

**LAPORAN AKHIR  
PENELITIAN HIBAH BERSAING**



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

**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)**

**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**

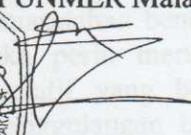
- a. Nama Lengkap : Dr. Praptining Sukowati, SH. MSi.
- b. NIP/NIK : 786/FS
- c. NIDN : 0704026902
- d. Jabatan Fungsional : Lektor Kepala
- e. Jabatan Struktural : Kepala Pusat Studi Lingkungan, Gender dan Bencana
- f. Fakultas/Jurusan : LPPM Universitas Merdeka Malang
- g. Pusat Penelitian : Jl. Terusan 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 : -

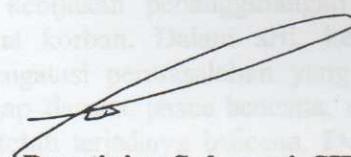
Mengetahui,  
Kepala LPPM UNMER Malang



**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.

## 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 tu 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 menuju pada pemberdayaan masyarakat dan peningkatan kualitas hidup bersama di daerah.
- 2) 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) 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.

## PRAKATA

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

Halaman Pengesahan .....	i
Ringkasan .....	ii
Prakata .....	v
Daftar Isi .....	vi
Datar Tabel .....	vii
Daftar Gambar .....	viii
Daftar Lampiran.....	ix
Abstrak.....	x
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1. Latar Belakang .....	1
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>4</b>
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
<b>BAB III TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN .....</b>	<b>41</b>
3.1. Tujuan Penelitian .....	41
3.2. Manfaat Penelitian.....	41
<b>BAB IV METODE PENELITIAN.....</b>	<b>44</b>
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
<b>BAB V HASIL YANG DICAPAI .....</b>	<b>51</b>
5.1. Kebijakan Penanganan Bencana Alam Secara <i>Integratif</i> Yang Berbasis <i>Kearifan budaya lokal</i> Di Kabupaten Probolinggo, Provinsi	

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
<b>BAB VI RENCANA TAHAPAN BERIKUTNYA</b> .....	80
<b>BAB VII KESIMPULAN DAN SARAN</b> .....	82
7.1. Kesimpulan .....	82
7.2. Saran .....	83
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	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 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 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.