonjol yaitu: 1) pelaksanaan kebijakan penanggulangan bencana di daerah harus mengacu pada kepentingan masyarakat dan berbasis kearifan budaya lokal, agar masyarakat lebih mudah memahami dalam rangka mitigasi bencana dan pengurangan risiko bencana; 2) adanya penguatan kelembagaan kebencanaan di daerah rawan bencana untuk memudahkan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang ⁷² terkena bencana atau masyarakat yang tinggal di daerah rawan bencana sehingga dapat meminimalisir jumlah korban dan atau kerusakan yang terjadi akibat bencana; 3) membangun kesadaran kritis masyarakat, untuk segera menciptakan proses perbaikan total atas kebijakan penanggulangan bencana di daerah rawan bencana yang lebih konkrit, dan penegasan untuk memunculkan peran pemerintah daerah khususnya Badan Penanganan Bencana Daerah (BPBD) yang bertumpu pada kearifan budaya lokal dalam rangka pemberdayaan dan kesejahteraan masyarakat.

4.2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian adalah kabupaten Probolinggo, khususnya di desa Ngadisari kecamatan Sukapura, sebagai salah satu daerah yang terkena bencana gunung Bromo pada tahun 2010. Selain itu desa Ngadisari merupakan salah satu daerah rawan bencana gunung merapi yang masih kental dengan adat istiadat yang kemudian diterjemahkan sebagai *kearifan budaya lokal*.

4.3. Jenis Penelitian

Jenis penelitian adalah diskriptif kualitatif. ¹⁰ Pendekatan kualitatif adalah suatu proses penelitian dan pemahaman yang berdasarkan pada metodologi yang menyelidiki suatu fenomena sosial dan masalah manusia. Pada pendekatan ini, peneliti membuat suatu gambaran kompleks, meneliti kata-kata, laporan terinci dari pandangan responden, dan melakukan studi pada situasi yang alami (Creswell, 1998:15). Bogdan dan Taylor

(Moleong, 2007:3) mengemukakan bahwa metodologi kualitatif merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis maupun lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati. Penelitian kualitatif dilakukan pada kondisi alamiah dan bersifat penemuan. Dalam penelitian kualitatif, peneliti adalah instrumen kunci. Oleh karena itu, peneliti harus memiliki bekal teori dan wawasan yang luas jadi bisa bertanya, menganalisis, dan mengkonstruksi obyek yang diteliti menjadi lebih jelas. Pada penelitian ini lebih menekankan pada makna dan terikat nilai. Penelitian kualitatif digunakan jika masalah belum jelas, untuk mengetahui makna yang tersembunyi, untuk memahami interaksi sosial, untuk mengembangkan teori, untuk memastikan kebenaran data, dan meneliti sejarah perkembangan.

57

4.4. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dilakukan melalui:

67

1) *Wawancara*, wawancara merupakan alat *re-checking* atau pembuktian terhadap informasi atau keterangan yang diperoleh sebelumnya. Teknik wawancara yang digunakan dalam penelitian kualitatif adalah wawancara mendalam. Wawancara mendalam (*in-depth interview*) adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan caranya jawab sambil bertatap muka antara pewawancara dengan informan atau orang yang diwawancarai, dengan atau tanpa menggunakan pedoman (*guide*) wawancara, di mana pewawancara dan informan terlibat dalam kehidupan sosial yang relatif lama.

10

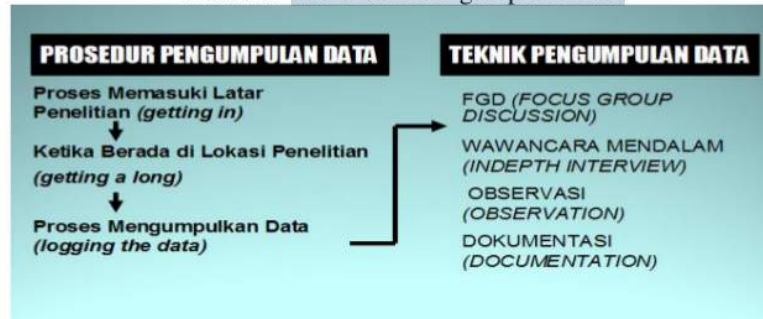
2) *Observasi*, beberapa informasi yang diperoleh dari hasil observasi adalah ruang (tempat), pelaku, kegiatan, objek, perbuatan, kejadian atau peristiwa, waktu, dan perasaan. Alasan peneliti melakukan observasi adalah untuk menyajikan gambaran realistik perilaku atau kejadian, untuk menjawab pertanyaan, dalam membantu mengerti perilaku manusia, dan melakukan evaluasi yaitu melakukan pengukuran terhadap aspek tertentu melakukan umpan balik terhadap pengukuran tersebut.

3) *Investigative Reporting*, yang lazim disebut dengan reportase investigasi, ini merupakan salah satu yang paling populer dalam sistem pencarian berita. Reportase investigasi adalah sebuah jenis reportase di mana si wartawan berhasil menunjukkan siapa yang salah, siapa yang melakukan kesalahan dalam suatu kejahatan publik yang sebelumnya dirahasiakan. Dalam hal ini di terapkan untuk menelusuri ke mana arah kebijakan penanggulangan bencana ini bermuara, agar benar-benar sebagai bentuk kebijakan yang berbasis masyarakat dalam arti bukan karena kepentingan politik tertentu atau kepentingan lain yang mengatasnamakan untuk kepentingan masyarakat.

Adapun prosedur dan teknik pengumpulan data digambarkan sebagai berikut:

152 Gambar-8:

Prosedur dan Teknik Pengumpulan Data



4.5. Teknik Analisa Data

Penelitian ini merupakan strategi pengembangan institusi dengan menggunakan paradigma naturalisme dan menggunakan logika induktif abstraktif yang bertitik tolak dari khusus ke umum. Analisis data dilakukan sejak awal dan sepanjang proses penelitian berlangsung, sehingga setiap langkah selalu terkait dengan langkah yang lain. Prosedur analisis data menggunakan model FGD (*Focus Group Discussion*), yang diharapkan dapat mengidentifikasi, menganalisis, mendiskripsikan dan menginterpretasikan fenomena-fenomena yang berkaitan dengan permasalahan kebencanaan secara partisipatif.

4.6. Tahapan/Pelaksanaan Kegiatan

Pelaksanaan kegiatan dimulai dengan melakukan penjelasan atas dasar pendekatan ke-sistem-an, sub-sistem, dan pada akhirnya materi pokok tentang kearifan budaya lokal, lembaga kebencanaan yang ada pada pemerintah daerah dan masyarakat, bentuk dan model kebijakan penanggulangan secara integratif berbasis kearifan budaya lokal yang sudah dilaksanakan, bentuk pemberdayaan masyarakat di daerah rawan, dan unsur-unsur terkait lainnya yang dapat di pahami sebagai pengetahuan baru dan kemampuan pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas sebagai penyelenggara layanan publik.

Selain itu sebagai wujud tanggung jawab pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan kebijakan otonomi daerah dimana pemerintah daerah wajib memberikan rasa keadilan dan kesejahteraan bagi masyarakat termasuk disini adalah masyarakat yang berada di daerah rawan bencana. Adapun tahapan kegiatan digambarkan sebagai berikut:

Tabel-3: Tahapan Kegiatan

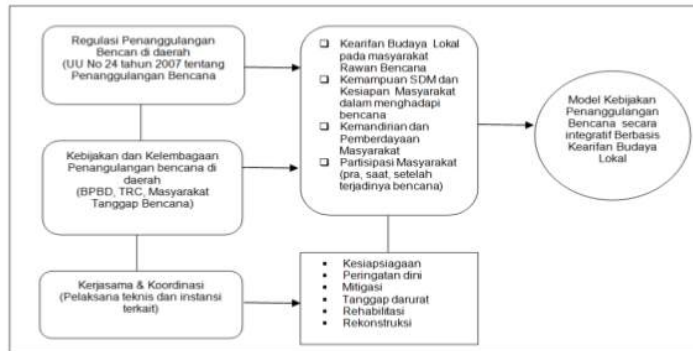
TAHAPAN	KEGIATAN	KELUARAN	INDIKATOR
I/Tahun I	<i>Ujicoba Model Kebijakan Penanggulangan bencana secara Integratif berbasis Kearifan Budaya Lokal</i>		
	(a) Refleksi kearifan budaya lokal: mendiagnosa persoalan-persoalan, hambatan-hambatan dalam penerapan kearifan budaya lokal	(a) Identifikasi problematika masyarakat (b) Pemahaman ttg pentingnya kearifan budaya lokal dalam kebijakan penanggulangan bencana	(a) Kemampuan masyarakat dalam berkomunikasi (b) Keberdayaan masyarakat dalam menghadapi bencana (c) Aspek harmoni, ketentraman dan kenyamanan masyarakat yang tinggal di daerah rawan bencana
	(c) Menemukan kebutuhan kebutuhan penguatan instrumen pelaksanaan kebijakan penanggulangan bencana secara integratif berbasis kearifan budaya lokal	Penguatan kelembagaan, revitalisasi kebijakan penanggulangan bencana di daerah yang disesuaikan dengan kemampuan daerah	Pembuatan Panduan dalam rangka pelaksanaan kebijakan penanggulangan bencana secara integratif berbasis kearifan budaya lokal yang disesuaikan dengan kemampuan masyarakat
	(d) Sosialisasi model kebijakan penanggulangan bencana secara integratif berbasis kearifan budaya lokal sebagai alternatif solusi pemecahan masalah bencana di daerah	Pengenalan & pemahaman kebijakan penanggulangan bencana secara integratif dan pemahaman kearifan budaya lokal	(a) Penunjukan petugas pemandu/teknis lapangan (b) Sinergitas kebijakan dengan pola budaya masyarakat di daerah rawan bencana
	(e) Menyusun design implementasi kebijakan penanggulangan bencana secara integratif berbasis kearifan budaya lokal	Aplikasi design implementasi kebijakan penanggulangan bencana secara integratif berbasis kearifan budaya lokal	Refleksi penilaian partisipatif terhadap kebijakan penanggulangan bencana secara integratif berbasis kearifan budaya lokal
	(f) Pelatihan dan peralatan yang dibutuhkan	Penunjukan personil pengelola	Anggaran /biaya yang dibutuhkan & disiapkan
	<i>Evaluasi dan Pemantapan Model Kebijakan Penanggulangan Bencana Secara Integratif Berbasis Kearifan Budaya Lokal</i>		
	(a) Melakukan penyempurnaan instrumen pelaksanaan kebijakan penanggulangan	Aplikasi model kebijakan penanggulangan bencana secara integratif berbasis	(a) Efektifitas kebijakan dalam meminimalkan jumlah korban dan kerusakan

II/Tahun II	bencana secara integratif berbasis kearifan budaya lokal	kearifan budaya lokal	akibat bencana b) Kapasitas kelembagaan kebencanaan dan kemampuan masyarakat dalam menghadapi bencana
	a) Peningkatan Kapasitas Kelembagaan kebencanaan di daerah dan desa b) Peningkatan integrasi kebijakan antar instansi terkait dan masyarakat daerah rawan bencana	(a) Kapasitas penerapan kebijakan & kesiapan masyarakat dalam menghadapi bencana (b) Perbaikan program & komunikasi yg disinergikan dg kebutuhan masyarakat daerah rawan bencana	(a) Kebutuhan masyarakat terhadap program & lembaga (b) Pola hubungan harmonisasi yang terbangun, seberapa jauh dpt memenuhi kebutuhan masyarakat Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan
	(c) Memperluas utilisasi penggunaan model kelembagaan kebencanaan yg berbasis kearifan budaya lokal	(c) Waktu pelaksanaan kegiatan Kesepakatan pelaksanaan program	(d) Solusi dayang berhasil mengatasi masalah program & proyek untuk kesejahteraan
	(d) Disiminasi dan penyusunan mantap model kebijakan penanggulangan bencana secara integratif berbasis kearifan budayalokal	(e) Identifikasi lembaga pelaksana kegiatan (f) Identifikasi tempat/lokasi pelaksanaan kegiatan (g) Identifikasi kemampuan sumber daya pelaksana kegiatan	(d) Kemandirian & kesiapan masyarakat dalam menghadapi bencana (e) Kemampuan meminimalisir jumlah korban dan kerusakan akibat bencana (f) Terciptanya harmonisasi & peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah rawan bencana

Berdasarkan pemikiran yang disampaikan diatas maka kerangka konseptual penelitian ini adalah sebagai berikut:

Gambar-9:

Kerangka Konseptual Penelitian



Hasil dari penelitian ini diharapkan agar dapat dijadikan rekomendasi model kebijakan penanggulangan bencana di daerah yang selama ini masih belum berbasis kearifan budaya lokal. Penanganan integratif berbasis masyarakat merupakan langkah untuk menciptakan kemandirian masyarakat dalam menghadapi bencana, sehingga hasil akhirnya dapat diterapkan untuk pemecahan masalah kebencanaan di daerah. Dalam hal ini seluruh sistem, pengaturan, organisasi, rencana dan program yang berkaitan dengan penanggulangan bencana harus terpadu, melibatkan semua pihak, termasuk masyarakat yang terkena dampak. Kesadaran masyarakat atas posisi keruangannya perlu didukung dengan fasilitas dan aturan yang memadai yang diimbangi dengan komitmen tinggi dari pemerintah daerah. Kebijakan penanganan bencana akan dapat berjalan baik jika masyarakat mengerti dan sadar akan posisinya. Sehingga diperlukan langkah dan strategi pendekatan dalam rangka mengurangi resiko terjadinya bencana yang terpola pada budaya lokal. Penanganan kebencanaan haruslah mengacu kepada prinsip-prinsip penyelenggaraan negara yang bersifat *good and clean governance*. Menggunakan prinsip *good governance*, titik tekannya (*emphasize*) yang mengandung kesadaran sustainable (berkelanjutan). Untuk itu diperlukan adanya penanganan bencana yang efektif dan efisien dilandasi dengan kepemimpinan yang proaktif, mempunyai *sense of crisis* serta didasari adanya hubungan antar manusia yang baik, yang mengintegrasikan prinsip keberlanjutan.

BAB V

HASIL YANG DICAPAI

5.1. Kebijakan Penanganan Bencana Alam Secara *Integratif* yang Berbasis

Kearifan Budaya Lokal di Kabupaten Probolinggo

Dengan beragamnya faktor penyebab bencana serta luasnya ruang lingkup dan dimensi bencana sesuai UU No 24 Tahun 2007, maka dibutuhkan keterlibatan beragam keahlian dalam upaya mengatasi bencana. Provinsi Jawa Timur sebagai daerah yang berada di jalur vulkanik (*ring of fire*) yang berisiko terjadinya letusan gunung api, juga berada di kerak bumi yang aktif dimana tiga hingga lima patahan lempeng bumi bertemu bertumbukan dan menyebabkan pergerakan wilayah Jawa Timur yang dinamis, sehingga memiliki risiko bencana alam yang tinggi. Selain itu, kondisi negara Indonesia yang merupakan negara kepulauan yang memiliki panjang pesisir yang luas, yang berkonsekuensi besarnya penduduk yang tinggal di pesisir dan bermata pencaharian nelayan, menyebabkan potensi korban bencana yang diebabkan oleh tsunami, abrasi pantai dan bahaya daerah pesisir lainnya.

Sumber bahaya lainnya adalah populasi penduduk Indonesia yang semakin meningkat sehingga membutuhkan ruang yang memadai. Sebagai akibatnya seringkali berimplikasi pada kebijakan-kebijakan pembangunan yang tidak mendukung kelestarian alam, seperti misalnya dalam pembangunan tata kota tidak mengindahkan konsep tata ruang yang sesuai, serta penebangan hutan yang tidak terkontrol dan dapat menyebabkan peningkatan aliran air permukaan yang tinggi dan tidak terkendali sehingga terjadi kerusakan lingkungan di daerah satuan wilayah sungai. Keadaan ini diperparah oleh kondisi wilayah Indonesia yang terletak di daerah iklim tropis dengan dua musim yaitu panas dan hujan dengan ciri-ciri adanya perubahan cuaca, suhu, dan arah angin yang cukup ekstrim. Kondisi iklim ini bila digabungkan dengan kondisi topografi permukaan dan batuan yang relative beragam, baik secara fisik maupun kimiawi, menghasilkan kondisi tanah yang subur. Sebaliknya kondisi itu dapat menimbulkan beberapa akibat buruk bagi manusia seperti terjadinya bencana hidrometeorologi seperti banjir, tanah longsor, kebakaran hutan dan kekeringan.

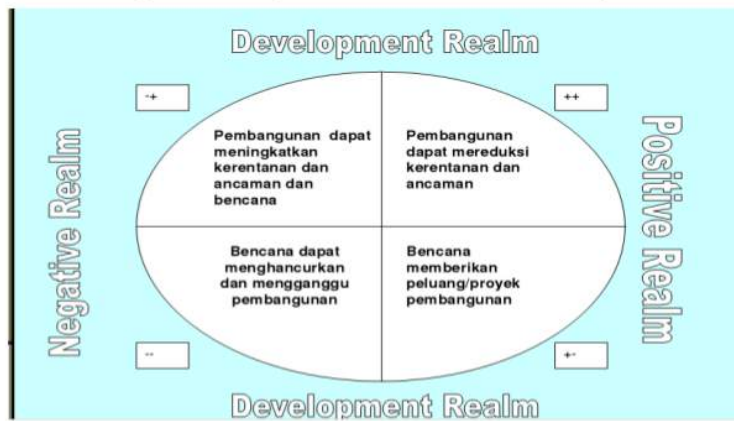
Secara geografis, geologis, hidrologis, dan sosio-demografis, Jawa Timur merupakan wilayah rawan bencana. Tingginya potensi bencana alam, selain disebabkan karena karena wilayah Nusantara berada di jalur vulkanik (*ring of fire*) yang berisiko terjadinya letusan gunung api, juga berada di kerak bumi yang aktif dimana tiga hingga lima patahan lempeng bumi bertemu bertumbukan dan menyebabkan pergerakan wilayah

Indonesia yang dinamis. Bencana karena gempa dan tsunami memang tidak bisa dicegah manusia, namun data menunjukkan bahwa masih banyak jenis bencana lainnya yang sebagian besar sebetulnya bisa diprediksi bahkan dicegah karena berkaitan dengan kelalaian manusia dan salah kelola lingkungan hidup.

Dalam hal ini, seharusnya pemerintah tanggap terhadap kondisi dengan segera menyiapkan kebijakan penanganan bencana, baik dari segi regulasi penataan kelembagaan sampai dengan teknis pelaksanaan di lapangan, sehingga bencana dapat diatasi atau paling tidak dapat meminimalisir jumlah korban bencana. Adapun kebijakan manajemen bencana yang perlu disiapkan dapat mengacu pada gambar berikut:

Gambar-10

Kebijakan Penanganan Bencana dalam Pembangunan



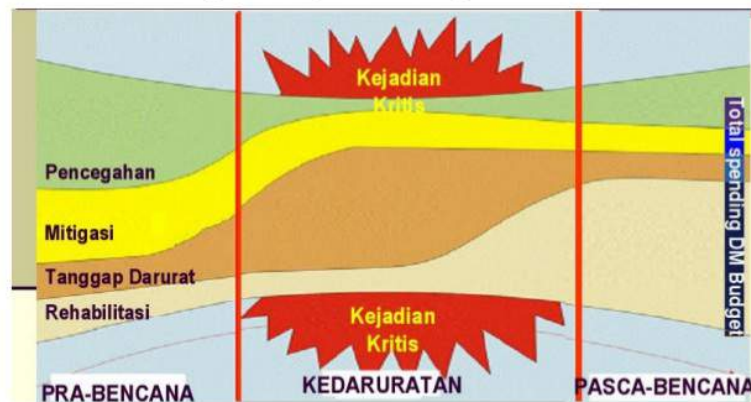
Sumber: Jonatahan Lassa, 2007

Karena dalam setiap bencana akan menimbulkan permasalahan kemanusiaan yang serius serta dampak sosial bagi masyarakat yang tidak dapat dinilai dengan materi. Bencana yang umumnya terjadi dalam waktu singkat dapat menghancurkan hasil pembangunan yang telah dirintis dan diperjuangkan dalam waktu yang lama. Selain menimbulkan korban jiwa, bencana juga bisa menghancurkan perumahan, area pertanian dan perkebunan, infrastruktur perekonomian, infrastruktur publik, komunikasi dan transportasi, instalasi pengadaan air dan energi, serta bidang-bidang penting dan strategis lainnya. Prinsipnya, bencana meluluhlantakkan seluruh aspek kehidupan manusia, sehingga perlu betul-betul ditangani dengan serius dan bertanggung jawab.

Tingginya intensitas dan semakin kompleksnya bencana dan kedaruratan, perlu menekankan upaya penanggulangan bencana secara sistematis (*disaster management system*).

Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 memberikan landasan hukum dalam pembentukan sistem penanggulangan bencana. Namun sampai saat ini perspektif bencana belum menjadi bagian dalam kehidupan masyarakat. Pengetahuan Indonesia sebagai negara rawan bencana belum diikuti oleh penanganan bencana yang memadai, meskipun dalam UU nomor 24 tahun 2007 secara jelas telah menyebutkan bahwa manajemen penanggulangan bencana mencakup pencegahan sebelum bencana terjadi, penanganan bencana yang sedang berlangsung dan penanganan pasca bencana. Bila digambarkan, secara jelas manajemen penanganan bencana adalah sebagai berikut:

Gambar-11
Tahapan Manajemen Penanganan Bencana



Dari tahapan manajemen diatas, juga termuat dalam aturan kebijakan tentang penanganan bencana, dimana dinyatakan bahwa penyelenggara penanggulangan bencana mencakup semua unsur/komponen, yakni :

- (a) Pemerintah,
- (b) Lembaga Usaha,
- (c) Lembaga Internasional,
- (d) Lembaga Masyarakat Sipil,
- (e) Akademisi, dan
- (f) Media Massa.

Penanganan bencana di masa mendatang harus dilakukan secara bersama-sama, terpadu, terkoordinasi dan menyeluruh. Salah satu tantangan ke depan dalam membangun Sistem Nasional Penanggulangan Bencana adalah perubahan paradigma penanggulangan

bencana dari responsive ke preventif. Paradigma preventif dalam penanggulangan bencana selain berupa upaya mencegah terjadinya bencana (bagi bencana yang bisa dicegah), upaya lainnya yang lebih laten adalah upaya pengurangan resiko bencana, yang digambarkan sebagai berikut:

Gambar-12

Upaya Pengurangan Resiko Bencana

Identifikasi dan pengkajian risiko (risk identification & analysis)	<ul style="list-style-type: none"> • Analisis kerentanan dan kapasitas • Analisis dan pemantauan ancaman/hazard • Identifikasi risiko dan kajian dampak • Peringatan dini & kesiapsiagaan
Pengurangan risiko (risk reduction alias treatment/perlakuan thd risiko bencana)	<ul style="list-style-type: none"> • Manajemen lingkungan • Praktik-2 pembangunan ekososbudhankampol • Upaya-2 fisik dan teknis • Jejaringan & kemitraan • Regulasi & legislasi
Penanggulangan dampak risiko bencana	<ul style="list-style-type: none"> • Kesiapan, perencanaan kontinjensi • Penanggulangan kedaruratan • Pemulihan (recovery, rehabilitasi & rekonstruksi)

20

Untuk memperkuat pelaksanaan rencana aksi ini diperlukan kepercayaan, kepedulian, jejaring kerjasama dan partisipasi aktif berbagai pihak, yakni antar instansi pemerintah, pemerintah daerah, swasta, masyarakat dan lembaga lainnya. Bila terjadi bencana, maka masyarakat selalu yang merasakan dampak paling besar ketika terjadi bencana. Dalam lebih dari 2 dekade terakhir ini, terbukti bahwa pola pendekatan manajemen bencana “konvensional” telah gagal untuk menjawab kebutuhan spesifik komunitas-komunitas yang rentan terhadap bencana. Kondisi rentan komunitas akan diperparah ketika pendekatan seperti ini seringkali tidak menghiraukan kapasitas dan sumber daya lokal.

Hal ini disebabkan karena beberapa hal. Pendekatan konvensional melihat bencana sebagai sebuah kejadian yang terisolasi; yang terjadi begitu saja sebagai bentuk dari penyimpangan dari praktek pembangunan. Keterkaitan bencana itu sendiri terhadap kondisi dan konstruksi sosial di masyarakat tak dilihat sebagai faktor penting dari bencana. Pandangan model ini juga merasa bahwa solusi dari sebuah bencana - atau pilihan cara mencegah bencana - adalah dengan sedapat mungkin menyiapkan teknologi yang bisa menghindari atau tahan terhadap kejadian bencana.

Selain itu dominasi “pusat” bisa berarti pemerintah pusat, atau petinggi LSM - dalam pengambilan keputusan terhadap strategi penanganan bencana cenderung

diturunkan dari pengambil keputusan di tingkat atas; terus di turunkan ke masyarakat yang terkena bencana. From “top” to “down”. Masyarakat yang mengalami secara langsung bencana diperlakukan sebagai “korban” yang butuh ditolong dan pasif. Lebih jelasnya paradigma perkembangan kebijakan penanganan bencana dapat digambarkan berikut ini:

Gambar-13

Paradigma Penanganan Bencana

PANDANGAN KONVENSIONAL	PERSPEKTIF ALTERNATIF/BARU
<ol style="list-style-type: none"> 1. Bencana dilihat sebagai kejadian yang terisolasi, penyimpangan dari kenormalan praktek pembangunan. 2. Keterkaitan dengan kondisi (konstruksi sosial) di masyarakat kurang dianalisa. (<i>kontra political ecology perspektif</i>) 3. Dominasi 'engineering/technical minded/ solusi dan solusi hukum/aturan semata. 4. Dominasi pusat dalam strategi intervensi; tendensi untuk top-down dan kaku dalam pengambilan keputusan. Minimnya partisipasi public; Pihak terkena dampak diperlakukan sebagai 'korban' yang pasif 5. Kurangnya akuntabilitas dan transparansi lembaga pelaksana. 6. Intervensi dilakukan paska kejadian bencana 7. Tujuan intervensi adalah kembali kepada "normal". 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bencana bagian dari proses yang normal dalam pembangunan; bencana adalah masalah yang tidak terselesaikan dalam proses pembangunan. 2. Analisis konstruksi sosial pra bencana merupakan pondasi dalam memahami bencana. Relasi kuasa dan struktur menentukan tingkat distribusi kerentanan masyarakat 3. Solusi ditekankan pada perubahan relasi kuasa/struktur dan sikap/perilaku yang merentankan masyarakat 4. Desentralisasi pengambilan keputusan intervensi. Partisipasi penuh merupakan dasar strategi intervensi; masyarakat diperlakukan sebagai mitra. Memperkuat kapasitas masyarakat untuk memproteksi diri terhadap bencana. 5. Memastikan akuntabilitas & transparansi dalam implementasi 6. mitigasi bencana & reduksi resiko bencana menjadi platform utama. 7. Intervensi sebagai kesempatan transformasi sosial

Dari gambar diatas, terlihat bahwa pada kebijakan penanganan bencana yang ada saat ini, intervensi selalu dilakukan setelah bencana terjadi. Tujuan melakukan intervensi adalah melakukan semaksimal mungkin agar masyarakat yang terkena dampak bisa kembali “normal” seperti masa sebelum bencana. Dengan berjalannya waktu; model pendekatan “top-down” ini perlahan disadari ternyata memperbesar tingkat kerentanan komunitas.

Sebagai respon dari kelemahan dari metode “top-down” ini, kemudian muncul model penanganan bencana berbasis kearifan budaya lokal, sebagai alternatif pendekatan baru yang dipelopori oleh lembaga swadaya masyarakat, dan masyarakat internasional yang peduli terhadap bencana.

Kegelisahan untuk menemukan sebuah konsep yang lebih baik untuk menjawab kebutuhan komunitas yang terkena bencana, didasari oleh beberapa hal. Tentu, selain untuk menjawab kelemahan dari model konvensional; juga karena disadari model konvensional meniadakan akses dan kontrol, terutama oleh komunitas yang menerima dampak bencana terhadap sistem pengurangan resiko yg dibangun; padahal tidak ada yang

lebih memahami masalah bencana ditingkat komunitas selain komunitas yang mengalami bencana itu sendiri.

Dengan mengembalikan kontrol terhadap pengurangan resiko dan penanggulangan bencana kepada komunitas maka skenario menghadapi kondisi bencana bisa secara maksimal beradaptasi dengan kondisi komunitas, karena komunitas tentu memiliki kesempatan untuk mengetahui tantangan, ancaman, hambatan dan kekuatan lokal yang dimiliki.

Konsep Penanganan Bencana Berbasis Masyarakat dikembangkan untuk menjawab kebutuhan mengembalikan akses dan kontrol masyarakat yang terkena bencana, sebagai jalan utama untuk mengurangi hilangnya jiwa manusia karena bencana. Pusat Kesiapsiagaan Bencana Asia (Asian Disaster Preparedness Center / ADPC) kemudian mendefinisikan sebagai suatu proses pengelolaan resiko bencana dimana masyarakat yang menghadapi resiko ⁴⁸ secara aktif terlibat dalam identifikasi, analisis, tindakan, pemantauan, dan evaluasi resiko bencana untuk mengurangi kerentanan mereka dan meningkatkan kapasitas mereka.

Ini berarti bahwa; masyarakat merupakan pusat pengambilan keputusan dan pelaksanaan aktivitas penanganan bencana. Keterlibatan mereka yang paling rentan adalah sangat penting dan dukungan dari yang paling tidak rentan adalah perlu. Dalam penanganan bencana berbasis *kearifan budaya lokal*, pemerintah setempat dan tingkat nasional terlibat dan mendukung. Terdapat beberapa definisi dengan prinsip yang sama tentang kebijakan penanganan bencana berbasis masyarakat (*kearifan budaya lokal based*), namun semuanya memuat aspek utama yaitu keterlibatan aktif komunitas beresiko dalam aspek perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi, sebagai ciri yang paling berbeda.

Dengan artian, tidak ada yang lebih memahami kondisi bencana selain komunitas dimana bencana itu terjadi. Model penanganan bencana berbasis *community* difokuskan untuk semaksimal mungkin mengurangi resiko bencana dengan cara mengurangi kerentanan komunitas terhadap bencana dan meningkatkan kapasitas komunitas (termasuk didalamnya individu dan rumah tangga dalam komunitas) dalam menghadapi dampak merusak dari bencana.

Letak kekuatan model penanganan bencana berbasis *community* sudah tentu berada pada ruang yang cukup luas bagi seluruh komponen yang ada dalam komunitas untuk turut berpartisipasi dengan memanfaatkan sumber daya yang ada pada komunitas. Yang paling mencolok berbeda dengan pendekatan penanganan bencana konvensional adalah ⁶² komunitas dan kelompok paling rentan adalah aktor utama dan memegang

peranan kunci dalam perencanaan dan proses seterusnya. *Kearifan budaya lokal* tidak lagi sekedar sebagai “korban” yang perlu dibantu.

Dengan demikian maka, Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) tidak serta merta meniadakan keterlibatan pihak luar komunitas. Sebagai sebuah fungsi kerja yang terkait dan melibatkan banyak sektor, sudah tentu keterlibatan pihak luar komunitas; lembaga pemerintah, pemerintah pusat, dan juga termasuk di dalamnya LSM, dalam integrasi perencanaan aksi sebagai hasil dari PBBM. Pihak luar (LSM, misalnya) berperan mendukung dan mengambil peran fasilitasi seperti membantu melakukan analisis situasi, mengukur tingkat perencanaan dan implementasi. Model strategi pendekatan “*top down*” hanya diijinkan dalam penegakan aturan dan hukum saja.

Dengan terlibat semaksimal mungkin, komponen dalam komunitas (perempuan, laki-laki dan kelompok/individu yang paling rentan), maka diagnosa akar masalah bencana ditentukan secara tepat. Pilihan strategi penanggulangan dan pemulihan akibat bencana bisa dilakukan secara tepat. Eksistensi kelembagaan di komunitas yang dimandatkan untuk penanganan bencana mengandaikan respon yang cepat/tepat pada masa darurat.

Model penanganan bencana berbasis *kearifan budaya lokal* dimaksudkan agar dapat melibatkan sebanyak mungkin anggota dan unsur komunitas, sehingga pada akhirnya model ini dapat meningkatkan rasa memiliki masyarakat terhadap aktifitas penanganan bencana yang direncanakan; yang sudah tentu berbanding lurus dengan keberlanjutan dan partisipasi masyarakat ketika rencana-rencana tersebut dijalankan.

Target utama dari model penanganan bencana berbasis *kearifan budaya lokal* ini adalah melakukan pengurangan semaksimal mungkin kerentanan masyarakat terhadap bencana, mengelola ancaman yang ada, peningkatan kapasitas masyarakat dalam memonitor, adaptasi, respon, mempersiapkan kondisi sebelum bencana, melakukan peringatan dini, dan keterlibatan penuh masyarakat (atau keterwakilannya) dalam seluruh aspek perencanaan bencana.

Dalam menejemen penanganan bencana berbasis *kearifan budaya lokal* juga meletakkan komunitas sebagai sumber daya utama dari pengetahuan dan keahlian; bahkan semaksimal mungkin untuk mengelola pengetahuan lokal (*indigenous knowledge*) yang sudah terbukti turun-temurun. Dalam model penanganan bencana berbasis *kearifan budaya lokal*; karena diletakan pada dasar pengalaman komunitas terhadap bencana, secara langsung mengaitkan unsur ekologi kedalam model pengurangan resiko dan penanganan bencana.

Telah kita ketahui bahwa, dengan adanya kebijakan otonomi daerah, maka upaya penanganan bencana merupakan urusan wajib daerah, karena hal tersebut merupakan urusan pelayanan (Pasal 13 dan Pasal 14 UU Nomer 32 Tahun 2004). Adanya pembagian urusan pemerintah antara pemerintah dengan Daerah Otonom didasarkan pada pemikiran di samping selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya tetap menjadi kewenangan pemerintah, juga terdapat bagian urusan pemerintahan yang penanganannya dilaksanakan bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah.

Dalam pembagian Urusan Pemerintahan agar senantiasa mempertimbangkan dampak/akibat yang ditimbulkan dalam Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan Kabupaten/kota, apabila regional menjadi kewenangan propinsi dan apabila nasional menjadi kewenangan pemerintah.

“It is a given perception that decentralization is the most popular government system. In the latest annual report, The World Bank stated that 95 percent of democratic nations have now elected sub-national governments, and countries everywhere – large and small, rich and poor are developing political, fiscal and administrative powers to sub-national tiers of government”. (Osborn, David, dan Plastrik, 1996)

Kebijaksanaan pemerintah pusat yang selama ini mengesankan adanya sistem pemerintahan dan pembangunan yang sentralistik, pada dasarnya adalah faktor penjelus berkembangnya keinginan beberapa daerah untuk memisahkan diri dari wilayah NKRI. Seperti yang dijelaskan oleh Koswara, dampak dari reformasi total ini, ditinjau dari segi politik dan ketatanegaraan, adalah “terjadinya pergeseran paradigma dari sistem pemerintahan yang bercorak sentralistik ke arah sistem pemerintahan yang desentralistik”.

Apa yang digambarkan tersebut, tentu bukanlah sesuatu yang berlebihan. Kepemimpinan politik dan pemerintahan yang dijalankan secara sentralistik oleh rezim Orde Baru adalah cikal bakal bagi terselenggaranya sistem pemerintahan yang tidak memberi kesempatan kepada daerah untuk maju dan berkembang. Dalam tataran reformasi, maka wajar bila terjadi perubahan pada salah satu substansi dari sistem pemerintahan sentralistik itu. Seperti yang disampaikan oleh Pollit, Christopher and Geert Boukaert, 2000, bahwa:

“Decentralization and local autonomy may be better understood against the opposite tendency of centralization. Excessive centralization or centralism is by definition bad for any organism and organization. Decentralization is also a natural tendency that may occur with centralism, simultaneously or alternately..... Under a centralist regime, of course, there is hardly, if any local autonomy. Central control stifles any initiative, discretion or self reliance that to begin with

their identity having been suppressed by the dominance or primacy of the central government”.

“The decentralization interprets as a bargaining process between central and sub-nation government and in their report, The World Bank describes that one of primary objectives of decentralization is to maintain political stability in the face of pressure for localization. Then it is acknowledged that when a country finds itself deeply divided, especially along geographic or ethnic lines, decentralization provides an institutional mechanism for bringing opposition groups into a formal, rule-bound bargaining process”.

Dengan demikian berkembangnya wacana tentang paradigma penanganan bencana ini perlu memikirkan kembali desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Indonesia. Karena pada prinsipnya, yang dianggap relevan bukan hanya karena faktor reformasi semata. Jika kita merujuk kepada aturan main yang tertuang dalam konstitusi (UUD 1945), jelas bisa ditemukan bahwa desentralisasi tidak cuma konsep yang bersifat politis, tapi juga konsep yang anti-sentralistik. Hal inilah yang pada akhirnya membawa kita pada sebuah kesepakatan untuk merealisasikannya dalam wujud otonomi daerah.

Berangkat dari argumen bahwa masalah otonomi adalah masalah masyarakat, perilaku hidup, perilaku aspirasi masyarakat setempat, maka apa yang dinamakan sebagai ketegangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah semestinya bukan lagi merupakan fenomena politik yang menarik. Sebagai wujud nyata dari konsep desentralisasi, otonomi daerah adalah topik utama yang wajib dibicarakan dan diimplementasikan sedini mungkin. Hal ini berbeda dengan pendapat (Robert Cribb; 1995). bahwa:

“There is no doubt that Indonesia is in a chronic state of crisis. However, the Indonesian nation-state is unlikely to disintegrate at the moment. This situation could change in the future if the authority of the Abdurrahman regime wanes, if the decentralisation laws fail when implemented and if Aceh and Papua succeed in their bids to achieve independence”. “Indonesia has not yet reached the point where it can take its national unity for granted. In reality it is unlikely to arrive at such a point, but it does not follow that Indonesia will fracture and collapse.

Semangat inilah yang mengongkritkan implementasi otonomi daerah di era reformasi ini, dan selayaknya harus mendapatkan dukungan yang memadai. Lahirnya UU ¹⁶⁶ No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah bukti masih terdapatnya semangat yang kuat dan idealisme yang tinggi dari para penyelenggara negara untuk tidak sekedar mengurus kekuasaan semata. Di sisi lain dominasi pemerintah pusat yang selalu

berhasil dalam mempolitisasi otonomi daerah, diyakini atau tidak, merupakan salah satu sebab belum terealisasinya otonomi daerah secara empirik.

Upaya untuk mewujudkan otonomi bagi daerah dalam rangka negara kesatuan sedikit banyak ditentukan oleh "*political configuration*" pada suatu kurun waktu, menunjukkan betapa kuatnya posisi politik pemerintah pusat dalam mengendalikan jalannya pemerintahan secara nasional.

Dalam pemikiran lain yang lebih praktis, *Kimura Hirotsune* menjelaskan tentang munculnya dua persepsi yang berlawanan tentang otonomi daerah. *Pertama*, di satu sisi, otonomi daerah dianggap akan memenuhi kebutuhan daerah yang selama ini mengalami kekecewaan akibat praktek sentralisasi kekuasaan birokrasi yang opresif selama masa 32 tahun pemerintahan orde baru. *Kedua*, pada sisi yang lain, otonomi daerah justru sebaliknya dianggap akan membangkitkan semangat separatisme sehingga bila tidak bisa terkendalikan maka akan mengakibatkan krisis politik nasional.

Tidak diberlakukannya sistem otonomi bertingkat atau residual seperti tercermin dalam UU No. 5/1974, merupakan paradigma baru dimana Gubernur tidak lagi merupakan atasan dari para Bupati atau Walikota yang ada. Ini memang baik, meski tetap harus dijelaskan lagi. Keberadaan Gubernur di Propinsi menjadi tidak banyak fungsinya. Jika dikatakan bahwa fungsi Propinsi adalah untuk menyelenggarakan urusan-urusan yang bersifat lintas kabupaten atau kota, pada intinya justru bisa kita katakan bahwa daerah kabupaten/kota masing-masing bisa menyelenggarakannya tanpa dibantu oleh propinsi. Dampak dari fenomena ini adalah setiap kebijakan pusat yang digulirkan, walaupun Gubernur telah menghimbau bahkan telah mengimplementasikan kebijakan pusat, namun belum tentu daerah ikut melaksanakan.

Contohnya, adanya Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Jawa Timur, tidak menjadikan daerah lain meskipun telah ditetapkan sebagai daerah rawan bencana, membentuk badan penanggulangan bencana mereka masing-masing. Kalaupun Propinsi dihapus, langkah ini harus dipahami tidak hanya menghapus institusinya belaka. Hubungan Gubernur sebagai atasan para Bupati yang dibangun selama berpuluh-puluh tahun dulu, sebenarnya telah menghasilkan sebuah bangunan mentalitas yang sangat feodal. Ini tentu tak bisa dihilangkan begitu saja, sebab menghancurkan hubungan itu melalui sebuah UU jelas memerlukan waktu yang sangat lama. Karena akan menjadi tak ada gunanya menghapus hubungan feodal antara Bupati-Gubernur, yang dianggap sebagai inefisien itu, jika lantas inefisiensi ulang diciptakan melalui hubungan yang lebih vertikal lagi yakni dengan pemerintah pusat. (Pratikno, 2007).

Sentralisme rezim Orba, dari sudut pandang ekonomi, bisa dibuktikan dari besarnya produksi sumber daya alam yang mesti disetorkan ke pusat. Sementara dari sisi politik, sentralisme Indonesia bisa mewujud dalam berbagai macam bentuk; mulai dari pemaksaan konstitusi sampai pada pemangkasan-pemangkasan hak politik daerah.

Otonomi daerah seluas-luasnya mungkin bisa dijadikan alternatif yang cukup baik untuk mengatasi persoalan. Namun tampaknya juga harus dimengerti bahwa konsep 'otonomi seluas-luasnya' sebetulnya hanya konsep yang diproduksi pemerintah Indonesia. Dalam dunia akademik, tidak pernah dikenal wacana 'otonomi seluas-luasnya'. Sedangkan kalimat yang paling dekat dan representatif untuk mendeskripsikan konsep otonomi seluas-luasnya adalah devolution atau desentralisasi politik. *Richard P. Nathan* menyebutnya sebagai *Devolution Revolution*.

Desentralisasi yang dimaksud ini adalah bagaimana mendelegasikan wewenang pengambilan keputusan kepada badan perwakilan yang dipilih melalui pemilihan lokal. Jadi ia adalah kemampuan unit pemerintah yang mandiri dan independen. Dalam kondisi seperti ini, tentu saja pusat mesti melepas fungsi-fungsi tertentu untuk menciptakan unit-unit pemerintahan yang otonom. Statusnya berada di luar kontrol langsung dari pemerintah pusat. Pemerintahan lokal yang otonom dan mandiri mempunyai teritorium yang jelas, memiliki status hukum yang kuat untuk mengelola sumberdaya dan mengembangkan lokal sebagai lembaga yang mandiri dan independen. Ini tentu harus didukung oleh kebijakan yang menyiratkan bahwa kewenangan pemerintah pusat sangat kecil dan pengawasan yang dilakukannya lebih bersifat tak langsung.

Denis Rondinelli (1981) mengatakan bahwa *desentralisasi* adalah peralihan kekuatan ke unit-unit geografis pemerintah lokal yang terletak di luar struktur komando secara formal dari pemerintahan pusat. Dengan demikian, *desentralisasi* menyatakan bahwa konsep-konsep pemisahan, dari berbagai struktur dalam sistem politik secara keseluruhan. Pemerintah lokal harus diberi otonomi dan kebebasan serta dianggap sebagai level terpisah yang tidak memperoleh kontrol langsung dari pemerintah pusat. Pada saat yang sama, pemerintah lokal harus memiliki batas-batas geografis yang ditetapkan secara hukum dan jelas di mana mereka (unit-unit tersebut) menerapkan wewenangnya dan melaksanakan fungsi-fungsi publik.

Dalam desentralisasi, pemerintah lokal juga harus mencerminkan kebutuhan untuk menciptakan diri sebagai lembaga. Pengertiannya adalah bahwa lembaga ini dianggap rakyat lokal sebagai organisasi yang menyediakan layanan yang memenuhi kebutuhannya dan sebagai unit-unit pemerintah yang berpengaruh. Selanjutnya yang harus diingat adalah

bahwa desentralisasi merupakan suatu rancangan di mana terdapat hubungan yang saling menguntungkan antara pemerintah lokal dan pemerintah pusat. Pemerintah lokal memiliki kemampuan untuk saling berinteraksi dengan unit-unit yang lain dalam sistem pemerintahan yang merupakan bagiannya. Desentralisasi juga merupakan cara untuk lebih mendekatkan pembangunan pada rakyat yang lebih mengetahui situasi dan kebutuhan mereka sendiri.

Sedangkan menurut Lenny Goldberg, *Come The Devolution, The American Propect, Winter* (1996) agar tujuan itu bisa dicapai adalah dengan:

- a) Mengembalikan hak-hak sipil dan kebebasan sipil pada rakyat
- b) Pemerintah pusat memberikan hak pengelolaan dana pada pemerintah daerah
- c) Preferensi dari pusat atas sektor pembangunan harus fleksibel dengan preferensi dari daerah
- d) Pemerintah pusat harus dapat mengembangkan standar-standar baru yang dapat memperkuat tanpa mendikte. Hal ini karena pemerintah pusat seringkali tidak memiliki kepercayaan pada kemampuan pemerintah daerah. Ini bisa ditunjukkan pada perlakuan terhadap SOP (*standart operating procedures*), atau di sini lebih dikenal dengan istilah Juklak/Juknis, yang sangat berlebihan. Realitasnya, Pemerintah daerah sering tidak dapat segera menjalankan program-program tertentu bila juklak/juknis belum turun dari pusat.
- e) Berusaha memberikan kekuasaan kepada rakyat. Desentralisasi dalam konteks operasionalnya adalah penegakan kedaulatan pada legislatif di daerah atas nama basis rakyatnya.

Parameter dari penegakan ini adalah: penegakan ini adalah:

- a) *Political will* pemerintah pusat dan derajat transfer kewenangan bagi daerah
- b) Derajat budaya, perilaku dan sikap yang kondusif bagi pembuatan keputusan dan administrasi yang *decentralized*
- c) Kesesuaian kebijakan dan program yang dirancang bagi pembuatan keputusan dan manajemen yang *decentralized*
- d) Derajat ketersediaan sumberdaya finansial, manusia dan fisik bagi organisasi yang mengemban tanggung jawab yang diserahkan. (Hermawan Sulistiyo; 1998).

Mawhood (1987), secara tegas mendefinisikan desentralisasi sebagai devolusi kekuasaan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, *the devolution of power from*

central to local government. Oleh karenanya dapat dimengerti, bila Mawhood kemudian merumuskan tujuan utama dari kebijaksanaan desentralisasi sebagai upaya untuk mewujudkan *political equality, local accountability, dan local responsiveness*. Di antara prasyarat yang harus dipenuhi untuk mencapai tujuan tersebut adalah pemerintah daerah harus memiliki teritorial kekuasaan yang jelas (*legal territorial of power*); memiliki pendapatan daerah sendiri (*local own income*); memiliki badan perwakilan (*local representative body*) yang mampu mengontrol eksekutif daerah; dan adanya kepala daerah yang dipilih sendiri oleh masyarakat daerah melalui pemilu.

Pada aspek desentralisasi kewenangan, hal yang harus dilakukan adalah sebagai berikut. *Pertama*, rendahnya kapasitas aparatur daerah dapat diatasi dengan memperkuat lembaga yang ada sesuai dengan peraturan tentang hak dan kewajiban daerah dalam mengelola pemerintahan dan pembangunan daerah. *Kedua*, lambannya penyesuaian kelembagaan pusat (resistensi). *Ketiga*, belum tuntasnya pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan daerah, dan antar daerah harus ditangani secara serius dimasa yang akan datang dengan meningkatkan kapasitas daerah, optimasi pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah, dan memantapkan koordinasi Pusat–Daerah. *Keempat*, tiadanya keserasian dan keterpaduan regulasi/kebijakan antar pusat dan daerah (perda bermasalah); serta kebijakan pusat (sektor) yang tidak sejalan dengan kebijakan desentralisasi.

Hal ini perlu diatasi dengan peningkatan koordinasi antara Pusat dan daerah, dengan mereview berbagai peraturan terkait di tingkat pusat, menyusun program legislasi daerah, penyusunan regulasi daerah dan pusat, dan peningkatan kemampuan SDM dalam *policy making* dan *legal drafting*. Dalam konteks ini kesadaran untuk mensejahterakan masyarakat lokal harus dimaknai dalam konteks meningkatkan ketahanan nasional dalam dan jaringan yang saling memberdayakan (*enabling networking*).

Dengan rumusan definisi dan tujuan desentralisasi seperti dikemukakan di atas, maka adanya *political decentralisasi perspektif* akan mampu mendukung keberadaan kebijaksanaan desentralisasi, dengan menciptakan sistem pemerintahan yang demokratis, atau apa yang disebut oleh *Vincent Ostrom* sebagai *the features of a system of governance that would be appropriate to circumstance where people govern rather than presuming that government govern* (1991:6). Argumen dasarnya adalah, dengan konsep tersebut diasumsikan society akan memiliki akses yang lebih besar dalam mengontrol penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Sementara, pada sisi lain, pemerintah daerah sendiri, akan lebih responsif terhadap berbagai tuntutan yang datang dari komunitasnya.

Demikian pula terhadap permasalahan bencana sebagai ⁷ 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 ybs untuk mengatasi dengan menggunakan sumberdaya mereka sendiri (ISDR, 2004)

¹⁶² Penanganan Bencana, adalah *serangkaian kegiatan yang berkesinambungan* yang dikelola untuk pengendalian dampak bencana, dan mempersiapkan kerangka kerja bagi masyarakat untuk menghindari atau mengatasi dampak bencana yang melanda wilayah/lingkungannya. Penanganan Bencana adalah serangkaian kegiatan, yang dilaksanakan sejak sebelum terjadinya suatu peristiwa bencana, selama kejadian bencana, dan sesudah terjadinya bencana, dalam rangka mencegah, mengurangi dan mengatasi dampak bencana yang ditimbulkannya.

Bencana merupakan kejadian yang luar biasa yang menyebabkan kerugian kepada masyarakat baik sosial, ekonomi, lingkungan dan sebagainya, sedangkan masyarakat tidak mempunyai kemampuan untuk mengatasinya. Sehingga dalam hal ini kita tidak memperdebatkan sebabnya namun lebih pada akibat terjadinya bencana.

Kebijakan umum penanganan bencana merupakan tanggungjawab bersama, dimana Pemerintah sebagaipenanggungjawab dan dilaksanakanbersama masyarakat. Penanganan bencana dilakukan secara terpadu, melalui mekanisme kelembagaan BNPB, BPBD Provinsidan BPBD Kabupaten/Kota.

⁷⁹ Penanganan bencana dititikberatkan pada upaya pencegahan, mitigasi dan kesiapsiagaan yang dilakukan sebelum terjadi bencana. Penanganan darurat bencana dan pemulihan dilakukan dengan mengerahkan semua potensi sumberdaya secara efektif yang meliputi:

- 1) Sebelum terjadi bencana, meliputi Pencegahan, Mitigasi dan Kesiapsiagaan dilakukan oleh masing-masing sektor terkait yang dikoordinasikan oleh BNPB. Upaya ini dikenal sebagai pengurangan risiko bencana (PRB) yang tertuang dalam Buku ¹³² Rencana Aksi Nasional Pengurangan Risiko Bencana 2006-2009 (BAPPENNAS &BNPB).
- 2) Saat terjadi bencana, yang meliputi penanganan tanggap darurat dilakukan melalui mekanisme BNPB, BPBD Provinsi Jatim, BPBD Kota/Kabupaten sesuai dengan tingkat kedaruratannya.
- 3) Pasca bencana (Pemulihan atau Rehabilitasi dan Rekonstruksi), dikoordinasikan oleh BNPB dan dilaksanakan oleh sektor-sektor terkait.

Gambar-14
 Penanganan Bencana dititikberatkan Upaya Pencegahan
 Mitigasi dan Kesiapsiagaan



Sumber: BNPB, 2008

6 Untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang efektif, efisien dan akuntabel dalam rangka mencapai tujuan otonomi daerah bukan pekerjaan yang sederhana. Suksesnya pelaksanaan otonomi daerah tidak dapat dijalankan oleh komponen pemerintah saja, justru juga memerlukan dukungan yang besar dari komponen lain, yaitu swasta dan masyarakat yang berinteraksi dalam satu sistem tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Saat ini ada fenomena kegelisahan diantara stakeholders terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang selama ini ditengarai belum dapat menunjukkan kualitas dan kapasitas kinerja yang ideal. Pelaksanaan otonomi daerah yang sebenarnya diharapkan mampu menjadi instrumen untuk menciptakan pelayanan optimal kepada masyarakat temyata dalam praktek di lapangan belum dapat menunjukkan hasil yang menggembirakan. Penyelenggaraan pemerintahan daerah nampaknya belum dapat mencapai efektifitas, efisiensi, dan akuntabilitas yang ideal.

Pelaksanaan tata pemerintahan yang baik itu bertumpu pada tiga domain yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat, ketiga domain tersebut harus bekerja secara sinergis, yang berarti setiap domain diharapkan mampu menjalankan perannya dengan optimal agar pencapaian tujuan berhasil dengan efektif. Pemerintah berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, swasta menciptakan pekerjaan dan pendapatan

sedangkan masyarakat berperan positif dalam interaksi sosial, ekonomi, politik termasuk mengajak kelompok-kelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial dan politik. Hal ini ditunjukkan dengan itikad pemerintah daerah dalam penanganan bencana yang selama ini menjadi kabur arah tujuannya. Dimana tujuan yang seharusnya adalah memahami dan mengatasi masalah kebencanaan, terkait dengan pra bencana, saat terjadi bencana dan setelah terjadi bencana sampau dengan evaluasinya, seperti terlihat pada gambar berikut:

Gambar- 15

Tujuan penanganan bencana

86 Pra Bencana	Darurat Bencana	Pasca Bencana
Mengurangi, menghindari tingkat ancaman terhadap kelangsungan hidup manusia, potensi kerugian phisik dan ekonomi serta kerusakan infrastruktur;	Mengurangi dampak yang merugikan terhadap Individu dan masyarakat di lokasi bencana;	Mencapai upaya pemulihan yang cepat dan berkelanjutan;

Sumber: Bidang Mitigasi BPBD Provinsi Jawa Timur, 2013

Dari hasil analisa di lapangan, model yang dikembangkan selama ini hanya mempertimbangkan kapasitas maksimum berat sarana transportasi, tidak mempertimbangkan kapasitas dimensi. Selain itu, model yang dikembangkan juga belum dapat mengakomodasi kebutuhan masyarakat sorban yang memiliki periode pengiriman lebih dari satu hari. Dalam hal ini sesuai dengan fungsinya, BPBD dapat menerima bantuan pihak lain dari dalam atau luar negeri yang berasal dari pemerintah/ atau masyarakat yang sifatnya tidak mengikat.

Semua bantuan dari masyarakat dapat diberikan secara langsung kepada korban bencana atau pengungsi melalui koordinasi dengan Gubernur atau Bupati selaku ketua BPBD Provinsi atau ketua BPBD Kabupaten. Segala bantuan dari Luar Negeri yang diberikan untuk penanganan bencana dan kedaruratan dikoordinasikan oleh BNPB.

Perubahan sistem pemerintahan dari sentralistik menjadi berbasis otonomi daerah memerlukan suatu pembaruan perangkat hukum tentang penanganan bencana untuk menentukan prinsi-prinsip dasar, struktur organisasi, peranan dan tanggung jawab, prosedur dan mekanisme, serta kegiatan-kegiatan penanganan bencana. Dengan tidak adanya pembaharuan itu maka pemerintah daerah dan masyarakat tidak dapat melaksanakan penanganan bencana secara lebih baik.

5.2. Peran Pemerintah Daerah dalam Menangani Bencana Alam di Daerah Rawan Bencana secara Integratif yang Berbasis Kearifan budaya lokal.

Undang-undang Dasar tahun 1945 memuat pasal-pasal yang berhubungan dengan kewajiban Negara Republik Indonesia untuk melindungi rakyatnya dari bencana. Alinea keempat ¹³¹ Pembukaan Undang-undang Dasar tahun 1945 dengan jelas menyatakan bahwa “Negara Republik Indonesia bertanggung jawab melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia”, yakni memberikan perlindungan terhadap kehidupan dan penghidupan termasuk perlindungan dari ancaman bencana dalam rangka mewujudkan kesejahteraan umum yang kemudian diterjemahkan ke dalam pasal 12 dan 33 ayat 3.

Berbagai undang-undang atau pun peraturan telah ¹⁷ ditetapkan dalam upaya memberikan perlindungan kepada rakyat dari bencana seperti Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3851), Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437), Peraturan Pemerintah ¹⁷ Nomor 68 tahun 1999 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Negara (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 129, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3866), ⁹⁷ Undang-Undang RI No 24 Tahun 2007 pada tanggal 26 April 2007, tentang Penanganan Bencana, Undang-Undang RI ²⁹ No 27 Tahun 2007 tentang Pedoman Penyiapan Sarana dan Prasarana dalam Penanganan Bencana, Undang-Undang RI ²⁹ No 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Permendagri No 27 Tahun 2007 tentang Pedoman Penyiapan Sarana dan Prasarana dalam Penanganan Bencana, ⁹⁰ Peraturan Pemerintah No 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Daerah, Peraturan Pemerintah No 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal, Peraturan Menteri Dalam Negeri No 33 Tahun 2006 tentang

Pedoman Umum Mitigasi Bencana, Peraturan Pemerintah No 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Propinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/ Kota. Peraturan Menteri Dalam Negeri No 46 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanganan Bencana Daerah, Peraturan Pemerintah No 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, Peraturan Pemerintah No 21 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanganan Bencana), Peraturan Pemerintah No 22 tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana, Peraturan Presiden No 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana, dan beberapa peraturan daerah sebagai pendukung teknis pelaksanaan terkait dengan kebijakan manajemen penanggulangan bencana.

Adanya kesadaran akan pentingnya upaya penanganan bencana alam telah mulai muncul pada dekade 1990-1999 yang dicanangkan sebagai dekade penanggulangan bencana. Upaya untuk penanggulangan bencana secara sistematis membutuhkan pemahaman dan komitmen bersama dari semua pihak terkait terutama para pembuat keputusan (*decision makers*). Demikian pula sesuai dengan Peraturan Pemerintah No 23 tahun 2008 tentang Peran serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Non Pemerintah dalam penanganan bencana, Dewan Ekonomi dan Sosial Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dalam Resolusi Nomor 63 tahun 1999 menyerukan kepada Pemerintah di setiap negara untuk menyusun dan melaksanakan penanggulangan bencana nasional untuk mendukung dan menjamin tercapainya tujuan dan sasaran pembangunan berkelanjutan. Sebagai negara yang memiliki banyak wilayah yang rawan bencana, Indonesia sangat berkepentingan untuk menyusun Dokumen Rencana Aksi seperti diserukan oleh Resolusi PBB tersebut.

Tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Dalam rangka mencapai tujuan nasional tersebut, melalui penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, pemerintah daerah berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat menuju masyarakat madani (*civil society*) melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan partisipasi

masyarakat serta peningkatan daya saing daerah yang sesuai dengan prinsip-prinsip¹⁴⁷ pemerintahan yang baik (*good governance*).

Pemerintah mempunyai peran yang sangat strategis dalam mengemban tugas pembangunan, faktor birokrat ini sangat penting sekali karena para birokratlah yang menjalankan roda pemerintahan. Kaho (2001:60) mengemukakan bahwa “faktor yang mempengaruhi otonomi daerah adalah: manusia pelaksananya harus baik, keuangan harus cukup dan baik, peralatannya harus cukup baik, serta organisasi dan manajemennya harus baik”.

Dari pernyataan diatas bahwa salah satu faktor yang mempengaruhi otonomi daerah adalah manusia pelaksananya harus baik. Hal ini diperjelas dengan pendapat Zainun (1995:14) bahwa: “Seluruh pegawai negeri tingkat pusat, daerah dan wilayah inilah pada hakikatnya yang menjadi tulang punggung pelaksanaan sehari-hari tugas birokrasi pemerintahan dan pembangunan yang menjadi tugas pemerintah baik sipil maupun militer”. Untuk mendapatkan manusia pelaksana yang baik tidaklah mudah yang tercermin dari masih rendahnya kualitas birokrat yang bekerja di pemerintahan.

Hal ini tentu saja akan berimplikasi pada pelayanan masyarakat tidak maksimal dan pada akhirnya masyarakat jugalah yang akan dirugikan. Pencerminan dari masih rendahnya kualitas birokrat juga tercermin pada perilaku mereka sebagaimana dinyatakan oleh Fukuyama (2005:63) bahwa: “Retorika tentang “pelayanan negara” mengandaikan bahwa para pejabat pemerintah bagaimanapun juga akan diarahkan untuk bertindak dalam kepentingan publik luas, meski dalam kenyataannya perilaku mereka secara empiris lebih dapat dijelaskan lewat motif-motif kepentingan pribadi yang lebih sempit”. “Para pelayan publik tidak berbeda dari setiap agen ekonomi lain dalam usaha memaksimalkan kepentingan individual mereka sendiri”.

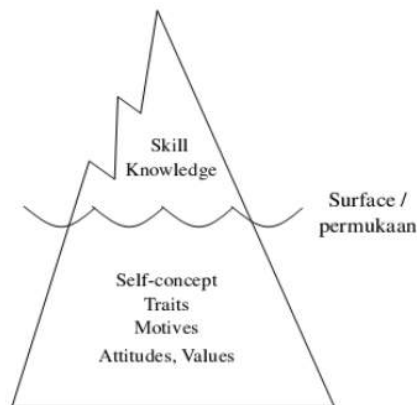
Selain hal-hal yang dikemukakan diatas pencerminan dari masih rendahnya kualitas birokrat juga dapat dilihat dari pelayanan mereka kepada masyarakat seperti lamanya pelayanan, sikap birokrat terhadap masyarakat yang cenderung meminta dilayani daripada melayani, memperlambat pekerjaan, administrasi yang bertele-tele dan lain sebagainya. Rendahnya kemampuan¹²¹ birokrat dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya mencerminkan pula rendah kualitas birokrat dan rendahnya kualitas birokrat berdampak pula pada kualitas pelayanan. Hal ini tentu saja berdasarkan pendapat umum dari masyarakat yang pernah berurusan dengan birokrat.

Hal ini tentu saja bertentangan dengan prinsip-prinsip⁹⁴ pemerintahan yang baik (*good governance*) dan akan menghambat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Masyarakat menilai hal ini terjadi karena maraknya praktek Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) pada pemerintah daerah yang berimplikasi pada kualitas birokrat itu sendiri, karena dalam menghadapi dan memecahkan masalah-masalah kebencanaan sehari-harinya pada hakikatnya setiap atasan apalagi yang mempunyai wewenang tertentu seperti dalam pengangkatan, penetapan, pemindahan, pemanfaatan, pengembangan kebijakan biasanya juga menentukan kebijaksanaannya sendiri.

Seperti disampaikan oleh Spencer and Spencer, model UNDP (1998), dan analisa Grindle, bahwa membangun dimensi permukaan lebih mudah dibanding membangkitkan potensi yang tersembunyi. Adanya reformasi birokrasi diperlukan dalam membangun birokrasi yang sesuai dengan kebutuhan rakyat. Dimana birokrasi diumpamakan sebagai sebuah gunung es, dan reformasi birokrasi menyentuh dimensi permukaan saja, yaitu yang menyangkut upaya meningkatkan ketrampilan (skill) dan pengetahuan (knowledge) semata. Sedangkan karakteristik lainnya yang lebih bersifat hidden (tersembunyi), deeper (berada di dalam), serta merupakan dimensi inti dari kepribadian (control to personality) seperti perilaku dan nilai-nilai individual (attitudes and values), semangat atau dorongan (motives), sifat (traits), serta konsep diri (self-concept), kurang tergarap secara sistematis dan berkisinambungan. Model "gunung es" dalam proses reformasi birokrasi dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar-16:
Komponen Reformasi SDM Birokrasi



Sumber: *Spencer and Spencer, 1996*

Dari gambar diatas, disampaikan bahwa perumusan dan penetapan kebijaksanaan yang demikian ini pada umumnya tidak terpadu sehingga sering dirasakan sebagai pencerminan selera pribadi yang tentunya sangat subyektif sifatnya dan pada akhirnya akan mempengaruhi kualitas birokrat itu sendiri. Dalam banyak peristiwa pemilihan pegawai apalagi pegawai yang bersifat politis pemilihannya tidak atau kurang menjamin mutu calon yang diterima. Pemilihan tidak dilakukan secara bersaing sehingga diperoleh calon yang kurang atau tidak bermutu. Masih banyak berlaku “*sistem konco*”, sistem keluarga atau melalui pertimbangan relasi koneksi. Hanya calon yang dekat atau dikenal secara pribadi saja yang akan terpilih.

Peningkatan kualitas birokrat sangatlah penting pada tingkat daerah/lokal. Hal ini tentu saja dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah dimana setiap daerah dituntut meningkatkan potensi yang dimiliki oleh daerah dan tentu saja peningkatan kualitas birokrat termasuk didalamnya. Dalam rangka memperoleh birokrat yang berkualitas ini dapat dimulai dari proses seleksi yang ketat dan tentu saja dengan memperhatikan kualifikasi-kualifikasi dasar penerimaan pegawai baru yang sesuai dengan jabatannya masing-masing yang sebelumnya telah dilakukan *job analysis*, *job description* dan *job spesification*. Dengan demikian bahwa kemampuan pegawai sangat dipengaruhi oleh proses rekrutmen dan seleksi pegawai berdasarkan kriteria objektif serta penempatan pegawai pada jabatan tertentu yang sesuai dengan disiplin ilmu yang dimiliki melalui

pendidikan formal ataupun pendidikan informal yang telah diikuti. Dengan mekanisme seperti inilah niscaya peningkatan kualitas birokrat terhadap pelayanan dapat ditingkatkan.

Dalam rangka penanganan bencana ini, pemerintah memegang peranan yang penting hal ini tercermin dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, tentang Otonomi Daerah pasal 129 yang berbunyi: “Pemerintah melaksanakan pembinaan manajemen pegawai negeri sipil daerah dalam satu kesatuan penyelenggaraan manajemen pegawai negeri sipil secara nasional”. Ini berarti pemerintah memegang peranan yang sangat penting dalam pembinaan pegawai negeri sipil di daerah dan dengan demikian pemerintah sangat peduli dengan kualitas birokratnya.

Langkah-langkah atau upaya peningkatan kualitas birokrat yang diharapkan dalam upaya mencapai tujuan nasional adalah birokrat yang memiliki kompetensi penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, dan negara Kesatuan Republik Indonesia, profesional, berbudi pekerti luhur, berdaya guna berhasil guna, sadar akan tanggungjawabnya sebagai unsur aparatur negara, abdi masyarakat dan abdi negara hukum yang demokratis, termasuk disini dalam menyikapi permasalahan kebencanaan di daerah rawan bencana Provinsi Jawa Timur.

Melalui Peraturan Presiden Nomor 19 tahun 2006, telah diundangkan tentang Mitigasi dan Penanggulangan Bencana, sebagai salah satu prioritas pembangunan yang harus dilaksanakan. Sasaran yang akan dicapai dalam prioritas Mitigasi dan Penanggulangan Bencana adalah tetap terlaksananya upaya rehabilitasi dan rekonstruksi di daerah rawan bencana dan daerah yang telah terjadi bencana. Kemudian terselesaikannya kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi paska bencana alam di beberapa rawan bencana Provinsi Jawa Timur serta dapat diselesaikannya kegiatan tanggap darurat, rehabilitasi dan rekonstruksi pada beberapa daerah lainnya yang mengalami bencana alam, dengan sasaran utama berikutnya adalah meningkatnya kesiapan kelembagaan dan masyarakat dalam mencegah, menghadapi dan menanggulangi bencana alam yang akan terjadi.

Dimana dalam hal ini peranan pemerintah dalam penanganan bencana mendasarkan kepada:

- a) Pelaksanaan operasional PB dilakukan secara fungsional melalui tahap PB mencakup kegiatan pencegahan, tanggap darurat, rehabilitasi, rekonstruksi, penyelamatan, pemberdayaan rekonsiliasi dan penempatan kembali.
- b) Keterpaduan penanganan bencana dilaksanakan oleh wadah non struktural melalui BNPB, BPBD Provinsi maupun BPBD Kota/Kabupaten.

- c) Saat bencana terjadi penanganan bencana dilaksanakan secara berjenjang mulai dari BPBD Kota/Kabupaten sampai dengan pusat.

Upaya penanganan bencana saat ini dilaksanakan oleh departemen/lembaga terkait secara sektoral dalam program departemen/lembaga yang bersangkutan. Rencana aksi ini antara lain disusun untuk mempermudah identifikasi semua kegiatan yang berkaitan dengan penanganan bencana di setiap departemen/lembaga terkait. Dalam hal ini Pemerintah hendaknya juga aktif memberikan berbagai arahan yang tepat dan berkesinambungan dalam menghadapi peristiwa bencana atau dengan kata lain bisa beradaptasi dengan resiko potensi bencana yang ada. Perlu diperhatikan bahwa untuk setiap arahan yang ada hendaknya menjaga kesederhanaan sistem dan prosedur.

Berkaitan dengan hal ini, Kletz (1993) mengemukakan bahwa “*organizations have no memory; only people have memories and they move on*”. Dengan kesederhanaannya, diharapkan masyarakat bisa memahaminya dengan baik, terutama bagi masyarakat yang terkena bencana, sehingga pada saat kejadian bencana dan dalam kondisi darurat, diharapkan mereka mampu menanggapi serta mampu melakukan proses pemulihan darurat secara mandiri. Inilah yang sebenarnya merupakan salah satu pengembangan

Untuk menjaga akuntabilitas penanganan bencana dalam kebijakan pembangunan, dikembangkan indikator capaian yang terukur dan masyarakat sipil akan dilibatkan dalam melakukan pengawasan melalui mekanisme pemantauan pembangunan di semua tataran, mulai dari pusat sampai ke desa, dengan membangun partisipasi masyarakat.

Partisipasi merupakan perwujudan dari berubahnya paradigma mengenai peran masyarakat dalam pembangunan. Masyarakat bukanlah sekedar penerima manfaat (*beneficiaries*) atau objek belaka, melainkan agen pembangunan (*subjek*) yang mempunyai porsi yang penting. Dengan prinsip “dari dan untuk rakyat”, mereka harus memiliki akses pada pelbagai institusi yang mempromosikan pembangunan. Karenanya, kualitas hubungan antara pemerintah dengan warga yang dilayani dan dilindunginya menjadi penting di sini. Pola hubungan keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. Kehadiran tiga domain pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil dalam proses ini amat penting untuk memastikan bahwa proses “pembangunan” tersebut dapat memberikan manfaat yang terbesar atau “kebebasan” (mengutip *Amartya Zen*) bagi masyarakatnya. Pemerintah menciptakan lingkungan politik, ekonomi, dan hukum yang kondusif. Sektor swasta menciptakan kesempatan kerja yang implikasinya meningkatkan peluang untuk meningkatkan pendapatan masyarakat.

Akan halnya masyarakat sipil (lembaga swadaya masyarakat, organisasi masyarakat, organisasi keagamaan, koperasi, serikat pekerja, dan sebagainya) memfasilitasi interaksi sosial-politik untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas ekonomi, sosial, dan politik. Sementara itu, di tingkat praktis, partisipasi dibutuhkan untuk mendapatkan informasi yang andal dari sumber pertama, serta untuk mengimplementasikan pemantauan atas implementasi kebijakan pemerintah, yang akan meningkatkan “rasa memiliki” dan kualitas implementasi kebijakan tersebut. Di tingkatan yang berbeda, efektivitas suatu kebijakan dalam pembangunan mensyaratkan adanya dukungan yang luas dan kerja sama dari semua pelaku (*stakeholders*) yang terlibat dan memiliki kepentingan.

Dalam hal ini, terkait dengan hubungan antar komponen dalam *good Governance*, secara konseptual dikatakan bahwa, hubungan antara ketiga komponen tata pemerintahan yang baik itu mutualistik dan saling mendukung. Efektivitas dan efisiensi sumber daya dalam mencapai tujuannya mensejahterakan bangsa menuntut tingkat akuntabilitas penyelenggara negara (pemerintah) yang relatif tinggi. Tanpa adanya partisipasi publik untuk mengamankan (safeguard) proses penyelenggaraan negara, sulit diharapkan akuntabilitas dan penegakan hukum dapat berjalan dengan baik.

Di lain pihak, partisipasi publik tidak mungkin dapat berjalan dengan efektif tanpa adanya hak publik untuk mengakses informasi yang dimiliki oleh pemerintah. Sebaliknya, transparansi sendiri tidak mungkin tercipta jika pemerintah tidak bertanggung gugat dan tidak ada jaminan hukum atas hak publik untuk mengakses berbagai informasi tersebut. Jadi, ketiganya saling mengkait dan sulit untuk dapat berjalan sendiri tanpa adanya dukungan dari komponen lainnya.

Satu hal penting lainnya untuk negara yang secara geografis luas dengan jumlah penduduk yang besar seperti Indonesia dibutuhkan adanya otonomi yang demokratis di tingkat pemerintah daerah yang memastikan bahwa interaksi antara pemerintah dan masyarakat ini dapat terjadi secara langsung dan intensif di lingkup yang kecil. Implementasi Partisipasi Publik Keterlibatan masyarakat diperlukan mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan suatu program.

Mekanisme kontrol dapat langsung dilakukan tanpa perlu menunggu suatu kesalahan atau penyelewengan terjadi. Selain itu, rasa memiliki masyarakat akan meningkat karena mereka terlibat dalam setiap proses pengelolaan program; suatu perubahan peran masyarakat dari “konsumen” (objek terakhir) semata menjadi bagian dari “produsen” (salah satu pelaku utama). Hal yang penting untuk diperhatikan di sini adalah

sifat keterlibatan masyarakat yang bersifat mobilisasi (tidak partisipatif) dan tidak diikuti dengan pemberian wewenang tidak akan bermanfaat dalam peningkatan kinerja suatu program.

Dalam hal ini tentunya pembangunan daerah harus dilakukan bersama dengan masyarakat, bukan untuk masyarakat. Dalam pengelolaan program-program, mulai diperkenalkan *stakeholders* yaitu sebagai forum ruang publik tempat masyarakat dan pemerintah dapat berinteraksi, berdiskusi, dan mencari pemecahan berbagai masalah yang dihadapi dalam pelaksanaan berbagai program kemasyarakatan di masing-masing kabupaten/kota.

Dalam implementasinya, masih cukup banyak masalah yang dihadapi. Di beberapa wilayah, dominasi pemerintah daerah masih sangat tinggi dan *stakeholders* hanyalah menjadi alat legitimasi (bahwa berbagai komponen masyarakat telah dilibatkan). Situasi sebaliknya juga terjadi di banyak daerah; organisasi non-pemerintah mendominasi *stakeholders* dan mengalienasi pemerintah daerah, sehingga *stakeholders* menjadi forum pemantauan semata. Walaupun demikian, diharapkan bahwa masing-masing *stakeholders* dapat merumuskan fungsi, wewenang, dan mekanisme kerjanya, sesuai dengan karakteristik masing-masing daerah. Di masa mendatang, *stakeholders* diharapkan dapat berkelanjutan (*sustainable*) dan mampu bertransformasi menjadi sebuah ruang publik (*public sphere*) yang bukan hanya tertentu pada program-program pemerintah saja, melainkan tempat seluruh unsur masyarakat dan pemerintah daerah dapat berdialog, merumuskan visi, mengidentifikasi kebutuhan dan prioritas, serta memecahkan berbagai masalah setempat.

Dari hasil analisis beberapa manajemen penanganan bencana di Provinsi Jawa Timur antara lain di Kabupaten Jember, Kabupaten Malang masih belum menunjukkan keseragaman. Hampir semua mengalami kesulitan bilamana bencana terjadi. Hal ini menunjukkan bahwa penanganan bencana di daerah Provinsi Jawa Timur masih sangat kurang profesional. Kurangnya komunikasi dan pendekatan kepada masyarakat para bencana merupakan kendala utama sehingga masyarakat seringkali tidak terkendalikan dan tidak siap pada waktu bencana terjadi. Melalui Model *Penanganan Bencana Berbasis Kearifan budaya lokal* diharapkan dapat sebagai terobosan baru pemerintah daerah dalam menangani kebencanaan yang akhir-akhir ini sering terjadi di daerah rawan bencana Propvinsi Jawa Timur.

Adanya manajemen penanganan bencana berbasis masyarakat merupakan serangkaian kegiatan untuk mengurangi resiko terjadinya bencana yang diakibatkan oleh

gejala alam dan atau ulah manusia yang dilakukan oleh masyarakat sebagai pelaku utama dengan didukung oleh pemerintah dan aktor lainnya. Peran masyarakat atau penanganan bencana yang mendahulukan kepentingan masyarakat (berbasis *Kearifan budaya lokal*) karena:

- a) Masyarakat setempat merupakan aktor yang paling awal menghadapi ancaman dan terkena dampak bencana.
- b) Dalam keadaan daruratpun, masyarakat “korban” masih mempunyai sumber daya yang bisa didayagunakan.
- c) Dengan memberdayakan dan memusatkan perhatian kepada masyarakat, akan memperlancar bagi pihak lain untuk melakukan dukungan lanjutan bila dibutuhkan.

5.3. Kendala-Kendala Yang Tejadi Dalam Penanganan Bencana Alam Di Daerah Rawan Bencana Secara *Integratif* Yang Berbasis *Kearifan budaya lokal* Di Kabupaten Probolinggo, Provinsi Jawa Timur

Kebijakan kelembagaan yang kurang membumi, dimana Provinsi Jawa Timur telah mempunyai badan penanggulangan bencana namun di daerah belum bisa mengikuti. Dengan demikian kebijakan-kebijakan yang terkait dengan penanganan bencana menjadi kurang optimal. Kebijakan penanganan bencana di daerah-daerah masih selalu menunggu instruksi dari atas, sehingga masyarakat korban belum bisa tertangani secara cepat. Kendala dalam hal instruksi pelaksana teknis, yang selama ini masih sulit ditinggalkan. Walaupun sudah ada Badan ¹⁴⁵ **di tingkat provinsi, namun sampai saat ini masih** kurang efektif. Kepala Badan hanya sebagai pejabat pelaksana teknis, sehingga tidak bisa memutuskan masalah dengan cepat, melainkan harus selalu berkoordinasi dengan ketua yang dalam hal ini adalah pejabat tertinggi daerah, yaitu Gubernur. Tentu saja hal ini sangat menyulitkan dalam pelaksanaan kegiatan. Kondisi seperti ini juga dialami oleh daerah-daerah lain yang ⁵⁸ tergolong rawan bencana seperti Kabupaten Probolinggo sebagai daerah yang **di** ambil sebagai sample penelitian. Adapun kendala-kendala utama yang terjadi adalah:

- 1) Tingkat Kesiapan dan Waktu yang diperlukan terkait dengan Tanggap Darurat.

Kelembagaan penanganan bencana yang ada di Provinsi Jawa Timur belum memiliki kewenangan yang memadai dan mekanisme yang ada saat ini hanya terbatas pada mekanisme penanganan tanggap darurat. Kebijakan penanggulangan bencana ini disusun secara rasional melalui proses yang melibatkan berbagai pihak terkait di tingkat pusat dan daerah baik dari pemerintah, masyarakat maupun swasta dalam lintas sektor, dan lintas wilayah serta meliputi aspek sosial, ekonomi dan lingkungan.

Masih rendahnya perhatian pemerintah daerah terhadap penanganan bencana ini ditandai dengan:

- a) Penanganan kedaruratan pasca bencana belum terpadu
 - b) Upaya pemulihan pasca bencana masih belum optimal
 - c) Kelembagaan penanganan bencana masih berorientasi pada penanganan kedaruratan
 - d) Masih rendahnya perhatian perlunya pengurangan risiko bencana
 - e) Masih rendahnya upaya pencegahan dan kesiapsiagaan dalam menghadapi bencana
 - f) Belum siapnya kinerja kelembagaan dalam mengurangi korban bencana
 - g) Pengurangan risiko bencana belum terencana dan terprogram
 - h) Masih rendahnya dayaguna rencana tata ruang wilayah dalam mengurangi korban bencana.
- 2) Dalam kesehariannya, terjadi salah kerancuan ulang alik dimana sekretariat ini cenderung untuk mengartikulasikan sementara publik, masyarakat LSM nasional dan internasional dan bahkan para sejawat instansi pemerintah menganggap sekretariat ini sebagai BPBD. Pada akhirnya yang terjadi adalah lemahnya kelembagaan BPBD sebagai badan penanggulangan bencana yang semestinya harus berperan paling besar dalam penanganan bencana.
- 2) Tidak dapat diingkari bahwa tatanan kelembagaan penanggulangan bencana seringkali masih dalam taraf menanggulangi kedaruratan. Sebagian besar, kalau bukan sesama, lembaga-lembaga ini bergerak dan bekerja pada saat terjadi kedaruratan. Sedikit sekali perangkat kelembagaan yang dirancang untuk menguatkan kapasitas pengurangan risiko bencana.

Berdasar analisis inilah maka diperlukan suatu penataan ulang lembaga-lembaga penanganan bencana, termasuk yang harus diperhatikan adalah permasalahan yang menyangkut sebagai berikut:

- 1) Mobilisasi Satuan Tugas Tanggap Darurat ke lokasi bencana untuk memperkuat Unit Tanggap Darurat Kecamatan dan Kelurahan/Desa untuk mendirikan Posko pengendalian, melaksanakan *triage* pada korban bencana, penyelamatan dan evakuasi korban, memberikan bantuan medik, serta melakukan penilaian kerusakan dan kebutuhan secara tepat (*rapidassessment*);
- 2) Koordinasi instansi primer terkait untuk membahas langkah-langkah tanggap darurat yang akan dilaksanakan
- 3) Mobilisasi berbagai sumber daya yang diperlukan untuk penanganan tanggap darurat
- 4) Apabila bencana yang terjadi meliputi seluruh wilayah, sehingga tidak berfungsinya seluruh sistem yang ada, maka BPBD terdekat segera membantu penanganan tanggap darurat.
- 5) Penerimaan dan pendistribusian logistik dan bantuan sesuai hasil pemetaan wilayah bencana yang membutuhkan.

Masih rendahnya perhatian dalam pengembangan sumber daya ditandai dengan masih rendahnya upaya pencegahan dan kesiapsiagaan dalam menghadapi bencana, belum siapnya kinerja kelembagaan dalam penanganan bencana, manajemen yang belum terencana dan terprogram, masih rendahnya dayaguna rencana tata ruang wilayah dalam kebijakan penanganan bencana. Satlak daerah khususnya, masih banyak yang belum memiliki pendidikan dan pelatihan serta wawasan yang memadai tentang penanganan bencana.

Oleh karena itu ke depan agar kita memperoleh SDM aparatur yang memiliki integritas dan kompetensi yang diharapkan, harus menetapkan standar kualifikasi dan mekanisme penerimaan dan pembinaan pegawai yang komprehensif, jelas dan mantap, melakukan pengawasan terhadap pelaksanaannya secara rasional, sistemik dan lugas. Adanya ketidak sesuaian antara kemampuan/ketrampilan SDM dengan tugas yang diemban sangat mempengaruhi kualitas kinerja aparatur dalam melakukan pelayanan kepada masyarakat korban di daerah rawan bencana.

Adanya disiplin SDM aparatur yang masih rendah merupakan cerminan masih buruknya petan birokrasi pemerintahan. Untuk mengatasi permasalahan ini diperlukan adanya perubahan perilaku yang mendasar, melalui revitalisasi pembinaan kepegawaian dan proses pembelajaran yang membangun komitmen dan kompetensi

yang kuat dalam mengemban tugas sebagai birokrasi publik, disertai pengembangan sistem *rewards and punishment* yang tepat dan efektif agar terbangun semangat, kemampuan, dan kemauan untuk melaksanakan perannya sebagai birokrasi secara optimal, dengan melaksanakan tugas dan tanggungjawab sebaik-baiknya.

Adanya manajemen penanganan bencana yang belum mantap mulai dari pra bencana sampai dengan evaluasi merupakan salah satu indikator bahwa kualitas dan kompetensi aparatur masih rendah. Hal ini disebabkan oleh belum adanya perencanaan yang mantap dalam penanganan bencana, pola seleksi yang belum kompetitif, terbuka dan memenuhi prinsip keadilan dan belum adanya konsistensi terhadap perencanaan dan sistem penghargaan dan sanksi terhadap para aparatur yang berprestasi dan yang melakukan penyelewengan dan pelanggaran.

Salah satu masalah yang perlu diagendakan penanganannya oleh daerah adalah tentang pelaksanaan *good governance* (penyelenggaraan negara yang baik), khususnya dalam penanganan kebencanaan di daerah. Belajar dari *bad governance* di masa lalu, kita sepakat bahwa penanganan kebencanaan haruslah mengacu kepada prinsip-prinsip penyelenggaraan negara yang bersifat *good and clean governance*. Menggunakan prinsip *good governance*, titik tekannya (*emphasize*) mengandung kesadaran sustainable (berkelanjutan).

Di manapun, pembangunan dengan kaidah *good and clean governance* itu ditujukan guna memenuhi kebutuhan generasi sekarang tanpa harus mengorbankan kepentingan generasi yang akan datang untuk memenuhi kebutuhannya. Konsep dari pembangunan berkelanjutan ini merupakan respon atas berbagai kerusakan lingkungan yang disebabkan oleh pembangunan yang memacu pertumbuhan dan tidak menginterasikan aspek lingkungan dalam kebijakannya. Prinsip-prinsip *good and clean governance* yang banyak diperbincangkan saat ini adalah:

- Lembaga perwakilan (DPRD) yang mampu menjalankan fungsi kontrol dan penyaluran aspirasi masyarakat
- Sistem peradilan yang fair, mandiri dan profesional
- Birokrasi yang profesional, responsif dan akomodatif terhadap kebutuhan masyarakat; dan tatanan masyarakat sipil yang kuat sehingga mampu melaksanakan fungsi kontrol terhadap negara

Mark Woodward, 2008, mengatakan bahwa inti dari manajemen penanganan bencana alam adalah adanya organisasi penanggulangan yang efektif dan efisien dilandasi dengan adanya kepemimpinan yang proaktif, mempunyai sense of crisis dan tidak melupakan birokrasi yang ada serta didasari adanya hubungan antar manusia yang baik. Dalam pelaksanaan manajemen bencana mengintegrasikan prinsip keberlanjutan ekosistem. Dalam sistemnya tersebut akan berfungsi sangat baik untuk menuju pemberdayaan masyarakat dan peningkatan kualitas hidup bersama di daerah. Bagaimana menanamkan komitmen yang kuat untuk bisa berperan maksimal sesuai dengan kapasitas masing-masing elemen mewujudkan manajemen penanggulangan bencana berbasis masyarakat bukan hanya sebagai retorika tapi menjadi paradigma sistem negara.

Pada tataran lain, pendekatan penanganan juga bisa dilaksanakan dengan menerapkan konsep holistik, sehingga diperlukan dukungan koordinasi dan keterpaduan dalam penanganan oleh berbagai instansi yang terkait dengan kegiatan penanganan bencana, termasuk khususnya kesiapan Pemerintah Daerah dalam menetapkan lokasi relokasi yang memenuhi persyaratan kelayakan hunian (sosial, ekonomi, lingkungan) bagi relokasi korban bencana. Dalam penanganannya didasarkan kepada prinsip pembangunan yang bertumpu kepada masyarakat (*community based development*); pendekatan tridaya yang mengacu kepada pemberdayaan masyarakat, pengembangan usaha ekonomi produktif dan pendayagunaan prasarana dan sarana lingkungan hunian (permukiman) dalam mendukung kemandirian, produktivitas dan kemandirian serta pengembangan jati diri masyarakat sebagai satu kesatuan konsep penanganan yang tidak terpisahkan.

Kebijakan penanggulangan bencana di Kabupaten Probolinggo seperti daerah lain secara umum masih belum menunjukkan keseragaman. Hampir semua mengalami kesulitan bilamana bencana terjadi. Hal ini menunjukkan bahwa penanganan bencana masih belum optimal dan kurang profesional.

Kurangnya komunikasi dan pendekatan kepada masyarakat di daerah rawan bencana merupakan kendala utama sehingga masyarakat seringkali tidak siap ketika bencana terjadi. Peran birokrasi yang kurang optimal dapat diatasi

dengan memperkuat kelembagaan penanganan bencana, meningkatkan kapasitas daerah, optimasi pembagian kewenangan antara BPBD, SKPD terkait di tingkat Desa/Kecamatan dan antar daerah (Kabupaten/Kota), memantapkan koordinasi antar lembaga terkait (BPBD, SKPD), serta adanya keserasian dan keterpaduan regulasi/kebijakan antara pusat dan daerah yang mendasarkan kepada kebutuhan masyarakat di daerah rawan bencana.

Selama ini pemerintah daerah masih sangat sektoral dalam mengatasi penanganan bencana. Hal ini berdampak pada pelayanan dasar dan pemulihan masyarakat korban menjadi sulit dilaksanakan. Dengan pola koordinasi kemitraan dan sinergitas SKPD terkait maka kinerja aparaturnya dalam penanganan bencana diharapkan akan dapat terlaksana lebih baik. Untuk itu, kerjasama antar daerah dan lintas sektoral sangat diperlukan dalam di segala sisi penanganan bencana khususnya dalam penanganan bencana, baik pada pra, saat ataupun pasca bencana terjadi. Untuk itu perlu adanya kebijakan pemerintah daerah yang lebih strategis yang melandasi masalah kebencanaan agar memudahkan dan melancarkan kerjasama. Keberhasilan penanganan bencana di daerah salah satunya juga dipengaruhi oleh kualitas koordinasi dan kemampuan manajerial pelaksanaan teamwork antara pemerintah daerah dan masyarakat.

Dalam pengambilan keputusan masih terkesan from “top” to “down”. Masyarakat yang mengalami secara langsung bencana diperlakukan sebagai “korban” yang butuh ditolong dan pasif. Sehingga diperlukan intervensi pusat agar berjalan, dengan tujuan untuk melakukan semaksimal mungkin agar masyarakat yang terkena dampak bisa kembali “normal” seperti masa sebelum bencana. Selain itu juga belum adanya norma baku untuk menentukan tujuan, cara-cara pencapaian, dan untuk memotivasi perilaku politis-birokratis dalam hal bencana baik di tataran pemerintah daerah, struktur kelembagaan, mekanisme baku, dan dinasi. Karena adanya anggapan bahwa bencana jarang terjadi dan merupakan tanggung jawab pemerintah pusat, pemerintah daerah umumnya belum mempunyai program/aktivitas yang memadai, terbatasnya data yg berkaitan dengan kebencanaan, dan anggaran yang belum memadai (bahkan seringkali belum di anggarkan), bencana lebih dilihat pada waktu terjadinya saja (relief/refreshif), dan pemahaman masyarakat terhadap kebencanaan masih sangat lemah, karena

kurangnya pendampingan yang relevan dan efektif. Merupakan permasalahan umum yang terjadi hampir di daerah rawan bencana.

Oleh karena itu, dalam upaya mewujudkan *good governance* dalam pelayanan dan dalam kinerja penanganan bencana alam di Kabupaten Probolinggo, maka perlu adanya usaha perbaikan *capacity building* terhadap sistem kerja internal dan hubungan tata kerja antara lembaga penanganan bencana lintas sektoral, yang dilakukan antara pemerintah daerah, stakeholder dan masyarakat yang berada di daerah rawan bencana.

5.4. Temuan Model Penanggulangan Bencana Secara Integratif Berbasis Kearifan Budaya Lokal

4 Kebijakan penanganan bencana secara integratif yang berbasis masyarakat dapat dipahami sebagai salah satu upaya kebijakan pada level mikro untuk membentuk sebuah sistem birokrasi yang efektif dan efisien (*effective and efficient*), tanggap dan cekatan (*quick and responsive*), terbuka dan bertanggungjawab (*transparent and accountable*), yang membuka seluas mungkin partisipasi publik (*inclusive and democratic*), serta berkinerja tinggi dalam bidang pembangunan dan pelayanan (*developmental*).

4 Sementara itu, kondisi saat ini pada umumnya masih dicirikan oleh pola-pola “*patron-klien*”, “*atasan-bawahan*”, ataupun “*elite-massa*” yang cukup menonjol. Dalam birokrasi, gaya manajemen yang determinatif dan interventif, masih banyak melekat di jajaran petinggi birokrasi. Akibatnya, ide-ide dalam penanganan bencana di daerah, masih mengalir dari atas (*top-down*) dan menumpulkan pemikiran dari bawah dan dari tengah (*bottom-up*). Dengan demikian, diperlukan reformasi birokrasi yang berjalan terarah, yang esensinya pada hakekatnya adalah upaya mengembalikan birokrasi kepada fungsi aslinya, yakni melayani dan mengayomi (*to serve and to preserve*). Dan untuk bisa mengembalikan fungsi aslinya tadi, memang diperlukan sebuah strategi inti pengungkit (*key leverage*). Inti dari manajemen penanganan bencana alam adalah adanya organisasi penanggulangan yang efektif dan efisien dilandasi dengan adanya kepemimpinan

yang proaktif, mempunyai sense of crisis dan tidak melupakan birokrasi yang ada serta didasari adanya hubungan antar manusia yang baik.

Terkait dengan peran birokrasi dalam penanganan bencana secara integratif yang berbasis masyarakat, terdapat 5 elemen pokok yang diperlukan adalah: struktur organisasi, personal/aparatur pelaksana, visi dan misi organisasi, fasilitas pendukung dan kepemimpinan. Kelima elemen tersebut diatas harus saling mendukung antara satu dengan yang lain sehingga terjadi sinergi dan efisiensi. Bila tidak terjalin dengan baik maka birokrasi akan terjadi in efisiensi birokrasi. Hal ini tentu saja akan berimplikasi pada pelayanan masyarakat tidak maksimal dan pada akhirnya masyarakat jugalah yang akan dirugikan.

Pencerminan dari masih rendahnya kualitas birokrat juga tercermin pada perilaku mereka. Retorika tentang “pelayanan negara” mengandaikan bahwa para pejabat pemerintah bagaimanapun juga akan diarahkan untuk bertindak dalam kepentingan publik luas, meski dalam kenyataannya perilaku mereka secara empiris lebih dapat dijelaskan lewat motif-motif kepentingan pribadi yang lebih sempit. Seperti disampaikan oleh *Spencer and Spencer*, dan analisa *Grindle*, bahwa: “membangun dimensi permukaan lebih mudah dibanding membangkitkan potensi yang tersembunyi. Adanya reformasi birokrasi diperlukan dalam membangun birokrasi yang sesuai dengan kebutuhan rakyat. Dimana birokrasi diumpamakan sebagai sebuah gunung es, dan reformasi birokrasi menyentuh dimensi permukaan saja, yaitu yang menyangkut upaya meningkatkan ketrampilan (*skill*) dan pengetahuan (*knowledge*) semata.

Sedangkan karakteristik lainnya yang lebih bersifat *hidden* (tersembunyi), *deeper* (berada di dalam), serta merupakan dimensi inti dari kepribadian (*control to personality*) seperti perilaku dan nilai-nilai individual (*attitudes and values*), semangat atau dorongan (*motives*), sifat (*traits*), serta konsep diri (*self-concept*), kurang tergarap secara sistematis dan berkisinambungan”. Birokrasi berperan untuk memicu pemberdayaan masyarakat, dan mengutamakan pelayanan kepada masyarakat tanpa diskriminasi. Birokrasi demikian dapat terwujud apabila terbentuk suatu sistem di mana terjadi mekanisme birokrasi yang efisien dan efektif dengan menjaga sinergi yang konstruktif di antara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat.

41
Dalam manajemen penanganan bencana diperlukan pula adanya kerjasama antar daerah. Kerjasama pada hakekatnya mengindikasikan adanya dua pihak atau lebih berinteraksi secara dinamis untuk mencapai suatu tujuan bersama. Dalam pengertian ini terkandung tiga unsur pokok yang melihat pada suatu kerangka kerja sama, yaitu unsur dua pihak atau lebih, unsur interaksi, dan unsur tujuan bersama. Jika satu dari tiga unsur tidak termuat dalam suatu obyek yang dikaji, dapat dianggap bahwa pada obyek tersebut tidak terdapat kerjasama. Dalam pengertian "kerjasama" memiliki derajat yang berbeda, mulai dari koordinasi dan kooperasi sampai pada derajat yang paling tinggi yaitu "*collaboration*".

Perbedaan tersebut terletak dalam kedalaman interaksi, integrasi, komitmen, dan kompleksitas dimana "*cooperation*" terletak pada tingkatan terendah, sedangkan "*collaboration*" pada tingkatan yang paling tinggi. Terkait dengan kerjasama antar daerah, diperlukan model yang mempunyai keunikan sebagai pengkayaan terhadap model manajemen publik baru, yang berangkat dari pemikiran yang tentang semakin kurang pentingnya kekuatan pemerintah secara legal formal dan semakin pentingnya tatanan kelembagaan lintas batas antara sektor publik dan sektor swasta, yang menekankan pada ide pembaharuan proses pemerintahan secara transformatif melalui peningkatan kapasitas pemerintahan dan sistem pengaturan yang mengandalkan pola hubungan kerja dan interaksi antara organisasi pemerintah, swasta dan masyarakat secara kooperatif atau kemitraan. 38

Dalam pelaksanaan pelayanan dasar yang harus diberikan pada masyarakat korban di daerah rawan bencana, 169 kualitas pelayanan (*service quality*) adalah "sebagai hasil persepsi dari perbandingan antara harapan dengan kinerja actual layanan". 68 pelayanan publik diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Tipe ideal dari *government* dan *governance* adalah penerapan prinsip-prinsip *good public governance*, adalah: meningkatkan komitmen pimpinan dan staf, menyusun rencana tindak, menerapkan prinsip-prinsip *good public governance* secara konsisten dan berkelanjutan 96 dalam jangka menengah maupun jangka panjang, memberdayakan pihak-pihak yang terkait (*stakeholders*), melakukan evaluasi secara berkala.

Tewujudnya *good public governance* tidak saja akan mendorong kinerja birokrasi yang semakin baik tetapi lebih dari itu dapat memberikan kontribusi yang signifikan terhadap keberhasilan berbagai program pembangunan yang salah satunya adalah dalam penanganan bencana di daerah rawan bencana. Jadi pengembangan kapasitas (*capacity building*), merupakan upaya yang dimaksudkan untuk mengembangkan suatu ragam strategi meningkatkan *efficiency, effectiveness, dan responsiveness* kinerja pemerintah yaitu efisiensi dalam hal waktu dan sumber daya (*resources*) yang dibutuhkan guna mencapai suatu outcome, *effectiveness* berupa kepatutan usaha yang dilakukan demi hasil yang diinginkan, dan *responsiveness* yaitu bagaimana mensinkronisasikan antara kebutuhan dan kemampuan untuk maksud tertentu.

Pengembangan *Capacity* harus dilaksanakan secara efektif dan berkesinambungan pada 3 (tiga) tingkatan, yang terdiri dari tngkatan Sistim, seperti kerangka kerja yang berhubungan dengan pengaturan, kebijakan-kebijakan dan kondisi dasar yang mendukung pencapaian obyektivitas kebijakan tertentu, tngkatan-tingkatan atau keseluruhan satuan, contoh struktur organisasi, proses pengambilan keputusan di dalam organisasi, prosedur dan prasarana, hubungan dan jaringan organisasi, tingkatan individu, contohnya ketrampilan pengetahuan, tingkah laku, pengelompokan pekerjaan dan motivasi dari pekerjaan orang-orang di dalam organisasi.

Dari temuan hasil penelitian yang pernah dilakukan belum memasukkan unsur integratif yang berbasis masyarakat, sehingga terjadi kesulitan penanganan bila terjadi bencana, dengan demikian diperlukan alternatif model kebijakan penanganan bencana secara integratif berbasis masyarakat di Kabupaten Probolinggo, dari sebelum, saat, dan setelah terjadinya bencana alam yang digambarkan sebagai berikut:

Sudah menjadi kebiasaan di negara berkembang seperti negara kita apabila dilanda bencana, rakyat yang dilanda bencana itu selalu mengharapkan bantuan atau uluran tangan Pemerintah. Pada setiap kejadian bencana, media massa yang meliput bencana hampir selalu mengekspos fakta bahwa Pemerintah belum atau lambat memberikan bantuan kepada penduduk yang terkena bencana. Dengan demikian masyarakat kita menjadi terbiasa. Jika dilanda bencana, Pemerintah pasti akan membantu (keperluan di fase Tanggap Darurat dan pada fase Rekonstruksi dan Rehabilitasi). Lama kelamaan tradisi itu membawa konsekuensi serius terhadap sikap hidup masyarakat kita. Kita diajarkan dan dilatih untuk tidak mandiri; terbiasa hidup dengan bantuan. Proses tersebut untuk jangka panjang membuat masyarakat kita menjadi tidak mandiri. Dengan kata lain Pemerintah telah mendidik sebagian Bangsa menjadi peminta-minta.

Sebaliknya, rakyat di negara maju terbiasa menabung untuk mengatasi masa-masa darurat atau membeli asuransi untuk melindungi diri terhadap bencana. Pada umumnya dapat dikatakan bahwa mereka tidak keluar rumah jika tidak dilindungi jaminan kesejahteraan hidup. Khususnya pada masalah perlindungan hidup mereka.

Pada diagram tiga dimensi mengelola risiko sudah disebut beberapa unsur sains dan teknologi yang diperlukan dalam menerapkan prinsip-prinsip dasar pengelolaan risiko bencana seperti ilmu-ilmu kebumihan (geologi, geofisika, seismologi, geologi kuarter, neo-tektunik), teknik sipil, aturan tentang bangunan (*building codes*). Untuk melaksanakannya perlu dibangun kemampuan yang didukung oleh dimensi akademik yang kuat, yang meliputi: kemampuan untuk mengidentifikasi dan mengkuantifikasi *hazard*, tingkat kerentanan berbagai *element at risk*, serta tingkat risiko bencananya. Selanjutnya dari tingkat risiko bencana ini perlu dirumuskan strategi mitigasinya. Kontribusi dari berbagai komponen bangsa diperlukan untuk proses ini, untuk mencapai masyarakat yang tahan terhadap bencana (*resilient community*).

Mitigasi Bencana Alam, atau yang lebih luas lagi Pengelolaan Risiko Bencana merupakan *vehicle* yang dapat dipakai untuk ikut serta dalam kegiatan yang menuju ke arah Membangun Masyarakat Berdaya dan Mandiri. Kalau 75%

dari penduduk kita berdaya dan mandiri maka dapat dikatakan bahwa dalam bidang ini daerah tersebut sudah tercapai tujuannya. Dari kemandirian, langkah berikutnya adalah membuat berdaya dan mandiri itu menjadi ciri masyarakat yang dengan berjalannya waktu menjadi jati diri bangsa atau karakter. Kesemuanya itu merupakan proses Pembangunan, yang membutuhkan 2-3 generasi lagi.



Gambar . Dari idea ke sikap budaya. Ini membutuhkan kesabaran, keberanian, dan *vision*. Khusus dalam hal ini digunakan untuk Mengelola Risiko Bencana sebagai *vehicle*. Ini yang disebut metoda tak langsung (*Indirect Method*) yang diuraikan dalam Epilog.

Adanya kemandirian yang ditanamkan sebagai dasar dalam pola hidup di dalam masyarakat yang tinggal di daerah rawan bencana menjadikan mereka akan lebih cerdas, tanggap dan mandiri dalam menghadapi bencana, tidak lagi bergantung kepada pemerintah. Jadi dalam waktu relatif singkat sesudah dilanda bencana mereka dapat membangun sendiri rumah mereka yang porakporanda. Yang lebih penting lagi, mereka merasa bangga dapat membangun rumahnya kembali tanpa bantuan Pemerintah. Ini sikap hidup yang mandiri.

Hal tersebut adalah masalah budaya, bagaimana mengubah sikap hidup dan mengubah pola pikir (*mindset*). Ini yang seharusnya menjadi tujuan akhir program nasional mitigasi bencana alam. Berkaitan dengan upaya memupuk sikap mandiri tersebut, yang menjadi sasaran adalah tumbuh-kembangnya budaya dan sikap hidup berani menghadapi bahaya bencana alam secara cerdas, rasional dengan memanfaatkan sains dan teknologi, serta mentaati ketentuan-ketentuan yang digariskan oleh yang berwajib (aturan tentang bangunan, dan sebagainya). Ini yang disebut Budaya Teknologi (memanfaatkan sains sepenuhnya, *All things are numbers, Tout est numero* (Pascal)). Satu langkah lebih maju lagi ialah membangun keahlian sedemikian rupa agar daerah rawan bencana dapat mengekspor keahlian (*expertise*) dalam penanggulangan bencana atau dapat membantu negara-negara berkembang lainnya.

Salah satu tujuan bersama kita adalah membangun masyarakat yang berdaya, mandiri dan tidak selalu mengharapkan bantuan dari Pemerintah atau pihak asing sekalipun. Masyarakat harus berubah, dari masyarakat yang sudah terbiasa dengan operasi tanggap darurat, penyelamatan yang diikuti dengan tahap rekonstruksi dan rehabilitasi, menjadi bangsa dengan kultur mitigasi dan preventi. Dengan demikian menjadi bangsa yang mandiri dan berdaya.

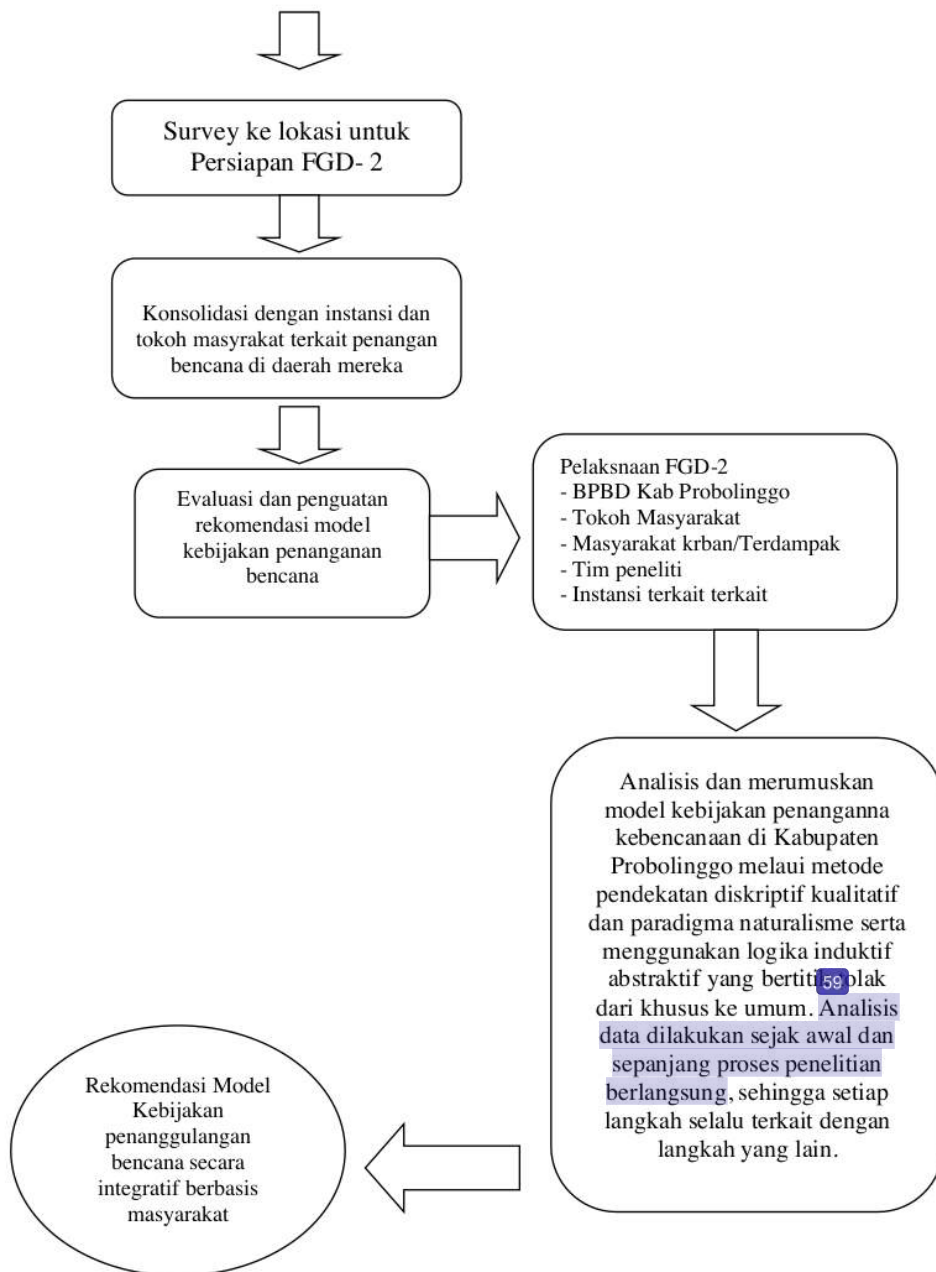
Penekanan yang semakin besar pada peningkatan ketahanan masyarakat atau pengurangan kerentanan. Dalam arti bahwa membangun kebijakan penanggulangan bencana dimulai dengan membangun kesadaran kritis masyarakat dan pemerintah daerah atas masalah bencana alam, menciptakan proses perbaikan total atas pengelolaan bencana, penegasan untuk lahirnya kebijakan lokal yang bertumpu pada kearifan budaya lokal yang berbentuk peraturan daerah, sebagai dasar regulasi atau payung hukum pelaksanaan kebijakan penanggulangan bencana di daerah. Solusi permasalahan bencana ditekankan pada pengorganisasian masyarakat dan proses pembangunan yang berkelanjutan dengan membangun komunitas lokal terutama pada masyarakat di daerah rawan bencana.

Adanya partisipasi masyarakat secara langsung dalam tingkat rumusan sampai sampai dengan evaluasi kebijakan kebencanaan sehingga kebijakan

penanganan bencana di daerah lebih membumi atau lebih dimengerti masyarakat korban dan atau masyarakat terdampak. Selain itu adanya rekomendasi model kebijakan kebencanaan yang berbasis masyarakat. Penelitian ini merupakan langkah lanjut dalam menciptakan kemandirian masyarakat dalam menghadapi bencana secara lebih dini dalam rangka pengurangan resiko bencana. Hasilnya diharapkan sebagai salah satu strategi dalam memecahkan masalah kebencanaan di daerah rawan bencana. Dimana seluruh sistem, pengaturan, organisasi, rencana dan program yang berkaitan dengan penanggulangan bencana harus terpadu dan melibatkan semua pihak.

Bila digambarkan, rencana tahapan penelitian selanjutnya dapat dilihat pada gambar di bawah ini:

Gambar 17:



Sumber: Analisa Peneliti 2013

KESIMPULAN DAN SARAN

7.1. Kesimpulan

- 1) Pendekatan penanggulangan bencana berubah dari *response oriented approach* kepada *preventive approach*. Kemudian dari *individual approach* menjadi *comprehensive multi-sectoral approach*. Pendekatan berbasis masyarakat menanamkan pemahaman tentang adanya tradisi rukun dalam memahami perbedaan dan kemajemukan, tidak tergantung kepada kekuatan dari luar serta mencintai adat-istiadat warisan leluhur, yang telah memberikan kehidupan merupakan mutiara peradaban yang patut dipertahankan dan dilestarikan.

Dalam upaya penanganan bencana perlu adanya usaha perbaikan *capacity building* terhadap sistem kerja internal dan hubungan tata kerja antara lembaga penanganan bencana lintas sektoral. Selain itu, upaya ini dapat berhasil jika diikuti oleh peningkatan pengetahuan, ketrampilan, serta perilaku dan sikap petugas penanganan yang mumpuni, untuk dapat merespon berbagai permasalahan yang dihadapi secara tepat dan efektif. Ketidakjelasan dan ketidaklengkapan peraturan merupakan celah yang dapat dimanfaatkan. Kaitannya dengan hal ini maka perlu adanya tindakan yang nyata dalam melakukan review terhadap peraturan yang memungkinkan adanya celah yang dapat dimanfaatkan untuk melakukan KKN dan memperbaiki substansi peraturan tersebut, terutama yang memungkinkan terjadinya multi interpretasi (ambiguitas).

Perbaikan atas peraturan yang ada memerlukan suatu dukungan sistem pelaksanaan sosialisasi dan diseminasi, sehingga peraturan yang ada dapat terdistribusi dan terlembagakan. Untuk menghindari adanya duplikasi aturan dan kewenangan lembaga-lembaga penanganan bencana internal perlu adanya perbaikan aparatur pelaksana internal, meliputi : hubungan kelembagaan, sistem dan proses kerja internal, aplikasi standar akuntansi pemerintahan yang sesuai dengan standar internasional, pengembangan e-audit, sertifikasi pendidikan dan

pelatihan di bidang penanganan kebencanaan dan pemeriksaan; serta peningkatan disiplin, kompetensi dan kesejahteraan para pelaksana.

- 2) Peran pemerintah daerah dalam penanganan bencana alam di daerah rawan bencana di Kabupaten Probolinggo masih kurang optimal. Kebijakan penanganan bencana masih belum menunjukkan keseragaman. Hampir semua mengalami kesulitan bilamana bencana terjadi. Hal ini menunjukkan bahwa penanganannya masih belum optimal dan kurang profesional. Kurangnya komunikasi dan pendekatan kepada masyarakat di daerah rawan bencana merupakan kendala utama sehingga masyarakat seringkali tidak siap ketika bencana terjadi. Peran birokrasi yang kurang optimal dapat diatasi dengan memperkuat kelembagaan penanganan bencana, meningkatkan kapasitas daerah, optimasi pembagian kewenangan antara BPBD, SKPD terkait di tingkat Provinsi dan daerah (Kabupaten/Kota), memantapkan koordinasi antar lembaga terkait (BPBD, SKPD), serta adanya keserasian dan keterpaduan regulasi/kebijakan antara pusat dan daerah yang mendasarkan kepada kebutuhan masyarakat di daerah rawan bencana.

Kerjasama antar pemerintah daerah rawan bencana, antar sektor dan lintas sektor belum terjalin. Untuk mendukung adanya kerjasama yang baik dalam penanganan bencana harus dilakukan secara integratif, lebih difokuskan dalam mewujudkan pelayanan dasar kepada masyarakat korban atau masyarakat yang tinggal di daerah rawan bencana. Dalam manajemen penanganan bencana secara integratif berbasis masyarakat diperlukan respons cepat dan tindakan terkoordinasi dari semua instansi terkait (BPBD, SKPD terkait, LSM dan masyarakat), baik pada sebelum bencana, saat terjadi bencana maupun pada saat setelah terjadi bencana. Perlu ditegaskan peran lembaga yang secara langsung bertanggung jawab (Instansi Primer) dalam manajemen bencana pada setiap tahapan. Dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan kewenangan sesuai dengan pedoman yang ada, mengoordinasikan seluruh program dan kegiatan dari lembaga dan instansi terkait, disesuaikan dengan bidang dan tahapan dalam manajemen bencana. Selama ini pemerintah daerah masih sangat sektoral dalam mengatasi penanganan bencana. Hal ini berdampak pada pelayanan dasar dan pemulihan masyarakat korban menjadi sulit dilaksanakan. Disamping juga perlu

adanya kebijakan pemerintah daerah lebih strategis yang melandasi masalah kebencanaan agar memudahkan dan melancarkan kerjasama. Keberhasilan penanganan bencana di daerah salah satunya juga dipengaruhi oleh kualitas koordinasi dan kemampuan manajerial pelaksanaan teamwork antara pemerintah dan masyarakat.

Diperlukan “reformasi birokrasi”, sebagai upaya reformasi di semua sendi kehidupan berbangsa dan bernegara yang dimaksudkan untuk ⁹⁶ mewujudkan tata pemerintahan yang baik, bersih dan berwibawa. Reformasi birokrasi pada dasarnya merupakan upaya perubahan yang dilakukan secara sadar dan terencana agar birokrasi mampu menyesuaikan diri dengan dinamika lingkungan strategis dan mendorong perubahan yang lebih baik dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Tuntutan reformasi birokrasi berupa penciptaan *good corporate governance* di sektor dunia usaha atau swasta, penciptaan *good public governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, dan pembentukan *good civil society* atau masyarakat sipil yang mampu mendukung terwujudnya *good governance*.

Dengan mengacu pada konteks reformasi birokrasi maka dalam hal penentuan standar ¹² pengelolaan kebijakan penanganan bencana diperlukan tindakan konkrit yang ¹² mempertegas institusi yang bertanggungjawab untuk (a) ¹² menyusun norma, standar, dan prosedur dalam manajemen penanganan bencana, (b) memperkuat fungsi dan kewenangan unit yang mengelola informasi, mereview, menganalisa, merumuskan dan menetapkan indikator kinerja, (c) ¹² mensosialisasikan kebijakan manajemen penanganan bencana pada lembaga-lembaga terkait; dan (d) melakukan pemantauan dan penilaian atas capaian kinerja (lembaga independen).

Semua itu dapat dilakukan dengan baik jika diikuti upaya peningkatan kompetensi dan penerapan *reward and punishment* yang konsisten dan berkelanjutan. Lemahnya partisipasi masyarakat dalam pengawasan pelaksanaan tugas pemerintahan. Hal ini disebabkan oleh kurangnya pengetahuan dan pemahaman masyarakat terhadap sistem pengawasan ¹² dan pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, sehingga perlu adanya upaya ¹² pemberdayaan masyarakat

terutama dengan menghidupkan lembaga-lembaga kemasyarakatan yang memiliki fungsi pengawasan, memperkuat pemahaman dan menumbuhkan rasa tanggungjawab masyarakat dalam penyenggaraan pemerintahan disertai penyediaan fasilitas yang menunjang proses pembelajaran mengenai *civic education*.

Model penanganan bencana berbasis masyarakat yang integratif dikembangkan untuk menjawab kebutuhan dalam mengembalikan akses dan kontrol masyarakat yang terkena bencana, sebagai jalan utama untuk mengurangi hilangnya jiwa manusia karena bencana. Manajemen penanganan bencana berbasis masyarakat yang integratif merupakan model yang saat ini tepat sebagai suatu proses penanganan bencana dimana masyarakat yang menghadapi resiko secara aktif terlibat dalam identifikasi, analisis, tindakan, pemantauan, dan evaluasi resiko bencana untuk mengurangi kerentanan mereka dan meningkatkan kapasitas mereka. Letak kekuatan manajemen penanganan bencana berbasis masyarakat yang integratif adalah masyarakat diletakkan pada ruang yang cukup luas, dimana seluruh komponen yang ada dalam komunitas diberi kesempatan untuk turut berpartisipasi dengan memanfaatkan sumber daya yang ada pada komunitas. Komunitas dan kelompok paling rentan adalah aktor utama dan memegang peranan kunci dalam perencanaan dan proses selanjutnya dan masyarakat tidak lagi sekedar sebagai “korban” yang perlu dibantu.

Adanya manajemen penanganan bencana berbasis *community* ini dapat menggugah kesadaran masyarakat akan potensi bencana yang ada karena adanya pendekatan melalui baik pendidikan maupun pelatihan, sosialisasi dari semua pihak yang bekerjasama dengan para ahli bencana, akan semakin mendekatkan kita kepada masyarakat, yang akhirnya masyarakat korban atau masyarakat yang tinggal di daerah rawan bencana akan lebih siap dan lebih cerdas dan tanggap dalam menghadapi bencana di daerah mereka masing-masing.

Target utama dari model kebijakan manajemen penanganan bencana berbasis masyarakat secara integratif adalah melakukan pengurangan semaksimal mungkin kerentanan masyarakat terhadap bencana, mengelola ancaman yang ada, peningkatan kapasitas masyarakat dalam memonitor, adaptasi, respon, mempersiapkan kondisi sebelum bencana, melakukan peringatan dini, dan keterlibatan penuh masyarakat (atau keterwakilannya) dalam seluruh aspek perencanaan manajemen bencana

- 3) Kendala-kendala yang terjadi dalam penanganan bencana alam di daerah rawan bencana di Kabupaten Probolinggo meliputi: belum adanya kesadaran dari pemerintah daerah rawan bencana untuk membentuk BPBD, sehingga lembaga penanganan bencana lebih independen tidak tergantung pada pimpinan atas, karena adanya kendala sumber daya manusia, anggaran dan alasan teknis lainnya. Yang berdampak pada penanganan bencana di daerah rawan bencana menjadi tidak optimal dan lambat, karena koordinasi tidak berjalan secara optimal, melainkan menunggu dari instruksi pimpinan (Kepala Daerah).

Dalam pengambilan keputusan masih terkesan from “*top*” to “*down*”. Masyarakat yang mengalami secara langsung bencana diperlakukan sebagai “korban” yang butuh ditolong dan pasif. Sehingga diperlukan intervensi pusat agar berjalan, dengan tujuan untuk melakukan semaksimal mungkin agar masyarakat yang terkena dampak bisa kembali “normal” seperti masa sebelum bencana. Selain itu juga belum adanya norma baku untuk menentukan tujuan, cara-cara pencapaian, dan untuk memotivasi perilaku politis-birokratis dalam hal bencana baik di tataran pusat apalagi di daerah, struktur kelembagaan, mekanisme baku, koordinasi. Karena adanya anggapan bahwa bencana jarang terjadi dan merupakan tanggung jawab pemerintah pusat, pemerintah daerah umumnya belum mempunyai program/aktivitas yang memadai, terbatasnya data yang berkaitan dengan kebencanaan, anggaran belum memadai (bahkan belum di anggarkan), bencana lebih dilihat pada waktu terjadinya saja (relief/refresif), dan pemahaman masyarakat terhadap kebencanaan masih sangat lemah, karena kurangnya pendampingan yang relevan dan efektif.

Oleh karena itu, dalam upaya penanganan bencana perlu adanya usaha perbaikan *capacity building* terhadap sistem kerja internal dan hubungan tata kerja antara lembaga penanganan bencana lintas sektoral. Selain itu, upaya ini dapat berhasil jika diikuti oleh peningkatan pengetahuan, ketrampilan, serta perilaku dan sikap petugas pelaksana lapangan yang handal dan profesional, untuk dapat merespon berbagai permasalahan yang dihadapi secara cepat, tepat dan efektif.

7.2. Saran- Saran

- 1) Penanganan bencana bukan hanya tanggung jawab pemerintah daerah saja, melainkan tanggung jawab kita semua, baik pemerintah daerah, perguruan tinggi, LSM maupun masyarakat sendiri. Tugas pemerintah daerah adalah perlu segera mendata kawasan atau titik-titik rawan bahaya, baik bahaya gunung api, maupun kerentanan lain. Dalam kebijakan penanganan bencana berbasis masyarakat diperlukan kebersamaan dari semua unsur pemerintah dan komponen masyarakat, yang diharapkan dapat proaktif untuk membantu memecahkan penanganan bencana secara optimal, efektif dan efisien yang berbasis masyarakat.
- 2) Adanya penguatan kelembagaan dengan dibentuknya BPBD (Badan Penanggulangan Bencana Daerah) telah menunjukkan adanya perubahan paradigma bahwa masalah bencana bukan merupakan masalah yang semakin penting untuk mendapat prioritas perhatian pemerintah. Perlu diperhatikan pula adanya penempatan struktur organisasi yang tepat sesuai dengan tingkat penanggulangan bencana (dari sebelum, saat dan setelah terjadi bencana) yang berbeda tingkatannya. Disamping adanya kejelasan tugas, tanggung jawab dan otoritas dari masing-masing komponen/ lembaga terkait yang terus menerus dilakukan secara lintas program dan lintas sektor mulai saat persiapan, saat terjadinya bencana dan pasca bencana.
- 3) Perlu membangun komitmen dan kompetensi yang kuat dalam mengemban tugas sebagai birokrasi publik dalam penanganan bencana alam, disertai pengembangan sistem *rewards and punishment* yang tepat dan efektif agar terbangun semangat, kemampuan, dan kemauan untuk melaksanakan perannya sebagai birokrasi secara optimal, dengan melaksanakan tugas dan tanggungjawab sebaik-baiknya dalam rangka mengurangi resiko bencana.
- 4) Penanganan kebencanaan haruslah mengacu ¹⁸ kepada prinsip-prinsip penyelenggaraan negara yang bersifat *good and clean governance*. Menggunakan *prinsip good governance*, titik tekannya (*emphasize*) yang mengandung kesadaran sustainable (berkelanjutan). Diperlukan adanya penanganan bencana yang efektif dan efisien dilandasi dengan kepemimpinan yang proaktif, mempunyai sense of crisis serta didasari adanya hubungan antar manusia yang baik, yang mengintegrasikan prinsip keberlanjutan ekosistem. Dalam sistemnya tersebut akan berfungsi sangat baik untuk menuju pemberdayaan masyarakat dan peningkatan kualitas hidup bersama di daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- 105
- Departemen Pekerjaan Umum, 2002, *Tata Cara Perencanaan Ketahanan Gempa untuk Rumah dan Gedung*, SNI 03 1726 2002 (Revisi), Jakarta.
- Dekens, Julie., 2007, *Herders of Chitral: The Lost Messengers? Local Knowledge on Disaster Preparedness in Chitral District, Pakistan.*, International Centre for Integrated Mountain Development (ICIMOD) Kathmandu, Nepal
- Edi Purwanto, 2007, Representasi Wong Tengger atas Perubahan Sosial dalam Perspektif *Social Identity Theory*, UIN MaLang
- Heru Setyo, 2008. *Visiting Resources Disaster Prevention Research*, Institute Kyoto University. Vo.10/XX/Mar/2008
- Hefner, Robert, 1985. *Hindu Javanese: Tengger Traditionan Islam*. Pricenton: Pricenton University Press.
- Imam Rafii Aminkun, 2012, *Akselerasi Keberdayaan Masyarakat Dalam Kebijakan Mitigasi Bencana Alam, Disertasi*, Program Doktor Ilmu Sosial PPS UNMER Malang.
- Lianasari, Ira, 1999 *Perkembangan Agama Hindu Pada Masyarakat Tengger*. Skripsi Fakultas Sastra Universitas Jember, tidak diterbitkan.
- Laksono, P.M. 2009. "Visualitas Gempa Yogya 27 Mei 2006" dalam *Spektrum Budaya Kita*. Yogyakarta: Kepel Press.
- Lassa, Jonatan, 2009. *Kiat tepat Mengurangi Risiko Bencana; Pengelolaan Risiko Bencana Berbasis Komunitas (PRBBK)*. Jakarta, Grasindo.
- Mahmud, Muslimin, 2003. *Mitos dan Adat Istiadat Masyarakat Tengger* dalam Nancy, J. Smith Hefner, Robert, W. Hefner, 1985. *Japa Mantra Hindu Kuna dalam Tradisi Tengger*. Boston University.
- Moleong, Lexy, 1998, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung, Remaja Rosdakarya.
- Muldel, Niels. 1983. *Kebatinan dan Hidup Sehari-Hari Orang Jawa; Keberlangsungan dan Perubahan Kulturil*. Jakarta, Gramedia Indonesia. Boston University.
- Mas Syadzili, A. Fawa'id (ed). 2007. *Penanggulangan Bencana Berbasis Masyarakat Dalam Perspektif Islam*. Kearifan budaya lokal Based Disaster Risk Management Nahdlatul Ulama (CBDRMNU)
- Rahmat Agus, 2006, *Menuju Kebijakan Penanggulangan Bencana yang Integratif, Inovasi Online*, Vol8/XIII/Nov/2006.
- Sukowati Praptining, 2010, *Model Penanganan Bencana secara Integratif Berbasis Kearifan budaya lokal*, Jurnal Aspirasi Jember.
- , 2011, *Model Kebijakan Bencana Berbasis Masyarakat*, Buku BPBP Provinsi Jawa Timur
- , 2012, *Peran Dan Fungsi Dewan Pengarah Dalam Kebijakan Penanggulangan Bencana Integrative Kearifan budaya lokal Base (ICB) Yang Berorientasi Pada Social Welfare Di Provinsi Jawa Timur*, Artikel disampaikan pada Fit & Properties Unsur Pengarah BPBD Provinsi Jawa Timur
- Susanto, Ely. 2002. *Otonomi Daerah Peluang dan Problematikanya dalam Pembangunan Pemerintah Daerah*, dalam JKAP vol 6 Nomor1. MAP Yogyakarta.
- Sumarto, Hetifah, 2004, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance: Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- UNDP. 1997. *Tata Pemerintahan yang Baik dari Kita untuk Kita*. Jakarta.
- , 1994, *Program Pelatihan Managemen Bencana*, Mitigasi Bencana, Edisi Dua, Cambridge Architectural Research Limited.
- Wibowo Samodra. Dkk. 1984. *Evaluasi Kebijaksanaan Publik*. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

------(ed), 1991, *Pembangunan Berkelanjutan Konsep dan Kasus*, Tiara Wacana Yogyakarta.

142

Peraturan Perundangan:

Undang-Undang RI No 24 Tahun 2007, tentang Penanggulangan Bencana

Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3851)

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4877)

Peraturan Pemerintah Nomor 68 tahun 1999 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Negara (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 129, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3866)

LAMPIRAN



Gambar: Studi Banding Kearifan Budaya Lokal Masyarakat Rawan Bencana di Pusat Studi Bencana Universitas Gadjahmada Yogyakarta



Gambar: Bantuan pemerintah yang belum terdistribusikan akibat pola koordinasi dan sinkronisasi yang belum terpola dengan baik



Gambar: Rumah penduduk tertutup pasir dan batu dan foto bersama tokoh masyarakat Tengger sebelum FGD dengan peneliti dari Belanda

BIODATA KETUA PENELITI

1. Ketua Peneliti

118	Nama Lengkap (dengan gelar)	Dr. PRAPTINING SUKOWATI, SH, MSI	P/
2	Jabatan Fungsional	Lektor Kepala	
3	Jabatan Struktural	Kepala Pusat Studi Bencana UNMER Malang	
104	NIP/NIK/Identitas lainnya	786/FS	
5	NIDN	0704026902	
6	Tempat dan Tanggal Lahir	Semarang, 04 Februari 1969	
103	Alamat Rumah	Perumahan Bukit Cemara Tidar F5-2 Malang	
9	Nomor Telepon/Faks/ HP	(0341) 9188289	
10	Alamat Kantor	Jln Terusan Raya Dieng No 62-64 Kota Malang	
11	Nomor Telepon/Faks	0341- 568395 / 0341-564994	
12	Alamat e-mail	atieunmer@yahoo.com	
13	Lulusan yang Telah Dihasilkan	S-1= 128 orang; S-2= 22 rang; S-3= 9 Orang	
14	Mata Kuliah yang diampu	Hukum Administrasi Negara (S1) Pengukuran Kinerja Pemerintah (S1) Etika Birokrasi (S2) Pendayagunaan Aparatur Publik (S2) Perubahan Sosial & Pembangunan (S3)	

37 B. Riwayat Pendidikan

	S-1	S-2	37 S-3
Nama Perguruan Tinggi	Universitas Diponegoro Semarang	Universitas Tujuh Belas Agustus Sby	Universitas Brawijaya Malang
Bidang Ilmu	Hukum	Ilmu Administrasi	Ilmu Administrasi
Tahun Masuk-Lulus	1987-1991	1995-1997	2007-2010
Judul Skripsi/Thesis/Disertasi	Langkah-Langkah yang Diambil oleh Indonesia dalam Usahanya Membuka Hubungan Dagang dengan Cina setelah Pembekuan Hubungan Diplomatik	Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Perumusan Kebijakan Program Pengembangan Kecamatan Rawan Kemiskinan di Dati II Pasuruan Jatim	Peran Birokrasi pada Provinsi Jatim Dalam Kebijakan Manajemen Penanganan Bencana Alam secara Integratif Berbasis Masyarakat
Nama Pembimbing/Promotor	1. DR Soelaiman Nitiatma, SH, MH 2. Yasin Tsrif, SH, MH 3. HM Kabul Supriyadi, SH, MH	1. DR. Agus Dwiyanto, SU, MPA 2. DR Muhajir Darwin, MA 3. DR Ujianto, MS	1. Prof. DR. Syamsiar Indradi 2. Prof.DR. Agus Suryono, MS 3. DR A Kausar, AS

49

C. Pengalaman Penelitian Dalam 5 Tahun Terakhir

(Bukan Skripsi, Tesis, maupun Disertasi)

No.	Tahun	Judul Penelitian	Pendanaan	
			Sumber*	Jml (Juta Rp)
1	2007	Revitalisasi Potential of Local Centre Pengembangan Pariwisata Berbasis Mutuality di	DIKTI (SKW)	10juta
2	2008	Akselerasi Keberdayaan & Produktivitas Masyarakat Pedesaan Melalui Pengembangan Model Infobilization	DIKTI (PHB)	40 jt
3	2009	Pemetaan Potensi Pencemaran Industri Rokok Berbasis Kewilayahan	BLH Prov Jatim	90 jt
4	2010	Analisis Resiko Bencana Tsunami di Prov JATIM	BPBP Prov Jatim	75 jt
5	2011	Strategi Pemulihan Ekonomi Masyarakat Pasca Bencana	BPBP Prov Jatim	90 jt

83

D. Pengalaman Pengabdian Kepada Masyarakat Dalam 5 Tahun Terakhir

No.	Tahun	Judul Pengabdian Kepada Masyarakat	Pendanaan	
			Sumber*	Jml (Juta Rp)
1	2007	Penyusun Buku Panduan Indeks Kepuasan Masyarakat di	Bapeda Pemkot	48 jt
2	2008	Akselerasi keberdayaan dan produktivitas Masyarakat Miskin Melalui Pengembangan Model Infobilization Telencer Pendidikan di Batu	DIKTI (IPTEKS)	5 jt
3	2009	Penyusunan Buku Panduan Mitigasi Penanggulangan Bencana di Provinsi Jawa Timur	BPBD Prov Jatim	47 jt
4	2009	FGD: Perumusan Perda Penanggulangan Bencana di Pemprov Jatim	Pemprov Jatim	-
5	2010	Sosialisai dalam Memahami Permasalahan Ketentraman & Ketertiban Masyarakat pada Lingkungan Pemukiman &Pekerjaan	Pol PP Pempprov Jatim	2.5 jt
6	2011	Pemateri & Pendampingan Mahasiswa dalam Kegiatan Mahasiswa KKN Mahasiswa: dengan tema Pemberdayaan Potensi Desa Berbasis Lingkungan	LPPM UNMER Malang	-
7	2011	Pndampingan Mahasiswa PKM UNMER Malang	FISIP UNMER Malang	-

47

E. Pengalaman Penulisan Artikel Ilmiah Dalam Jurnal Dalam 5 Tahun Terakhir

No.	Judul Artikel Ilmiah	Volume/ Nomor/Tahun	Nama Jurnal
1	Strategi Kebijakan Otonomi Pendidikan Dasar dalam Rangka	II/77/2008	Jurnal terakreditasi Inspirasi Malang
2	Reformasi Menuju Indonesia Baru, Agenda Restrukturisasi Organisasi Negara, Pembaharuan Hukum dan Keberdayaan Masyarakat Madani),	I/102/2009	Jurnal ISSN Publisia Malang
3	Pengembangan Usaha Perhotelan dalam rangka Implementasi Kebijakan Pembinaan Usaha Kepariwisataaan	I/73/2009	Jurnal Pesona D3 Pariwisata Unmer Malang

4	Peran Pemerintah Daerah Dalam Kebijakan Manajemen 84 Penanganan Bencana Alam di Daerah Rawan Bencana	II/74/2010	Jurnal terakreditasi Aspirasi Jember
5.	Implementasi Kebijakan Penanganan Bencana Tsunami Dalam Rangka Pengurangan Resiko Bencana di Propinsi Jawa Timur.	II/1 22/2010	Jurnal ISSN, Agritek Malang

47

F. Pengalaman Penyampaian Makalah Secara Oral Pada Pertemuan / Seminar Ilmiah

Dalam 5 Tahun Terakhir

No	Nama Pertemuan Ilmiah / Seminar	Judul Artikel Ilmiah	Waktu dan Tempat
1	Seminar Nasional	Strategi Pemberantasan Korupsi Menuju Indonesia Baru	Malang, 2007
2	Seminar Regional	Profesionalisme Kepemerintahan Aparatur Pemerintah Daerah	Malang, 2008
3	Lokakarya	Sosialisasi Keberadaan BPBD Provinsi Jawa Timur	BPBD Pemprov Jatim, 2009
4	FGD	Mitigasi dan Kebijakan Penanggulangan Bencana di Provinsi Jawa Timur	BPBD Pemprov Jatim, 2009
5		Integrative Disaster Response Management and The Role of Local Government Bureucracy in Disaster Prone Areas with	Brisbane, Australia, 2010
6	Workshop	Optimalisasi Akademisi dalam Penanggulangan Bencana	Malang, 2010
7	Workshop	Memahami Permasalahan Ketentraman & Ketertiban Masyarakat pada Lingkungan Pemukiman & Pekerjaan	Pol PP Pemprov Jatim, 2010
8	Lokakarya	Kebijakan CSR dalam Perusahaan dalam rangka Pengendalian Lingkungan dan Peningkatan Kesejahteraan	BLH Pemprov Jatim, 2011
9	Lokakarya	Sosialisasi Kurikulum Pendidikan Sadar Bencana di Lingkungan Sekolah Dasar dalam kerangka Desentralisasi Otonomi Daerah, Pemprov Jatim	BPBD Pemprov Jatim, 2011
10	Workshop	Sosialisais e-KTP: Manfaat Kepemilikan Dokumen Kependudukan Dalam Pelayanan Pelayanan	Disnakertrans 93 Pemprov Jatim, 2012

G. Pengalaman Penulisan Buku dalam 5 Tahun Terakhir

No	Judul Buku	Tahun	Jumlah Halaman	Penerbit
1	Pendidikan Kewarganegaraan: Membangun Masuyarakat Berkeadaban	2007	209	Merdeka University
2	50 Sistim Hukum Indonesia dalam Konteks Hukum Administrasi Negara	2008	167	Merdeka University

3	Model New Governance dalam Good Govrnace	2008	305	Pascasarjana Univ Brawijaya Malang
4	Public Services Management di Era Reformasi Birokrasi	2009	260	Pascasarjana Univ Brawijaya Malang
4	Akuntabilitas Kinerja Penyelenggara Pemerintah dan Pembangunan Daerah	2010	246	Pascasarjana Univ Brawijaya Malang
	Model Penanggulangan Bencana yang berbasis Masyarakat	2010	289	BPBD Prov Jatim
5.	Perubahan Sosial dan Pembangunan yang Berwawasan Lingkungan	2011	234	Bayumedia Publishing
6.	Etika Birokrasi dan Pendayagunaan Aparatur Publik	2012	-	Pascasarjana Univ Brawijaya Malang
7.	Model Kebijakan Penanganan Bencana Berbasis Masyarakat	2013		Dalam proses penyelesaian

37

H. Pengalaman Perolehan HKI Dalam 5 – 10 Tahun Terakhir

No.	Judul/Tema HKI	Tahun	Jenis	Nomor P/ID
1	Revitalisasi Pusat Studi Lingkungan (RPSL)	2010	-	-

49

I. Pengalaman Merumuskan Kebijakan Publik/Rekayasa Sosial Lainnya Dalam 5 Tahun Terakhir

No.	Judul/Tema/Jenis Rekayasa Sosial Lainnya yang Telah Diterapkan	Tahun	Tempat Penerapan	Respons Masyarakat
1	Penguatan Kelembagaan BPBD di Kabupaten/kota Pemprov Jatim	2010	Prov Jatim	Bagus
2	Pengembangan institusi (Pendirian INKALINDO Jatim)	2010	Prov Jatim	Bagus Sekali
3	FGD dalam rangka merumuskan solusi permasalahan Lumpur Lapindo Sidoarjo	2011	Prov Jatim	Bagus Sekali
4	Merumuskan Kebijakan Implementasi e-KTP: Tujuan dan Manfaat bagi Penduduk	2012	Prov Jatim	Bagus Sekali
5.	Perumusan Kebijakan RPPLH Jatim	2012	Prov Jatim	Bagus Sekali

37

J. Penghargaan yang Pernah Diraih dalam 10 tahun Terakhir (dari pemerintah, asosiasi atau institusi lainnya)

No.	Jenis Penghargaan	Institusi Pemberi Penghargaan	Tahun
1	Pengembangan Model Wisata yang berbasis Pembangunan Berkelanjutan	INKALINDO (Ikatan Pengkaji Lingkungan Hidup Indonesia)	2010
2	Mahasiswa S3 dengan predikat Cumlaude	FIA UB Malang	2010

46

Semua data yang saya isikan dan tercantum dalam biodata ini adalah benar dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Apabila di kemudian hari ternyata dijumpai ketidak-sesuaian dengan kenyataan, saya sanggup menerima risikonya.

Demikian biodata ini saya buat dengan sebenarnya untuk memenuhi salah satu persyaratan dalam pengajuan Hibah Penelitian Hibah Bersaing.

Malang, 20 Agustus 2012,

(Dr.Prapting Sukowati, SH, MSi)

MODEL PENANGGULANGAN BENCANA SECARA INTEGRATIF YANG BERBASIS KEARIFAN BUDAYA LOKAL DI KABUPATEN PROBOLINGGO

ORIGINALITY REPORT

25%

SIMILARITY INDEX

23%

INTERNET SOURCES

6%

PUBLICATIONS

5%

STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

1

pedra.fmipa.unpad.ac.id

Internet Source

1%

2

ajunpurwanto.blogspot.com

Internet Source

1%

3

Submitted to Academic Library Consortium

Student Paper

1%

4

triwidodowutomo.blogspot.com

Internet Source

1%

5

muhammad-zakaria.blogspot.com

Internet Source

1%

6

putralibra58.blogspot.com

Internet Source

1%

7

habib-geo.blogspot.com

Internet Source

1%

8

media.neliti.com

Internet Source

1%

9	jemarikecilstudio.blogspot.com Internet Source	1%
10	cah-komsospol.blogspot.com Internet Source	1%
11	viliayanti.blogspot.com Internet Source	1%
12	djamal1dea.blogspot.com Internet Source	<1%
13	id.123dok.com Internet Source	<1%
14	kangebink.blogspot.com Internet Source	<1%
15	www.penataanruang.com Internet Source	<1%
16	sobirin-xyz.blogspot.com Internet Source	<1%
17	manajemen-pelayanankesehatan.net Internet Source	<1%
18	walhi.or.id Internet Source	<1%
19	ismailnurdin.com Internet Source	<1%
20	ftsp.bunghatta.ac.id Internet Source	

<1%

21

ikalcakepz.blogspot.com

Internet Source

<1%

22

diancallista.blogspot.com

Internet Source

<1%

23

www.perijinan.pontianakkota.go.id

Internet Source

<1%

24

dinsosjatim.go.id

Internet Source

<1%

25

www.researchgate.net

Internet Source

<1%

26

jakaandhika.yolasite.com

Internet Source

<1%

27

www.boyyendratamin.com

Internet Source

<1%

28

staffnew.uny.ac.id

Internet Source

<1%

29

www.mpbi.org

Internet Source

<1%

30

www.sinarharapan.co.id

Internet Source

<1%

31

kekunaan.blogspot.co.id

Internet Source

<1%

32 Submitted to Program Pascasarjana Universitas Negeri Yogyakarta <1%
Student Paper

33 pacitan.demokrat.or.id <1%
Internet Source

34 www.agrariadansumberdayaalam.or.id <1%
Internet Source

35 www.sutikno.org <1%
Internet Source

36 edoc.site <1%
Internet Source

37 www.belogrudi.blogspot.com <1%
Internet Source

38 www.achluddin.com <1%
Internet Source

39 Kiki Widyaningtyas. "The Description of Students' Knowledge on Disaster Risk Reduction in Campus D-III Nursing Blitar", Jurnal Ners dan Kebidanan (Journal of Ners and Midwifery), 2016 <1%
Publication

40 tr.scribd.com <1%
Internet Source

41 journal.unair.ac.id

Internet Source

<1%

42

silahkanngintip.blogspot.com

Internet Source

<1%

43

www.aphikaltim.org

Internet Source

<1%

44

www.pta-makassarkota.go.id

Internet Source

<1%

45

philpapers.org

Internet Source

<1%

46

international.binus.ac.id

Internet Source

<1%

47

keguruan.umm.ac.id

Internet Source

<1%

48

psmbupn.org

Internet Source

<1%

49

www.lppm.unsera.ac.id

Internet Source

<1%

50

library.unmer.ac.id

Internet Source

<1%

51

itjen.kemhan.go.id

Internet Source

<1%

52

gsfaceh.com

Internet Source

<1%

53 negeriawan.blogspot.com Internet Source <1%

54 101.203.168.85 Internet Source <1%

55 www.eng.uwo.ca Internet Source <1%

56 bappeda.acehprov.go.id Internet Source <1%

57 www.senatorindonesia.org Internet Source <1%

58 media113.jakartafire.net Internet Source <1%

59 eprints.undip.ac.id Internet Source <1%

60 irwan68.wordpress.com Internet Source <1%

61 www.gosra.net Internet Source <1%

62 Syadza Alifa, Arif Wibowo. "PERAN KELOMPOK RENTAN DALAM PENANGGULANGAN BENCANA DAN PENGURANGAN RESIKO BENCANA DI DESA TANGGUH BENCANA (STUDI DESKRIPTIF SATUAN TUGAS DESA TANGGUH BENCANA" <1%

DI DESA GUNUNG GEULIS, KECAMATAN
SUKARAJA, KABUPATEN BOGOR)", Jurnal
Ilmu Kesejahteraan Sosial, 2015

Publication

63

www.dprd-tulungagungkab.go.id

Internet Source

<1%

64

jurnalprodi.idu.ac.id

Internet Source

<1%

65

www.listrikindonesia.com

Internet Source

<1%

66

ilib.usm.ac.id

Internet Source

<1%

67

Submitted to Universitas Jember

Student Paper

<1%

68

panglimatathyadharaka.blogspot.com

Internet Source

<1%

69

repository.petra.ac.id

Internet Source

<1%

70

humasprotokolkabupatentololi.blogspot.com

Internet Source

<1%

71

jogjaprov.go.id

Internet Source

<1%

72

Submitted to Universitas Negeri Padang

Student Paper

<1%

73

167.205.4.5

Internet Source

<1%

74

Syamsiyatul Mila. "KEARIFAN LOKAL DALAM LEKSIKON PUJI-PUJIAN RITUAL NGAJI RASA", JURNAL SOSIAL HUMANIORA, 2017

Publication

<1%

75

Nendah Kurniasari, Fatriyandi NurNur Priyatna Priyatna. "KEBIJAKAN PEMERINTAH DAN ADAPTASI MASYARAKAT DALAM PENANGGULANGAN DAMPAK BANJIR TERHADAP USAHA BUDIDAYA IKAN DI TAMBAK", Jurnal Kebijakan Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan, 2014

Publication

<1%

76

dcaf.ch

Internet Source

<1%

77

djpp.depukumham.go.id

Internet Source

<1%

78

repository.ubn.ru.nl

Internet Source

<1%

79

www.pusair-pu.go.id

Internet Source

<1%

80

slideplayer.info

Internet Source

<1%

81

Helfi Agustin. "Persepsi Masyarakat Kenagarian

Sumani Tentang Kesiapsiagaan Bencana
Gempa Bumi", Jurnal Kesehatan Komunitas,
2014

Publication

<1%

82

repository.ipb.ac.id

Internet Source

<1%

83

repository.doi.gov

Internet Source

<1%

84

digilib.unmer.ac.id

Internet Source

<1%

85

ejournal.unisri.ac.id

Internet Source

<1%

86

irmadiar.blogspot.com

Internet Source

<1%

87

www.aipd.or.id

Internet Source

<1%

88

robisukron.blogspot.com

Internet Source

<1%

89

parasitvet.pkh.ub.ac.id

Internet Source

<1%

90

manajemenrumahsakit.net

Internet Source

<1%

91

Ranita Rope. "Karakteristik sistem pertanian
alami (Natural Farming) padi ladang di

<1%

Kecamatan Morotai Timur", Agrikan: Jurnal Ilmiah Agribisnis dan Perikanan, 2013

Publication

-
- | | | |
|----|--|-----|
| 92 | repository.unpas.ac.id
Internet Source | <1% |
|----|--|-----|
-
- | | | |
|----|---|-----|
| 93 | www.fs.unud.ac.id
Internet Source | <1% |
|----|---|-----|
-
- | | | |
|----|---|-----|
| 94 | www.hukumonline.com
Internet Source | <1% |
|----|---|-----|
-
- | | | |
|----|---|-----|
| 95 | Adhi Iman Sulaiman, Juara P Lubis, Djoko Susanto, Ninuk Purnaningsih. "Karakteristik, Aspirasi, dan Media Informasi Dalam Musrenbang Desa/Kelurahan di Kota Banjar Jawa Barat", Jurnal Penelitian Komunikasi, 2016
Publication | <1% |
|----|---|-----|
-
- | | | |
|----|---|-----|
| 96 | garutkab.go.id
Internet Source | <1% |
|----|---|-----|
-
- | | | |
|----|--|-----|
| 97 | Fathinah Ranggauni Hardy, Rafiah Maharani Pulungan, Putri Permatasari. "Inovasi Berbasis Masyarakat Desa Tangguh Bencana (Destana) Berbasis Komunitas", Jurnal Pengabdian Masyarakat Indonesia Maju, 2020
Publication | <1% |
|----|--|-----|
-
- | | | |
|----|---|-----|
| 98 | Submitted to Universitas Airlangga
Student Paper | <1% |
|----|---|-----|
-

99	vdokumen.com Internet Source	<1%
100	www.bplhdjabar.go.id Internet Source	<1%
101	Submitted to Universitas Negeri Semarang Student Paper	<1%
102	mhdjohan69.wordpress.com Internet Source	<1%
103	Submitted to Universitas Mataram Student Paper	<1%
104	nurratri.wordpress.com Internet Source	<1%
105	Hadi, Maryoko, Satoru Murakami, Akihisa Kitamori, Wen-Shao Chang, and Kohei Komatsu. "Performance of Shear Wall Composed of LVL and Cement Fiber Board Sheathing", Journal of Asian Architecture and Building Engineering, 2010. Publication	<1%
106	eprints.uns.ac.id Internet Source	<1%
107	Farichatun Nisa'. "MANAJEMEN PENANGGULANGAN BENCANA BANJIR, PUTING BELIUNG, DAN TANAH LONGSOR DI KABUPATEN JOMBANG", JKMP (Jurnal	<1%

108 bappeda.depok.go.id <1 %
Internet Source

109 Dwi Agustina. "KOLABORASI ANTARA APARATUR BIROKRASI PEMERINTAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA DAN FORUM PENGURANGAN RISIKO BENCANA (FPRB) DIY DALAM PENYELENGGARAAN PENANGGULANGAN BENCANA DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA", *Transparansi Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi*, 2018 <1 %
Publication

110 web.unair.ac.id <1 %
Internet Source

111 Hemas Bunga Kesuma Ningdya, Turita Indah Setyani. " Internalization of Value in Javanese Families in Novel ", *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 2018 <1 %
Publication

112 Syahrial Ayub, Kosim Kosim, I Wayan Gunada, I Nyoman Sri Putu Verawati. "ANALISIS KESIAPSIAGAAN BENCANA PADA SISWA DAN GURU DI SEKOLAH DASAR NEGERI 6 MATARAM", *ORBITA: Jurnal Kajian, Inovasi dan Aplikasi Pendidikan Fisika*, 2020 <1 %
Publication

113	imamfausi.wordpress.com Internet Source	<1%
114	cpanel.petra.ac.id Internet Source	<1%
115	bobiramadhan.blogspot.com Internet Source	<1%
116	bakosurtanal.go.id Internet Source	<1%
117	Submitted to STIE Ekuitas Student Paper	<1%
118	www.esaunggul.ac.id Internet Source	<1%
119	tulisanterkini.com Internet Source	<1%
120	Fuzi Narindrani. "Upaya Masyarakat dalam Pencegahan dan Pemberantasan Pembalakan Liar di Indonesia", Jurnal Penelitian Hukum De Jure, 2018 Publication	<1%
121	jurnal.umrah.ac.id Internet Source	<1%
122	sofian.staff.ugm.ac.id Internet Source	<1%
123	sinta3.ristekdikti.go.id	

Internet Source

<1%

124 www.kecamatanpamulihan.org
Internet Source

<1%

125 Muhaimin Muhaimin. "Kedudukan Kearifan Lokal dalam Penataan Ruang Provinsi Bali", *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 2018
Publication

<1%

126 www.slideserve.com
Internet Source

<1%

127 ejournal.unsrat.ac.id
Internet Source

<1%

128 kafairsyad.blogspot.com
Internet Source

<1%

129 www.bpk.go.id
Internet Source

<1%

130 www.kemkes.go.id
Internet Source

<1%

131 www.dpd.go.id
Internet Source

<1%

132 "Disaster Risk Reduction in Indonesia", Springer Science and Business Media LLC, 2017
Publication

<1%

133 Dwi Susanti, Christantie Effendy, Sri Setiyarini.

"GAMBARAN KEPUASAN PASIEN KANKER STADIUM LANJUT TERHADAP PERAWATAN PALIATIF DI RSUP DR. SARDJITO YOGYAKARTA", MEDIA ILMU KESEHATAN, 2019

Publication

<1%

134

www.csf.or.id

Internet Source

<1%

135

digilib.unila.ac.id

Internet Source

<1%

136

cianjurkab.go.id

Internet Source

<1%

137

rantaukamparkiriculturecenter.blogspot.ca

Internet Source

<1%

138

Agus Setio Widodo. "Analisis Jejaring Pengurangan Resiko di Kawasan Rawan Bencana (KRB) Gunung Slamet", Jurnal Ilmu Pemerintahan : Kajian Ilmu Pemerintahan dan Politik Daerah, 2017

Publication

<1%

139

Submitted to University of Ulster

Student Paper

<1%

140

www.ppkliia.co.id

Internet Source

<1%

141

el-hidaclection.blogspot.com

Internet Source

<1%

142	<p>A. H. Rahadian, Mila Kencana. "PENGARUH DISIPLIN DAN MOTIVASI KERJA PEGAWAI TERHADAP EFEKTIVITAS KERJA PENANGGULANGAN BENCANA ALAM DI KECAMATAN SUKAMAKMUR KABUPATEN BOGOR", <i>Transparansi Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi</i>, 2018</p> <p>Publication</p>	<1%
143	<p>untungtriwinarso.wordpress.com</p> <p>Internet Source</p>	<1%
144	<p>www.blog.qualitytechnic.com</p> <p>Internet Source</p>	<1%
145	<p>torisetsu.cc</p> <p>Internet Source</p>	<1%
146	<p>Dini Purnawansyah, Yuni Lestari. "IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 14 TAHUN 2008 TENTANG KETERBUKAAN INFORMASI PUBLIK DI DPRD KABUPATEN SIDOARJO", <i>JKMP (Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik)</i>, 2016</p> <p>Publication</p>	<1%
147	<p>hisfarma.blogspot.com</p> <p>Internet Source</p>	<1%
148	<p>Submitted to Chino Valley Unified School District</p> <p>Student Paper</p>	<1%

149	tipsjalan.com Internet Source	<1%
150	digilib.iain-palangkaraya.ac.id Internet Source	<1%
151	eprints.unisbank.ac.id Internet Source	<1%
152	Submitted to Defense University Student Paper	<1%
153	Submitted to Universitas Terbuka Student Paper	<1%
154	samarinda.lan.go.id Internet Source	<1%
155	bp3a.baliprov.go.id Internet Source	<1%
156	www.kompasiana.com Internet Source	<1%
157	doaj.org Internet Source	<1%
158	balitbangham.go.id Internet Source	<1%
159	www.oborberkat.com Internet Source	<1%
160	zombiedoc.com	

<1%

161

lppmugm.blogspot.com

Internet Source

<1%

162

. Handriyana, Sofyan Cholid. "PERAN FORUM PENGURANGAN RESIKO BENCANA DESA PASAWAHAN KABUPATEN GARUT DALAM KESIAPSIAGAAN BENCANA", Jurnal Ilmu Kesejahteraan Sosial, 2017

Publication

<1%

163

Prabhu R., Colfer C.J.P., Dudley R.G.. "Panduan untuk pengembangan, pengujian dan pemilihan kriteria dan indikator untuk pengelolaan hutan lestari", Center for International Forestry Research (CIFOR), 2000

Publication

<1%

164

Colfer C.J.P., Capistrano D., eds.. "Politik desentralisasi: hutan, kekuasaan dan rakyat", Center for International Forestry Research (CIFOR), 2006

Publication

<1%

165

Danang Risdiarto. "Kebijakan Dan Strategi Pembangunan Hukum Dalam Memperkuat Ketahanan Nasional", Jurnal Penelitian Hukum De Jure, 2017

Publication

<1%

166 Yuliani L., Tadjudin D., Indriatmoko Y., Munggoro D., Gaban F., Maulana F., (eds.). "Kehutanan multipihak: langkah menuju perubahan", Center for International Forestry Research (CIFOR), 2006
Publication <1%

167 P Isbandono, A Prastyawan, G Gamaputra. "The capacity building of disaster management in Bojonegoro regency", Journal of Physics: Conference Series, 2018
Publication <1%

168 labsky2012.blogspot.com
Internet Source <1%

169 lontar.ui.ac.id
Internet Source <1%

Exclude quotes On

Exclude matches Off

Exclude bibliography On