

DAFTAR BAGAN

Bagan 3.1 Sumber Pendanaan Kebencanaan III-17

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Bencana banjir dan tanah longsor merupakan kejadian bencana alam yang sering terjadi di Indonesia. Banjir dan tanah longsor sering diduga disebabkan oleh ulah manusia, seperti pembangunan di kawasan resapan, kebakaran hutan secara sengaja untuk membuka lahan, dsb. Lalu, apabila memang benar bahwa terjadinya banjir dan tanah longsor disebabkan oleh aktivitas manusia, maka seharusnya permasalahan banjir dan tanah longsor dapat diatasi. Tetapi pada kenyataannya, banjir dan tanah longsor masih sering terjadi setiap tahunnya. Hal ini yang mendasari peneliti melakukan penelitian terhadap terjadinya banjir dan tanah longsor yang sering terjadi di beberapa daerah. Fenomena bencana menarik dikaji untuk mengetahui kapasitas Pemerintah Daerah dalam mengatasi bencana alam yang terjadi, mengingat sifat bencana alam tidak dapat diprediksi secara pasti. Pemerintah Daerah sebagai pemilik kewenangan memiliki peran penting dalam pelaksanaan urusan pemerintahan daerahnya. Salah satunya berkaitan dengan kebencanaan. Ketepatan dan ketanggapan dalam bertindak sangat diperlukan dalam mengatasi bencana, terlebih ketika bencana terjadi. Pelaksanaan penanggulangan bencana oleh Pemerintah Daerah, merupakan salah satu bentuk pelaksanaan penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan nasional. Sehingga kelancaran dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan bergantung pada kemampuan yang dimiliki oleh aparatur negara.

Bencana alam banjir dan tanah longsor merupakan bencana yang sering terjadi hampir di seluruh wilayah setiap musim penghujan. Selama periode tahun 2005-2015, Data Informasi Bencana Indonesia atau DIBI milik Badan Nasional Penanggulangan Bencana atau BNPB telah mencatat lebih dari keseluruhan bencana yang terjadi, 78% (11.648) merupakan bencana hidrometeorologi seperti: banjir, tanah longsor, dan angin puting beliung (Amri, 2016). Kemudian pada tahun 2016, Badan Nasional Penanggulangan Bencana mencatat 2.369 kejadian

bencana, 92% merupakan bencana hidrometeorologi dengan dominasi kejadian banjir, tanah longsor dan puting beliung. Tahun 2016, terjadi 770 bencana banjir, 622 kejadian tanah longsor, 682 kejadian puting beliung, 57 kejadian banjir dan tanah longsor, dan seluruh kejadian yang terjadi menyebabkan 521 orang meninggal dunia dan hilang, lebih dari 3 juta korban jiwa yang menderita dan mengungsi serta terjadinya kerusakan pada pemukiman dengan jumlah 58.776 unit (Pusdatin, 2017).

Selain itu, Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) juga mencatat sebanyak 156 meninggal dunia, 168 orang mengalami luka-luka, 52.930 orang mengungsi dan menderita, 7 ribu lebih rumah rusak akibat terjadinya tanah longsor selama tahun 2017. Selain itu selama periode tahun 2014-2017 tanah longsor merupakan salah satu bencana yang paling *urgent* karena dampak yang disebabkan menelan korban yang jumlahnya tidak sedikit (Pusdatin, 2017). Kerusakan dan kerugian yang terjadi akibat bencana alam jumlahnya cukup banyak dan berpengaruh terhadap sektor lain seperti perekonomian masyarakat bagi lahannya yang tergenang akibat banjir, selain itu adanya rasa trauma juga menjadi dampak psikologis yang dirasakan oleh masyarakat. Dari data tersebut menunjukkan bahwa Indonesia merupakan salah satu Negara dengan memiliki kerentanan bencana cukup tinggi.

Salah satu daerah di Indonesia yang memiliki kerentanan yang cukup tinggi terhadap bencana adalah Kabupaten Pacitan. Kabupaten Pacitan merupakan wilayah yang memiliki kerentanan terhadap bencana yang cukup tinggi dengan jenis ancaman bencana tanah longsor, banjir, gempa bumi, kekeringan, dsb. Kabupaten Pacitan merupakan salah satu kabupaten di wilayah Provinsi Jawa Timur yang terletak di pesisir selatan dan berbatasan langsung dengan Provinsi Jawa Tengah. Letak geografis wilayahnya diapit oleh perbukitan serta berbatasan secara langsung dengan teluk dan adanya sungai besar (Sungai Grindulu) yang mengalir langsung ke teluk Pacitan. Setiap tahunnya pada musim penghujan, beberapa daerah di Kabupaten Pacitan mengalami bencana tanah longsor.

Pada tahun 2017 silam, diawali dengan turun hujan yang sangat deras seharian yang mengakibatkan terjadinya banjir di daerah Kabupaten Pacitan. Kejadian bencana alam ini menyebabkan kerugian besar hingga menelan korban jiwa. Curah hujan yang sangat tinggi dan durasi hujan yang lama menyebabkan volume air meningkat sehingga tanggul-tanggul yang ada di sungai tidak kuat membendung, hingga akhirnya mengakibatkan tanggul tersebut jebol dan membanjiri sebagian wilayah Kabupaten Pacitan. Tidak hanya itu, beberapa jembatan yang menyambungkan daerah satu dengan daerah lainnya juga amblas terbawa oleh arus banjir yang deras. Jembatan merupakan akses yang sangat penting sebagai mobilitas warga. Banjir juga menyebabkan seluruh akses transportasi lumpuh dan berdampak pada beberapa sektor, khususnya perekonomian dan layanan masyarakat. Masyarakat tidak dapat bekerja, bersekolah, dan melakukan aktivitas seperti biasa dikarenakan banjir yang terjadi. Sekolah, kantor, pasar, rumah warga tergenang oleh banjir hingga sepinggul orang dewasa di beberapa daerah tertentu. Fasilitas umum, pertanian dan peternakan mengalami kerusakan dan kerugian, bahkan banjir juga menutup alun-alun Pacitan hingga masuk ke halaman Kantor Bupati yang letaknya ada diseborang alun-alun sebagai pusat kota Pacitan.

Selain banjir, tanah longsor juga terjadi di beberapa daerah di Kabupaten Pacitan. Tanah longsor dan tanah gerak yang terjadi menyebabkan jalan serta rumah warga tertimbun oleh material tanah longsor. Bencana tanah longsor merupakan salah satu bencana tahunan di Kabupaten Pacitan. Kemudian selain curah hujan dengan intensitas yang tinggi dan tanah longsor yang terjadi secara bersamaan, kondisi gelombang air laut yang tinggi juga menjadi penyebab air sungai yang bermuara ke Teluk Pacitan meluap sehingga banjir besar terjadi. Pada umumnya tanah longsor sering terjadi di sekitar kawasan pegunungan, semakin curam kemiringan lereng pada suatu kawasan, maka semakin besar kemungkinan terjadinya tanah longsor. Mengingat morfologi daerah Kabupaten Pacitan yang dikelilingi oleh gunung sebagai rangkaian dari gunung seribu, selain keindahan alam yang *epic* juga adanya kemungkinan terjadinya bencana tanah longsor. Tanah longsor merupakan salah satu bencana yang dapat diperkirakan dengan

adanya beberapa petunjuk atau ciri-ciri yang dapat digunakan untuk memantau kemungkinan terjadinya longsor. Oleh karena itu ketika terdapat tanda-tanda yang menunjukkan akan terjadinya tanah longsor maka perlu diwaspadai, sehingga masyarakat disekitar lereng dapat segera mempersiapkan diri untuk menjauh.

Dalam hal ini peran dari Pemerintah Daerah sangat dibutuhkan oleh masyarakat. Terlebih ketika masyarakat telah merasakan dampak secara langsung dan membutuhkan pertolongan. Dengan kondisi dan situasi saat bencana terjadi, pemerintah harus hadir untuk masyarakat. Kebencanaan merupakan urusan bersama sehingga seluruh sektor harus ikut serta dalam upaya penanganannya. Sesuai dengan Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, pada pasal 5 tertulis bahwa Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah merupakan penanggungjawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Hal ini menunjukkan bahwa Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah memiliki tanggung jawab dan wewenang dalam penyelenggaraan manajemen bencana mulai dari pra bencana, saat bencana terjadi, dan pasca bencana yang dilaksanakan terencana, terkoordinasi, terpadu, dan menyeluruh. Mulai dari membentuk dan memberdayakan lembaga non departemen setingkat menteri yaitu Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) yang ada di setiap daerah. Pemerintah juga memiliki wewenang dan tanggungjawab berkaitan dengan pendanaan hingga melakukan rehabilitasi dan rekonstruksi sebagai rangkaian kegiatan pascabencana.

Pemerintah Daerah dianggap pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat. Keterlibatan Pemerintah Daerah dalam penyedia berbagai layanan di wilayah kekuasaan memiliki pengaruh terhadap kehidupan penduduk melalui lembaga-lembaga yang disebut dengan otoritas lokal. Pemerintah Daerah memiliki peran aktif dalam menjalankan urusan pemerintahan daerahnya termasuk salah satunya dalam kebencanaan. Adanya pelimpahan kekuasaan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah untuk menjalankan urusan pemerintahan salah satunya terkait pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana karena Pemerintah Daerah dianggap lebih cepat dan lebih efektif dalam menanggulangi bencana di daerah. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah perlu

menghasilkan sebuah rencana perubahan dan adaptasi yang cepat, karena bencana dapat menciptakan kondisi kritis bagi Pemerintah Daerah untuk menghadapi ketidakpastian, mengingat bencana dapat terjadi sewaktu-waktu dan tidak dapat diprediksi secara tetap. Tujuan utama perencanaan merupakan proses politik yang mencakup rencana, kebijakan, dan program yang akan dijalankan.

Beberapa peneliti telah meneliti tentang penanganan bencana alam diantaranya “Strategi Pemerintah Daerah dalam Penanggulangan Bencana Banjir di Kabupaten Bantaeng” dengan hasil penelitian bahwa strategi penanggulangan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bantaeng adalah dengan membangun waduk yang memiliki tujuan untuk menampung air dari Daerah Aliran Sungai (DAS) dan anak sungai ketika hujan datang. Selain itu pembangunan waduk diharapkan dapat meningkatkan kesadaran masyarakat setempat dalam mengelola saluran air secara profesional sehingga air dapat mengalir ketempat yang telah disediakan. Pelaksanaan kebijakan Pemerintah Daerah dalam penanggulangan bencana dilaksanakan secara terpadu yang dilakukan oleh seluruh pihak melalui pemberdayaan masyarakat serta kampanye penghijauan untuk melakukan penanggulangan bencana banjir yang melibatkan potensi yang dimiliki pemerintah dan lapisan masyarakat (Nasyiruddin, 2015).

Selain itu terdapat penelitian terdahulu dengan judul “Pengembangan Kapasitas (*Capacity Building*) Kelembagaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Jepara” dengan hasil penelitian bahwa sumber daya, struktur organisasi, ketatalaksanaan dan sumber daya manusia dalam penanggulangan bencana perlu adanya peningkatan dalam kelembagaan organisasi serta perlu adanya sinergi bersama pihak ketiga, dan perlu adanya pelatihan sumber daya manusia serta pengawasan langsung. Tuntutan dari masyarakat terkait dengan pelayanan publik dan permasalahan terkait kebencanaan menjadi salah satu faktor bahwa pengembangan kapasitas kelembagaan perlu dilakukan melalui kepemilikan sumber daya, struktur organisasi, ketatalaksanaan, budaya organisasi, system pengambilan keputusan, dan Standart Operasi Prosedur atau SOP (Hapsari, 2016).

Berpijak dari fenomena tersebut penting bahwa kehadiran pemerintah diperlukan terlebih dalam pelaksanaan kebijakan manajemen bencana yang dilaksanakan bersama secara terpadu guna mencapai kebaikan bersama. Selain itu kapasitas Pemerintah Daerah sangat menentukan bagaimana proses pelaksanaan penanggulangan bencana. Kajian kapasitas menjadi salah satu upaya strategis untuk menyusun rencana utama dalam penyelenggaraan bencana di daerah. Kapasitas akan menunjukkan tanggung jawab dan wewenang pemerintah dalam penanggulangan bencana, oleh karena itu penelitian ini penting guna mengetahui kapasitas Pemerintah Daerah dalam upaya penyelenggaraan penanggulangan bencana. Mengingat bahwa dampak dari bencana yang terjadi dirasakan oleh masyarakat secara langsung maupun tidak langsung, karena seluruh sektor mungkin saja terkena dampak dari bencana yang terjadi. Masyarakat yang sudah sering menjadi korban menganggap hal tersebut “biasa”, namun hal tersebut tidak dapat dibiarkan begitu saja. *Living Harmony With Disaster* sebagai upaya menghadapi bahaya dan ancaman bencana untuk meningkatkan kesadaran masyarakat mengenai bencana yang terjadi kapan saja.

Masyarakat yang tetap bertahan untuk hidup di daerah kawasan rawan bencana dengan segala risiko yang akan diterima, salah satunya disebabkan oleh tersedianya sumber pendapatan terlebih pada masyarakat pedesaan yang dengan lahan pertanian dan peternakan yang dimiliki. Hidup harmoni bersama bencana mewajibkan masyarakat untuk mengenal karakter dan sifat-sifat alam sebagai suatu awalan atau pijakan dalam memahami proses dinamika yang terjadi di alam, salah satunya dalam mengatasi dan menghadapi bencana. Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dan pada tataran kehidupan, kebijakan pemerintah memiliki pengaruh terhadap kehidupan manusia serta alam sebagai tempat hidup manusia. Fenomena bencana alam yang terjadi perlu dilihat dari kemampuan Pemerintah Daerah dalam mengatasi bencana alam yang terjadi. Berdasarkan permasalahan tersebut, peneliti melakukan penelitian pada kapasitas Pemerintah Daerah dalam mengatasi fenomena bencana banjir dan tanah longsor di Kabupaten Pacitan yang terjadi pada tahun 2017.

1.2 Rumusan Masalah

- 1.2.1 Bagaimana kapasitas agensi Pemerintah Daerah Kabupaten Pacitan dalam melibatkan kekuatan kelompok masyarakat dalam mengatasi banjir dan tanah longsor tahun 2017?
- 1.2.2 Bagaimana kapasitas struktural/sistem Pemerintah Daerah Kabupaten Pacitan dalam mengatasi banjir dan tanah longsor tahun 2017?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini memiliki tujuan untuk mengetahui kemampuan Pemerintah Daerah Kabupaten Pacitan melalui kapasitas agensi dan kapasitas struktural/sistem dalam melibatkan kekuatan kelompok lain serta proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan sebagai upaya kegiatan penanganan darurat bencana banjir dan tanah longsor tahun 2017.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Akademis

Melalui penelitian ini dapat memberikan pandangan terkait kemampuan Pemerintah Daerah dalam melibatkan kekuatan kelompok masyarakat dan proses pembuatan serta pelaksanaan keputusan sebagai upaya pelaksanaan penanggulangan darurat bencana banjir dan tanah longsor yang terjadi tahun 2017.

1.4.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi masyarakat agar mengetahui kapasitas atau kemampuan Pemerintah Daerah Kabupaten Pacitan dalam mengatasi banjir dan tanah longsor yang terjadi tahun 2017 dari sudut pandang politik.

1.5 Kerangka Konsep dan Teori

1.5.1 Kerangka Konsep

1.5.1.1 Kapasitas

United Nations Development Programme (UNDP, 1998) dalam Riyadi dkk (2017:12), mengatakan bahwa kapasitas merupakan kemampuan dari individu, organisasi atau unit organisasi, dan/atau system yang memiliki fungsi masing-masing yang efektif dan efisien serta berkelanjutan. UNDP juga menjelaskan bahwa terdapat 3 aspek penting dalam kapasitas. Pertama, kapasitas merupakan bagian dari proses yang berkelanjutan. Kedua, kapasitas menekankan pada sumber daya manusia, bagaimana sumber daya manusia didayagunakan. Ketiga, kapasitas memiliki konteks keseluruhan, dimana dalam menjalankan fungsinya organisasi memiliki kewenangan dalam strategi dan pengembangan kapasitas. Sementara itu menurut Rachmatullah (2016), kapasitas merupakan kemampuan dalam menanggapi sebuah kejadian dalam situasi tertentu berkaitan dengan sumber daya yang dimiliki, seperti sumber daya manusia hingga keuangan, kapasitas juga dapat diartikan sebagai kearifan lokal masyarakat yang memiliki sifat turun temurun dari generasi ke generasi. Riyadi (2010) dalam Fauzi (2016) menjelaskan bahwa peningkatan kapasitas memiliki 3 level, pertama level individual yaitu memiliki pengetahuan, keahlian, adanya motivasi, komitmen dan konsistensi serta memiliki visi, misi dan kreatifitas dalam penyelenggaraan pemerintah. Kedua adalah level organisasi, pada level ini dibutuhkan keikutsertaan oleh pembuat kebijakan, mulai dari proses agenda setting, proses perumusan kebijakan, implementasi, hingga pengawasan pada pelaksanaan kebijakan. Dan yang ketiga adalah tingkat sistem, dimana level individual dan level organisasi dapat dilembagakan dan memiliki output produk kebijakan, seperti perda, SOP, keputusan Bupati, keputusan DPRD dsb, yang sifatnya mengikat seluruh pihak dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik.

Hal tersebut didukung dengan adanya pendapat Grindle (1997) dalam Ningtyas (2015) bahwa kapasitas dapat dikembangkan melalui Sumber Daya Alam (SDM) yang berkaitan dengan kemampuan, profesionalitas, gaji, pelatihan

dan lain-lain; organisasi berkaitan dengan sistem manajemen dan struktur serta pemanfaatan untuk mengembangkan tupoksi, kepemimpinan dan komunikasi; dan reformasi kelembagaan yang berkaitan dengan sistem manajemen dan sistem makro yang menunjukkan aktivitas dalam jalannya ekonomi dan rezim politik serta reformasi konstitusi. Sedangkan menurut Peraturan Presiden Republik Indonesia, Perpres Nomor 59 Tahun 2012 tentang Kerangka Nasional Pengembangan Kapasitas Pemerintah Daerah pada pasal 1 ayat 4 menjelaskan bahwa kapasitas Pemerintah Daerah merupakan kemampuan dari Pemerintah Daerah dalam rangka merencanakan, mengorganisasikan, melaksanakan, mengawasi, dan mengevaluasi penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dengan berdasarkan asas desentralisasi dan tugas pembantuan secara efektif, efisien, dan berkesinambungan. Pada bidang kebencanaan, kapasitas merupakan cara dan ketahanan serta penguasaan sumber daya yang dimiliki oleh pemerintah dan masyarakat untuk mempersiapkan diri, mencegah, menjinakkan, menanggulangi, mempertahankan diri, dan memulihkan diri dari bencana (BNPB & JICA, 2015).

Dari pengertian diatas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa kapasitas merupakan kemampuan individu, organisasi dan sistem yang melaksanakan fungsi yang dimiliki mulai dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi secara efektif, efisien dan berkelanjutan sebagai proses untuk mewujudkan tujuan dan sasaran yang akan dicapai. Hal ini sejalan dengan Reddy (2015) yang mengatakan bahwa kapasitas Pemerintah Daerah sebagai sebuah konsep dapat didefinisikan sebagai kemampuan Pemerintah Daerah untuk menjalankan fungsinya secara efektif dan efisien. Oleh karena itu, menjalankan fungsi merupakan salah satu unsur dari kapasitas Pemerintah Daerah. Variabel yang dapat digunakan untuk mengukur kapasitas Pemerintah Daerah adalah melalui kapasitas penyusunan kerangka kebijakan, teknis kepemimpinan daerah, kelembagaan, pengelolaan anggaran berbasis layanan dasar, dan manajemen ekonomi daerah. Menurut Farazmand (2009) dalam Rožen (2013), area analisis kapasitas Pemerintah Daerah meliputi respon dalam menghadapi situasi darurat, membangun kemitraan, akuntabilitas, tata kelola pemerintahan, fungsional

instrumental, dan ketrampilan administrasi. Sedangkan Wallis and Dollery (2002) dalam Reddy (2015) mengemukakan tipologi kapasitas Pemerintah Daerah, menggabungkan empat bidang yang saling terkait, yaitu,

- 1) Kapasitas kelembagaan merupakan kemampuan Pemerintah Daerah untuk menegakkan otoritas dan regulasi interaksi ekonomi dan politik yang efektif. Kapasitas ini terutama berasal dari hubungannya dengan tingkatan pemerintahan yang lebih tinggi;
- 2) Kapasitas teknis merupakan kemampuan arahan strategis dan kepemimpinan yang efektif untuk organisasi lokal yang berpotensi memfasilitasi pengembangan sosial ekonomi;
- 3) Kapasitas administrasi, tercermin melalui administrasi infrastruktur lokal secara efektif dan rekam jejak yang terbukti dalam hal penyediaan barang dan jasa publik secara lokal; dan
- 4) Kapasitas politik merupakan kemampuan untuk melibatkan pengelompokan yang berbeda dalam proses tata kelola dan memfasilitasi kegiatan dalam pemerintahan dan memberikan layanan dalam menanggapi kebutuhan lokal.

Atribut yang dimiliki Pemerintah Daerah merupakan sumber daya yang dibutuhkan dalam manajemen bencana yang mencerminkan kemampuan organisasi dalam mengelola setiap tahap yang ada dalam manajemen bencana. Terdapat hubungan antara kapasitas pemerintah dan faktor-faktor penting dalam manajemen bencana, yaitu kelembagaan, sumber daya manusia, implementasi kebijakan, keuangan, teknis, dan kepemimpinan (Kusumasari, 2014).

1.5.1.2 Pemerintahan Daerah

Pemerintahan memiliki kaitan erat dengan birokrasi dan politik. Seperti yang diketahui bahwa politik didalamnya terdapat orang yang memiliki perilaku dan bertindak politik, serta berorientasi pada organisasi politik yang dijalankan oleh kelompok kepentingan dan berusaha mempengaruhi untuk mengambil dan melaksanakan kebijakan yang menguntungkan kelompok kepentingan tertentu. Birokrasi pemerintah tidak lepas dari adanya hubungan yang terjalin dengan

kelompok kepentingan dalam masyarakat. Terdapat 2 tugas fundamental yang harus dijalankan guna terciptanya kejayaan dan kehidupan suatu negara yaitu dengan mempertahankan kemerdekaan dari ancaman luar dan mengendalikan serta mengelola terjadinya konflik internal agar tidak berlarut (Thoha, 2009).

Kedua tugas fundamental tersebut dapat dicapai apabila pemerintah dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Dengan kebutuhan masyarakat yang terpenuhi, maka hal tersebut akan berdampak positif bagi pemerintah, karena ketika pemenuhan kebutuhan masyarakat tercukupi maka masyarakat akan menerima dan mendukung setiap kebijakan serta program-program milik pemerintah. Disisi lain, pemerintah harus aktif dalam mendengar, mencermati, dan menyaring setiap tuntutan politik yang masuk dari berbagai kelompok kepentingan. Sebagai institusi, birokrasi pemerintah dianggap mampu menyelesaikan konflik yang ada diantara orang dan kelompok orang melalui peranan politik yang dimiliki.

“Di hampir semua masyarakat di negara manapun di dunia ini semua orang memandang, bahwa tindakan pemerintah yang dijalankan melalui mesin birokrasinya adalah merupakan cara terbaik untuk menciptakan otorisasi dan menetapkan peraturan yang mengikat semua pihak.” (Thoha, 2009:29)

Pemerintah Pusat dapat menyelenggarakan proses penyelenggaraan urusan pemerintahan secara mandiri. Proses penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat dapat dilimpahkan sebagian kepada Pemerintah Daerah sesuai dengan tugas dan peraturan yang berlaku. Selain itu perangkat daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan-pertimbangan yang dibutuhkan berdasarkan kondisi, ciri khas daerah dan potensi unggulan yang dimiliki daerah. Untuk mengatur masyarakat yang jumlahnya banyak, maka diperlukan adanya peraturan supaya dalam keterkaitan antara pemenuhan kebutuhan dapat tercukupi. Berawal dari hal tersebut, maka pemerintah dibutuhkan keberadaannya untuk mengatur, menata, serta mengurus demi tercapainya kebutuhan bersama masyarakat (Thoha, 2009). Menurut Thoha (2009), pemerintah ada bukan karena adanya hasrat dan kebutuhan para elite, tetapi berasal dari rakyat. Sehingga sumber otoritas dan kewenangan dalam mengatur pemerintahan berasal dari rakyat. Tata pemerintahan yang baik dapat dicapai melalui pelaksanaan desentralisasi, inovasi, pembangunan

Pemerintah Daerah yang memadai, dan pelaksanaan administrasi serta otonomi daerah yang diwujudkan secara efektif melalui peningkatan desentralisasi secara administrasi dan fiskal, digitalisasi pemerintahan, dan tata manajemen pemerintahan.

Salah satu lembaga organisasi birokrasi adalah Pemerintah Daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Pemerintahan Daerah merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan yang berprinsip pada otonomi dalam sistem dan prinsip NKRI sesuai dengan UUD 1945. Sedangkan Pemerintah Daerah merupakan kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Tujuan dibentuknya lembaga organisasi pemerintah adalah untuk mencapai tujuan bersama seperti melindungi, melayani, dan mewujudkan kepentingan, kebutuhan, dan kesejahteraan serta keadilan masyarakat. Oleh karena itu, lembaga organisasi pemerintah harus dikelola dengan efektif dan efisien dalam rangka proses mewujudkan cita-cita tersebut.

Kelembagaan Pemerintah Daerah juga mendukung salah satunya dengan peningkatan kualitas yang responsif dan akuntabilitas. Kelembagaan terdiri dari 2 unsur, yaitu kultur sebagai bentuk perpaduan antara tata nilai, kepercayaan, dan kebiasaan yang kebenarannya dipercaya dapat diperjuangkan; dan struktur sebagai kerangka yang digunakan sebagai alur proses penerapan kultur dalam pemerintahan. Kelembagaan perangkat daerah disusun dengan memperhatikan beberapa faktor yaitu karakteristik, potensi, dan kebutuhan daerah; kewenangan yang dimiliki; kemampuan keuangan daerah; ketersediaan sumber daya aparatur; dsb. Struktur organisasi perangkat daerah diantaranya terdapat unit Sekretariat Daerah; Dinas; Lembaga Teknis Daerah (LTD). Selain itu perangkat daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan-pertimbangan yang dibutuhkan berdasarkan kondisi, ciri khas daerah dan potensi unggulan yang dimiliki daerah (Adisasmita, 2011). Dalam pelaksanaan pemerintahan, eksekutif dan legislatif memiliki upaya yang dapat dilakukan untuk menciptakan pemerintahan yang efektif dan efisien.

Eksekutif memiliki kewenangan untuk menyusun dan membuat strategi serta rancangan kebijakan yang akan dituangkan dalam pembangunan termasuk rencana anggaran yang akan digunakan. Sedangkan legislatif memiliki kewenangan untuk membuat dan mengesahkan perda dan APBD, serta memiliki tugas untuk mengawasi eksekutif (Adisasmita, 2011:36). Menurut Adisasmita (2011), terdapat 4 prinsip yang berkaitan dengan pelaksanaan birokrasi pemerintahan yang baik, yaitu

- 1) Koordinasi yang terdiri dari 2 yaitu koordinasi internal dan koordinasi eksternal. Koordinasi internal yaitu seluruh antar bagian yang ada didalam Organisasi Pemerintah Daerah (OPD) mengetahui tugas kegiatan yang dilaksanakan, artinya tugas kegiatan OPD diketahui oleh masing-masing bagian OPD. Sedangkan koordinasi eksternal merupakan hubungan kerjasama antar bagian OPD, hal ini diharapkan dapat tercapainya tujuan serta hasil yang lebih baik untuk OPD secara keseluruhan.
- 2) Integrasi (terpadu) yaitu perencanaan kerja dan kegiatan pembangunan dibuat oleh masing-masing bagian OPD dan antar OPD. Selain itu dalam implementasinya disusun menjadi sebuah sistem yang komprehensif dan akan berdampak pada kinerja keseluruhan OPD yang optimal.
- 3) Sinkronisasi (kesesuaian), yaitu bahwa seluruh kegiatan pembangunan disesuaikan dengan jenis dan sifat kegiatan. Artinya seluruh kegiatan tersebut harus sesuai dengan penyediaan input atau kebutuhan, dan output yang dihasilkan dari kegiatan tersebut sesuai dengan sasaran dan/atau tujuan dari pembangunan.
- 4) Simplifikasi (penyederhanaan), yaitu perlu adanya penyederhanaan pada prosedur pelaksanaan kegiatan pembangunan, karena pelaksanaan kegiatan pembangunan yang dilakukan membutuhkan prosedur yang panjang dan berbelit-belit. Dengan adanya penyederhanaan dan prosedur yang mudah dan tepat, maka diharapkan pelaksanaan kegiatan pembangunan dapat berjalan efektif dan efisien.

Selain 4 prinsip, untuk menciptakan *good governance*, maka perlu adanya kerjasama yang baik serta dukungan dari berbagai pihak. Terdapat 3 pihak utama sebagai pilar jalannya pemerintahan yang baik, yaitu sektor pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat. Ketiga pilar tersebut memiliki ikatan yang kuat dan saling berkaitan satu sama lain. Setiap tugas atau pekerjaan dalam pemerintahan daerah yang dilaksanakan dengan cepat, ringkas, dan tepat tanpa berbelit-belit, menunjukkan bahwa manajemen pemerintahan daerah berjalan dengan efektif dan efisien. Pelaksanaan sistem manajemen yang efektif dan efisien dapat diterapkan melalui sistem manajemen berbasis kinerja, transparansi, dan akuntabilitas (Adisasmita, 2011:4). Hal tersebut menunjukkan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mempertanyakan dan mengkritisi kinerja kepala daerah melalui wakil rakyat (DPRD). Komunikasi yang terjalin antara masyarakat dan pemerintah harus bersifat terbuka. Selain itu, manajemen Pemerintah Daerah yang efektif dan efisien diharapkan dapat menciptakan pemerintahan yang baik (*good governance*), pembangunan daerah secara merata, penyediaan pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah dan terjangkau.

Upaya dalam mewujudkan *good governance*, manajemen Pemerintah Daerah memiliki kaitan erat dengan upaya untuk meningkatkan kinerja instansi Pemerintah Daerah serta upaya meningkatkan kapasitas dan kapasitas sumber daya aparat Pemerintah Daerah. Oleh sebab itu, manajemen Pemerintah Daerah memiliki aspek yang sangat luas, diantaranya berkaitan dengan proses pengambilan keputusan, pelaksanaan, pengawasan, evaluasi, tata kelola pemerintahan daerah, struktur organisasi, mekanisme kerja, perundang-undangan, sumber aparatur daerah, sarana dan prasarana yang berpengaruh pada terselenggaranya *good governance* (Adisasmita, 2011:6). Melalui pendekatan desentralisasi sebagai salah satu bentuk perwujudan demokratisasi, desentralisasi merupakan terjadinya pelimpahan kekuasaan dan tanggungjawab administrasi kebijakan, fiskal, dan politik oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah (Adisasmita, 2011:16). Hal tersebut didasarkan pada organisasi pemerintah pada tingkat yang lebih rendah diasumsikan lebih mengetahui, memahami dan mengerti kondisi dan kebutuhan yang diperlukan oleh masyarakat daerah setempat. Selain

itu desentralisasi disebut sebagai bentuk jawaban dari adanya tuntutan demokratisasi, karena Pemerintah Daerah memiliki kesempatan untuk bertindak responsif terhadap kebutuhan atau tuntutan masyarakat. Keberadaan pemerintahan daerah diakui dan dijamin dalam Undang-Undang Dasar 1945, masuk dalam kerangka NKRI yaitu merupakan bagian dari negara kesatuan yang terikat dengan kaidah negara hukum dan merupakan perwujudan dari desentralisasi pemerintahan.

1.5.1.3 Desentralisasi

Membicarakan Pemerintahan Daerah tidak terlepas dari pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Seperti yang telah tertulis dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada pasal 2 bahwa Pemerintahan Daerah merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD dengan berdasar asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip NKRI yang dimaksud dalam UUD 1945. Penyelenggaraan pemerintahan yang telah tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 pada Bab VI tentang Pemerintahan Daerah pasal 18 maka Indonesia merupakan Negara Kesatuan yang didesentralisasikan. Artinya, penyelenggaraan pemerintahan menganut prinsip pemencaran atau penyebaran kekuasaan (*dispersion of power*) serta sebagai bentuk perwujudan demokrasi dari bawah (*grass-roots democracy*) demi menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien. UU 23/2014 menunjukkan bahwa desentralisasi merupakan penyerahan urusan pemerintahan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah sesuai dengan prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah yaitu wewenang, hak dan/atau kewajiban, dan tanggungjawab daerah otonom untuk mengurus atau mengelola urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat secara mandiri sesuai dengan sistem NKRI.

Pelaksanaan desentralisasi didalamnya mencakup urusan pemerintahan dan administrasi Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah melalui lembaga dan/atau badan daerah. Pemerintah Daerah memiliki wewenang, hak dan

kewajiban, serta tanggungjawab urusan pemerintahan termasuk dalam perencanaan, pengambilan keputusan, pelaksanaan dan pengawasan. Konsekuensi dari pelaksanaan desentralisasi adalah terbentuknya unit-unit pemerintahan lokal yang disebut dengan Daerah Otonom. yaitu daerah yang memiliki kendali penuh untuk melaksanakan hak dan kewajiban “rumah tangga” dalam mengatur dan mengurus serta pembiayaan dan kebijakan yang seluruhnya dilaksanakan oleh seluruh perangkat daerah. Dalam pelaksanaannya, Otonomi Daerah merupakan hasil dari pilihan politik yang diambil dan ditegaskan secara konstitusional yang harus dipertanggungjawabkan, sehingga Pemerintah dan seluruh masyarakat wajib mewujudkan terciptanya penyelenggaraan otonomi daerah.

Pada dasarnya desentralisasi merupakan penyelenggaraan pemerintahan demokratis secara pasti untuk menciptakan pemerintahan daerah yang mampu mengelola aspirasi masyarakat yang sifatnya beragam. Desentralisasi bukan berarti meninggalkan atau melupakan sentralisasi, akan tetapi desentralisasi dan sentralisasi merupakan komposisi yang saling melengkapi untuk mencapai tujuan pemerintahan dan pembangunan karena keduanya berada dalam satu garis yang berkesinambungan (Muluk, 2009:62-63). Pemerintahan daerah atau *local government* sebagai salah satu konsekuensi dari desentralisasi memiliki makna bahwa Pemerintah Daerah merupakan organisasi yang menjalankan seluruh urusan dan fungsi yang didesentralisasikan dan dilaksanakan sesuai dengan kerangka desentralisasi serta terciptanya daerah otonom yang dapat membentuk kesatuan hukum dan memiliki hak untuk mengatur daerah secara mandiri (Muluk, 2009:67).

Pelaksanaan desentralisasi antara kemandirian proses pengambilan keputusan dan pengelolaan kewenangan harus seimbang dengan kemandirian secara fiskal. Pengeluaran fiskal terkait dengan pelayanan publik yang disediakan oleh Pemerintah Daerah harus dilaksanakan secara efektif, efisien, adil, dan transparan, sehingga harus disesuaikan dengan pendapatan daerah yang dimiliki termasuk memperhatikan besaran pungutan yang dibebankan kepada masyarakat (Muluk, 2009:161). Kemandirian daerah dalam mengelola fungsinya secara otonom dapat ditingkatkan melalui pengelolaan fiskal yang baik yang didukung

dengan lembaga yang baik pula. Kelembagaan yang tidak baik akan memicu adanya ketergantungan kepada Pemerintah Pusat dan derajat otonomi dalam pemerintahan daerah akan berada dalam posisi yang tidak baik, sehingga kemampuan dalam mengelola fiskal harus dilaksanakan dengan baik dan benar (Muluk, 2009:162)

Dilihat dari kacamata politik, urgensi dari desentralisasi diantaranya adalah menciptakan hubungan yang baik dan erat antara pemerintah dengan masyarakat; memperkuat akuntabilitas, ketrampilan politis, dan integrasi nasional; serta menyediakan wadah bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pelatihan kepemimpinan politik (Smith, 2012:6). Sedangkan menurut Kaho (2004:32-33), dengan menerapkan sistem desentralisasi maka kelebihan atau keuntungan yang didapat adalah; mengurangi pekerjaan di pusat pemerintahan yang bertumpuk; dalam keadaan darurat dan/atau mendesak, Pemerintah Daerah dapat menyelesaikan tanpa menunggu intruksi dari pusat; proses pengambilan keputusan dapat dilaksanakan dengan segera sehingga tidak memberi *image* buruk bagi birokrasi; kebutuhan dapat disesuaikan dengan keadaan dan/atau kepentingan tertentu; mengurangi kemungkinan terjadinya tindakan sewenang-wenang yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat; daerah otonom merupakan sebuah eksperimen yang berhubungan dengan pemerintahan, artinya hal-hal baik yang terjadi di daerah otonom dapat diterapkan di seluruh wilayah negara dan sebaliknya apabila tidak baik maka dapat dibatasi di daerah tersebut atau bahkan dapat ditiadakan; dan keuntungan dari segi psikologi adalah terciptanya kepuasan dari daerah karena dapat terlibat secara langsung dalam setiap tindakan yang terjadi di daerah salah satunya adalah proses langsung dari pengambilan keputusan.

Menurut Antoft & Novack (1998) dalam Muluk (2009:6), desentralisasi memiliki manfaat bagi demokrasi nasional, yaitu pendidikan politik, pelatihan kepemimpinan politik, dan penciptaan stabilitas politik. Selain itu manfaat desentralisasi bagi daerah ialah persamaan politik, daya tanggap, akuntabilitas, aksesibilitas, dan penyebaran kekuasaan. Otonomi daerah membuka ruang politik bagi masyarakat untuk terlibat dalam penyelenggaraan pemerintah dikelompoknya masing-masing. Partisipasi masyarakat dan akuntabilitas memiliki

kaitan erat dengan penerapan desentralisasi dan otonomi daerah untuk menciptakan tata kelola pemerintahan yang lebih baik.

1.5.1.4 Bencana Alam

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, definisi bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor non alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis, sedangkan bencana alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam antara lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor. Bencana merupakan sebuah ancaman yang datangnya tidak dapat diprediksi dan sulit dihindari serta menimbulkan kerugian terhadap beberapa sektor yang ada.

a) Banjir

Banjir merupakan aliran sungai yang meluap disebabkan oleh air sungai yang melebihi kapasitas tampungan sungai sehingga air sungai menggenangi dataran atau daerah yang lebih rendah disekitarnya. Banjirakan menjadi masalah apabila berdampak pada lingkup manusia, seperti kerusakan sarana dan prasarana, infrastruktur, terganggunya aktifitas manusia hingga perekonomian manusia serta terjadinya penurunan terhadap kualitas lingkungan. Penyebab timbulnya banjir dapat dibedakan menjadi 3 faktor, yaitu pengaruh aktifitas manusia, seperti pemanfaatan dataran banjir sebagai pemukiman dan industri; penggundulan hutan; pembangunan di daerah dataran banjir dengan mengubah saluran-saluran air secara spontan; dsb. Selain itu, kondisi alam yang bersifat statis juga menjadi salah satu penyebab terjadinya banjir, seperti kondisi geografi; kondisi topografi yang cekung; dan kondisi alur sungai. Selanjutnya timbul terjadinya banjir disebabkan oleh peristiwa alam yang bersifat dinamis, seperti curah hujan yang tinggi; terjadinya pembendungan/ arus balik yang sering terjadi di muara sungai atau pertemuan sungai besar; penurunan muka tanah atau ambles; dan terjadinya

pendangkalan dasar sungai karena sedimentasi yang cukup tinggi (Yulaelawati, 2008:8-10).

Dalam upaya mengurangi risiko banjir seluruh pihak harus ikut serta dalam melaksanakan segala upaya tersebut, mulai dari pemerintah, masyarakat, individu yang saling berkerjasama dengan peran yang dimiliki masing-masing guna mengurangi risiko bencana banjir. Terdapat 3 upaya yang dapat dilakukan sebagai upaya mengurangi risiko banjir, yaitu

- 1) Kegiatan fisik (struktur) yang menjadi salah satu andalan dalam upaya mengatasi masalah banjir dengan melakukan pembangunan sarana dan prasarana
- 2) Kegiatan non-struktur dengan arah tujuan untuk menghindari dan menekan dampak yang ditimbulkan oleh banjir dengan mengatur pembudidayaan lahan di dataran banjir dan di Daerah Aliran Sungai (DAS)
- 3) Kombinasi upaya struktur berupa sarana dan prasarana fisik dapat dikombinasikan dengan upaya non-struktur hingga membentuk satu kesatuan sebagai sebuah sistem pengendalian banjir secara menyeluruh dan terpadu. Setiap sungai yang ada memiliki masalah dan kondisi yang berbeda-beda, maka diperlukan sistem pengendalian banjir secara optimal melalui kajian secara menyeluruh dengan membandingkan beberapa alternatif yang dapat digunakan untuk mengurangi risiko banjir.

Selain itu, terdapat 3 tahapan yang dapat dilakukan untuk menghadapi banjir yang datang kapan saja; yaitu tahap pertama tindakan persiapan banjir; tindakan ketika banjir terjadi; dan usaha pasca bencana banjir terjadi (Yulaelawati, 2008:17-25).

b) Tanah Longsor

Tanah longsor sering digunakan sebagai istilah untuk menjelaskan bentuk dan proses yang melibatkan gerakan tanah, bebatuan atau puing-puing yang jatuh oleh massa tanah atau batuan penyusun akibat dari terganggunya kestabilan tanah atau batuan pada lereng tersebut. Dalam Yulaelawati (2008:23), terdapat gejala-gejala umum terjadinya tanah longsor, diantaranya adalah

- 1) Muncul keretakan pada lantai atau tembok bangunan dan keretakan pada tanah;
- 2) Kejadian ambles pada sebagian lantai konstruksi bangunan ataupun amblesnya tanah pada lereng;
- 3) Pepohonan dan tiang-tiang di lereng miring;
- 4) Muncul rembesan air pada lereng secara tiba-tiba;
- 5) Secara tiba-tiba air di lereng menjadi keruh;
- 6) Terdapat bagian dari tanah yang runtuh dengan jumlah besar.

Apabila gejala tersebut muncul, maka perlu diwaspadai terjadinya longsor, masyarakat disekitar lereng dapat segera mempersiapkan diri untuk menjauh apabila gejala-gejala tersebut berlangsung hingga waktu yang cukup lama. Pada umumnya tanah longsor sering terjadi di sekitar kawasan pegunungan, maka semakin curam kemiringan lereng pada suatu kawasan, semakin besar kemungkinan terjadinya tanah longsor. Yulaelawati (2008:32-33) menjelaskan bahwa terdapat beberapa faktor-faktor penyebab serta proses terjadinya tanah longsor, beberapa diantaranya adalah;

- 1) Adanya konstruksi baru atau terjadinya erosi sungai menyebabkan meningkatnya sudut lereng;
- 2) Tumbuh-tumbuhan yang hilang akibat terjadinya kebakaran, penebangan dan penggundulan hutan yang menyebabkan terjadinya erosi dan partikel-partikel tanah melemah;
- 3) Kondisi cuaca dan proses alam menyebabkan perubahan pada materi-materi lereng, penempatan pipa bawah tanah sebagai sarana, dan lapisan tanah yang rendah digunakan sebagai pembuangan sampah;
- 4) Getaran yang disebabkan oleh gempa bumi, letusan, gerakan mesin, dan;
- 5) Selain itu hujan, materi vulkanis, bangunan, serta rembesan dari irigasi juga menjadi faktor yang menyebabkan terjadinya tanah longsor.

Mengurangi risiko bencana tanah longsor dapat dilakukan melalui beberapa cara, salah satunya adalah survei dan pemetaan kawasan rentan tanah longsor. Survei perlu dilakukan untuk mengidentifikasi kawasan atau daerah mana yang memiliki potensi terjadi tanah longsor, selain itu pemetaan dan analisis pada

tingkat kerentanan akan berguna langkah-langkah mitigasi seperti penerapan sistem peringatan dini, pengkajian tingkat risiko longsor pada kebijakan pertanahan, dsb.

Mengurangi risiko bencana tanah longsor juga dapat dilakukan melalui upaya penghijauan, perbaikan sarana seperti drainase tanah dengan menambah materi-materi yang menyerap air atau membangun beton-beton penahan tembok untuk menstabilkan lokasi hunian, penyadaran kepada masyarakat melalui pendidikan sadar dan peka terhadap bencana atau sosialisasi melalui pertemuan RT/RW, organisasi masyarakat dan lingkungan sekolah, serta melakukan pemantauan dan peringatan secara berkala terhadap daerah-daerah rawan tanah longsor (Yulaelawati, 2008:37-40).

1.5.1.5 Manajemen Bencana

Terdapat beberapa alasan yang menjadi perhatian terhadap manajemen bencana di tingkat Pemerintah Daerah, diantaranya adalah karena manajemen bencana diimplementasikan oleh Pemerintah Daerah; adanya pemahaman bahwa Pemerintah Daerah memainkan peran aktif dalam operasi darurat bencana; adanya pergeseran pelimpahan kekuasaan dan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah perihal kegiatan bencana; adanya kebutuhan yang berkembang untuk mengadopsi dan mengembangkan rasa lokalitas dalam perencanaan darurat bencana karena Pemerintah Daerah memegang tanggungjawab yang sangat penting dalam manajemen darurat bencana; serta dalam menanggulangi bencana Pemerintah Daerah dianggap lebih cepat dan lebih efektif (Kusumasari, 2014). Pemerintah Daerah perlu menghasilkan sebuah rencana perubahan dan adaptasi yang cepat, karena bencana dapat menciptakan kondisi kritis bagi Pemerintah Daerah untuk menghadapi ketidakpastian karena sifat bencana yang tidak dapat diprediksi secara pasti.

Tindakan pemerintah dalam manajemen bencana dapat dituangkan dalam kegiatan seperti mengidentifikasi wilayah rentan bencana dalam lingkup kabupaten; memastikan bahwa seluruh masyarakat menyadari potensi bencana; memberikan saran dan panduan praktik yang baik kepada masyarakat sebagai

salah satu upaya mitigasi bencana; menjaga hubungan dengan para pejabat yang bertanggungjawab dalam perencanaan, kesehatan, dan kesejahteraan dengan mengeluarkan peringatan atau sistem pengendalian massa; memastikan bahwa seluruh masyarakat menerima pelatihan pertolongan pertama; melaksanakan program pendidikan dan penyadaran masyarakat melalui kegiatan bekerjasama dengan sekolah-sekolah setempat; serta mengidentifikasi rute evakuasi dan lokasi tempat yang aman salah satunya sebagai lokasi pengungsian (Kusumasari, 2014).

Beberapa masalah yang dihadapi Pemerintah Daerah dalam penanggulangan bencana diantaranya adalah biaya yang dikeluarkan sangat tinggi serta adanya inefisiensi karena pengambilan keputusan terpusat. Selain itu kurangnya kekuatan dan tanggungjawab yang tepat dalam merespon situasi krisis dan darurat yang terjadinya karena tidak ada rencana yang dibuat untuk melakukan koordinasi antara pemangku kepentingan di tingkat daerah. Pengalaman bencana yang telah terjadi sebelumnya, seharusnya mampu meningkatkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam perencanaan manajemen bencana di daerahnya. Menurut Kusumasari (2014), hambatan utama birokrasi di Pemerintah Pusat atau daerah adalah kebiasaan melaksanakan tugas rutinitas yang mengakibatkan adanya penolakan untuk mengadopsi inovasi yang lebih baik. Kegiatan manajemen bencana melibatkan seluruh pemerintah dari pusat hingga daerah dalam pelaksanaan mitigasi, kesiapsiagaan, respons, dan pemulihan. Pengelolaan bencana alam merupakan inti dari kebijakan nasional. Meskipun Pemerintah Daerah memainkan peran yang paling aktif selama bencana, Pemerintah Pusat memiliki peran untuk memberi dukungan berupa sumber daya dan informasi untuk melengkapi respons dan upaya pemulihan di tingkat daerah. Dalam hal pembangunan, Pemerintah Daerah harus memastikan adanya pertumbuhan pembangunan yang berkelanjutan dan bertujuan untuk mengurangi efek bencana. Kemudian dalam rangka mengurangi risiko bencana, komitmen seluruh masyarakat, Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, organisasi non pemerintah, hingga masyarakat sipil harus dibangun untuk mengurangi kerentanan dan membangun kapasitas adaptasi yang sangat penting untuk kesiapsiagaan dan mitigasi bencana.

Peran Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan manajemen bencana diperkuat oleh terbentuknya Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), terhitung sejak penetapan UU No. 24/2007. Pada tingkat daerah, pemerintah membentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) dengan fungsi untuk menentukan platform, prioritas, rencana aksi, serta mekanisme pelaksanaan dan menyediakan dasar kelembagaan untuk mengelola bencana di Indonesia. Keberadaan BPBD juga dimaksudkan untuk menguraikan kepentingan dan tanggungjawab seluruh pemangku kepentingan melalui proses koordinasi partisipatif, serta menyediakan pedoman dan informasi yang memfasilitasi pengambilan keputusan dalam memperoleh komitmen untuk program prioritas yuridiksi dan lintas sektor berdasarkan landasan yang kuat dan sistematis (Kusumasari, 2014). Strategi Pengurangan Risiko Bencana (PRB) atau Disaster Risk Reduction (DRR) masuk dalam pembangunan tahunan dan jangka menengah. Hal tersebut membangun kesadaran di kalangan eksekutif dan legislatif dari pemerintah serta pemangku kepentingan lain yang terkait dengan pentingnya PRB, serta memfasilitasi pemerintah provinsi dan kabupaten/kota untuk merumuskan rencana aksi untuk PRB. Kebijakan dan kerangka kerja tersebut telah mendukung pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dalam pembentukan dan pembangunan kelembagaan lembaga manajemen bencana di setiap tingkat pemerintahan, selain itu juga mencerminkan pelaksanaan pembangunan kapasitas dalam strategi PRB serta memastikan kerjasama antar pemangku kepentingan daerah dengan tujuan pengaturan lembaga manajemen bencana yang tepat (Kusumasari, 2014).

Adanya upaya mitigasi non-struktural yang dimiliki Indonesia diantaranya adalah dengan mendirikan lembaga-lembaga yang bertanggungjawab pada kegiatan penanggulangan bencana dan pelaksanaan kebijakan seperti Undang-Undang tentang pengelolaan bencana, rencana aksi nasional, rencana pembangunan jangka menengah nasional, dan kerangka nasional dalam pengurangan risiko bencana. Kebijakan dan pengaturan kelembagaan harus diwujudkan dan tercermin dalam mobilisasi personil dan sumber daya yang efektif bersamaan dengan pengolahan informasi yang memadai dari lembaga

pemerintah untuk warga negara. Hal tersebut harus didukung dengan kapabilitas Pemerintah Daerah dalam mengelola sumber daya manusia selama pelaksanaan penanggulangan bencana; mengembangkan solusi serta ketersediaan sistem peringatan dini melalui lembaga yang memadai; serta kurikulum sekolah yang memiliki program sadar bencana dan latihan dalam menangani bencana (Kusumasari, 2014). Kapabilitas Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan kebencanaan membutuhkan komitmen politik yang tinggi. Komitmen politik diartikan ke dalam peraturan dan kebijakan pemerintah; pembentukan lembaga untuk menyediakan sumber daya terampil; sumber daya keuangan yang memadai; serta staff dengan kualitas yang baik. Kapabilitas Pemerintah Daerah dalam melakukan manajemen bencana meliputi dimensi kelembagaan, sumber daya manusia, keuangan, teknis, implementasi kebijakan yang tepat dan kepemimpinan (Kusumasari, 2014).

1.5.2 Kerangka Teori

1.5.2.1 Manajemen Pemerintah Daerah

Secara konseptual, prespektif desentralisasi Sarundajang (2002:33) mendefinisikan desentralisasi sebagai sebuah proses penyerahan sejumlah urusan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah untuk menjadi pengelola rumah tangganya sendiri yang mengatur mengenai politik, kebijakan perencanaan, perangkat, dan pelaksanaannya termasuk dari segi pembiayaan. Menurut Sarundajang (2002:45), desentralisasi merupakan kebalikan dari sentralisasi, dimana dalam sistem sentralisasi kewenangan pemerintah berada di pemerintahan pusat dan aparat hanya melaksanakan sesuai dengan perintah dari pemerintahan pusat. Sebagai salah satu konsekuensi dari pelaksanaan desentralisasi adalah terbentuknya unit-unit pemerintahan lokal yang disebut dengan Daerah Otonom. Daerah Otonom merupakan daerah yang memiliki kendali penuh untuk melaksanakan hak dan kewajiban “rumah tangga” dalam mengatur dan mengurus serta pembiayaan dan kebijaksanaan yang seluruhnya dilaksanakan oleh seluruh perangkat daerah. Dalam pelaksanaannya, Otonomi Daerah merupakan hasil dari pilihan politik yang diambil dan ditegaskan secara konstitusional yang harus

dipertanggungjawabkan, sehingga Pemerintah dan seluruh masyarakat wajib mewujudkan terciptanya penyelenggaraan otonomi daerah. Selain itu, daerah juga memiliki kewajiban untuk menciptakan kesejahteraan rakyat yang dapat diterima dan dirasakan oleh masyarakat serta dilaksanakan dengan penuh tanggungjawab. Menurut Sarundajang (2002:34), otonomi daerah merupakan salah satu bentuk desentralisasi pemerintahan yang pada dasarnya memiliki tujuan untuk memenuhi kepentingan bangsa secara keseluruhan melalui hak yang dimiliki sesuai dengan kewenangan daerah otonomnya. Terdapat 4 aspek penting tujuan otonomi daerah yaitu:

1. Segi politik: masyarakat ikut serta dalam memberikan aspirasi dan inspirasi untuk kepentingan daerah serta mendukung politik kebijakan nasional dalam rangka pembangunan sebagai proses demokrasi di daerah;
2. Segi manajemen pemerintahan: meningkatkan daya guna dan hasil guna (efektivitas dan efisiensi) penyelenggaraan pemerintah, terutama terkait dengan pelayanan kepada masyarakat. Jenis pelayanan masyarakat diberbagai bidang dapat diperluas dengan mempertimbangkan kebutuhan masyarakat;
3. Segi kemasyarakatan: pemberdayaan masyarakat dilakukan untuk meningkatkan partisipasi dan kemandirian masyarakat dan tidak bergantung sepenuhnya kepada pemerintah; dan
4. Segi ekonomi pembangunan: mendukung pelaksanaan program pembangunan untuk menciptakan kesejahteraan rakyat.

Menurut Kaho (2003), pelaksanaan otonomi daerah dipengaruhi oleh 4 faktor yaitu faktor manusia atau pelaksana, faktor keuangan, faktor peralatan, dan faktor organisasi dan manajemen. Menurut Josef Riwu Kaho (2004), pelaksanaan otonomi daerah didukung oleh beberapa faktor, salah satunya adalah faktor organisasi dan manajemen. Dalam hal ini, manajemen merupakan penggerak dalam penyelesaian pekerjaan yang melibatkan individu atau unit organisasi melalui perumusan pengambilan keputusan tindakan bersama yang dibuktikan melalui kemampuan (kapasitas), kualitas dan tingkat pada suatu organisasi.

UNDP atau *United Nation Development Program* (1998) menjelaskan bahwa kapasitas menunjukkan kemampuan individu, lembaga, dan masyarakat untuk menjalankan fungsi, menyelesaikan masalah yang ada, menetapkan serta mencapai tujuan yang dilakukan secara berkelanjutan. UNDP memandang kapasitas sebagai pengembangan, karena didalamnya membahas mengenai transformasi serta pemerdayaan individu, pemimpin, organisasi, dan masyarakat. Artinya, kapasitas merupakan sarana untuk merencanakan dan mencapai tujuan, sedangkan pengembangan kapasitas merupakan cara-cara untuk mencapai hal tersebut. Menurut UNDP (2008), pengembangan kapasitas terdiri dari 5 tahapan, yaitu 1) Melibatkan seluruh *stakeholders* dalam pengembangan kapasitas untuk menciptakan dan menyelaraskan komitmen demi keberhasilan tujuan; 2) Identifikasi kapasitas yang dimiliki dan kapasitas yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan; 3) Merumuskan program pengembangan kapasitas yang berfungsi sebagai penilaian dan evaluasi pengembangan kapasitas selanjutnya; 4) Pelaksanaan pengembangan kapasitas, dimana perencanaan, pengorganisasian, penyusunan personalia, dan pengarahan dilaksanakan di lapangan; dan 5) Evaluasi pengembangan kapasitas disesuaikan dengan adanya perubahan secara jelas dalam kinerja lembaga, kemampuan adaptasi dan stabilitas sebagai proses mencapai tujuan, karena kapasitas memiliki kaitan erat dengan kelembagaan, kepemimpinan, pengetahuan, dan akuntabilitas.

Kemudian, sejalan dengan UNDP, Horton (2003) menjelaskan bahwa pengembangan kapasitas merupakan sebuah proses yang berkepanjangan, dimana organisasi meningkatkan kemampuannya untuk memformulasikan serta mencapai tujuan. Pengembangan kapasitas bertujuan buat meningkatkan keahlian organisasi dalam melaksanakan fungsi- fungsinya, menanggulangi permasalahan hari ini, serta permasalahan yang mungkin bisa terjalin pada waktu mendatang. Secara garis besar, dirinya mengklasifikasikan 2 variabel kapasitas yang diperlukan oleh organisasi guna bekerja dengan baik, ialah: 1) Sumber energi (*resources*), yaitu infrastruktur, teknologi, finansial, serta staf. Sumber daya organisasi didalamnya terdapat personil, sarana, transportasi, perlengkapan, serta dana yang dapat digunakan, dan 2) manajemen (*management*), berfokus pada tujuan yang sudah

ditetapkan serta hendak dicapai. Kegiatan yang dilaksanakan meliputi perencanaan, penetapan tujuan, menentukan tanggung jawab, memimpin/membimbing, mengalokasikan sumber daya, memotivasi, serta mengawasi anggota staf, dan menjaga hubungan dengan *stakeholder*. Kegiatan dapat dikelompokkan ke dalam 3 yaitu ialah kepemimpinan strategis, program serta proses manajemen, serta jaringan dan hubungan (*networkd and linkages*).

Selain itu, Haryono Riyadi (2012) mengemukakan bahwa terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi pelaksanaan pengembangan kapasitas, yaitu

- 1) Komitmen bersama: komitmen dari seluruh aktor yang terlibat memberi pengaruh terhadap tujuan yang akan dicapai. Komitmen menjadi modal utama sebagai dasar dari seluruh rancangan kegiatan yang akan dilaksanakan oleh sebuah organisasi atau lembaga, sehingga komitmen bersama harus dijaga atau dipelihara dan dikembangkan dengan baik;
- 2) Kepemimpinan kondusif, yaitu memberikan kesempatan luas kepada seluruh elemen organisasi, untuk melaksanakan pengembangan kapasitas sebagai modal dasar menciptakan kapasitas kelembagaan menuju realisasi tujuan organisasi yang diinginkan secara efektif;
- 3) Partisipasi, keikutsertaan seluruh elemen mulai dari pimpinan hingga pegawai sangat dibutuhkan dalam penyelenggaraan program pembangunan kapasitas pemerintahan daerah guna menjamin kontinuitas program. Sehingga kesadaran dan inisiatif partisipasi harus dibangun sejak awal; dan
- 4) Inovasi, merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pelaksanaan pengembangan kapasitas karena inovasi memiliki peran dalam menyediakan berbagai alternatif dan metode pengembangan kapasitas yang bervariasi.

Selanjutnya, selain faktor-faktor tersebut terdapat beberapa komponen kapasitas yang Sembilan elemen komponen dari pengembangan kapasitas sistemik

1. Kapasitas kinerja (*Performance capacity*): Apakah alat, uang, peralatan, barang habis pakai, dsb tersedia untuk melakukan pekerjaan itu?

2. Kapasitas pribadi (*Personal capacity*): Apakah staf memiliki pengetahuan, keterampilan, dan kepercayaan diri yang memadai untuk bekerja dengan baik? Apakah mereka membutuhkan pelatihan, pengalaman, atau motivasi? Apakah mereka kekurangan dalam keterampilan teknis, keterampilan manajerial, keterampilan interpersonal, keterampilan sensitivitas gender, atau keterampilan terkait peran tertentu?
3. Kapasitas beban kerja (*Workload capacity*): Apakah ada staf yang memiliki keterampilan yang cukup luas untuk mengatasi beban kerja? Apakah deskripsi pekerjaan dapat dilakukan? Apakah campuran keterampilan sesuai?
4. Kapasitas pengawasan (*Supervisory capacity*): Apakah ada sistem pelaporan dan pemantauan? Apakah ada garis akuntabilitas yang jelas? Dapatkah pengawas memantau secara fisik staf di bawah mereka? Apakah ada insentif dan sanksi yang efektif?
5. Kapasitas fasilitas (*Facility capacity*): Apakah pusat pelatihan cukup besar, dengan staf yang tepat dalam jumlah yang memadai? Apakah ada cukup kantor, bengkel, dan gudang untuk mendukung beban kerja?
6. Mendukung kapasitas layanan (*Support capacity*): Apakah ada laboratorium, lembaga pelatihan, layanan rekayasa bio-medis, organisasi pemasok, layanan bangunan, staf administrasi, binatu, fasilitas penelitian, layanan kontrol kualitas? Hal tersebut mungkin disediakan oleh sektor ketiga, tetapi keberadaan layanan tersebut harus tersedia.
7. Kapasitas sistem (*System capacity*): Apakah arus informasi, uang, dan manajemen pengambilan keputusan berfungsi secara tepat dan efektif? Bisakah pembelian dilakukan tanpa penundaan lama untuk otorisasi? Apakah sistem pengisian dan informasi yang tepat digunakan? Apakah staf dipindahkan tanpa mengacu pada keinginan manajer lokal? Dapatkah layanan sektor swasta dikontrak sesuai kebutuhan? Apakah ada komunikasi yang baik dengan masyarakat? Adakah hubungan yang memadai dengan LSM?

8. Kapasitas struktural (*Structural capacity*): Apakah ada forum pengambilan keputusan di mana diskusi antar-sektor dapat terjalin dan keputusan perusahaan dibuat/ditetapkan?
9. Kapasitas peran (*Role capacity*): Ini berlaku untuk individu, tim, dan struktur seperti komite. Apakah mereka telah diberi wewenang dan tanggung jawab untuk membuat keputusan penting untuk kinerja yang efektif, baik mengenai jadwal, uang, janji staf, dll

Dalam hal ini, kapasitas didefinisikan sebagai sumber daya organisasi yang diperlukan untuk mencapai tujuan organisasi. Sumber daya organisasi tersebut diantaranya adalah, kelembagaan, sumber daya manusia, implementasi kebijakan, keuangan, teknis, dan kepemimpinan (Kusumasari, 2014). Berkaitan dengan kebencanaan, bencana dapat menciptakan krisis bagi Pemerintah Daerah karena menghadapi sebuah ketidakpastian. Untuk menghadapi kejadian tidak terduga, sistem harus disiapkan dalam penanganan krisis, sehingga Pemerintah Daerah perlu menghasilkan sebuah rencana perubahan dan adaptasi yang cepat. Akan tetapi, dalam merespon bencana yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah bergantung pada perintah dan kontrol yang mengikuti pendekatan terstruktur (Neal & Phillips, 1995 dalam Kusumasari, 2014). United Nations Development Programme (UNDP, 1998) dalam Riyadi dkk (2017:12), mengatakan bahwa kapasitas merupakan kemampuan dari individu, organisasi atau unit organisasi, dan/atau system yang memiliki fungsi masing-masing yang efektif dan efisien serta berkelanjutan. UNDP juga menjelaskan bahwa terdapat 3 aspek penting dalam kapasitas. Pertama, kapasitas merupakan bagian dari proses yang berkelanjutan. Kedua, kapasitas menekankan pada sumber daya manusia, bagaimana sumber daya manusia didayagunakan. Ketiga, kapasitas memiliki konteks keseluruhan, dimana dalam menjalankan fungsinya organisasi memiliki kewenangan dalam strategi dan pengembangan kapasitas. Sementara itu menurut Rachmatullah (2016), kapasitas merupakan kemampuan dalam menanggapi sebuah kejadian dalam situasi tertentu berkaitan dengan sumber daya yang dimiliki, seperti sumber daya manusia hingga keuangan, kapasitas juga dapat diartikan sebagai kearifan lokal masyarakat yang memiliki sifat turun temurun

dari generasi ke generasi. Riyadi (2010) dalam Fauzi (2016) menjelaskan bahwa peningkatan kapasitas memiliki 3 level, pertama level individual yaitu memiliki pengetahuan, keahlian, adanya motivasi, komitmen dan konsistensi serta memiliki visi, misi dan kreatifitas dalam penyelenggaraan pemerintah. Kedua adalah level organisasi, pada level ini dibutuhkan keikutsertaan oleh pembuat kebijakan, mulai dari proses agenda setting, proses perumusan kebijakan, implementasi, hingga pengawasan pada pelaksanaan kebijakan. Dan yang ketiga adalah tingkat sistem, dimana level individual dan level organisasi dapat dilembagakan dan memiliki output produk kebijakan, seperti perda, SOP, keputusan Bupati, keputusan DPRD dsb, yang sifatnya mengikat seluruh pihak dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Fokus Penelitian

Bencana alam merupakan kejadian yang tidak dapat diprediksi secara pasti dan akurat. Akibat dari kejadian bencana alam dapat berdampak diberapa bidang diantaranya, ekonomi, sosial, infrastruktur, pelayanan, dsb. Kegiatan-kegiatan yang dilakukan merupakan salah satu upaya yang dapat dilakukan untuk meminimalisir dampak yang dirasakan. Pada penelitian ini, peneliti fokus pada kemampuan Pemerintah Daerah Kabupaten Pacitan melibatkan kekuatan kelompok lain serta proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan sebagai upaya kegiatan penanganan darurat bencana banjir dan tanah longsor tahun 2017, sehingga data yang dideskripsikan berkaitan dengan kemampuan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan urusan kebencanaan.

1.6.2 Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif, yaitu penelitian yang digunakan untuk memahami fenomena dari apa yang dialami oleh subjek penelitian dan dapat diamati (Moelong, 2005:3). Menurut Lisa (2007), penelitian atau riset kualitatif mengajak kita untuk mengenal subjek yangpenulis teliti. Dalam prosesnya penelitian ini akan dijelaskan secara deskriptif atau dalam

bentuk kata secara tertulis. Dapat dikatakan bahwa penelitian kualitatif deskriptif merupakan penelitian yang dapat menjelaskan fenomena yang ada di realitas, salah satunya tentang pelaksanaan penanggulangan bencana. Bahwa kehadiran Pemerintah ditengah masyarakat dalam upaya penanganan darurat bencana sangat diperlukan sehingga kemampuan Pemerintah Daerah sangat menentukan efektifitas dan efisiensi dari pelaksanaan penanggulangan bencana yang terjadi.

1.6.3 Subyek Penelitian

Subyek penelitian adalah pihak yang menjadi narasumber atau informan yang membantu dalam pengumpulan data dan sebagai sumber memperoleh informasi penelitian. Adapun subjek penelitian ini diantaranya terdapat

1. Ibu Diannitta Agustinawati, Kepala Seksi Pencegahan dan Kesiapsiagaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Pacitan;
2. Bapak Sugino, Kepala Seksi Perlindungan Sosial Korban Bencana Alam Dinas Sosial Kabupaten Pacitan;
3. Bapak Yudo Tri Kuncoro, Kepala Seksi Pembangunan Sumber Daya Air Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR) Kabupaten Pacitan;
4. Bapak Abdul Malik Gusmida, Kepala Sub Bidang Ekonomi, Sumberdaya Alam dan Infrastruktur Sektor III Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kabupaten Pacitan ;
5. Bapak Sugeng Widodo, mantan Camat Kecamatan Kebonagung; dan
6. Bapak Lancur Susanto, Sekretaris Komisi IV DPRD Kabupaten Pacitan.

1.6.4 Teknik Pengumpulan Data

1.6.4.1 Wawancara

Stedward (1997) dalam Lisa (2004), wawancara merupakan pertemuan antara peneliti dengan narasumber, yang jawaban dari narasumber merupakan sebuah data mentah yang masih perlu untuk diolah atau dianalisis kembali. Wawancara juga merupakan proses untuk memperoleh keterangan dengan bertatap muka langsung.