

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Bencana**

##### **2.1.1 Pengertian Umum Bencana**

Bencana dapat didefinisikan dalam berbagai arti baik secara normatif maupun pendapat para ahli. Menurut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007, bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam atau faktor non alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda dan dampak psikologis.

Pengertian bencana dalam Kepmen Nomor 17/kep/Menko/Kesra/x/95 adalah sebagai berikut : Bencana adalah Peristiwa atau rangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam, manusia, dan atau keduanya yang mengakibatkan korban dan penderitaan manusia, kerugian harta benda, kerusakan lingkungan, kerusakan sarana prasarana dan fasilitas umum serta menimbulkan gangguan terhadap tata kehidupan dan penghidupan masyarakat.

Menurut **Departemen Kesehatan RI (2001)**, definisi bencana adalah peristiwa atau kejadian pada suatu daerah yang mengakibatkan kerusakan ekologi, kerugian kehidupan manusia, serta memburuknya kesehatan dan pelayanan kesehatan yang bermakna sehingga memerlukan bantuan luar biasa dari pihak luar.

Sedangkan definisi bencana (*disaster*) menurut **WHO (2002)** adalah setiap kejadian yang menyebabkan kerusakan, gangguan ekologis, hilangnya nyawa

manusia, atau memburuknya derajat kesehatan atau pelayanan kesehatan pada skala tertentu yang memerlukan respon dari luar masyarakat atau wilayah yang terkena.

Menurut Asian Disaster Reduction Center (2003) yang dikutip Wijayanto (2012), Bencana adalah suatu gangguan serius terhadap masyarakat yang menimbulkan kerugian secara meluas dan dirasakan baik oleh masyarakat, berbagai material dan lingkungan (alam) dimana dampak yang ditimbulkan melebihi kemampuan manusia guna mengatasinya dengan sumber daya yang ada. Lebih lanjut, menurut Parker (1992) dalam dikutip Wijayanto (2012), bencana adalah sebuah kejadian yang tidak biasa terjadi disebabkan oleh alam maupun ulah manusia, termasuk pula di dalamnya merupakan imbas dari kesalahan teknologi yang memicu respon dari masyarakat, komunitas, individu maupun lingkungan untuk memberikan antusiasme yang bersifat luas.

**Menurut Coburn, A. W. dkk. 1994.** Di dalam UNDP mengemukakan bahwa : Bencana adalah Satu kejadian atau serangkaian kejadian yang member meningkatkan jumlah korban dan atau kerusakan, kerugian harta benda, infrastruktur, pelayanan-pelayanan penting atau sarana kehidupan pada satu skala yang berada di luar kapasitas norma.

Sedangkan **Heru Sri Haryanto (2001 : 35)** Mengemukakan bahwa: Bencana adalah Terjadinya kerusakan pada pola pola kehidupan normal, bersipat merugikan kehidupan manusia, struktur sosial serta munculnya kebutuhan masyarakat.

Sehingga dapat disimpulkan dari beberapa pengertian bencana diatas, bahwa pada dasarnya pengertian bencana secara umum yaitu suatu kejadian atau

peristiwa yang menyebabkan kerusakan berupa sarana prasana maupun struktur sosial yang sifatnya mengganggu kelangsungan hidup masyarakat.

### **2.1.2 Jenis-Jenis dan Faktor Penyebab Bencana**

Menurut Undang-undang No. 24 Tahun 2007, bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam atau faktor non alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.

#### **A. Jenis-jenis Bencana**

Jenis-jenis bencana menurut Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang penanggulangan bencana, yaitu:

- a) 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;
- b) Bencana non alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa non alam antara lain berupa gagal teknologi, gagal modernisasi, dan wabah penyakit;
- c) Bencana sosial adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa yang disebabkan oleh manusia yang meliputi konflik sosial antar kelompok atau antar komunitas masyarakat.
- d) Kegagalan Teknologi adalah semua kejadian bencana yang diakibatkan oleh kesalahan desain, pengoperasian, kelalaian dan kesengajaan, manusia dalam penggunaan teknologi dan atau industri yang menyebabkan pencemaran, kerusakan bangunan, korban jiwa, dan kerusakan lainnya.

## B. Faktor Penyebab Terjadinya Bencana

Terdapat 3 (tiga) faktor penyebab terjadinya bencana, yaitu : (1) Faktor alam (*natural disaster*) karena fenomena alam dan tanpa ada campur tangan manusia. (2) Faktor non-alam (*nonnatural disaster*) yaitu bukan karena fenomena alam dan juga bukan akibat perbuatan manusia, dan (3) Faktor sosial/manusia (*man-made disaster*) yang murni akibat perbuatan manusia, misalnya konflik horizontal, konflik vertikal, dan terorisme.

Secara umum faktor penyebab terjadinya bencana adalah karena adanya interaksi antara ancaman (*hazard*) dan kerentanan (*vulnerability*). Ancaman bencana menurut Undang-undang Nomor 24 tahun 2007 adalah “Suatu kejadian atau peristiwa yang bisa menimbulkan bencana”. Kerentanan terhadap dampak atau risiko bencana adalah “Kondisi atau karakteristik biologis, geografis, sosial, ekonomi, politik, budaya dan teknologi suatu masyarakat di suatu wilayah untuk jangka waktu tertentu yang mengurangi kemampuan masyarakat untuk mencegah, meredam, mencapai kesiapan, dan menanggapi dampak bahaya tertentu” (MPBI, 2004:5).<sup>1</sup>

### 2.1.3 Manajemen Bencana

Manajemen bencana adalah suatu proses dinamis, berlanjut dan terpadu untuk meningkatkan kualitas langkah-langkah yang berhubungan dengan observasi dan analisis bencana serta pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan, peringatan dini, penanganan darurat, rehabilitasi dan rekonstruksi bencana. (UU 24/2007).

Manajemen bencana menurut Nurjanah (2012:42) sebagai Proses dinamis tentang bekerjanya fungsi-fungsi manajemen bencana seperti *planning, organizing,*

---

<sup>1</sup> Nurjanah,dkk. 2012. Manajemen Bencana. Bandung. ALFABETA. hlm 20-21.

*actuating*, dan *controlling*. Cara kerjanya meliputi pencegahan, mitigasi, dan kesiapsiagaan tanggap darurat dan pemulihan.

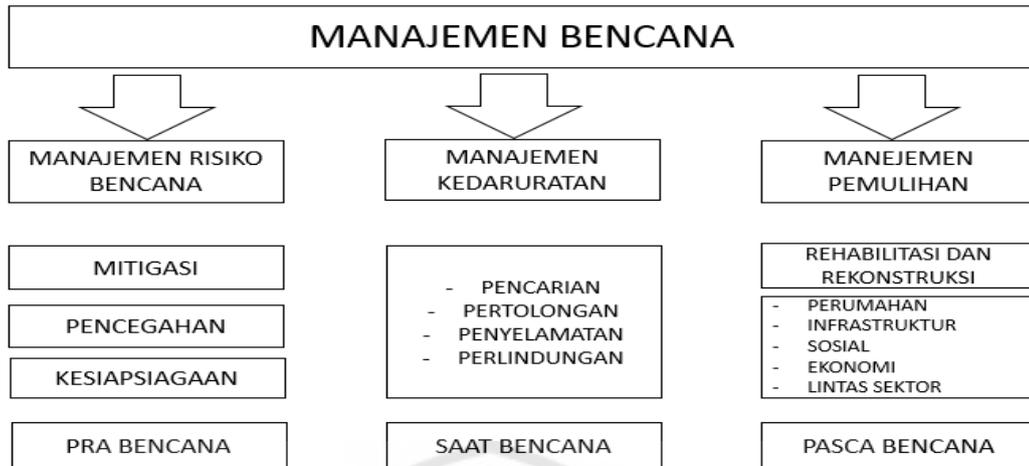
Manajemen bencana menurut (*University British Columbia*) ialah proses pembentukan atau penetapan tujuan bersama dan nilai bersama (*common value*) untuk mendorong pihak-pihak yang terlibat (*partisipan*) untuk menyusun rencana dan menghadapi baik bencana potensial maupun aktual.

Adapun tujuan manajemen bencana secara umum adalah sebagai berikut:

(1) Mencegah dan membatasi jumlah korban manusia serta kerusakan harta benda dan lingkungan hidup; (2) Menghilangkan kesengsaraan dan kesulitan dalam kehidupan dan penghidupan korban; (3) Mengembalikan korban bencana dari daerah penampungan/ pengungsian ke daerah asal bila memungkinkan atau merelokasi ke daerah baru yang layak huni dan aman; (4) Mengembalikan fungsi fasilitas umum utama, seperti komunikasi/ transportasi, air minum, listrik, dan telepon, termasuk mengembalikan kehidupan ekonomi dan sosial daerah yang terkena bencana; (5) Mengurangi kerusakan dan kerugian lebih lanjut; (6) Meletakkan dasar-dasar yang diperlukan guna pelaksanaan kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi dalam konteks pembangunan.

Secara umum manajemen bencana dapat dikelompokkan menjadi 3 tahapan dengan beberapa kegiatan yang dapat dilakukan mulai dari pra bencana, pada saat tanggap darurat, dan pasca bencana.

**Gambar 2.1** Manajemen Bencana



Sumber : UU Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana

1. Tahap Pra Bencana (mencangkup Kegiatan pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan, dan peringatan dini).

a Pencegahan (*prevention*)

Upaya yang dilakukan untuk mencegah terjadinya bencana (jika mungkin dengan meniadakan bahaya). Misalnya : Melarang pembakaran hutan dalam perladangan, Melarang penambangan batu di daerah yang curam, dan Melarang membuang sampah sembarangan.

b. Mitigasi Bencana (Mitigation)

Mitigasi adalah serangkaian upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana. Kegiatan mitigasi dapat dilakukan melalui a) pelaksanaan penataan ruang; b) pengaturan pembangunan, pembangunan infrastruktur, tata bangunan; dan c) penyelenggaraan pendidikan,

penyuluhan, dan pelatihan baik secara konvensional maupun modern (UU Nomor 24 Tahun 2007 Pasal 47 ayat 2 tentang Penanggulangan Bencana).<sup>2</sup>

c. Kesiapsiagaan (*Preparedness*)

Serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mengantisipasi bencana melalui pengorganisasian serta melalui langkah yang tepat guna dan berdaya guna. Beberapa bentuk aktivitas kesiapsiagaan yang dapat dilakukan antara lain:

a) penyusunan dan uji coba rencana penanggulangan kedaruratan bencana; b) pengorganisasian, pemasangan, dan pengujian sistem peringatan dini; c) penyediaan dan penyiapan barang pasokan pemenuhan kebutuhan dasar; d) pengorganisasian, penyuluhan, pelatihan, dan gladi tentang mekanisme tanggap darurat; e) penyiapan lokasi evakuasi; f) penyusunan data akurat, informasi, dan pemutakhiran prosedur tentang tanggap darurat bencana; dan g) penyediaan dan penyiapan bahan, barang, dan peralatan untuk pemenuhan pemulihan prasarana dan sarana.<sup>3</sup>

d. Peringatan Dini (*Early Warning*)

Serangkaian kegiatan pemberian peringatan sesegera mungkin kepada masyarakat tentang kemungkinan terjadinya bencana pada suatu tempat oleh lembaga yang berwenang (UU 24/2007) atau Upaya untuk memberikan tanda peringatan bahwa bencana kemungkinan akan segera terjadi. Pemberian peringatan dini harus : Menjangkau masyarakat (*accessible*), Segera (*immediate*), Tegas tidak membingungkan (*coherent*), Bersifat resmi (*official*).

---

<sup>2</sup> Rijanta, dkk. Modal Sosial dalam Manajemen Bencana. 2014. UGM. Hlm. 38

<sup>3</sup> Ibid.

2. Tahap saat terjadi bencana yang mencakup kegiatan tanggap darurat untuk meringankan penderitaan sementara, seperti kegiatan bantuan darurat dan pengungsian

a. Tanggap Darurat (*response*)

Tanggap darurat adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan dengan segera pada saat kejadian bencana untuk menangani dampak buruk yang ditimbulkan yang meliputi kegiatan penyelamatan dan evakuasi korban, harta benda, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan, pengurusan pengungsi, penyelamatan, serta pemulihan prasarana dan sarana. Beberapa aktivitas yang dilakukan pada tahapan tanggap darurat antara lain: a) pengkajian yang dan tepat terhadap lokasi, kerusakan, dan sumberdaya; b) penentuan status keadaan darurat bencana; c) penyelamatan dan evakuasi masyarakat terkena bencana; d) pemenuhan kebutuhan dasar; e) perlindungan terhadap kelompok rentan; dan f) pemulihan dengan segera prasarana dan sarana vital (UU Nomor 24 Tahun 2007 Pasal 48 tentang Penaangulangan Bencana).

b. Bantuan Darurat (*relief*)

Merupakan upaya untuk memberikan bantuan berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan dasar berupa : Pangan, Sandang, Tempat tinggal sementara, kesehatan, sanitasi dan air bersih

3. Tahap pasca bencana yang mencakup kegiatan pemulihan, rehabilitasi, dan rekonstruksi.

a. Pemulihan (*recovery*)

Pemulihan adalah serangkaian kegiatan untuk mengembalikan kondisi masyarakat dan lingkungan hidup yang terkena bencana dengan memfungsikan

kembali kelembagaan, prasarana, dan sarana dengan melakukan upaya rehabilitasi. Beberapa kegiatan yang terkait dengan pemulihan adalah a) perbaikan lingkungan daerah bencana; b) perbaikan prasarana dan sarana umum; c) pemberian bantuan perbaikan rumah masyarakat; d) pemulihan sosial psikologis; e) pelayanan kesehatan; f) rekonsiliasi dan resolusi konflik; g) pemulihan sosial ekonomi budaya, dan j) pemulihan fungsi pelayanan publik.

b. Rehabilitasi (*rehabilitation*)

Rehabilitasi adalah perbaikan dan pemulihan semua aspek pelayanan publik atau masyarakat sampai tingkat yang memadai pada wilayah pasca bencana dengan sasaran utama untuk normalisasi atau berjalannya secara wajar semua aspek pemerintahan dan kehidupan masyarakat pada wilayah pascabencana. Rehabilitasi dilakukan melalui kegiatan : perbaikan lingkungan daerah bencana, perbaikan prasarana dan sarana umum, pemberian bantuan perbaikan rumah masyarakat, pemulihan sosial psikologis, pelayanan kesehatan, rekonsiliasi dan resolusi konflik, pemulihan sosial ekonomi budaya, pemulihan keamanan dan ketertiban, pemulihan fungsi pemerintahan, dan pemulihan fungsi pelayanan publik.

c. Rekonstruksi (*reconstruction*)

Rekonstruksi adalah perumusan kebijakan dan usaha serta langkah-langkah nyata yang terencana baik, konsisten dan berkelanjutan untuk membangun kembali secara permanen semua prasarana, sarana dan sistem kelembagaan, baik di tingkat pemerintahan maupun masyarakat, dengan sasaran utama tumbuh berkembangnya kegiatan perekonomian, sosial dan budaya, tegaknya hukum dan ketertiban, dan bangkitnya peran dan partisipasi

masyarakat sipil dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat di wilayah pasca bencana. Lingkup pelaksanaan rekonstruksi terdiri atas program rekonstruksi fisik dan program rekonstruksi non fisik.<sup>4</sup>

Dengan melihat manajemen bencana sebagai sebuah kepentingan masyarakat kita berharap berkurangnya korban nyawa dan kerugian harta benda. Dan yang terpenting dari manajemen bencana ini adalah adanya suatu langkah konkrit dalam mengendalikan bencana sehingga korban yang tidak kita harapkan dapat terselamatkan dengan cepat dan tepat dan upaya untuk pemulihan pasca bencana dapat dilakukan dengan secepatnya.

Pengendalian itu dimulai dengan membangun kesadaran kritis masyarakat dan pemerintah atas masalah bencana alam, menciptakan proses perbaikan total atas pengelolaan bencana, penegasan untuk lahirnya kebijakan lokal yang bertumpu pada kearifan lokal yang berbentuk peraturan nagari dan peraturan daerah atas manajemen bencana. Yang tak kalah pentingnya dalam manajemen bencana ini adalah sosialisasi kehatian-hatian terutama pada daerah rawan bencana.

#### **2.1.4. Paradigma Penanggulangan Bencana**

Berbagai pandangan tentang bencana berkembang dari waktu ke waktu, terkait dengan tingkat pemahaman terhadap kejadian bencana, yaitu:

##### **1. Pandangan Konvensional**

---

<sup>4</sup> Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 ayat 1 pasal 10 dan pasal 11 tentang Penanggulangan Bencana.

Pandangan ini menganggap bahwa bencana merupakan takdir dari Tuhan Yang Maha Esa. Bencana dianggap sebagai takdir (musibah atau kecelakaan). Karena dianggap sebagai takdir berupa musibah/kecelakaan, menurut pandangan ini bencana tidak dapat diprediksi karena tidak menentu datangnya dan tidak dapat dihindari serta dapat dikendalikan. Menurut pandangan ini pula, masyarakat adalah korban yang berhak menerima bantuan dari pihak luar.

## 2. Pandangan Ilmu Pengetahuan Alam

Pandangan ini mengemukakan tentang bencana berdasarkan ilmu pengetahuan alam yang menganggap bahwa bencana sebagai unsur lingkungan fisik yang membahayakan kehidupan manusia. Bencana dipandang sebagai kekuatan alam yang luar biasa. Dalam periode ini mulai dipahami bahwa bencana merupakan proses geofisik, geologi dan hydro-meterology. Dari aspek ilmu pengetahuan alam, pandangan ini memang berkembang dan menganggap semua bencana adalah peristiwa alamiah yang tidak memperhitungkan manusia sebagai penyebab terjadinya bencana.

## 3. Pandangan Ilmu Terapan

Perkembangan ilmu alam murni mulai bervariasi dengan berkembangnya ilmu-ilmu terapan. Pandangan ilmu terapan melihat bencana didasarkan pada besarnya ketahanan atau tingkat kerusakan akibat bencana. Pandangan ini melatarbelakangi oleh ilmu-ilmu teknik sipil bangunan/konstruksi. Pengkajian bencana lebih ditujukan pada upaya untuk meningkatkan kekuatan fisik struktur bangunan untuk memperkecil kerusakan.

## 4. Pandangan Progresif

Zaman berkembang terus, pemikiran dan imajinasi manusia juga berkembang sehingga lahirlah pandangan progresif yang menganggap bencana sebagai bagian yang biasa dan selalu terjadi dalam pembangunan. Artinya, bencana merupakan masalah yang tidak pernah berhenti dalam proses pembangunan. Peran pemerintah dan masyarakat dalam manajemen bencana adalah mengenali bencana itu sendiri.<sup>5</sup>

#### 5. Pandangan Ilmu Sosial

Pandangan ini memfokuskan pada sisi manusianya, bagaimana sikap dan kesiapan masyarakat menghadapi bahaya. Ancaman bahaya adalah fenomena alam, akan tetapi bahaya itu tidak akan berubah menjadi bencana jika manusianya siap atau tanggap. Besarnya bencana tergantung pada perbedaan tingkat kerentanan masyarakat menghadapi bahaya atau ancaman bencana.

#### 6. Pandangan Holistik

Pendekatan ini menekankan pada adanya bahaya, kerentanan dan risiko serta kemampuan masyarakat dalam menghadapi bahaya dan risiko. Gejala alam dapat menjadi bahaya, jika mengancam manusia dan harta benda. Bahaya jika bertemu dengan kerentanan dan ketidakmampuan masyarakat akan menjadi risiko bencana. Risiko bencana akan berubah menjadi bencana, jika ada pemicu kejadian.

Selain berkembang pandangan tentang bencana, juga berkembang paradigma tentang tindakan/cara untuk menanggulangi bencana, yakni:

##### 1) Paradigma Bantuan Darurat

Paradigma ini berkaitan dengan pandangan konvensional yang menyatakan bahwa bencana itu takdir ilahi sehingga masyarakat dipandang sebagai korban dan

---

<sup>5</sup> Nurjanah,dkk. 2012. Manajemen Bencana. ALFABETA. hlm 37-39.

penerima bantuan. Paradigma ini memfokuskan pada saat kejadian bencana melalui pemberian bantuan darurat (relief) berupa evakuasi/pertolongan korban, bantuan pangan, penampungan, dan layanan kesehatan. Tujuan utamanya adalah untuk meringankan penderitaan korban, mencegah meluasnya kerusakan dan segera mempercepat pemulihan.

## 2) Paradigma Mitigasi

Paradigma ini memfokuskan pada pengenalan daerah rawan ancaman bencana dan pola perilaku individu/masyarakat yang rentan terhadap bencana. Tujuan utama mitigasi terhadap ancaman bencana dilakukan antara lain melalui pembuatan struktur bangunan, sedangkan mitigasi terhadap pola perilaku yang rentan dilakukan antara lain melalui relokasi permukiman, peraturan-peraturan bangunan dan penataan ruang.

## 3) Paradigma Pembangunan

Paradigma ini memfokuskan pada faktor penyebab dan proses terjadinya kerentanan masyarakat terhadap bencana. Tujuan utamanya adalah untuk meningkatkan kemampuan masyarakat di berbagai aspek non-struktural misalnya pengentasan kemiskinan, peningkatan kualitas hidup, pemilikan lahan, akses terhadap modal, dan inovasi teknologi.

## 4) Paradigma Pengurangan Risiko

Paradigma ini memfokuskan pada analisis risiko bencana, ancaman, kerentanan dan kemampuan masyarakat. Tujuan utamanya adalah untuk meningkatkan kemampuan dalam rangka mengelola dan mengurangi risiko dan

juga mengurangi terjadinya bencana. Hal ini dilakukan secara bersama-sama oleh semua pihak (stakeholder) melalui pemberdayaan masyarakat.<sup>6</sup>

Sedangkan untuk pergeseran paradigma, terdapat empat hal fundamental yang berubah atas paradigma awal dalam penanggulangan bencana, diantaranya:

a) Dari Tanggap Darurat menjadi Kesiapsiagaan.

Tanggap darurat sampai hari ini memang penting dilakukan dan memang dibutuhkan oleh masyarakat terdampak bencana. Tidak cukup berhenti di sini semata. Ada bencana, ada proses pertolongan, kemudian selesai. Namun, yang lebih penting adalah bagaimana menyiapkan masyarakat untuk lebih cerdas dalam menghadapi bencana, mengurangi dampak risiko yang akan dahapinya, serta mengelola pengetahuan menjadi kesadaran kolektif di dalam masyarakat sehingga tahan dan tangguh dalam menghadapi bencana yang menimpa. Jadi, bukan hanya tanggap darurat tetapi juga keseluruhan manajemen risiko dan pembangunan.

b) Dari Sentralistik menjadi Otonomi Daerah

Pemerintah menyadari bahwa kejadian bencana haruslah direspon secara cepat dan tepat. Penanganan selama ini yang semuanya diurus oleh pemerintah pusat, maka banyak terjadi keterlambatan dalam memberikan pertolongan dan bantuan. Di sinilah muncul paradigma baru, yakni penanganan bencana bisa dilaksanakan melalui pemerintah daerah yang bersifat otonom.

c) Dari Pemerintah Sentris menjadi Partisipatori

Kemampuan pemerintah tidaklah cukup besar, untuk menggelontorkan anggarannya guna membantu begitu banyak korban bencana yang terjadi hampir secara bersamaan dan berkesinambungan. Oleh karenanya, peran serta masyarakat

---

<sup>6</sup> Nurjanah,dkk. 2012. Manajemen Bencana. ALFABETA. Hlm 40.

lokal, nasional, maupun internasional dibutuhkan guna membantu memulihkan korban bencana tersebut. Inilah yang disebut dengan pergeseran paradigma dari pemerintah sentris menjadi partisipatori. Karena dengan adanya demokratisasi serta otonomi daerah penanggulangan bencana menjadi tanggungjawab pemerintah bersama dengan masyarakat.

d) Dari Kemurahan menjadi Hak Dasar

Awalnya, pemerintah menyangka bahwa membantu korban bencana adalah sebuah kemurahan hati semata. Padahal ini adalah anggapan salah, sedangkan yang benar adalah bahwa membantu korban bencana itu memang karena hal itu merupakan hak dasar dari setiap warga negara Indonesia. Maka, tak salah jika disebutkan bahwa perlindungan merupakan bagian dari hak dasar, dan pengurangan risiko adalah bagian dari pembangunan.<sup>7</sup>

#### **2.1.5. Pengembangan Kapasitas dalam Manajemen Bencana**

Risiko bencana merupakan besarnya kerugian atau kemungkinan hilangnya (jiwa, korban, kerusakan, dan kerugian ekonomi) yang disebabkan oleh bahaya tertentu di suatu daerah pada suatu waktu tertentu. Untuk mengurangi bahaya atau anacaman bencana serta kerentanan yang berpotensi menimbulkan bencana, maka perlu adanya peningkatan kapasitas untuk mencegah, mengurangi, dan menanggulangi risiko bencana.

Pengembangan Kapasitas berkaitan dengan program atau kegiatan meningkatkan kapasitas masyarakat tangguh dalam menghadapi ancaman bencana. Sasaran akhirnya adalah masyarakat harus mampu mengantisipasi, siap siaga

---

<sup>7</sup> <https://bocahbancar.wordpress.com/2013/02/22/pergeseran-pendekatan-dan-paradigma-dalam-penanggulangan-bencana/>

menghadapi bencana, mampu menangani kedaruratan (minimal mampu menolong diri sendiri/keluarga) dan mampu bangkit kembali dari dampak bencana. Atau lebih tepatnya tujuan akhir dari pengembangan kapasitas ini adalah pembentukan masyarakat tangguh bencana. Untuk menuju masyarakat tangguh bencana tersebut dapat dilakukan melalui beberapa program/kegiatan, antara lain :

- a. Sosialisasi penanggulangan bencana melalui media massa.
- b. Pelatihan manajemen bencana (pencegahan, penanganan dan pemulihan).
- c. Kepedulian terhadap cara-cara mitigasi yang dapat diterapkan dan keikutsertaan masyarakat dalam program kesiapan/kesiapsiagaan menghadapi bencana.

Pemerintah telah menetapkan berbagai kebijakan dalam merespons persoalan bencana di Indonesia, termasuk untuk mengatasi berbagai permasalahan dalam penanggulangan bencana. Kebijakan tersebut dituangkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan program penanggulangan bencana. Secara umum kebijakan nasional penanggulangan bencana dituang dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana, Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2008 tentang Peran serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Non Pemerintah dalam Penanggulangan Bencana, serta Peraturan Presiden Nomor 08 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana.

Pada tingkat pusat pemerintah telah membentuk lembaga yang mempunyai tugas dan fungsi penyelenggaraan penanggulangan bencana yaitu BNPB. BNPB adalah lembaga non kementerian yang memiliki tugas pokok penanggulangan

bencana pada tingkat nasional, sedangkan pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota dilaksanakan oleh BPBD.

Dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Pasal 12 tentang Penanggulangan Bencana menjelaskan bahwa BNPB mempunyai tugas, sebagai berikut :

1. Memberikan pedoman dan pengarahan terhadap usaha penanggulangan bencana yang mencakup pencegahan bencana, penanganan tanggap darurat, rehabilitasi dan rekonstruksi secara adil dan setara.
2. Menetapkan standarisasi dan kebutuhan penyelenggaraan penanggulangan bencana berdasarkan peraturan perundangundangan.
3. Menyampaikan informasi kegiatan penanggulangan bencana kepada masyarakat.
4. Melaporkan penyelenggaraan penanggulangan bencana kepada Presiden setiap sebulan sekali dalam kondisi normal dan pada setiap saat dalam kondisi darurat bencana.
5. Menggunakan dan mempertanggungjawabkan sumbangan/bantuan nasional dan internasional. Mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN).
6. Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan peraturan perundangundangan.
7. Menyusun pedoman pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD).

Dalam tugas tersebut, BNPB menyelenggarakan fungsi sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Pasal 13 tentang Penanggulangan Bencana, yaitu : (1) Perumusan dan penetapan kebijakan

penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi dengan bertindak cepat dan tepat serta efektif dan efisien. (2) Pengkoordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, dan menyeluruh. Sedangkan pada Pasal 18 ayat (2), pemerintah daerah membentuk BPBD, yang terdiri dari : (a) Badan pada tingkat provinsi yang dipimpin oleh pejabat setingkat di bawah gubernur, dan (b) Badan pada tingkat kabupaten/kota yang dipimpin oleh seorang pejabat setingkat di bawah bupati/walikota.

Menurut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Pasal 21 tentang Penanggulangan Bencana, BPBD mempunyai tugas : (a) Menetapkan pedoman dan pengarahannya sesuai dengan kebijakan pemerintah daerah dan BNPB terhadap usaha penanggulangan bencana yang mencakup pencegahan bencana, penanganan darurat, rehabilitasi, serta rekonstruksi secara adil dan setara, (b) Menetapkan standardisasi serta kebutuhan penyelenggaraan penanggulangan bencana berdasarkan peraturan perundang-undangan, (c) Menyusun, menetapkan dan menginformasikan peta rawan bencana, (d) Menyusun dan menetapkan prosedur tetap penanganan bencana, (e) Melaksanakan penyelenggaraan penanggulangan bencana pada wilayahnya, (f) Melaporkan penyelenggaraan penanggulangan bencana kepada kepala daerah setiap sebulan sekali dalam kondisi normal dan setiap saat dalam kondisi darurat bencana, (g) Mengendalikan pengumpulan dan penyaluran uang atau barang, (h) Mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari APBD, dan (i) Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

#### **2.1.6. Potensi Sumber Daya Lokal dalam Penanggulangan Bencana**

Indonesia memiliki potensi sumberdaya alam yang melimpah. Di balik sumberdaya alam yang melimpah, di dalamnya juga menyimpan potensi bencana karena terletak di sirkum Pasifik dan sirkum Mediteranian. Adanya pergeseran antara dua lempengan tersebut akan menimbulkan bencana alam. Bencana alam akan menimbulkan berbagai dampak yang dapat mengganggu kelangsungan hidup. Dampak bencana sangat banyak, meliputi kerugian ekonomi, fisik, sosial, dan lingkungan. Kegiatan pemulihan atau *recovery* pascabencana memerlukan dukungan dari semua pihak. Dukungan bisa dalam bentuk moril maupun materil.

Indonesia terkenal dengan perilaku gotong royong dalam berbagai hal. Gotong royong pada dasarnya adalah proses sukarela berbagi ide, pengorganisasian masyarakat, pengumpulan bahan, kontribusi keuangan, dan memobilisasi tenaga untuk melaksanakan kegiatan sosial dan budaya (Bintarto,1983). Gotong royong berakar pada budaya Jawa pedesaan dan mengacu pada prinsip saling membantu antartetangga di masyarakat. Gotong royong dijiwai dengan nilai-nilai seperti rasa hormat, tanggung jawab, solidaritas, berbagi, penguatan, dan *tepo seliro*. Hal tersebut tersebut seperti tertuang dalam Bhinneka Tunggal Ika.

Gotong royong sangat berperan dalam kegiatan pemulihan pascabencana. Gotong royong bisa melewati batas-batas birokrasi dan dapat secara efektif serta efisien dalam menyelesaikan suatu keperluan atau hajat. Kegiatan gotong royong cukup membantu masyarakat terdampak bencana. Gotong royong juga dirasa sangat penting dalam kebencanaan.

Penanggulangan bencana yang besar memerlukan anggaran yang besar dan terkadang persediaan dari pemerintah bisa jadi kurang memadai. Melalui kearifan lokal maka jiwa gotong royong perlu dibangkitkan untuk menghadapi bencana.

Potensi rawan bencana yang telah dideteksi oleh lembaga ilmiah hendaknya diperkuat oleh jiwa gotong royong masyarakat untuk membuat prasarana dan prosedur mitigasi dalam menghadapi bencana. Gotong royong memerlukan komitmen dan pengalaman dalam hal manajemen menghadapi bencana.

Perencanaan dalam menghadapi bencana memerlukan kebijakan daerah ddaalam menghadapi bencana alam yang kokoh. Selain dengan regulasi, konsolidasi SDM, dan memompa jiwa gotong royong, juga dibutuhkan perangkat tekonolog informasi. Dalam hal ini, teknologi Sistem Informasi Geografis (SIG) sangat berguna untuk membantu mengantisipasi bencana serta perencanaan yang cepat dalam hal tanggap darurat saat terjadi bencana alam. Di negara maju, SIG sering digunakan untuk mengatasi bencana polusi, potensi pergerakan tanah, dan mencari *wetland* (lahan basah) untuk mengatasi bencana kekeringan. Pada prinsipnya SIG adalah sistem informasi khusus yang mengelola data yang memiliki informasi spasial atau bereferensi keruangan.

Rekonstruksi pascabencana memerlukan keterlibatan masyarakat secara aktif karena selama ini masih belum maksimal ( Mawarni, 2010). Pemerintah daerah masih lebih banyak mengacu pada pesanan pemberi bantuan/dana untuk pembangunan fisik di wilayahnya, seperti rumah tinggal, rumah sakit, puskesmas, dan tempat pelayanan publik lainnya. Akibatnya tidak sedikit bangunan fisik yang dibangun pada pascabencan kurang sesuai dengan budaya dan kondisi lokal masyarakat sehingga diharapkan adanya partisipasi dari masyarakat dalam rekonstruksi pascabencana, misalnya dalam bentuk gotong royong. Dan sebenarnya sangat dimungkinkan masyarakat berpartisipasi aktif, meskipun solusi tetap datang

dari luar, mengingat budaya lokal yang menjunjung musyawarah dan gotong royong.

Penanggulangan bencana dapat dilakukan melalui tiga tahap mulai dari prabencana, saat bencana, dan pascabencana. Penanggulangan bencana dapat memanfaatkan sumber daya manusia yang ada di daerah tersebut. Pada saat pra bencana masyarakat akan mengantisipasi dengan memberikan peringatan tentang bencana yang akan terjadi. Kemudian pada saat terjadi bencana masyarakat akan saling membantu sama lain, dan masyarakat lainnya menyalurkan bantuan berupa sandang, pangan dan papan. Adapun pada pascabencana mereka akan melakukan gotong royong sehingga sumber daya manusia di suatu daerah tertentu berfungsi dengan baik.<sup>8</sup>

## **2.2 Peran Pemerintah dalam Upaya Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pascabencana**

Dengan berpedoman pada Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 17 Tahun 2010 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Bencana didalamnya menjelaskan beberapa tahapan mulai dari perencanaan, pendanaan, kelembagaan pelaksana, pelaksana, sampai yang terakhir pemantauan dan evaluasi. Berikut ini penjelasannya secara lebih detail:

### **2.2.1 Pengkajian Kebutuhan Pasca Bencana (JITU PASNA)**

Pada tahap yang pertama saat bencana sudah berakhir akan ada yang dinamakan dengan pengkajian kebutuhan pasca bencana. pengkajian Kebutuhan Pasca Bencana ini dengan melihat dampak, akibat, dan pengurangan resiko bencana

---

<sup>8</sup> Rijanta, dkk. Modal Sosial dalam Manajemen Bencana. 2014. UGM. Hlm. 143-148

dari berbagai sektor yang ada. Dengan berpedoman pada Perka BNPB Nomor 15 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengkajian Kebutuhan Pasca Bencana bahwa didalamnya menyebutkan pengkajian terbagi dari berbagai sektor seperti sektor infrastruktur, ekonomi, sosial, dan beberapa sektor lainnya dengan harapan pengurangan resiko bencana.

Selanjutnya, dilakukan suatu perencanaan yang dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah dengan menyesuaikan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah. Perencanaan ini juga dilakukan untuk membentuk pengertian antara pemerintah pusat dan daerah sebagai pemangku kepentingan lainnya karena mereka juga yang akan bertanggung jawab terhadap prioritas dan pendanaan program rehabilitasi dan rekonstruksi yang akan dilaksanakan. Sebagaimana hal tersebut nantinya tertuang ke dalam suatu dokumen Rencana Aksi Pelaksanaan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pascabencana.

### **2.2.2 Rencana Aksi Pelaksanaan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Bencana**

Penyusunan dokumen Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi (RENAKSI) dilaksanakan pada akhir masa tanggap darurat dan masa pemulihan awal dengan memperhatikan: Hasil pengkajian kebutuhan pasca bencana; Penentuan prioritas; Pengalokasian sumberdaya dan waktu pelaksanaan; Dokumen rencana kerja pemerintah baik pusat maupun daerah; dan Dokumen perencanaan pembangunan terkait lainnya.

Dalam Rencana Aksi terbagi menjadi 6 (enam) aspek yaitu Pembangunan manusia; Perumahan dan permukiman; Infrastruktur; Perekonomian; Sosial; dan

Lintas sektor. Selain itu di dalam rencana aksi juga memuat kondisi wilayah bencana dan prioritas program dan dana yang dibutuhkan.

Selanjutnya Terkait dengan pendanaan program. Sumber pendanaan utama penyelenggaraan rehabilitasi dan rekonstruksi adalah : APBD Kabupaten/Kota untuk bencana skala Kabupaten/Kota. APBD Provinsi untuk bencana skala Provinsi, dan APBN untuk bencana skala Nasional. Jika tidak mencukupi Pemerintah Kabupaten/Kota dapat meminta bantuan Pemerintah Provinsi dan Pemerintah (pusat) untuk pendanaan rehabilitasi dan rekonstruksi.

Dokumen tersebut ditetapkan oleh Kepala Badan disertai persetujuan oleh Bupati di Tingkat kabupaten, Gubernur untuk tingkat Provinsi, maupun Presiden sehingga program yang telah diprioritaskan dapat dilaksanakan.

### **2.2.3 Pelaksanaan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Bencana**

Pelaksanaan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Bencana dilaksanakan oleh perangkat Kementerian/Lembaga dan atau Satuan Kerja Perangkat daerah (SKPD) di Provinsi dan atau Kabupaten/Kota. Dalam proses pelaksanaan ini seluruh elemen wajib berkoordinasi dengan BNPB dan BPBD bersama Kementerian Lembaga dan SKPD baik Lembaga Internasional, lembaga asing non pemerintah dan atau lembaga non pemerintah yang terlibat dalam rehabilitasi dan rekonstruksi.

### **2.2.4 Monitoring dan Evaluasi**

Pelaksanaan Pemantauan dan Evaluasi untuk hasil Rehabilitasi dan Rekonstruksi dilakukan oleh koordinasi antara BNPB dan atau BPBD dengan melibatkan SKPD teknis serta masyarakat. Untuk laporan hasil program sendiri, dilakukan oleh kepala SKPD. Adapun Prinsip pemantauan dan evaluasi mengacu pada: a) Dokumen RENAKSI yang telah ditetapkan Kepala BNPB atau Kepala

BPBD; dan b) Tujuan pembangunan daerah dan nasional sebagaimana ditetapkan dalam dokumen perencanaan daerah dan nasional.

