

PERENCANAAN PENANGGULANGAN BENCANA MELALUI PENDEKATAN MANAJEMEN RISIKO

Didi Ahdi

Program Magister Ilmu Administrasi Publik, Universitas Brawijaya, , Jl. Veteran Malang

email : musyaffa.ahdi@gmail.com

Abstract: *The paradigm of disaster management in Indonesia are still emergency response, causing loss and damage is very large. For that needs to be changed the perspective of disaster management proactive, preventative in terms of disaster risk reduction that can be integrated into development planning. Methods of research used a qualitative approach with descriptive. Source of data derived from informants and documents. Data was collected through interviews and documentation. Data were analyzed using an interactive model of Miles and Huberman. The results showed that the disaster planning process through a risk management approach in Malang has been implemented although there is a stage that is not maximized, namely the identification of a new disaster risk mapping conducted regional / disaster-prone areas, the challenges ahead are the most priority is the synergy between disaster management regulations the regulation of development planning and the integration of DRR into development planning, while the alternative new ideas built upon the analysis of the factors that affect, the challenges ahead and the scientific study of coherent and competent.*

Keywords: *Planning for Disaster Management, development planning, disaster risk reduction, Risk Management*

Abstrak: Paradigma penanggulangan bencana di Indonesia masih bersifat tanggap darurat sehingga menimbulkan kerugian dan kerusakan yang sangat besar. Untuk itu perlu diubah cara pandang penanggulangan bencana yang pro aktif, bersifat preventif dalam kerangka pengurangan risiko bencana sehingga bisa terintegrasi dalam perencanaan pembangunan. Metode penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis deskriptif. Sumber data berasal dari informan dan dokumen. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara dan dokumentasi. Data dianalisis dengan menggunakan model interaktif Miles dan Huberman. Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses perencanaan penanggulangan bencana melalui pendekatan manajemen risiko di Kabupaten Malang sudah dilaksanakan meskipun ada satu tahapan yang belum maksimal yaitu identifikasi risiko bencana yang dilakukan baru pemetaan daerah/kawasan rawan bencana, tantangan ke depan yang paling prioritas adalah mensinergikan antara peraturan penanggulangan bencana dengan peraturan perencanaan pembangunan serta integrasi PRB dalam perencanaan pembangunan, adapun alternatif pemikiran baru dibangun berdasarkan analisis faktor-faktor yang berpengaruh, tantangan ke depan dan telaah ilmiah yang koheren dan kompeten.

Kata kunci: Perencanaan Penanggulangan Bencana, Perencanaan Pembangunan, Pengurangan Risiko Bencana, Manajemen Risiko Bencana.

PENDAHULUAN

Salah satu respon positif sekaligus kebijakan pemerintah tentang Penanggulangan Bencana adalah memasukan masalah bencana sebagai salah satu prioritas pembangunan dalam RPJM nasional 2010-2014 yaitu lingkungan hidup dan pengelolaan bencana. Dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana salah satu wewenang pemerintah pusat/daerah yaitu membuat perencanaan pembangunan yang memasukan unsur-unsur kebijakan penanggulangan bencana dan hal ini dipertegas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2008 tentang Penanggulangan Bencana bahwa penanggulangan bencana merupakan bagian dari perencanaan pembangunan.

Salah wujud tanggung jawab pemerintah pusat/daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana yaitu Pengurangan Risiko Bencana (PRB) dan pepaduan PRB dengan program pembangunan. Pengurangan Risiko Bencana dilakukan untuk mengurangi dampak buruk

yang timbul, terutama dilakukan dalam situasi tidak terjadi bencana, hal ini dimaksudkan bahwa program-program PRB sedapat mungkin dipadukan ke dalam rencana pembangunan di tingkat pusat dan daerah baik dalam RPJM, RKP, Renstra dan Renja Kementerian/Lembaga, RPJMD, RKPD, dan Renja Satuan Kerja Perangkat Daerah.

Secara ringkas Sudibyakto (2012) menyimpulkan bahwa penyebab lemahnya perencanaan disebabkan oleh beberapa faktor yaitu pemahaman para birokrat daerah (pemda) adalah bahwa institusi yang menangani kebencanaan (dalam hal ini BPBD) hanya bekerja pada saat terjadi bencana sehingga perencanaan PB pada saat pra-bencana yang meliputi pencegahan, mitigasi dan kesiapsiagaan tidak menjadi prioritas, atau dengan kata lain perencanaan penanggulangan bencana bersifat reaktif bukannya pro-aktif. Hal tersebut sependapat dengan apa yang disampaikan oleh Kartasmita (1997 : 51-52), dalam konteks penanggulangan bencana disimpulkan bahwa kegagalan perencanaan dapat bersumber pada sebab yaitu penyusunan perencanaan tidak tepat, mungkin karena informasi dan perencanaan mengikuti paradigma yang ternyata tidak sesuai dengan kondisi dan perkembangan, dimana hal ini mengacu pada pemahaman paradigma penanganan bencana yang bersifat reaktif bukan pro aktif, sehingga tidak dapat mengatasi masalah mendasar penanggulangan bencana serta perencanaan di sini tidak memberikan kesempatan berkembangnya prakarsa individu dan pengembangan kapasitas serta potensi masyarakat secara penuh, dimana partisipasi dan keterlibatan masyarakat dalam hal ini perlu terus difasilitasi dan diberdayakan sehingga diharapkan mereka memiliki kesadaran dan merasa butuh akan pentingnya penanggulangan bencana.

Sebagaimana amanat dari undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 maka pendekatan manajemen risiko bencana dalam penyusunan rencana penanggulangan bencana menurut Maarif (2012 : 205) dan Nurjanah dkk (2012 : 48) dimulai dari inisiatif dan komitmen Pemerintah, identifikasi risiko bencana, pilihan tindakan pengurangan risiko bencana, pengaturan pelaku dan alokasi tugas dan kewenangan serta sumber daya yang tersedia serta mekanisme kesiapan dan penanggulangan dampak bencana. Rencana penanggulangan bencana ini akan berperan sangat penting khususnya dalam memberikan arahan kebijakan serta pengaturan pelaku atau penanggungjawab program sehingga penanggulangan bencana dapat dilakukan secara efektif, sinergis, tidak terjadi gap dan *overlapping* aktifitas yang berlebihan.

Kabupaten Malang berdasarkan indeks rawan bencana yang dikeluarkan oleh BNPB termasuk kategori tinggi. Dengan kondisi topografis Kabupaten Malang yang bergunung-gunung serta memiliki bentang wilayah yang sangat luas memiliki potensi rawan bencana, hal ini didukung oleh data yang dikeluarkan oleh BPBD Provinsi Jawa Timur bahwa kondisi Kabupaten Malang baik secara geografis maupun geologis termasuk daerah kawasan rawan bencana dengan skala tinggi. Di samping itu juga kondisi masyarakat yang cukup rentan terhadap kemiskinan, kurangnya kewaspadaan dan ketidakberdayaan serta lokasinya yang jauh dari pusat pemerintahan dan sulitnya aksesibilitas khususnya di daerah rawan bencana merupakan faktor yang perlu mendapat perhatian dan penanganan serius dari pemerintah daerah. Dalam RPJMD Kabupaten Malang 2010-2015, dijelaskan bahwa salah satu permasalahan sosial yang dihadapi Kabupaten Malang adalah belum efektifnya penanganan bencana baik yang bersifat preventif, tanggap darurat maupun rehabilitasi. Ironisnya tidak ada satu pun kebijakan atau regulasi tentang aksi pengurangan risiko bencana baik dalam bentuk perda, perbup atau kebijakan lainnya, bahkan landasan hukum Perda RTRW tidak memasukan UU Nomor 24 Tahun 2007, juga dalam RPJMD, masalah kebencanaan hanya bagian kecil dari urusan Kesbangpol dalam negeri.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan adalah kualitatif dengan pendekatan deskriptif analitis. Proses pengumpulan data didasarkan atas prinsip yang dianjurkan oleh *naturalistic approach* yang melekat pada tradisi ilmu sosial, yaitu mengarah pada situasi dan kondisi setting penelitian, kejadian yang dialami oleh subyek penelitian (individu atau kelompok) atas dasar latar belakang (biografi, histori dan hubungan) personal atau kelompok yang terjalin. Proses ini mencakup tiga tahap kegiatan, yaitu : Tahap Persiapan memasuki kancah penelitian (*getting in*), Tahap ketika berada di lokasi penelitian (*getting along*) dan Pengumpulan data (*Logging Data*). Analisis data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah menggunakan model interaktif dari Miles dan Huberman dengan prosedur reduksi data, penyajian data dan menarik kesimpulan. Untuk mengumpulkan informasi dan data yang diperlukan dalam penelitian ini, maka peneliti menggunakan tiga teknik pengumpulan data, yaitu: Observasi, Wawancara secara mendalam (*indepth interview*) dan Analisis Dokumen / Studi Dokumentasi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Perencanaan Penanggulangan Bencana melalui pendekatan Manajemen Risiko.

Inisiatif dan Komitmen Pemerintah

Pengelolaan risiko bencana harus dimulai dari inisiatif dan komitmen Pemerintah dengan mengajak seluruh *stakeholder* untuk berpartisipasi. Untuk itu BPBD sebagai penanggung jawab dan *leading sektor* penanggulangan bencana berdasarkan Perda Nomor 4 Tahun 2011 telah melakukan beberapa inisiatif strategis untuk menjamin terwujudnya sistem penanggulangan bencana yang handal. Beberapa inisiatif strategis tersebut adalah *pertama*, penyusunan regulasi yang kuat khususnya terkait dengan penanggulangan bencana dan pengurangan risiko bencana. Meski peraturan hukum yang secara spesifik mengatur tentang pengurangan risiko bencana belum ada, akan tetapi proses ke arah sana terus diusahakan melalui kegiatan yang erat kaitannya dengan penguatan kelembagaan dan pemberdayaan masyarakat. *Kedua*, Peningkatan Komitmen Stakeholder, kebijakan ini merupakan langkah strategis untuk merangkul, memberdayakan serta meningkatkan peran serta seluruh pelaku utama dalam Penanggulangan Bencana mulai dari Pemerintah, masyarakat (*civil society*) serta dunia usaha.

Komitmen dan peran pemerintah daerah tentang masalah kebencanaan ini diwujudkan dengan pembentukan BPBD kelas A, yang kepala pelaksanaanya dijabat eselon 2b sehingga bisa sejajar dengan SKPD lain. Pada tataran praktis, Pemerintah Daerah dan BPBD melalui kepala badan yang dijabat rangkap oleh Sekretaris Daerah mampu berperan sangat besar untuk membangun komitmen *stakeholder* khususnya di jajaran birokrasi. Hal ini sejalan dengan pendapat Tjokroamidjojo (1996 : 49) bahwa ciri-ciri dari suatu perencanaan pembangunan adalah adanya usaha untuk mencapai tujuan-tujuan pembangunan (*development objectives*) yang berkaitan dengan peranan pemerintah sebagai pendorong pembangunan (*agent of development*).

Pengaturan pelaku dan alokasi tugas dan kewenangan serta sumber daya yang tersedia.

BPBD Kabupaten Malang dibentuk pada tanggal 9 September 2011 melalui Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 dan Peraturan Bupati Nomor 25 Tahun 2011 tentang Organisasi Perangkat Daerah Badan Penanggulangan Bencana. Lembaga ini bertugas untuk merumuskan dan menetapkan kebijakan terhadap usaha penanggulangan bencana yang mencakup pencegahan dan mitigasi bencana, kesiapsiagaan, penanganan darurat, rehabilitasi serta rekonstruksi secara adil dan setara, serta melakukan pengoordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, dan

menyeluruh. Dan pada prakteknya di Kabupaten Malang, penyelenggaraan penanggulangan bencana berada pada Badan Lingkungan Hidup dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah. Tugas utamanya adalah melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah di bidang lingkungan hidup dan penanggulangan bencana daerah. Selain itu fungsi yang dijalankan melekat antara lingkungan hidup dan penanggulangan bencana dijalankan untuk perumusan kebijakan, pembinaan dan pelaksanaan tugas lainnya.

Untuk menjalankan tugas dan fungsi dari Badan Lingkungan Hidup dan Penanggulangan Bencana, diperlukan kerja sama dengan instansi dan institusi yang terkait penanggulangan bencana di Kabupaten Malang. Hal ini dikarenakan cakupan wilayah kerja yang sangat luas serta memerlukan koordinasi lintas sektoral dalam upaya penanggulangan bencana. Sementara itu berdasarkan RKPD Kabupaten Malang Tahun 2014 bahwa program dan kegiatan penanganan bencana secara spesifik tersebar di beberapa SKPD antara lain dapat dilihat pada Tabel berikut:

Tabel 1. Keterkaitan SKPD dalam Penanganan Bencana

No	Jenis Bencana	SKPD Terkait
1	Tanah Longsor	BLH, Dinas Kehutanan, Dinas Pertanian, Dinas Bina Marga
2	Banjir	Dinas Pengairan, Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang
3	Gempa bumi, tsunami, gerakan tanah, erupsi gunung berapi	Dinas ESDM, Dinas Kelautan dan Perikanan
4	Kekeringan	BLH, Dinas Kehutanan, Dinas Pertanian
5	Kebakaran Hutan	Dinas Kehutanan, Dinas Bina Marga, BLH

Sumber : RKPD Kabupaten Malang tahun 2014

Secara lebih rinci bentuk kerjasama lintas sektor dengan beberapa SKPD dan lembaga pemerintah lainnya yang terkait dijelaskan sebagai berikut: *pertama*, kerjasama dalam penyusunan Rencana Kontijensi yang melibatkan beberapa SKPD terkait. *Kedua*, Badan Meteorologi Klimatologi dan Geofisika (BMKG) Karangwates dan Pusat Vulkanologi Mitigasi Bencana Geologi (PVMBG) Bandung secara rutin dan berkala mengirimkan bulletin ataupun selebaran informasi tentang hasil kajiannya bahkan lembaga PVMBG Bandung memfasilitasi kegiatan Pelatihan Mitigasi Gerakan Tanah pada tahun 2013 dan rencananya di Tahun 2014 akan digelar Pelatihan Mitigasi Gunung Berapi. Institusi lain yang terlibat adalah: Palang Merah Indonesia (PMI), Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Taruna Siaga Bencana (TAGANA), Pramuka, Organisasi Amatir Radio Indonesia (ORARI), Radio Antar Penduduk Indonesia (RAPI), Badan Usaha Milik Negara maupun Swasta.

Hal di atas sejalan dengan konsep manajemen strategis yang dikemukakan oleh Nawawi (2005:148-149), karena di dalamnya terkandung aspek manajerial yang dilakukan BPBD yang salah satu tahapannya adalah menyusun perencanaan program dan kegiatan dalam kerangka mewujudkan visi dan misi penanggulangan bencana, serta upaya untuk mengalokasikan tugas dan kewenangan masing-masing instansi sesuai tupoksinya dengan memanfaatkan sumber daya yang ada dan melibatkan stakeholder terkait. Hal ini juga sesuai dengan konsep perencanaan menurut Soekartawi (1990 : 2) bahwa perencanaan sebenarnya merupakan suatu proses yang berkesinambungan dari waktu ke waktu dengan melibatkan kebijaksanaan (*policy*) dan pembuat keputusan berdasarkan sumberdaya yang tersedia dan disusun secara sistematis.

Identifikasi Risiko Bencana

Mengingat BPBD Kabupaten Malang terbentuknya relatif baru yaitu tanggal 9 September 2011, sehingga upaya identifikasi risiko bencana yang merupakan domain para ahli (*expert*) belum bisa dilaksanakan, hal ini juga terkaitnya minimnya anggaran, kurangnya sumber daya manusia yang ahli, keterbatasan fasilitas dan peralatan dan minimnya aspek teknis lainnya. Sehingga dengan mempertimbangkan beberapa aspek di atas, BNPB bekerjasama dengan ITB berupaya melakukan kajian risiko bencana yang selanjutnya tertuang dalam Rencana Penanggulangan Bencana Kabupaten Malang Tahun 2013 – 2017. Meskipun demikian untuk mengetahui risiko bencana di Kabupaten Malang berdasarkan hasil kajian dari berbagai sumber dapat disimpulkan sebagai berikut:

Tingkat Ancaman

Dalam rentang waktu selama 3 (tiga) tahun sejak berdirinya BPBD sampai sekarang baru melakukan inventarisasi peta rawan bencana dari berbagai sumber baik tertulis maupun non tertulis serta menganalisa ancaman berdasarkan pengalaman kejadian bencana yang pernah terjadi di Kabupaten Malang dengan tingkat frekwensi yang cukup sering. Berikut disajikan tabel analisa ancaman:

Tabel 2 Preferensi Wilayah Rawan Bencana Kabupaten Malang

No	Jenis Bencana Alam	Preferensi Wilayah
1	Banjir	Singosari, Tirtoyudo, Dampit, Sumawe, Bantur, Ampegading
2	Kekeringan	Kalipare, Pagak, Sumawe, Singosari, Poncokusumo, Donomulyo, Sumberpucung, Bantur, Gedangan
3	Tsunami	Donomulyo, Bantur, Gedangan, Sumawe, Tirtoyudo, Ampelgading
4	Putting Beliung	Semua wilayah Kabupaten Malang
5	Tanah Longsor	Kasembon, Ngantang, Pujon, Dampit, Tirtoyudo, Ampelgading, Donomulya, Wajak, Poncokusumo, Jabung
6	Gunung Berapi	Poncokusumo, Wajak, Dampit, Tirtoyudo, Ampelgading, Karangploso, Singosari, Lawang, Kasembon, Ngantang, Jabung
7	Gempa Bumi	Semua wilayah Kabupaten Malang

Sumber : Buku Profil BPBD Kabupaten Malang tahun 2014

Tingkat Kerentanan

Tingkat kerentanan khususnya di Kabupaten Malang dapat ditinjau dari: pertama, Kerentanan Fisik, dengan indikatornya dapat diuraikan dalam tabel berikut:

Tabel 3 Kerentanan Fisik

No	Indikator	Keterangan
1	Prosentase Kawasan Terbangun Tanah Tandus/Rusak	22,76 % (RKPD 2014) 1,54 % (RKPD 2014)
2	Jaringan Listrik Desa/Kelurahan	378 Desa dan 12 Kelurahan
3	Rasio Panjang Jalan baik dan rusak	$8.809,66 \text{ km} : 3.107 \text{ km} \times 100 = 35,27 \%$
4	Jaringan PDAM	74.755 sambungan

Sumber: RPJMD 2010 – 2015 dan RKPD 2014 (data diolah).

Kedua, Kerentanan Sosial, dengan indikatornya dapat diuraikan dalam tabel berikut:

Tabel 4 Kerentanan Sosial

No	Indikator	Keterangan
1	Penyanggah Masalah Kesejahteraan Sosial	6,15 % tahun 2012 (RKPD 2014)
2	Kepadatan Penduduk	704 jiwa / Km ² (RKPD 2014)
3	Laju Pertumbuhan Penduduk	0,85 % (RKPD 2014)
4	Prosentase Usia Balita - Tua	8,41 % - 11,19 %

Sumber: RPJMD 2010 – 2015 dan RKPD 2014 data diolah).

Ketiga, Kerentanan Ekonomi, dengan indikatornya dapat diuraikan dalam tabel berikut:

Tabel 6 Kerentanan Ekonomi

No	Indikator	Keterangan
1	Tingkat Kemiskinan	10,17 % tahun 2012 (RKPD 2014)
2	Tingkat Pengangguran	4,09 % tahun 2012 (RKPD 2014)
3	Desa Tertinggal	$51/390 \times 100 \% = 13,1 \%$ tahun 2012 (RKPD 2014)

Sumber: RPJMD 2010 – 2015 dan RKPD 2014 data diolah).

Keempat, Kerentanan Lingkungan, dengan indikatornya udara, tanah, air, flora dan fauna. Yang menjadi faktor kerentanan di Kabupaten Malang khususnya tanah dan air, dimana karena topografi perbukitan dan pegunungan dengan struktur yang tanah yang labil, curam maka rentan terjadinya bencana tanah longsor, sedangkan air, terutama di daerah Malang Selatan sangat minim sehingga rentan bahaya kekeringan. Sedangkan mengacu kepada RPJMD kerentanan yang menjadi masalah adalah kerusakan alam dan lingkungan seperti banjir, erosi, longsor, kerusakan hutan, kekeringan dan alih fungsi lahan.

Kelima, Kerentanan Kelembagaan, dengan indikatornya: tidak adanya sistem penanggulangan bencana, pemerintah yang buruk, dan tidak sinkronnya aturan yang ada. Dalam hal ini yang menjadi titik rentannya terletak pada belum adanya aturan yang khusus membahas program PRB, dan baru sebatas penanggulangan bencana yang bersifat umum khususnya yang menyangkut tanggap darurat dan pasca bencana serta belum sinkron dengan aturan perencanaan pembangunan dan rencana tata ruang wilayah.

Tingkat Kapasitas

Kapasitas merupakan tingkat kemampuan yang dimiliki individu maupun kelompok dalam rangka menghadapi bahaya atau ancaman bencana. Aspek kemampuan antara lain kebijakan, kesiapsiagaan, dan partisipasi masyarakat. Penilaian kemampuan dilakukan pada sumber daya orang per orang, rumah tangga, dan kelompok untuk mengatasi suatu ancaman atau bertahan atas dampak dari sebuah bahaya bencana. Pengukurannya dapat dilakukan berdasarkan aspek kebijakan, kesiapsiagaan, dan peran serta masyarakat.

Berdasarkan hasil kajian di RPB dapat disimpulkan bahwa tingkat kapasitas Kabupaten Malang untuk bencana letusan gunungapi adalah SEDANG. Sedangkan tingkat kapasitas RENDAH dimiliki oleh Kabupaten Malang terhadap bencana gelombang ekstrim dan abrasi, banjir, epidemi dan wabah penyakit, tanah longsor, tsunami, cuaca ekstrim, gempa bumi, kebakaran hutan dan lahan, serta kekeringan.

Tingkat Risiko

Tingkat risiko setiap jenis bencana yang berpotensi terjadi di Kabupaten Malang diperoleh berdasarkan gabungan tingkat kerugian dan tingkat kapasitas. Dari gabungan tingkat tersebut diperoleh tingkat risiko untuk setiap jenis bencana di Kabupaten Malang. Hasil dari tingkat risiko bencana dapat dilihat pada Tabel berikut:

Tabel 7 Tingkat Risiko Bencana Kabupaten Malang

NO	JENIS BENCANA	TINGKAT RISIKO
1.	BANJIR	TINGGI
2.	GELOMBANG EKSTRIM DAN ABRASI	TINGGI
3.	GEMPABUMI	TINGGI
4.	KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN	TINGGI
5.	KEKERINGAN	TINGGI
6.	EPIDEMI DAN WABAH PENYAKIT	SEDANG
7.	LETUSAN GUNUNGAPI	SEDANG
8.	CUACA EKSTRIM	TINGGI
9.	TANAH LONGSOR	TINGGI
10.	TSUNAMI	TINGGI

Sumber : RPB Kabupaten Malang Tahun 2013 - 2017

Hal di atas mendukung pernyataan Conyers dan Hills (1990 : 75 – 81) bahwa salah satu tahapan dalam proses perencanaan yaitu *Collect and Analysis Data*. Hal ini menjembatani antara tujuan dan sasaran perencanaan dan perumusan alternatif tindakan yang dirancang untuk mencapai tujuan dan sasaran. Ketersediaan data adalah masalah paling serius yang dihadapi para perencana di negara dunia ketiga. Dengan demikian ketersediaan data dan informasi yang tepat dan akurat sangat menunjang tindakan untuk mencapai tujuan dan sasaran.

Pilihan tindakan pengurangan risiko bencana

Sasaran

Meningkatkan kapasitas daerah serta pelaksanaan kegiatan-kegiatan pengurangan risiko bencana yang berpotensi di Kabupaten Malang membutuhkan sasaran yang tepat serta akurat. Pelaksanaan tersebut tertumpu kepada Pemerintah Kabupaten Malang yang terkait dengan penanggulangan bencana. Oleh karena itu, pemerintah diharapkan mampu menyikapi hal tersebut dengan baik.

Strategi

Saat ini, Pemerintah Kabupaten Malang terkendala dengan keterbatasan sumber daya dan kewenangan. Dengan keterbatasan tersebut maka Pemerintah Kabupaten Malang sangat perlu menyusun strategi yang dimuat dalam Rencana Penanggulangan Bencana Kabupaten Malang. Akan tetapi untuk menentukan strategi terkait pilihan tindakan khususnya pengurangan risiko bencana perlu kiranya dijabarkan apa saja yang menjadi kekuatan, kelemahan, tantangan dan ancaman BPBD sendiri selaku *leading sector* penanggulangan bencana yang muaranya didapat suatu formulasi dan strategi tentang pilihan tindakan yang dianggap urgen dan prioritas untuk dilaksanakan melalui analisis SWOT.

Dari hasil analisis SWOT di atas maka dapat disusun suatu strategi yang bisa dijalankan organisasi sebagai berikut: pertama, memperkuat kelembagaan yang terstruktur dari kabupaten, kecamatan, desa, RW sampai RT. Kedua, memperkuat aturan yang ada dan berupaya melahirkan aturan yang mendukung program pengurangan risiko bencana. Ketiga, memberi akses yang luas terhadap

keterlibatan lembaga di luar pemerintah melalui kerjasama dan kemitraan serta bersinergis dalam bentuk pelaksanaan program dan kegiatan serta mengakomodir penggalangan dana kebencanaan. Keempat, memperkuat sistem informasi dan komunikasi serta memberi akses informasi kebencanaan kepada seluruh lapisan masyarakat. Kelima, meningkatkan sinergitas program dan kegiatan, kerjasama dan koordinasi lintas sektor dan lintas wilayah administrasi dalam penanganan dan penyelenggaraan kegiatan kebencanaan. Dan keenam, memprioritaskan program pengurangan risiko bencana berbasis komunitas/masyarakat melalui upaya pemberdayaan dalam rangka meningkatkan kapasitas dan partisipasi aktif masyarakat.

Sedangkan berdasarkan RPB Kabupaten Malang 2013 – 2017 secara umum terdapat enam strategi penanggulangan bencana yang dibagi menjadi strategi generik dan strategi untuk setiap bencana. Strategi generik merupakan merupakan strategi yang berlaku untuk seluruh bencana, terdiri dari: pertama, Perkuatan Aturan dan Kapasitas Kelembagaan, kedua, Perencanaan Penanggulangan Bencana Terpadu dengan memperkuat sistem informasi dan publikasi kebencanaan daerah serta mengoptimalkan hasil Kajian Risiko Bencana untuk menyusun kebijakan dan perencanaan daerah dalam hubungan lintas batas wilayah administrasi. Ketiga, Penelitian, Pendidikan dan Pelatihan, keempat peningkatan Kapasitas dan Partisipasi Masyarakat dengan membangun akses media lokal terhadap publikasi upaya-upaya penanggulangan bencana daerah secara transparan serta mengoptimalkan kemitraan dalam penanggulangan bencana. Sedangkan strategi untuk setiap bencana terdiri dari: pertama, Perlindungan Masyarakat dari Bencana melalui upaya Pencegahan dan Mitigasi Bencana dan Kesiapsiagaan Bencana. Kedua, Penanganan Bencana

Kebijakan

Kebijakan prioritas penanggulangan bencana Kabupaten Malang adalah sebagai berikut: pertama, menjalin partisipasi dan desentralisasi komunitas melalui pembagian kewenangan dan sumber daya pada tingkat lokal. Kedua, membentuk dan memberdayakan forum/jaringan daerah khusus untuk pengurangan risiko bencana. Ketiga, menyelenggarakan sistem-sistem yang siap untuk memantau, mengarsipkan dan menyebar luas kan data potensi bencana dan kerentanan-kerentanan utama. Keempat, memperkuat Dokumen Kajian Risiko Daerah, mempertimbangkan risiko-risiko lintas batas guna menggalang kerjasama antar daerah untuk pengurangan risiko. Kelima, menyediakan informasi yang relevan mengenai bencana dan dapat diakses di semua tingkat oleh seluruh pemangku kepentingan (melalui jejaring, pengembangan sistem untuk berbagi informasi, dst). Keenam, menerapkan metode riset untuk kajian risiko multi bencana serta analisis manfaat-biaya (*cost benefit analysis*) yang selalu dikembangkan berdasarkan kualitas hasil riset. Ketujuh, mewujudkan rencana dan kebijakan bidang ekonomi dan produksi untuk mengurangi kerentanan perekonomian masyarakat. Kedelapan, menyusun rencana kontinjensi bencana yang berpotensi terjadi yang siap di semua jenjang pemerintahan, latihan reguler diadakan untuk menguji dan mengembangkan program-program tanggap darurat bencana. Kesembilan, menyediakan prosedur yang relevan untuk melakukan tinjauan pasca bencana terhadap pertukaran informasi yang relevan selama masa tanggap darurat.

Program dan Kegiatan

Program dan kegiatan disusun melalui proses musrenbang yang mengusung pendekatan Teknokratis, partisipatif, politis serta *top-down* dan *bottom up*. Secara makro alur/proses yang dilaksanakan melalui jalur musrenbang yang dimulai dari tingkat RT/RW/dusun, desa, kecamatan forum SKPD sampai kabupaten. Berdasarkan data rekapitulasi hasil musrenbang (Bappeda) bisa disimpulkan bahwa usulan dari masyarakat masih sangat minim, dan dominasi usulan terbesar adalah berhubungan dengan pembangunan fisik seperti jalan dan jembatan, bahkan usulan yang

berhubungan dengan mitigasi struktural yang berbentuk fisik sekalipun seperti pembuatan bangunan penahan longsor jalan dan perbukitan, tidak satu pun yang diusulkan. Minimnya partisipasi dan jumlah usulan tentang kebencanaan disebabkan banyak faktor, salah satunya kurangnya pengetahuan dan pemahaman tentang pentingnya penanggulangan bencana di kalangan masyarakat. Dengan demikian selama kurun waktu 2012 sampai dengan 2014 program dan kegiatan yang dilaksanakan di BPBD Kabupaten Malang masih bersifat *top down* dan merupakan hasil kajian birokrat (bersifat teknokratis). Dan ragam kegiatannya mengacu pada upaya pemberdayaan masyarakat dan peningkatan kapasitas. Adapun Kegiatan Forum SKPD yang dilaksanakan oleh beberapa SKPD terkait merupakan media untuk melakukan sinergi, sinkronisasi dan integrasi, ini merupakan akses positif bagi BPBD agar isu dan masalah kebencanaan khususnya bisa juga menjadi agenda penting dalam program dan kegiatan di SKPD lain yang terkait. Hal ini mengingatkan bahwa dalam menyusun suatu perencanaan, ada suatu proses pengambilan keputusan terhadap pilihan-pilihan tindakan untuk mencapai tujuan yang dikehendaki (Kartasasmita (1997:48).

Mekanisme kesiapan dan penanggulangan dampak bencana

Dalam konteks ini, BPBD selaku leading sektor penanggulangan bencana di daerah, dan salah satu fungsi dari koordinasi adalah berupaya menyusun suatu dokumen kontigensi sebagai bentuk kesiapsiagaan dalam menghadapi bencana yang akan dan mungkin terjadi, dalam proses penyusunannya BPBD mengundang beberapa SKPD terkait yang di dalamnya disampaikan maksud dan tujuan dari kegiatan dimaksud, dengan tujuan untuk menyamakan pandangan dan membangun komitmen bahwa penanggulangan bencana adalah tanggung jawab bersama, dan bersifat multi sektor dan berdampak pada seluruh proses pembangunan, dalam hal ini BPBD hanya bertindak sebagai koordinator. Kegiatan penyusunan kontigensi dimaksudkan sebagai sebuah mekanisme dan alokasi tugas dan peran dari sumber daya yang tersedia yang disiapkan ketika akan atau mungkin terjadinya bencana tertentu dan di daerah tertentu pula. Dan ketika bencana terjadi maka dokumen ini dijadikan pegangan sekaligus panduan oleh semua pihak yang terlibat selanjutnya mekanisme kinerja dari pelaksanaannya dievaluasi untuk kemudian dilakukan review dan reisi sehingga menghasilkan dokumen kontigensi hasil perbaikan

Secara ringkas skenario penanganan bencana di Kabupaten Malang yang melibatkan SKPD terkait serta mengacu pada buku profile BPBD Kabupaten Malang tahun 2014 dijelaskan sebagai berikut: pertama, Peringatan Dini, BPBD telah membekali Kasi Trantib/perangkat desa, relawan dan masyarakat yang hidup pada daerah rawan bencana. Kedua, Assesment, Tim assesment/Kaji Cepat BPBD telah dibekali dengan standar assesment yang berlaku sesuai dengan buku Petunjuk Assesment yang ada, yang meliputi Assesmen cepat, Detail assesment maupun Kontinue assesment. Ketiga, Pertolongan Pertama, Ketika merespon sebuah bencana BPB berusaha mencapai lokasi pada jam-jam pertama setelah terjadi bencana, dengan menurunkan Tim assesment, dan tim lainnya seperti PMI, Tagana, SAR, TNI Polri, termasuk tenaga medis. Keempat, Evakuasi, Membekali relawan dengan penguasaan prosedur dan teknik evakuasi darat, air maupun vertikal rescue. Kelima, Penampungan Darurat dan Dapur Umum, Tim tanggap darurat BPBD mempunyai kapasitas dapur umum untuk 5000 orang untuk satu kali masak, serta tenda pengungsi/pleton sebanyak 7 unit. Keenam, Pelayanan Kesehatan, BPBD melibatkan Dinas Kesehatan dalam pelayanan medis. Ketujuh, Pelayanan Air dan Sanitasi, BPBD melibatkan PDAM dan PMI yang mempunyai tenaga terlatih dalam pelayanan air dan sanitasi yang dapat digerakkan dalam setiap operasional bencana.

Tahapan di atas sangat mendukung konsep perencanaan yang dijelaskan oleh Manullang (1983 : 21) yaitu perencanaan sebagai penetapan apa yang harus dicapai, bila hal itu dicapai, dimana hal itu harus dicapai, bagaimana hal itu harus dicapai, siapa yang bertanggung jawab dan penetapan mengapa hal itu harus dicapai. Dan sekaligus sebagai fungsi dari perencanaan yaitu penyusunan prosedur serta penetapan kebijakan sebagaimana disampaikan oleh Allen (1958) dalam Manullang (1983 : 51).

Mikroskopik Penelitian (Studi Kasus di Kecamatan Pujon)

Dalam penelitian ini, penulis mengambil sampel (mikroskopik) daerah di Kecamatan Pujon dengan sampel Desa Bendosari dan Desa Sukomulyo. Hal ini mengacu pada hasil pengklasifikasian kecamatan kategori rawan bencana di kabupaten Malang dimana jalan raya Pujon sampai Kasembon serta Ampelgading sampai Turen termasuk kategori rawan I, yang setiap tahunnya mengalami bencana banjir lumpur, akibat luapan Kali Konto dan tanah longsor di sepanjang jalan karena berdekatan dengan tebing dan bukit yang rawan longsor.

Menurut beberapa sumber (Kasi Trantib Kecamatan Pujon, Kabid Pemantauan dan Pemulihan BLH Kabupaten Malang, Kades Bendosari dan Sekdes Sukomulyo) penyebab terjadinya banjir bandang dan tanah longsor diakibatkan pemanfaatan hutan produksi Perhutani yang bekerja sama dengan masyarakat sekitan hutan untuk menanam sayuran dengan sistem tumpangsari, akan tetapi mengabaikan prinsip-prinsip yang seharusnya ditaati antara lain: pertama, Sistem pengolahan lahan menggunakan pola/sistem arusan buka terasering, kedua, Perbandingan jumlah pohon tegakan tidak seimbang dengan luas lahan, dimana 1 hektar lahan hanya terdapat 10 pohon tegakan), ketiga, Upaya penggantian pohon tegakan yang dilakukan oleh Perhutani tidak didukung oleh Petani dengan alasan tertentu. Keempat, Daerah perbukitan dengan struktur lahan/tanah yang labil. Kelima, Semua arus longsor dan arus air hujan limpasan dari perbukitan sekitar bermuara ke kali konto yang lebar dan kedalamannya tidak sebanding dengan volume air hujan dan longsor tanah yang masuk.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa Keberadaan BPBD dominan berperan dan bertugas pada saat terjadi bencana (bersifat tanggap darurat/reaktif/kuratif) sedangkan yang bersifat pencegahan baru berperan dalam lingkup koordinasi dan sosialisasi kepada muspika dan kasi trantib kecamatan sedangkan kepada perangkat desa dan masyarakat masih sangat kurang. Kecermatan BPBD dalam menggali dan memanfaatkan potensi kearifan lokal masyarakat dalam penanggulangan bencana masih sangat minim sekalipun sudah jelas keberadaan dan peran KSB sangat pro aktif akan tetapi belum dirangkul untuk bersinergi dalam mensukseskan program PB khususnya PRB. Minimnya sosialisasi tentang keberadaan BPBD dan tupoksinya sebagai leading sektor PB kepada masyarakat sehingga beberapa perangkat desa yang belum familiar dengan keberadaan badan baru itu.

Faktor pendukung dan penghambat perencanaan penanggulangan bencana melalui pendekatan manajemen risiko

Faktor Pendukung

Pertama, Kebijakan dan Komitmen Pemerintah Daerah, legalitas penanggulangan bencana yang telah diterbitkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Malang sudah cukup mendukung, yang harus ditindaklanjuti adalah peraturan hukum tentang Pengurangan Risiko Bencana (PRB) yang berdasarkan arahan dari pusat nomenklaturinya dikenal sebagai Rencana Aksi Nasional Pengurangan Risiko Bencana (RAN PRB). Untuk mendukung penguatan kelembagaan dan peningkatan kapasitas SDM pegawai BPBD Kabupaten/Kota, pemerintah pusat (BNPB, BMKG,

PVMBG) dan pemerintah provinsi (BPBD Provinsi) telah banyak membuat kebijakan, program dan kegiatan yang dilaksanakan berupa fasilitasi, konsultasi dan pembekalan SDM dalam diklat, di bidang logistik, peranan pusat dan provinsi sangat besar juga, berupa bantuan kendaraan roda empat dan roda dua, juga peralatan lainnya yang mendukung, sedangkan dari provinsi adalah persediaan kebutuhan dasar seperti sembako. Disamping itu dalam upaya pemantapan penyelenggaraan penanggulangan bencana di daerah, Pada Tahun 2012, Kabupaten Malang telah difasilitasi oleh BNPB untuk menyusun dokumen Rencana Penanggulangan Bencana yang didukung konsultan dari pihak ketiga (perguruan tinggi, ITB), di dalamnya sudah memuat peta risiko dan kajian risiko bencana di Kabupaten Malang. Dan pada tahun 2014, BPBD Provinsi Jawa Timur bekerjasama dengan *Australia – Indonesia Facility for Disaster Reduction (AIFDR)*, LPBI – NU dan *Australia – Indonesia Partnership for Decentralisation (AIPD)* telah menyelenggarakan Lokakarya Penyusunan Rencana Kerja Program Peningkatan Kelembagaan BPBD Kabupaten dan lokakarya penyusunan renja. Di wilayah Jawa Timur sebagai pilot project –nya adalah Kabupaten Malang, Trenggalek, Sampang dan Situbondo.

Kedua, Kapasitas Sumber Daya dan Kelembagaan, Salah satu faktor pendukung agar perencanaan penanggulangan bencana berbasis manajemen risiko bisa dijadikan bahan pertimbangan atau terintegrasi dalam perencanaan pembangunan daerah adalah dengan cara meningkatkan komitmen publik melalui peningkatan kapasitasnya sumber daya dan kelembagaannya. Dan di bawah ini merupakan hasil dari program dan kegiatan yang telah dilaksanakan oleh bidang PK BPBD untuk mendukung misi tersebut di atas, diantaranya: Pembentukan Tim TRC, Pembentukan Desa Tangguh Bencana, Pembentukan Satgas Penanggulangan Bencana Desa dan Kecamatan, Pembentukan Tim BRC dan Sosialisasi Pena Sekolah

Ketiga, Potensi Daerah, Kabupaten Malang mempunyai potensi alam yang bisa dijadikan daerah pariwisata, di samping itu banyak investor yang menanamkan modal, hal ini terlihat dari banyaknya perusahaan besar yang didirikan/berlokasi di Kabupaten Malang. Secara logika hal ini merupakan potensi peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) jika dikelola secara optimal dan professional. Terkait upaya menggalang komitmen publik khususnya dalam penanggulangan bencana dan pengurangan risiko bencana, maka potensi ini bisa dijadikan asset untuk peningkatan anggaran (bersumber dari berbagai investasi) sedangkan potensi lain adalah dukungan dan kepedulian terhadap bencana cukup baik hal ini bisa dilakukan dengan cara membangun kemitraan dan memberdayakan masyarakat baik tenaga, pikiran, fasilitas pendukung lainnya serta dunia usaha melalui CSR (*Corporate Social Responsibility*).

Faktor Penghambat

Pertama, Dukungan dan Alokasi Anggaran, Berdasarkan kajian data sekunder dari RKPD Kabupaten Malang tahun 2014 dan Renja APBD 2014 bahwa anggaran kebencanaan khususnya di BPBD yang erat kaitannya dengan bidang Pencegahan dan Kesiapsiagaan yang mendukung program pengurangan risiko bencana hanya 26 % dari pagu anggaran BPBD, belanja rutin di sekretariat sebesar 43 %, sedangkan dana yang cukup besar dialokasikan untuk penanganan tanggap darurat dan pasca bencana sebesar 31 % ditambah dana siap pakai sebesar 1 Milyar dan dana tak terduga (yang berada di dinas pendapatan) sebesar 2,5 Milyar, hal ini memberi gambaran bahwa anggaran masih diprioritas untuk penanggulangan bencana pada saat dan pasca terjadinya bencana.

Kedua, Sumber Daya Aparatur BPBD, Sebagai badan baru jumlah pegawai di BPBD dirasakan masih kurang tidak sebanding dengan volume dan beban kerja yang diemban, padahal

idealnya pegawai yang ditempatkan di BPBD adalah pegawai yang mempunyai kompetensi khusus dan jumlahnya memadai, hal ini karena meskipun program dan kegiatan di BPBD masuk urusan social akan tetapi di bidang yang menangani tanggap darurat dan pasca bencana sangat dibutuhkan pegawai yang mempunyai kecakapan teknis. Belum lagi karena adanya unsur yang bersifat subyektif dan non teknis terkesan BPBD adalah tempat “buangan” pegawai dari SKPD lain tanpa mempertimbangkan kualitas, integritas dan kompetensi pegawai yang bersangkutan, alhasil imbasnya kepada tidak optimalnya kinerja pegawai tersebut.

Ketiga, Lemahnya Koordinasi, Sinkronisasi, Sinergi dan Konsistensi Program dan Kegiatan secara Vertikal dan Horizontal, Hal ini erat kaitannya dengan konsistensi dan kontinuitas suatu program dan kegiatan dari pusat, provinsi sampai ke daerah (kab/kota). Bahkan program dan kegiatan yang dilakukan oleh BPBD baru menyentuh level kecamatan dan hanya sedikit yang sampai ke desa-desa, itu pun hanya desa-desa rawan bencana kategori sangat tinggi. Hal ini berdampak terhadap pencapaian indikator kinerja suatu program/kegiatan, ini semua akibat dari ketidakjelasan pusat menjabarkan sasaran/tujuan dan *out comes* yang ingin dicapainya sehingga daerah agak kesulitan dalam mewujudkannya. Disamping itu upaya program pengurangan risiko bencana yang seharusnya didukung dengan program dan kegiatan PRB secara massif dari pusat dan provinsi, kenyataannya masih sangat minim, sehingga PRB hanya sebatas “jargon ‘ semata tanpa realisasi nyata. Banyak faktor yang melatarbelaknginya bahkan di tingkat pusat pun hal ini masih terjadi, lemahnya pemahaman dan kesadaran serta kepedulian terhadap masalah PRB menjadi faktor penentu sikap yang diambil pejabat terkait, hal ini pun diperparah dengan alokasi PRB di kementerian yang tidak merata, sehingga berdampak pada eksistensi kegiatan PRB itu sendiri, dan daerah pun terkena hal seperti ini. Koordinasi yang dilakukan tidak bersifat pro aktif, artinya *karena leading sektor* PB adalah BPBD sehingga inisiatif baru dari BPBD sedangkan SKPD lain masih bersikap pasif, adanya kegiatan PB yang berada secara khusus di SKPD lain berdasarkan pertimbangan sesuai dengan tupoksinya, juga menjadi pemicu timbulnya ego sektoral sehingga kegiatan yang dilakukan bersifat parsial, tidak sinergis dan sinkron sehingga dampaknya integrasi PRB dalam perencanaan pembangunan menjadi pekerjaan yang cukup sulit untuk direalisasikan.

Keempat, Belum Adanya Produk Hukum dan Forum Khusus tentang Pengurangan Risiko Bencana. Arahan yang bersifat mendesak dari pusat ke daerah terkait pengurangan risiko bencana adalah dengan segera mengeluarkan peraturan hukum dan pembentukkan *platform* PRB. Dan Pemda Kabupaten Malang belum membuat suatu kebijakan untuk membuat peta risiko bencana berikut kajiannya, bahkan dokumen RPB yang telah difasilitasi oleh BNPB pun tidak serta merta dijadikan rujukan oleh seluruh pemangku kepentingan dalam penyelenggaraan PB, padahal dokumen ini bisa dijadikan rujukan pula untuk pengarusutamaan PRB dalam dokumen perencanaan pembangunan daerah.

Kelima, Minimnya Peran dan Partisipasi Masyarakat, Kecenderungan ini bisa terlihat melalui mekanisme pelaksanaan musrenbang, dimana jumlah usulan yang masuk masih minim dan cenderung dominan pada usulan pembangunan fisik seperti jalan, jembatan dan drainase. Padahal dalam PB dikenal istilah mitigasi struktural yaitu suatu bangunan penahan tanah longsor atau pemasangan bronjong kawat di daerah rawan longsor, abrasi pantai dan erosi sepanjang sungai, akan tetapi hal ini pun belum diusulkan. Partisipasi aktif mereka dalam akses lain pun seperti melalui media dan forum juga masih minim, hanya forum yang peduli pada saat terjadi bencana saja, itu pun jumlahnya masih sedikit. Padahal website dan email Kabupaten Malang khususnya BPBD sudah bisa diakses, akan tetapi tidak efektif juga, dalam hal ini partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan masih sangat pasif. Sehingga perlu ada upaya pendampingan dan fasilitasi agar ruang dan akses partisipasi bagi masyarakat bisa tersalurkan.

Tantangan ke depan perencanaan penanggulangan bencana melalui pendekatan manajemen risiko dapat dipertimbangkan sebagai bahan kajian perencanaan pembangunan Sinergitas dan Konsistensi Peraturan

Tantangan ke depan agar perencanaan penanggulangan bencana khususnya pengurangan risiko bencana bisa dipertimbangkan/terintegrasi dalam perencanaan pembangunan daerah yang paling utama adalah mensinergikan antara peraturan penanggulangan bencana dengan peraturan perencanaan pembangunan serta peraturan lain yang terkait yaitu peraturan tentang kelembagaan dan rencana tata ruang wilayah. Secara operasional, mengacu pada peraturan-peraturan di atas untuk bisa dikatakan sinergi dan konsisten, maka perlu dikaji lebih lanjut melalui upaya penyandingan dengan hasil kesimpulan yang didapat sebagai berikut: Pertama, Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Daerah Kabupaten Malang Tahun 2010-2015 : Sudah mencantumkan daerah rawan bencana Penekanan pada mitigasi structural, Masalah kebencanaan bukan urusan wajib. Kedua, Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 7 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan daerah Kabupaten Malang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah : BPBD sudah masuk dalam organisasi sebagai lembaga lain, Sudah diatur tentang struktur organisasi dan tupoksinya. Ketiga, Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 3 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Malang : Sudah mencantumkan daerah rawan bencana, Sudah mengatur strategi penanganan kawasan rawan bencana.

Pada hakikatnya pemerintah Kabupaten Malang sudah menunjukkan komitmen yang cukup baik meskipun belum dikatakan sempurna. Kekurangannya terletak pada belum adanya rujukan legal integrasi pengurangan risiko bencana, hal ini berdampak pada tidak adanya upaya konkrit untuk membuat peta risiko bencana dan dokumen kajian risiko bencana, yang ada baru sebatas membahas kawasan rawan bencana dan penanganan bencana pada saat pra, saat dan pasca bencana. Dampak yang lebih khusus, bahwa PRB belum menjadi arus utama dalam penganggaran di SKPD terkait. Di samping itu karena urusan PRB tidak masuk dalam PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan dan PP Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah sebagai urusan wajib daerah, inilah yang kemudian disinyalir sebagai kendala pemerintah daerah untuk memasukan urusan PRB menjadi urusan wajib daerah.

Lebih lanjut untuk mendukung sinergitas dan konsistensi pelaksanaan kedua peraturan di atas dari tingkat pusat sampai ke daerah adalah membangun koordinasi dengan *stakeholder* terkait, dengan mempertimbangkan bahwa ada unsur sentralisasi dan desentralisasi yang dijalankan dalam proses pembangunan yang melibatkan institusi pusat maupun daerah seperti yang disampaikan Riyadi dan Bratakusumah (2004 : 312), Hal ini sesuai dengan yang diungkapkan Kartasmita (1997:61) bahwa koordinasi diupayakan agar pembangunan yang dilaksanakan dalam berbagai sektor dan oleh berbagai badan serta di berbagai daerah berjalan serasi dan menghasilkan sinergi.

Integrasi Pengurangan Risiko Bencana dalam Perencanaan Pembangunan

Dalam Perda Nomor 4 Tahun 2011 tentang Penanggulangan Bencana dinyatakan pada pasal 32 ayat 5 : Pemerintah Daerah dalam waktu tertentu meninjau dokumen perencanaan penanggulangan bencana secara berkala. Dengan demikian ruang untuk merubahnya telah mendapat legalitas untuk dilaksanakan, sangat disayangkan jika dokumen yang telah menghabiskan anggaran Negara yang tidak sedikit sama sekali tidak memberikan manfaat yang optimal. Dalam tataran praktis, untuk meretas jalan menuju tujuan di atas, BPBD telah melakukan Strategi integrasi

PRB dalam kebijakan perencanaan pembangunan melalui 4 aras strategi berdasarkan pendapat Zakiyyah dkk (2010) antara lain:

Pertama, Sistemik, BPBD Kabupaten Malang dalam perjalanannya, meskipun baru 3 tahun berdiri telah melakukan beberapa kegiatan dalam rangka penguatan kapasitas, kelembagaan dan komitmen public, diantaranya yaitu mengajukan draft Perbup Manajemen Bencana dan membentuk Tim TRC yang anggotanya merupakan pejabat di masing-masing SKPD. Kedua, Prosedural, Pada saat ini yang sedang sudah dilakukan adalah pembuatan draft Renstra SKPD yang difasilitasi oleh LPBI NU, AIFDR, AIFD serta Bappeda bidang Statistik dan Perencanaan. Hal ini diharapkan bahwa konten dari renstra yang memetakan risiko bencana sebagai salah satu basis informasinya.

Ketiga, Kelembagaan, Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Penanggulangan Bencana, bahwa secara *ex officio*, BPBD dipimpin oleh Sekretaris Daerah, dengan demikian dalam hal ini sekda bisa memegang peranan penting dalam rangka sosialisasi keberadaan BPBD dan selalu komitmen menyampaikan dalam setiap kesempatan bahwa untuk efektif dan efisiennya tujuan pembangunan daerah maka program-program penanggulangan bencana dan pengurangan risiko bencana bisa sinergi, sinkron dan terintegrasi dalam perencanaan program dan kegiatan setiap SKPD, lebih lanjut bisa terintegrasi dalam perencanaan pembangunan daerah, seperti dalam RPJPD, RPJMD dan RKPD. Selain itu peran sekda sangat besar dan berdampak pada solidnya koordinasi dan komitmen dari SKPD terkait dan meningkatnya jumlah anggaran kebencanaan tiap tahun. Di samping itu di saat tanggap darurat fungsi komando yang diemban oleh BPBD sangat berperan penting untuk menggerakkan seluruh komponen pemerintah dan masyarakat untuk berpartisipasi di dalamnya, keterlibatan yang sedemikian solid di saat seperti ini harapannya bisa berlanjut pada saat tidak terjadi bencana sehingga proses pembangunan yang cenderung parsial dan ego sektoral sedikit demi sedikit bisa terkikis. Hanya kekurangannya terletak pada sinergitas program dan kegiatan dengan SKPD terkait masih bersifat “sampingan” karena masih ada tupoksi lain yang menurut pandangan SKPD lebih utama.

Keempat, Perilaku, Salah satu upaya untuk mengefektifkan strategi ini adalah melalui upaya advokasi, yaitu suatu aktivitas yang dilakukan sebagai aksi-aksi sosial, politik, dan kultural yang dilakukan secara sistematis, terencana, dan dilakukan secara kolektif dengan melibatkan berbagai strategi termasuk *lobby*, kampanye, bangun koalisi, tekanan aksi massa serta penelitian yang ditujukan untuk mengubah kebijakan dalam rangka melindungi hak-hak rakyat dan menghindari bencana alam dan buatan manusia. Keterlibatan pejabat politis tentang PRB untuk saat ini, menurut beberapa sumber adalah bupati yang mempunyai andil dan berpengaruh sangat besar, sehingga pendekatan persuasif yang dilakukan BPBD lebih mengarah kepada bupati baik secara langsung maupun melalui sekda.

Dan efektifnya tujuan di atas tidak terlepas dari dukungan dan partisipasi semua pihak (pemerintah, masyarakat dan dunia usaha). Menurut Tjokroamidjojo (1989 : 210) bahwa keberhasilan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan tergantung dengan adanya keterlibatan aktif masyarakat. Perencanaan pembangunan dapat merangsang dan memperluas keterlibatan aktif apabila benar-benar mencerminkan dan ditujukan untuk mencapai tujuan-tujuan sesuai dengan kepentingan masyarakat. Hal ini juga sesuai dengan prinsip-prinsip perencanaan pembangunan menurut Prasetyo (2004 : 55-59) yaitu perlu adanya Partisipasi, bahwa masyarakat diikutsertakan dalam proses yang menghasilkan *publik good and services* dengan mengembangkan pola kemitraan dan kebersamaan, dan bukan semata-mata dilayani. Untuk itulah kemampuan masyarakat harus diperkuat (*empowering rather than serving*), kepercayaan masyarakat harus meningkat, dan kesempatan masyarakat untuk berpartisipasi harus ditingkatkan. Juga Kemitraan di antara ketiga aktor tersebut di atas.

Alternatif Pemikiran Baru tentang perencanaan penanggulangan bencana melalui pendekatan manajemen risiko dapat dipertimbangkan sebagai bahan kajian perencanaan pembangunan secara umum, meliputi :

Mengacu kepada proses perencanaan, faktor pendukung dan penghambatnya serta tantangan ke depan, maka perlu kiranya penulis mendesign suatu kerangka pikir untuk lebih memperjelas arah dari tujuan perencanaan penanggulangan bencana melalui (berbasis) pendekatan manajemen risiko dalam kerangka tujuan yang lebih makro yaitu terintegrasinya PRB dalam dokumen perencanaan pembangunan daerah (RPJPD, RPJMD dan RKPD) juga mampu mengarusutamakan PRB dalam setiap kegiatan pembangunan dan kehidupan masyarakat. Di samping itu alternatif pemikiran baru tersebut di atas dibangun melalui analisis berdasarkan konsep *New Public Management (NPM)*, Tantangan Manajemen pada abad ke 21, Manajemen Bencana dan Manajemen Risiko serta kesesuaian dengan prioritas pembangunan yaitu pengelolaan lingkungan hidup dan penanggulangan bencana.

Pada tataran praktis mengacu pada konsep NPM (Dendhart and Dendhart, 2003), BPBD dan BLH sebagai penanggungjawab penanggulangan bencana dan pengelolaan lingkungan hidup hendaknya membangun kinerja dan performance kerja serta menekankan pada kualitas, misi dan nilai-nilai yang hendak dicapai berlandaskan aspek efisien, efektif dengan memanfaatkan kemajuan ilmu dan teknologi serta memberi perhatian terhadap akses dan ruang partisipasi masyarakat dalam berbagai aspek, menekankan *social learning* dalam pelayanan publik dan evaluasi kinerja secara kontinu sehingga menghasilkan konsep dan rencana pembangunan kebencanaan yang berwawasan lingkungan sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat.

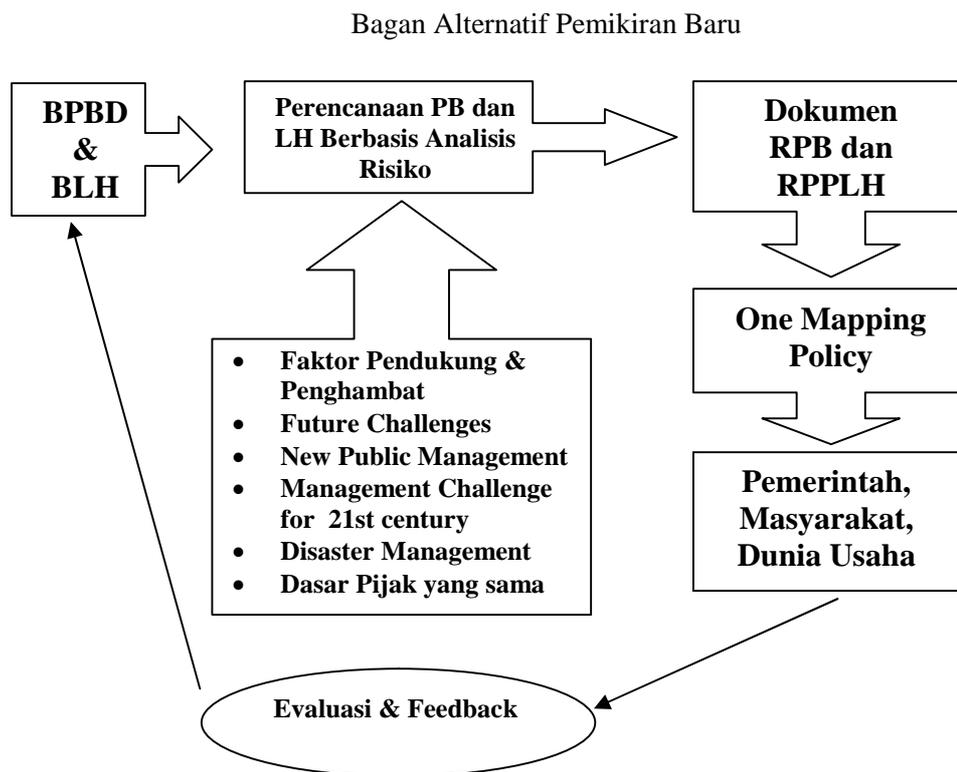
Sementara itu mengacu pada konsep *management challenges for the 21st century* (Drucker, 1999) bahwa untuk manajemen publik diperlukan 6 (enam) pendekatan yaitu paradigma manajemen baru, strategi baru, pemimpin perubahan, tantangan informasi, produktivitas pegawai berbasis pengetahuan serta kemampuan mengelola diri sendiri. Pada tataran praktis mengacu pada konsep ini yaitu bagaimana menerapkan konsep manajemen yang titik tekannya pada organisasi dengan pemimpin yang dinamis dan visioner, juga menyangkut pada orang atau individu yang ada di dalamnya dengan memberi perhatian pada bagaimana mengelola dirinya sendiri sehingga menghasilkan produktivitas kerja yang didasarkan pada pengetahuan yang dimilikinya, serta mempertimbangkan aspek luar yang berpengaruh diantaranya aspek sosial, ekonomi, dan politik berlandaskan pada 5 (lima) kepastian baru di samping mampu mengelola data dan informasi yang ada dan mampu beradaptasi dan mengantisipasi tantangan informasi yang sangat cepat berubah.

Terakhir, BPBD dan BLH sebagai penanggung jawab penanggulangan bencana dan pengelolaan lingkungan hidup hendaknya lebih instens melakukan sinergi dalam memahami hakikat bencana dan implementasi program dan kegiatan yang mendukungnya dengan mengacu kepada beberapa aspek yang bisa dijadikan pijakan yang sama untuk menyatukan dan menyelaraskan langkah para pelaku LH dan pelaku PB di bidang kebencanaan (Pristiyanto, 2014) yaitu warga negara Indonesia sebagai fokus perhatian, adanya perangkat analisis umum yaitu analisis risiko, perencanaan pembangunan LH dan PB yang memandatkan pemerintah pusat dan daerah agar pembuat perencanaan di bidang lingkungan hidup ataupun penanggulangan bencana serta perangkat analisis perencanaannya, yang didukung pendanaan, kelembagaan, integrasi LH dan PB dalam rencana tata ruang serta peran serta masyarakat.

Dengan demikian diharapkan dengan adanya sinergitas ini bisa berdampak pada pencapaian visi, misi dan tujuan kedua organisasi publik tersebut yang dilandasi dengan prinsip efisiensi, efektif, kinerja yang optimal, hilangnya ego sektoral, serta pemahaman yang sama terhadap bencana dan risiko yang ditimbulkannya. Hasil akhir dari tahapan ini adalah adanya satu

peta kebijakan (*one mapping policy*) sebagai dasar/pedoman dan rujukan bagi semua komponen/aktor (pemerintah, masyarakat dan dunia usaha). Dan sebagai sebuah sistem perlu adanya umpan balik sebagai evaluasi bagi BPBD dan BLH untuk menyempurnakan kinerja dan hasil pencapaiannya (*outcomes*).

Dari uraian di atas diperoleh kesimpulan bahwa alternatif pemikiran baru dalam hal ini adalah adanya perluasan pemahaman tidak hanya PB akan tetapi menyangkut bidang LH sebagai wujud sinergi antara kedua pelaku penanggungjawab PB dan LH dan juga mendukung prioritas pembangunan ke-9, sehingga perencanaan berbasis perangkat analisis umum yang dihasilkan dapat dipertimbangkan sebagai bahan kajian dalam perencanaan pembangunan di daerah selanjutnya dapat diringkas dalam bagan sebagai berikut :



Sumber : Hasil Penelitian dan Studi Pustaka (Diolah)

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian di atas maka dapat disimpulkan bahwa tahapan dalam proses perencanaan penanggulangan bencana melalui pendekatan manajemen risiko dimaksudkan sebagai media dan wacana untuk mengintegrasikan semangat PRB dalam perencanaan pembangunan daerah serta mendapatkan dukungan dan keterlibatan aktif dari seluruh komponen, dan untuk mewujudkannya melalui upaya mensinergikan beberapa peraturan terkait dan upaya advokasi persuasif dari berbagai pihak kepada stakeholder terkait.

Untuk merancang kerangka pikir agar perencanaan PB berbasis MRB bisa terintegrasi dalam perencanaan pembangunan daerah adalah dengan mengidentifikasi faktor penghambat dan pendukungnya, mendidentifikasi tantangan ke depan serta melakukan telaah pustaka sesuai tema

terkait agar dihasilkan alternatif pemikiran baru yang realistis sesuai fakta di lapangan dan penyempurnaan berlandaskan konsep dan teori yang mendukung.

DAFTAR RUJUKAN

- Allen, Louis. 1958. *Management and Organization*. New York: McGraw. Dikutip dari :
Manullang, M. (1983). *Dasar-Dasar Manajemen*. , Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Conyers, Diana & Peter Hills. 1990. *An Introduction to Development Planning in The Third World*.
New York: John Wiley dan Sons.
- Denhardt, Jante V & Robert B. Denhardt. 2003. *The New Public Service: Serving, Not Steering*.
New York: M.E.Sharpe, Armonk
- Drucker, Peter. 1999. *Management Challenges for the 21st Century*. New York: Harperbusiness.
- Hannigan, J. 2012. *Disasters Without Borders: The International Politics of Natural Disasters*.
UK: Polity Press. Dikutip dari : Ma'arif, Syamsul. (2013) *Bencana dan Pembangunan
Tantangan Indonesia Dewasa Ini*. Majalah Gema BNPB Vol. 4 No. 2 September, hal 55-61.
- Kartasasmita, Ginanjar. 1997. *Administrasi Pembangunan, Perkembangan Pemikiran dan
Praktiknya di Indonesia*. Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia.
- Ma'arif, Syamsul. 2013. *Bencana dan Pembangunan Tantangan Indonesia Dewasa Ini*. Majalah
Gema BNPB Vol. 4 No. 2 September, hal 55-61.
- , 2012. *Pikiran dan Gagasan Penanggulangan Bencana di Indonesia*, Jakarta: BNPB.
- Manullang, M. 1983. *Dasar-Dasar Manajemen*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Nawawi, Hadari. 2005. *Manajemen Strategik*. Yogyakarta: Gadjah Mada Pers
- Nurjanah, R. Sugiharto, Dede Kuswanda, Siswanto BP dan Adikoesoemo. 2012. *Manajemen
Bencana*. Bandung: Alfabeta.
- Pemerintah Kabupaten Malang. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Menengah Daerah
(RPJMD) Kabupaten Malang Tahun 2010 – 2015.
- , Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 3 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang
Wilayah.
- , Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Penanggulangan
Bencana.
- , Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 7 Tahun 2008 tentang Perencanaan
Pembangunan Daerah.
- Pemerintah Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang
Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana
- , Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana
- Prasetyo, Hadi. 2004. *Bunga Rampai Perencanaan Pembangunan di Era Otonomi Daerah*.
Surabaya: Detail Print.
- Pristiyanto, Djuni. 2014. *Bencana Ekologis: Perspektif Pelaku LH dan Pelaku PB*. MPBI. Diakses
dari: <http://id.linkedin.com/pub/djuni-pristiyanto/35/811/ab4>. pada tanggal 12 Desember
2014
- Riyadi, Bratakusumah & Deddy Supriady. 2004. *Perencanaan Pembangunan Daerah : Strategi
Menggalang Potensi dalam Mewujudkan Otonomi Daerah*. Gramedia Jakarta: Pustaka Utama.
- Soekartawi. 1990. *Prinsip Dasar Perencanaan Pembangunan*. Jakarta : Rajawali.
- Sri W., Agustinus. 1987. *Manajemen Strategik: Pengantar Proses Berpikir Strategis*, , Jakarta:
Binarupa Aksara.

- Sudibyakto. 2011. *Manajemen Bencana Di Indonesia Kemana?.* Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Tjokroamidjojo, Bintoro. 1986. *Pengantar Administrasi Pembangunan.* Jakarta: PT Gunung Agung.
- . 1996. *Perencanaan Pembangunan.* Jakarta: PT Gunung Agung.
- Zakiah, Sunarja, Rinto A., Eko Budi M., Didik S. Mulyana. 2010. *Meredam Risiko Bencana : Upaya Integrasi PRB Dalam Perencanaan dan Penganggaran Daerah.* Yogyakarta: IDEA.