

PENYIAPAN MANAJEMEN BENCANA DI DAERAH  
Studi di Jawa Timur

Avianto Muhtadi  
dan  
M.R. Khairul Muluk

Abstrak

Studi tentang kesiapan pemerintahan daerah dalam penanggulangan bencana dan pengurangan resiko bencana ini menunjukkan ketidaksiapan daerah. Studi di Jawa Timur ini dijalankan pada tahun 2010 yang diinisiasi oleh LPBI NU dengan dukungan dari AIFDR dan BNPB. Ketidak-siapan daerah dalam penanggulangan bencana dan pengurangan resiko bencana tersebut perlu diperbaiki dengan penyiapan daerah dalam beberapa faktor seperti kelembagaan, aparatur, keuangan daerah, piranti peraturan, dan hubungan antar pemerintahan, serta pengelolaan daya dukung masyarakat.

**PENDAHULUAN**

Sebagai daerah rawan bencana di Indonesia, Jawa Timur menempati peringkat ketiga setelah Jawa Barat dan Jawa Tengah dianalisis dari aspek jumlah kejadian, meninggal, mengungsi dengan jumlah kerugian total sebanyak 631.726. Data dari Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana tentang Kejadian Bencana di Indonesia 2000-2006 menunjukkan bahwa banjir sebanyak 328 kejadian (40%), banjir dan tanah longsor sebanyak 31 kejadian (4%) dan Gelombang pasang/abrasi sebanyak 14 kejadian (2%) (BNPB:2007). Gelombang laut mengikuti gerak sinusoidall, dalam waktu yang singkat (wave of short period) dan ada gelombang dengan periode waktu yang panjang, yakni gelombang pasang surut (astronomical tide/tidal wave), gelombang tsunami dan gelombang badai (storm wave).

Beberapa kabupaten/kota di Jawa Timur yang mengalami kejadian bencana dengan intensitas yang tinggi, menurut data dari BNPB 2008 di antaranya:

- a. Banjir: Lamongan, Bojonegoro dan Pasuruan.
- b. Longsor: Mojokerto.
- c. Letusan gunung berapi: Lumajang dan Malang.
- d. Gempa bumi: Trenggalek.
- e. Tsunami: Tulungagung.

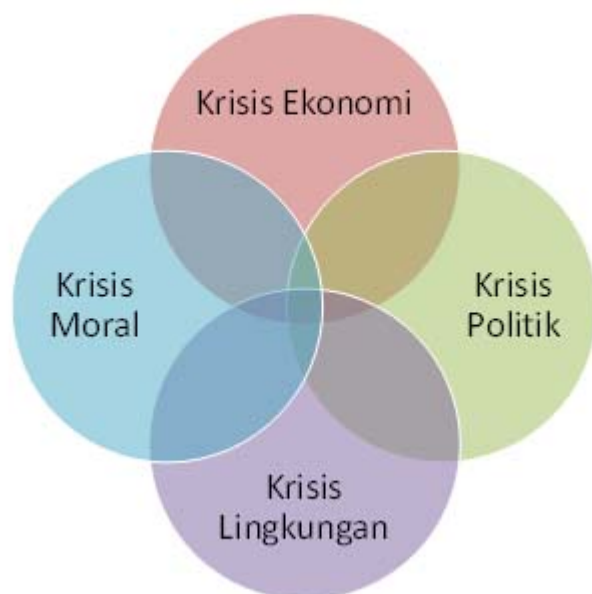
Di delapan daerah di atas, tidak pernah terjadi bencana yang bersifat tunggal melainkan beberapa (multi) bencana. Misalnya, di Lamongan dan Bojonegoro, dalam satu tahun, bencana yang terjadi tidak hanya banjir tetapi juga longsor, begitu juga di daerah yang lain.

Saat studi dilakukan, delapan daerah tersebut di atas juga belum melaksanakan amanat UU No. 24 tahun 2007 terutama yang berkaitan dengan pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Kabupaten/kota. Salah satu prioritas BNPB dalam RAN PB 2010-2014 adalah penguatan peraturan perundangan dan kapasitas kelembagaan. Adapun fokus prioritasnya adalah penyusunan peraturan penanggulangan bencana yang memuat mekanisme PB termasuk pembagian tugas, kewenangan, sumber daya dan koordinasi serta pembentukan dan penguatan Badan Penanggulangan Bencana Kabupaten/Kota dan kelengkapannya.

## LANDASAN TEORITIK

Farazmand (2001) memasukkan bencana sebagai bagian dari manajemen krisis yang kini rentan dihadapi oleh masyarakat dan negara manapun di dunia mengingat perkembangan globalisasi yang telah merambah berbagai aspek kehidupan dalam peradaban manusia. Farazmand kemudian membagi krisis dalam empat kategori yakni: krisis ekonomi, krisis politik, krisis lingkungan dan krisis moral. Suatu negara dapat saja menghadapi satu jenis krisis namun dapat pula sekaligus menghadapi beberapa jenis krisis yang dipicu oleh suatu krisis tertentu. Bencana alam merupakan salah satu bentuk krisis lingkungan yang dipicu oleh banyak sebab baik yang terjadi secara mendadak maupun yang sudah dapat diprediksi akan terjadi karena sebab-sebab yang sudah dapat diramalkan. Seringkali bencana alam yang satu dapat memicu bencana alam yang lain atau bahkan jenis krisis yang lain. Gempa tektonik yang episentrumnya berada di tengah laut dapat memicu tsunami yang kemudian memicu bencana nuklir untuk kemudian diikuti oleh krisis ekonomi dan lain sebagainya seperti yang terjadi di Jepang awal tahun 2011 ini. Bencana dapat menyebabkan hancurnya hasil-hasil pembangunan yang sudah dibangun bertahun-tahun sebelumnya dan menghancurkan aktivitas ekonomi dan bahkan peradaban suatu negara dalam tempo sekejap. Tanpa administrasi yang baik dan efektif, bencana benar-benar akan menciptakan stagnasi, kemunduran dan bahkan kehancuran sebuah rezim dan negara. Untuk itu, kini mulai disadari bahwa "under normal bureaucratic situations, management literature points to decentralized and hands-off decision making as a good organizational strategy. But under crisis situations, this model of stable organizational behavior is ill-suited and become seriously problematic." (Farazmand, 2001:5).

### Tipologi Krisis



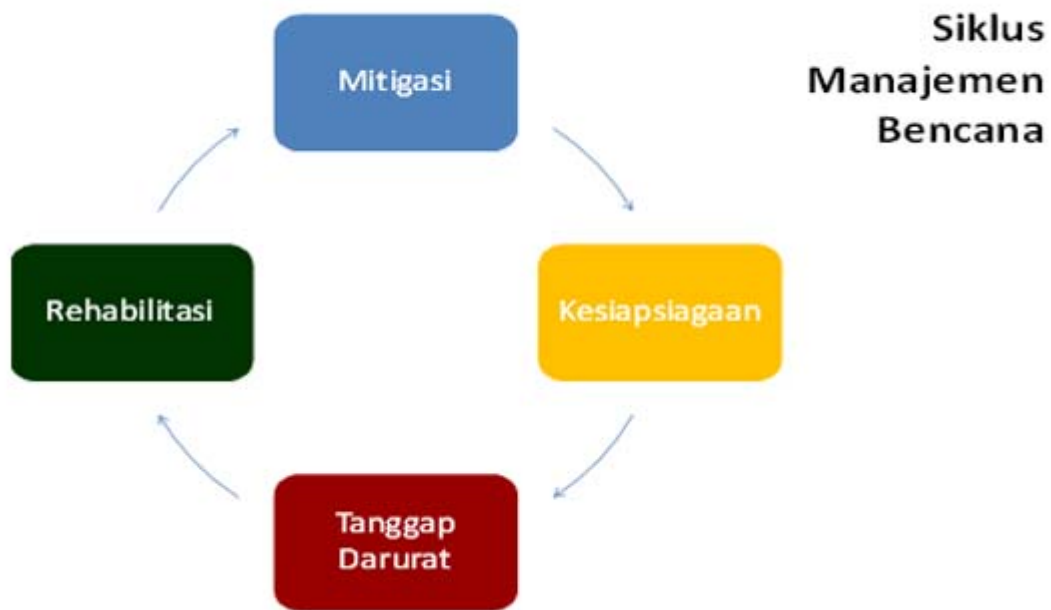
Semula bencana ditangani secara terbatas oleh masyarakat sendiri, terutama bencana yang ruang lingkup dampaknya bersifat lokal. Seiring dengan berkembangnya ragam dan kualitas bencana maka tanggung jawab pemerintah dituntut sebagai organ penting dalam penanggulangan bencana. Bahkan dengan semakin besarnya pemerintahan maka secara tradisional pemerintah dianggap sebagai institusi terpenting dan bahkan ada yang menganggap sebagai satu-satunya institusi yang bertanggung jawab dalam penanganan bencana. Pandangan

ini berlaku di banyak negara dan bahkan masih dituntut sebagai kebenaran empirik dan teoritik. Dewasa ini berkembang ragam bencana yang tidak hanya disebabkan oleh bencana alam tetapi juga bencana akibat perbuatan manusia, baik karena aktivitas bisnis perusahaan swasta, masyarakat, maupun kebijakan dan aktivitas pemerintah telah menyebabkan meningkatnya krisis lingkungan yang lebih intensif dan luas. Bencana global bahkan sudah menjadi gejala umum. Kegiatan yang dilakukan oleh negara-negara tertentu justeru membawa dampak bagi negara lain. Semakin kompleks bencana baik dalam hal penyebab, kerusakan dan dampaknya tampaknya kini tak dapat ditanggung sendiri oleh pemerintah. Pelajaran yang diperoleh dari Badai Katrina menunjukkan hal tersebut (Kiefer & Montjoy, 2006). Untuk itu, Kirschenbaum (2004) menawarkan teori baru yang mendasarkan manajemen bencana yang tidak saja berdasar pada mekanisme state belaka tetapi juga mekanisme pasar dan altruisme. Dengan memanfaatkan perkembangan teori New Public Management, Kirschenbaum mengeksplorasi dua alternatif institusi manajemen bencana, yakni: *disaster communities as survival mechanisms* dan *privatizing disaster management*.

## Mechanisms for Disaster Management



Kekuatan keterlibatan institusi masyarakat dan swasta tersebut akan dapat dipahami dan diterima apabila dipahami pula ruang lingkup administrasi bencana. Semula peran pemerintah di banyak negara termasuk Indonesia sebatas pada penanganan saat terjadi bencana. Administrasi bencana dipusatkan pada penanggulangan bencana dan pengurangan resiko akibat bencana. Administrasi ini bersifat responsif terhadap kejadian bencana. Cara pandang seperti ini dianggap amat tidak memadai dalam penanganan bencana karena justeru seringkali memperparah berulangnya kejadian bencana dan tidak berupaya mengurangi terjadinya bencana atau bahkan mencegahnya. Untuk itu, Farazmand (2001:6) mengungkapkan siklus administrasi bencana yang lebih luas: "as a central activity of public administration, emergency management is generally a process of developing and implementing policies and actions that involve: (1) mitigation, (2) preparedness, (3) response, and (4) recovery."



Tahap pertama, mitigasi berarti serangkaian tindakan untuk mendeteksi resiko yang bakal dihadapi masyarakat sekaligus mengurangi resiko tersebut. Sementara tahap kedua, kesiap-siagaan mengandung pengertian adanya rencana tindakan apabila terjadi bencana guna mengurangi terjadinya korban dan kerugian serta pada saat yang bersamaan untuk meningkatkan peluang keberhasilan penanganan tanggap bencana. Selanjutnya tahap ketiga, tanggap bencana sendiri berarti penyiapan bantuan kedaruratan dan bantuan lainnya sehingga kerugian dan korban menjadi minimal. Akhirnya tahap keempat, pemulihan mengandung arti penyediaan dukungan segera untuk mengembalikan kehidupan pada situasi normal. Pada perkembangan selanjutnya, Herzog (2007) mengusulkan siklus tahapan yang lebih lengkap, yaitu: "disaster administration is most often viewed and practiced from the mitigation, planning, management, response, and recovery sequence." Siklus atau sekuens tahapan yang lebih komprehensif ini adalah sebuah pekerjaan besar yang membutuhkan waktu dan energi yang amat besar sehingga wajar apabila Kirschenbaum mengusulkan skema alternatif untuk melibatkan masyarakat dan swasta secara lebih intensif dan ekstensif dalam administrasi bencana. Dari sisi administrasi publik, administrasi bencana sarat dengan potensi pengembangan teori (Herzog, 2007). Hal ini juga ditunjukkan oleh Kirschenbaum (2004) yang menggunakan pendekatan NPM untuk mengembangkan manajemen bencana guna menggantikan pendekatan OPA. Gagasan ini tentu menantang keberlakuan pendekatan NPS dalam administrasi bencana. Sementara itu, Birkland & Nath (2000) memperluas pengaruh administrasi bencana dengan mengembangkan dimensi bisnis dan politik. Di sisi lain, Dunham (2004) mendesak perlunya memajukan pendidikan manajemen bencana sekaligus untuk meningkatkan kapasitas sumber daya manusia yang terlibat dalam manajemen bencana. Penekanan yang berbeda namun memperkaya khazanah teori administrasi publik datang dari Comfort (1993) yang menekankan penguatan kapasitas pemerintahan daerah dalam manajemen bencana karena posisinya yang menempatkan sebagai garda terdepan dalam manajemen bencana terutama pada tahapan tanggap darurat bencana. Rangkaian pengetahuan ini menunjukkan nilai penting administrasi publik untuk

membuka belantara kajian manajemen bencana yang dapat menyentuh berbagai aspek dalam administrasi yang efektif, efisien, inovatif, dan berkeadilan.

## **PENYIAPAN MANAJEMEN BENCANA KOMPREHENSIF**

Berdasarkan UU No. 24/2007 bahwa Penanggulangan Bencana tidak hanya dilakukan oleh Pemerintah Pusat tetapi juga oleh Pemerintah Daerah, maka diperlukan inisiasi sekaligus pendampingan dalam penyusunan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Bencana karena di 8 (delapan) Kabupaten target sasaran Scoping Mission belum memiliki Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Bencana. Kecuali Lumajang, di daerah ini dibutuhkan pendampingan dalam pembahasan draft Perda Penanggulangan Bencana karena sudah masuk dalam proses pembahasan di DPRD. Diharapkan setelah ada Perda Penanggulangan Bencana, kegiatan penanggulangan bencana dilakukan secara menyeluruh, sistematis, efektif dan efisien, berbasis kearifan lokal serta posisi dan peran masyarakat dapat diakomodasi dalam Penanggulangan Bencana. Selain itu, dengan adanya Perda tersebut, penanggulangan bencana dilakukan secara transparan karena masyarakat dilibatkan dalam penanggulangan bencana. Khusus penanggulangan bencana banjir, karena sebaran wilayahnya melampaui batas administratif Kabupaten, maka penanggulangannya harus dilakukan antar Kabupaten di bawah koordinasi Provinsi Jawa Timur. Untuk daerah yang saat ini sedang dalam proses pembahasan Perda tentang BPBD (Kabupaten Bojonegoro) diperlukan pendampingan dalam pembahasan draft Perda BPBD terutama dalam hal naskah akademik.

Perlunya peningkatan pengetahuan dan kapasitas aparat Penanggulangan Bencana dalam manajemen bencana secara menyeluruh (pra bencana, saat bencana dan pasca bencana) karena selama ini di samping masih terfokus pada tangga darurat, kapasitas aparat Penanggulangan Bencana juga masih lemah. Perlunya peningkatan pengetahuan dan kapasitas masyarakat dalam manajemen bencana secara menyeluruh (pra bencana, saat bencana dan pasca bencana) di 8 (delapan) Kabupaten, karena masyarakat menganggap bahwa bencana adalah takdir Tuhan dan penanggulangan bencana hanya bersifat tanggap darurat sementara kapasitas mereka dalam penanggulangan bencana juga sangat minim.

Perlunya mendorong aparat penanggulangan bencana untuk melibatkan masyarakat dalam penanggulangan bencana karena sesuai dengan UU No. 24/2007 bahwa penanggulangan bencana merupakan tanggung jawab bersama Pemerintah, masyarakat dan sektor swasta. Perlunya memfasilitasi diskusi publik multi-stakeholder untuk membahas dan menindaklanjuti peran serta publik-pemerintah-akademisi-swasta dalam penanggulangan bencana, terutama di aspek pra bencana, mulai dari pemetaan dan penilaian risiko partisipatif, perencanaan penanggulangan bencana, hingga pengawasan pelaksanaan penanggulangan bencana. Perlunya meningkatkan kemampuan melakukan advokasi pada masyarakat terutama Pengurus dan warga NU untuk menajamkan kebijakan publik baik di tataran legislatif, eksekutif maupun masyarakat.

BPBD Kabupaten sebagai pelaksana penanggulangan bencana di tingkat Kabupaten harus didorong untuk memaksimalkan peran dan fungsinya disesuaikan dengan Perda Penanggulangan Bencana Daerah agar penanggulangan bencana dapat dilaksanakan secara maksimal. BPBD Kabupaten harus memiliki struktur organisasi yang dibutuhkan dalam penanggulangan bencana secara menyeluruh (pra bencana, saat bencana dan pasca bencana) dan diisi oleh personel yang memiliki kapasitas yang memadai.

Anggaran dana penanggulangan bencana harus disesuaikan dengan pemenuhan kebutuhan dalam penanggulangan bencana secara menyeluruh (pra bencana, saat bencana dan pasca bencana) agar penanggulangan bencana dapat dilaksanakan secara maksimal. Khusus penanggulangan bencana banjir, anggaran tidak hanya disediakan oleh Kabupaten yang terkena banjir tetapi juga harus mendapat dukungan dana dari APBD Provinsi dan APBN karena kemampuan APBD Kabupaten yang terbatas.

Perlunya pengaturan dan upaya perubahan perilaku dalam bentuk mendorong kesadaran masyarakat dan sektor swasta untuk dapat berperan aktif dalam penanggulangan bencana. Institusi dan jaringan sosial kemasyarakatan (misalnya Nahdhatul Ulama sebagai lembaga sosial kemasyarakatan terbesar di Jawa Timur) perlu dikembangkan untuk mempengaruhi terwujudnya masyarakat sadar bencana sehingga masyarakat akan menjadi lebih siap dalam menghadapi terjadinya bencana sekaligus sadar untuk tidak berperilaku yang meningkatkan kerentanan bencana. Perlunya membentuk kelompok-kelompok swadaya masyarakat sebagai wadah pengorganisasian masyarakat dalam penanggulangan bencana agar masyarakat memiliki ketahanan menghadapi ancaman bencana. Perlunya pelibatan warga, institusi dan jaringan masyarakat untuk melakukan advokasi pembentukan kebijakan pro penanggulangan bencana baik terhadap institusi pemerintah daerah, DPRD, kelompok sosial politik, dan masyarakat.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Birkland, T.A. & R. Nath. 2000. "Business and political dimensions in disaster management" *Journal of Public Policy*, 20, 3, 275-303.
- Brandson, T., M. Boogers, & P. Tops. Jul/Aug. 2006. "Soft Governance, Hard Consequences: The Ambiguous Status of Unofficial Guidelines" *Public Administration Review*. Vol. 66, Iss. 4, pg. 546, 8 pgs.
- Canon, S. Sept. 15, 2005. "Katrina has taken a toll on emergency responders" *Knight Ridder Tribune News*. Washington, pg. 1.
- Comfort, L.K. Mar/Apr 1993. "Disastrous management" *Public Administration Review*. Vol.53, Iss.2, pg.179.
- Dunham, K. May 4 2004. "Some colleges are developing disaster-management programs" *Wall Street Journal*. New York, pg. B8.
- Farazmand, A. (ed.) 2001. *Handbook of crisis and emergency management*. New York: Marcell Dekker, Inc.
- Herzog, R.J. Dec. 2007. "A model of natural disaster administration: naming and framing theory and reality" *Administrative Theory & Praxis*, 29, 4.
- Kiefer, J.J. & R.S. Montjoy. Dec. 2006. "Incrementalism before the storm: the network performance for the evacuation of New Orleans" *Public Administration Review*. Washington: Vol. 66, p. 122, 9 pgs.
- Kirschenbaum, A. 2004. *Chaos organization and disaster management*. New York: Marcell Dekker, Inc.