

KONSEPTUALISASI MITIGASI BENCANA MELALUI PERSPEKTIF KEBIJAKAN PUBLIK

Burhanudin Mukhamad Faturahman¹

¹ Pascasarjana Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang

Email: ¹ burhanmfatur@gmail.com

Abstract

Disaster mitigation is the initial phase of disaster management more leads to disaster risk reduction for disaster-prone areas to reduce the larger impact caused by natural disasters. The purpose of this study discusses disaster mitigation policies in disaster-prone areas in terms of medium-term Regional development plan (RPJMD) in Pacitan Ponorogo and Trenggalek regency. The descriptive method was chosen to provide the description about mitigation of disaster-prone areas in the further theoretical and comparative analysis of secondary data document RPJMD. The results showed, disaster mitigation conceptually as output, disaster-prone areas of empirical conditions as input, process the Executive and the legislature as a process in the public policy cycle. In addition, disaster mitigation included in the agenda of the policy in the RPJMD, Pacitan Ponorogo and Trenggalek Regency through development programs of prevention and disaster preparedness to enhance the capacity of local governments in the face of natural disasters.

Keyword: Disaster Mitigation, Public Policy.

PENDAHULUAN

Begitu banyak bencana alam terjadi di berbagai wilayah Indonesia dengan jenis bencana bervariasi, dengan magnitudo serta frekuensi yang relatif tinggi. Bencana alam mengakibatkan kerugian yang tidak sedikit baik secara langsung maupun tidak langsung semisal korban jiwa, rusak dan hilangnya harta, rusaknya infrastruktur, lingkungan hidup rusak, dan trauma bagi korban yang berhasil selamat. Penyebab bencana alam dapat dikategorikan menjadi dua, yaitu bencana alam yang disebabkan oleh alam itu sendiri, misalnya gempa bumi, letusan gunung api, tsunami, dan angin, dan bencana alam yang disebabkan aktivitas manusia misalnya pemotongan lereng, penebangan hutan, pembakaran hutan, pembuangan sampah sembarangan, pengeboran minyak bumi dan masih banyak lagi. Bencana lainnya

yaitu disebabkan adanya konflik hubungan atau aktivitas manusia dengan sesama manusia seperti perselisihan antar suku/kelompok (Susanto, 2006: 2-3).

Penanggulangan bencana oleh pemerintah untuk mengurangi resiko dampak bencana alam telah diatur sebagaimana bunyi undang-undang nomor 24 tahun 2007 tentang Penganggulangan Bencana telah membawa perubahan paradigma dalam pengelolaan bencana di Indonesia. Paradigma yang dahulu lebih bersifat responsif atau tanggap darurat dalam menangani bencana sekarang diubah menjadi suatu kegiatan bersifat preventif, sehingga risikonya dapat diminimalisir (mitigasi). Apabila ditinjau dari aspek perencanaan pembangunan maka upaya penanggulangan bencana masuk dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2015-2019 yaitu

lingkungan hidup dan pengelolaan bencana. Sedangkan penyelenggaraan penanggulangan bencana menjadi wewenang pemerintah pusat/daerah yaitu membuat perencanaan pembangunan yang memasukkan unsur-unsur kebijakan dalam penanggulangan bencana dan dipertegas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2008 tentang Penanggulangan Bencana bahwa penanggulangan bencana merupakan bagian dari perencanaan pembangunan.

Wujud terhadap komitmen penanggulangan bencana yang sifatnya preventif tersebut membutuhkan keseriusan pemerintah pusat maupun daerah berupa "Pengurangan Risiko Bencana" dan pemaduan dengan program pembangunan. Pengurangan Risiko Bencana dilakukan untuk mengurangi dampak buruk bencana, terutama dilakukan dalam situasi tidak terjadi bencana. dengan demikian program-program Pengurangan Risiko bencana sedapat mungkin dipadukan ke dalam rencana pembangunan di tingkat pusat dan daerah baik dalam RPJM, RKP, Renstra, Renja pusat dan daerah. Sesuai Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007, Nurjanah, dkk (2012:48) menyatakan pemerintah menyusun rencana penanggulangan bencana 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. Perencanaan yang jelas memberikan arahan kebijakan serta penanggungjawab program agar dapat dilakukan secara efektif, sinergis, tidak terjadi *gap* dan *overlapping* aktifitas.

Sementara itu Hidayah (2015) mengungkapkan pada era otonomi daerah penanggulangan bencana oleh sebagian besar daerah belum memiliki kesadaran yang memadai untuk mengarusutamakan pengurangan resiko bencana dalam kebijakan perencanaan pembangunannya, kesulitan dalam pengintegrasian kebijakan karena kompleksitasnya kebijakan yang harus di sinergikan antara lain UU No 24 Tahun 2007 dengan kebijakan perencanaan pembangunan (UU No 25 Tahun 2004); kebijakan keuangan daerah (UU No 17 Tahun 2004) dan kebijakan pemerintahan daerah UU No 23 Tahun 2014).

Nazzamudin (2007) juga menyatakan pentingnya belanja publik untuk mitigasi bencana dan pasca pemulihan tsunami Aceh. Beberapa hal yang dapat dipetik yaitu perlunya informasi akurat untuk rekonstruksi yang efektif, perlunya memperhitungkan dampak inflasi dan kesempatan membangun lebih baik untuk mencapai alur pertumbuhan baru dengan menghendaki intervensi kebijakan ekonomi untuk mengurangi dampak dari peristiwa bencana yang mungkin terjadi di masa depan. Mengurangi dampak (mitigasi bencana) tidak lain merupakan investasi jangka panjang.

Tulisan ini membahas konsep pencegahan (mitigasi) bencana kaitannya dengan perpektif siklus kebijakan publik. Siklus penanganan bencana sendiri melalui tiga tahap yakni pra bencana, tanggap darurat dan pasca bencana. Teori tersebut kemudian dipadankan dengan teori siklus kebijakan publik (*Easton*) yang mana perubahan paradigma penanggulangan bencana dari tanggap darurat ke pra bencana (*mitigasi*) menunjukkan adanya *feedback* dari proses *input-output* kebijakan. Selanjutnya, pembahasan

secara teoritis ini akan dipadukan dalam kerangka pembangunan Jawa Timur di daerah yang rawan bencana meliputi Kabupaten Pacitan, Kabupaten Ponorogo dan Kabupaten Trenggalek dilihat dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah di masing-masing Kabupaten Tersebut.

Menurut data dari Informasi Kinerja Pengelolaan Lingkungan Hidup Daerah Jawa Timur Tahun 2016 ketiga kabupaten tersebut terdapat desa paling banyak rawan tanah longsor, termasuk kategori daerah rawan banjir dan rawan gempa bumi, untuk bencana tsunami terdapat di Kabupaten Pacitan dan Kabupaten Trenggalek, dan ketiga Kabupaten termasuk kategori rawan kekeringan yang tinggi. Dipilihnya ketiga Kabupaten tersebut dikarenakan Kabupaten Pacitan secara empiris mengalami kejadian bencana alam yang cukup besar di akhir tahun 2017 sehingga peneliti melihat dari aspek mitigasi (pengurangan dampak) bencana sebagai upaya preventif pemerintah daerah terhadap bencana kemudian dibandingkan dengan Kabupaten terdekat yaitu Kabupaten Ponorogo dan Kabupaten Trenggalek.

METODE

Kajian ini menggunakan metode deskriptif yang bertujuan melukiskan secara sistematis fakta atau karakteristik populasi tertentu secara faktual dan cermat untuk memperoleh gambaran secara umum mengenai suatu peristiwa. Teknik pengumpulan data dari penelitian ini yaitu melalui data sekunder yaitu berbagai literatur yang relevan dengan topik penelitian, jurnal, dan dokumen RPJMD masing-masing Kabupaten. Pendekatan yang digunakan untuk membahas yakni 1) Pendekatan

konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan ini dibahas dengan menghubungkan konsep mitigasi bencana dengan teori siklus kebijakan public; dan 2). Pendekatan komparatif (*comparative approach*) dengan membandingkan agenda kebijakan mitigasi bencana di daerah rawan bencana melalui Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah di Kabupaten Pacitan, Ponorogo dan Trenggalek.

KAJIAN PUSTAKA

Mitigasi Bencana dan Kebijakan Publik

Kejadian bencana tak luput dari kajian kebijakan publik karena menyangkut tindakan yang harus dilakukan atau yang tidak dilakukan (*do or not to do*) oleh pemerintah. Pasal 1 (9) UU 24/ 2007 Tentang Penanggulangan Bencana, mitigasi bencana didefinisikan sebagai; "Upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana". Berdasarkan atas pemahaman pada ketentuan pasal di atas maka mitigasi bencana terbagi atas 2 (dua) pola: (1) Mitigasi struktural: upaya untuk meminimalkan bencana yang dilakukan melalui pembangunan berbagai prasarana fisik dan menggunakan pendekatan teknologi (seperti pembuatan kanal khusus untuk pencegahan banjir, alat pendeteksi aktivitas gunung berapi, bangunan yang bersifat tahan gempa, ataupun Early Warning System yang digunakan untuk memprediksi terjadinya gelombang tsunami). Dan (2) Mitigasi non-struktural: upaya mengurangi dampak bencana, selain dari upaya fisik sebagaimana yang ada pada mitigasi struktural.

Dalam mitigasi non struktural dapat dilakukan dengan pembuatan tata ruang kota, *capacity building* masyarakat, legislasi, perencanaan wilayah, dan asuransi. Kebijakan mitigasi baik yang bersifat struktural maupun yang bersifat non struktural harus saling terintegrasi. Pemanfaatan teknologi untuk memprediksi, mengantisipasi dan mengurangi risiko terjadinya suatu bencana harus diimbangi dengan penciptaan dan penegakan perangkat peraturan yang memadai yang didukung oleh rencana tata ruang yang sesuai.

Sebagai acuan teoritis pemaduan antara mitigasi bencana dengan siklus kebijakan publik maka penulis memilih teori siklus David Easton (dalam Fischer dkk, 2014: 63). Secara ringkas, teori siklus merupakan model proses dari kebijakan publik yang disederhanakan dimulai oleh Lasswell (1956). Lasswell mengemukakan bahwa proses kebijakan terdapat tujuh tahap yakni kecerdasan, promosi, rumusan, seruan, penerapan, penghentian dan penilaian. Model tersebut telah berhasil sebagai kerangka dasar bidang studi kebijakan dan menjadi titik awal dari berbagai tipologi proses kebijakan meskipun terdapat pertentangan: tahap penghentian mendahului penilaian. Setelahnya studi kebijakan mengalami perkembangan hingga sampai saat ini penggambaran proses kebijakan lebih umum dikenal melalui penyusunan agenda, perumusan kebijakan, pengambilan keputusan, pelaksanaan dan evaluasi. Evaluasi disini adalah mendorong pemberhentian suatu kebijakan.

Easton dengan teori siklus kebijakan melihat tahap kebijakan merupakan sebuah

permasalahan terkait pendefinisian dan memasukkan masalah ke agenda, selanjutnya kebijakan dikembangkan, diadopsi dan diimplementasikan dan akhirnya kebijakan dinilai menurut efektivitas dan efisiensi secara berulang/diulangi sebagai suatu siklus. Penilaian secara berulang tersebut kemudian menjadi siklus kebijakan. Perspektif siklus menekankan pada proses (lingkaran) umpan balik antara output dan input pembuat kebijakan) yang menyebabkan siklus kebijakan publik tidak berhenti. Sistem penganggulangan bencana semula bersifat responsif saat bencana (sebagai output) berdampak luas pada masyarakat luas dan akan berubah menjadi input (tuntutan dan dukungan) pada proses kebijakan selanjutnya yaitu mitigasi (pencegahan).

Kontribusi model input-ouput ini juga memberikan kontribusi pada diferensiasi lebih lanjut proses kebijakan. Secara eksplisit, ketika keputusan ingin mengadopsi tindakan mitigasi bencana tertentu maka fokus tindakan mitigasi tersebut harus diperluas lagi mencakup pelaksanaan/ tindakan mitigasi, reaksi kelompok yang terkena dampak bencana dan dampak yang lebih luas lagi semisal pada sektor sosial. Selain itu efek samping (konsekuensi yang tidak diinginkan) dari mitigasi bencana adalah faktor yang perlu dipertimbangkan lebih lanjut.

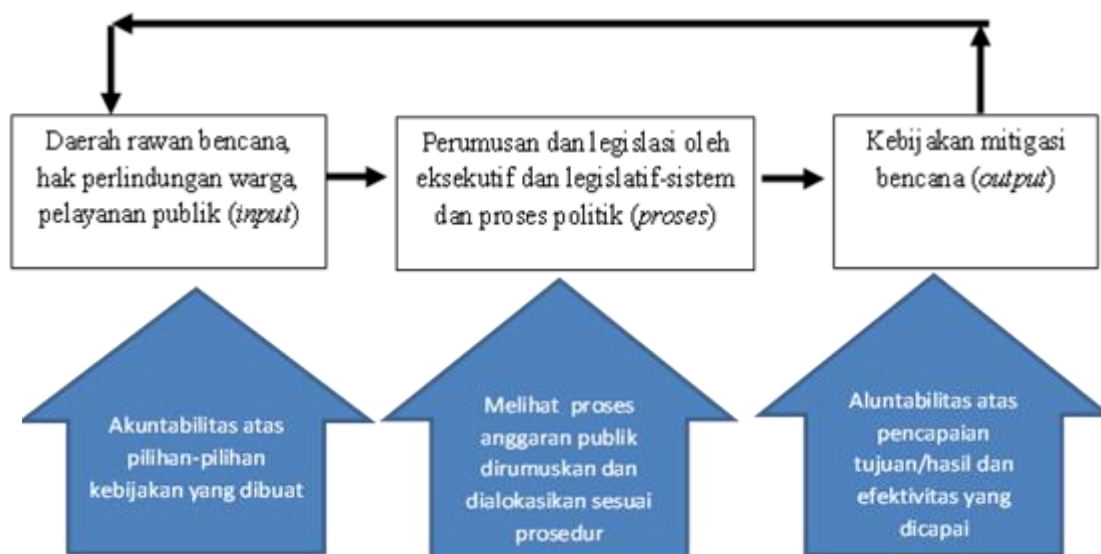
Oleh karena itu, mitigasi bencana merupakan sebuah tuntutan bagi daerah/kabupaten yang memiliki tingkat kerawanan bencana rendah hingga tingkat kerawanan yang tinggi. Secara umum mitigasi bencana belum menjadi sebuah keharusan sebagai prioritas pembangunan. Kenihilan tersebut bisa dilihat melalui visi dan misi pembangunan dari daerah yang memiliki

potensi rawan bencana. Dengan mempertimbangkan aspek mitigasi bencana berarti mitigasi bencana juga sebagai proses kebijakan evaluatif yang menyebabkan perumusan ulang kebijakan (Faturahman, 2017). Meskipun secara teoritis penanggulangan bencana memiliki tahap sendiri yaitu; prabencana-tanggap darurat-pasca bencana. Konsep ini cukup jelas dalam mengevaluasi tindakan yang seharusnya dilakukan akan tetapi tidak menutup

kemungkinan terdapat proses kebijakan awal dan akhir yang kurang jelas.

Pada saat yang bersamaan, mitigasi bencana dikaji ulang, dikontrol, dimodifikasi, bahkan bisa dihentikan, mitigasi bencana bisa saja terus-menerus dirumuskan, dilaksanakan, dievaluasi dan disesuaikan. Tetapi proses ini tidak terjadi dan berkembang pada urutan yang jelas melainkan tahap-tahapnya terus bercampur dan terikat dalam proses yang berkelanjutan. Berikut dipaparkan kejelasan mitigasi bencana dalam siklus kebijakan:

Gambar 1.
Mitigasi Bencana dalam Perspektif Siklus Kebijakan



Proses Kebijakan Publik

Proses kebijakan publik ini akan memberikan pemahaman umum mengenai tahap-tahap tertentu dalam kebijakan publik. Fischer, dkk (2014:65-80) menguraikan: Tahap penetapan agenda, dimulai dengan pengenalan masalah yang mensyaratkan bahwa masalah sosial telah didefinisikan dan perlunya intervensi pemerintah telah ditentukan. Langkah kedua, masalah yang diidentifikasi benar-benar dimasukkan

dalam agenda untuk pertimbangan serius aksi publik (penyusunan agenda). Agenda sendiri merupakan sekumpulan daftar subjek atau masalah dimana pemerintah dan non pemerintahan yang terkait dengan pemerintah memberi perhatian serius pada waktu tertentu. Penetapan agenda secara formal dan informal merupakan keutamaan tentang penetapan agenda, sarana dan mekanisme pengenalan masalah dan pemilihan isu terkait erat dengan cara

masalah sosial dikenali dan ditangkap dalam agenda publik.

Langkah penting dalam proses penetapan agenda ini adalah berubahnya pengenalan isu (sering diungkapkan oleh kelompok kepentingan atau aktor-aktor yang terkena dampak) menjadi agenda politik formal. Langkah ini meliputi beberapa sub tahap dimana dilakukan pilihan isu-isu selanjutnya jika kapasitas pengenalan masalah dan pemecahan masalah tidak memadai. Ringkasnya, sebuah isu dapat masuk ke dalam agenda publik bukan dari masalah objektif (contoh: kebijakan lingkungan-polusi udara) melainkan pendefinisian yang masuk akal akan masalah dan penciptaan gambar kebijakan tertentu yang memungkinkan menghubungkan solusi tertentu pada masalah tersebut. Variabel inilah yang diidentifikasi sebagai variabel kunci bisa mempengaruhi penetapan agenda.

Perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan, merupakan pertimbangan yang melibatkan beberapa aktor dalam pengambilan keputusan. Alih-alih memutuskan kebijakan secara rasional dari tawar-menawar diantara aktor yang berbeda, justru hasil ditentukan oleh konstelasi kekuatan dan kuatnya sumber kepentingan dari para aktor sehingga kebijakan ini menjadi incrementalism. Pada tahap ini dikenal istilah "jaringan kebijakan" ditandai oleh hubungan horizontal non hierarkis diantara aktor-aktor dalam jaringan. Aspek penting lainnya dari perumusan kebijakan adalah peran saran kebijakan (ilmiah). Aspek ini berasal dari para teknokratis dan model keputusan dari hubungan ilmu/kebijakan, pemahaman normatif dan kooperatif.

Implementasi, merupakan tahap eksekusi atau pelaksanaan kebijakan oleh lembaga yang bertanggungjawab dan organisasi yang sering melakukannya namun tidak menjadi bagian dari sektor publik. Implementasi kebijakan diartikan secara luas sebagai "apa yang terjadi antara penetapan tujuan yang secara jelas berada di pihak pemerintah untuk melakukan suatu tindakan atau berhenti melakukan dan dampak utama dari tindakannya". Tahap ini menempatkan posisi politik dan administrasi di garis depan yang sangat sulit dikendalikan secara sempurna oleh tujuan, program, hukum dan lainnya. Oleh karena itu maksud implementasi sering terjadi perubahan (bahkan terdistorsi), tertunda atau dihalangi sepenuhnya. Adapun proses ideal implementasi kebijakan mencakup: a) Spesifikasi rincian program (bagaimana dan oleh lembaga mana program harus dilaksanakan, bagaimana seharusnya hukum/program ditafsirkan); b) Alokasi sumber daya (bagaimana anggaran didistribusikan, siapa yang akan menjalankan program, unit organisasi mana yang bertanggungjawab melaksanakannya); c) Keputusan (bagaimana keputusan satu kasus dilakukan).

Implementasi mengenal istilah top-down dan bottom-up. *Top-down* merupakan pendekatan dalam studi implementasi jalur hierarkis dan kronologis dan berusaha menilai sejauh mana tujuan dan sasaran yang ditetapkan oleh pusat tercapai ketika sampai implementasi. Faktor-faktor yang menyebabkan penyimpangan tujuan menjadi perhatian studi implementasi. Selain itu masalah koordinasi intra dan antar organisasi dan interaksi lembaga dengan kelompok sasaran menjadi variabel yang menonjol

dalam kegagalan implementasi (Putra, Mindartati, & Faturahman, 2018). *Bottom-up* menyajikan sejumlah re-orientasi analisis kebijakan tandingan dari analisis top-down. Pertama, peran sentral ditunjukkan organisasi/aparatur tingkat bawah (lapangan) berhasil membentuk hasil kebijakan nyata khususnya menghadapi tututan yang beragam dan seringkali tema yang terulang dalam implementasi. Kedua, fokus kebijakan tunggal dianggap sebagai proses masukan, diganti dengan perspektif yang berasal dari interaksi antar aktor yang berbeda dan program-program yang berbeda.

Evaluasi dan penghentian, pembuatan kebijakan diharapkan memberikan kontribusi untuk memecahkan masalah atau dapat mengurangi beban masalah tersebut. Selama tahap evaluasi hasil-hasil kebijakan yang dimaksudkan ini beralih menjadi pusat perhatian. Normatifnya, pembuat kebijakan harus dinilai menurut tujuan dan dampak yang diinginkan membentuk titik awal evaluasi kebijakan. Namun, evaluasi tidak hanya terkait pada tahap akhir yang berakhir dengan penghentian kebijakan atau mendesain ulang persepsi masalah dan penyusunan agenda yang berubah. Pada saat yang bersamaan, evaluasi membentuk sub disiplin yang terpisah berfokus pada hasil yang diharapkan dan konsekuensi yang tidak diinginkan dari kebijakan. Studi evaluasi tidak terbatas pada tahap tertentu melainkan diterapkan untuk seluruh proses pembuatan kebijakan dan dari perspektif yang berbeda dari segi waktu.

Kegiatan evaluasi ini juga bergantung pada logika tertentu dan proses politik dalam dua cara yakni: pertama, terjadi bias penilaian output dan hasil kebijakan sesuai dengan

posisi dan kepentingan dasar, nilai-nilai dari aktor tertentu. Secara khusus menyalahkan kinerja buruk adalah bagian dari rutinitas politik. Kedua, pendefinisian yang kurang tepat mengenai tujuan dan sasaran kebijakan menjadi masalah serius evaluasi. Dengan pertimbangan menghindari-disalahkan, pemerintah terdorong untuk menghindari definisi persis tujuan karena jika tidak politisi akan menyalahkan kegagalan dengan jelas.

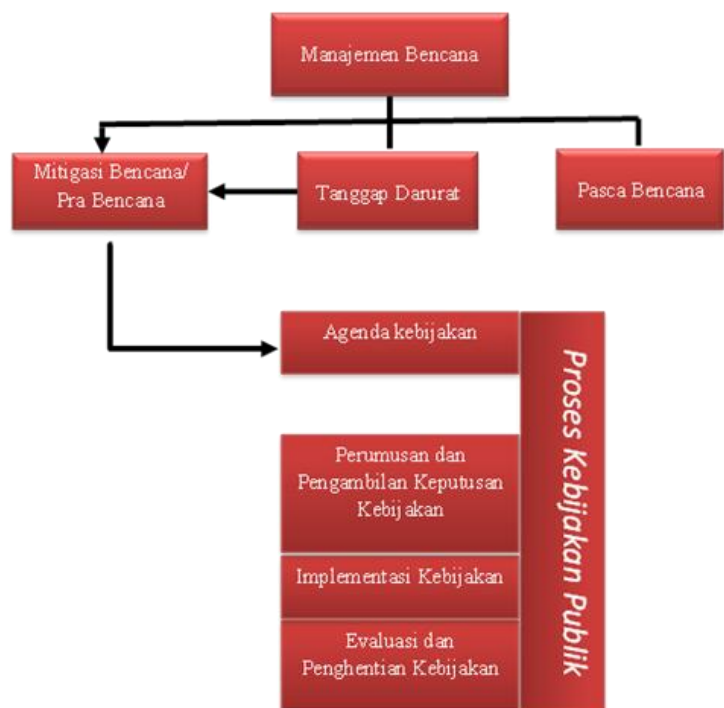
Dengan melihat serang-kaian proses kebijakan tersebut, didapat pemahaman secara umum bahwa mitigasi bencana perlu ditetapkan pada tahap agenda kebijakan. Penempatan mitigasi pada tahap agenda kebijakan dinilai mampu memberikan pengenalan masalah yang mensyaratkan bahwa masalah mitigasi bencana telah didefinisikan dan perlunya intervensi pemerintah untuk mendukung agenda telah ditentukan. Selanjutnya, masalah yang diidentifikasi (mitigasi bencana) benar-benar dimasukkan dalam agenda untuk pertimbangan serius aksi publik (penyusunan agenda) dengan menyusun daftar subjek rincian masalah mitigasi pada waktu tertentu. Penetapan mitigasi bencana dalam agenda kebijakan dilakukan baik secara formal dan informal, sarana dan mekanisme pengenalan masalah dan pemilihan isu terkait erat dengan cara masalah mitigasi bencana dikenali dan ditangkap dalam agenda publik.

Berikut disajikan konsep mitigasi bencana dikaitkan dengan proses kebijakan publik. Mitigasi bencana adalah sebagai perubahan paradigma manajemen bencana baik tanggap darurat maupun pasca bencana memiliki posisi strategis pada tahap agenda kebijakan. Agenda kebijakan sendiri merupakan langkah awal terbentuknya

kesepakatan/ komitmen seluruh stakeholder yang secara serius menetapkan masalah mitigasi bencana ke dalam agenda publik untuk dimengerti dan dipahami secara luas oleh seluruh elemen masyarakat. Dengan dimasukkannya isu mitigasi bencana pada tahap agenda kebijakan maka proses

kebijakan selanjutnya (perumusan, implementasi dan evaluasi) berperan serta untuk mewujudkan menjadi program dengan tujuan mengurangi resiko bencana (pengurangan resiko bencana) di tingkat pemerintah daerah.

Gambar 2.
Proses Penetapan Agenda Mitigasi Bencana dalam Kebijakan Publik



HASIL DAN PEMBAHASAN

Integrasi Kebijakan Mitigasi Bencana

Manajemen bencana adalah suatu proses yang harus di selenggarakan secara berkelanjutan oleh individu, kelompok dan komunitas dalam mengelola seluruh bahaya (hazards) melalui upaya meminimalkan akibat dari bencana yang mungkin timbul dari bahaya tersebut (mitigasi). Mitigasi merupakan salah satu tahap dalam penanganan bencana. Tahap mitigasi dalam maknanya berarti kesiapsiagaan atau kewaspadaan adalah cara yang murah dalam mengurangi akibat bahaya-bahaya yang

dihadapi masyarakat dibandingkan dengan tindakan lainnya, seperti evakuasi, rehabilitasi dan rekonstruksi. Oleh karena itu mitigasi harus dilakukan secara bersama-sama melalui agenda Pemerintah, maupun sendiri-sendiri baik saat dan paska kejadian, maupun sebelum kejadian. Pemahaman kesalingterkaitan tahap dalam manajemen bencana dilakukan dengan mengelola dan dievaluasi agar tidak berkembang menjadi bencana. Penilaian tersebut berkenaan dengan aspek fisik bumi lebih dikenal sebagai analisis geo-risk.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana mendefinisikan bencana adalah rangkaian peristiwa yang memberikan ancaman dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat disebabkan baik oleh faktor alam dan atau faktor non alam maupun faktor manusia sehingga berakibat jatuhnya korban jiwa, kerusakan lingkungan sekitar, kerugian material dan dampak psikologis.

Dimensi sosial, budaya, politik, dan hukum sangat penting dan mendasar dalam konteks pengelolaan lingkungan hidup yang berbasis pada pembangunan berkelanjutan. Dengan terbitnya UU No 24 Tahun 2007 maka lahirlah kebijakan turunan serta pengarusutamaan perencanaan dan pendanaan penanggulangan bencana. UU tersebut secara garis besar mengandung pemahaman penting yaitu pertama, adanya perubahan paradigma kebencanaan yang difokuskan pada prabencana atau pengurangan resiko . Kedua, penanggulangan bencana tidak lagi bersifat reaktif namun lebih terencana dan proaktif. Ketiga, posisi pemerintah pada paradigma baru ini tidak lagi bersifat dominan akan tetapi lebih mengedepankan partisipasi masyarakat(Faturahman, 2018), dengan menempatkan masyarakat sebagai subjek, tidak lagi sebagai objek penanggulangan bencana. Keempat , domain penanggulangan bencana tidak lagi menjadi hak mutlak pemerintah pusat tetapi telah terdesentralisasi ke daerah. Dengan kata lain, dalam konteks otonomi daerah, pengurusan penanggulangan bencana juga telah menjadi tanggungjawab daerah, baik dalam wilayah anggaran maupun kebijakan.

Kabupaten Pacitan merupakan salah satu daerah di Provinsi di Jawa Timur yang rawan terkena bencana alam. Kondisi geografis daerah yang didominasi oleh perbukitan (Berbukit (kelas kelerengan 31-50%) dengan luas 722,73 km² atau 52% dari 1.389,87 km² luas wilayah Kabupaten Pacitan) serta berbatasan langsung dengan pesisir membuat Kabupaten Pacitan memiliki resiko tinggi terkena dampak bencana alam. Data dari IKPLHD Jawa Timur (2016) menunjukkan potensi rawan bencana di Kabupaten Pacitan sebagaiberikut:

Tabel 1. Potensi Rawan Bencana Kabupaten Pacitan, Ponorogo, Trenggalek

Kabupaten Pacitan	Kabupaten Ponorogo	Kabupaten Trenggalek
Kecamatan Rawan Tanah Longsor		
Potensi menengah-tinggi: <i>Nawangan, bandar, tegalombo, ngadirojo, tulakan, arjosari, kebonagung, pacitan, pringkuku, punung, donorojo.</i>	Potensi menengah-tinggi: <i>Ngrayun, sawoo, sampung, sambit, slahung, bungkal, badegan, soko, mlarak, pulung, ngebel.</i>	Potensi menengah-tinggi: <i>Bendungan, munjungan, tugu, durenan, karangan, pule, pangul, dongko, kampak, watulimo, munjungan</i>
Kecamatan Rawan Banjir		
Potensi menengah: <i>ngadirojo, kebonagung</i>	Potensi menengah: <i>Jetis, kauman, siman</i>	Potensi menengah: <i>pule</i>
Rawan Gempa Bumi (Kriteria Skala VII S.D XII PP No.26/ 2008)		
-	Kabupaten Ponorogo	Kabupaten Trenggalek
Rawan Tsunami		
Potensi tingi: <i>Kabupaten Pacitan</i>	Potensi rendah: <i>Kabupaten Ponorogo</i>	Potensi tinggi: <i>Kabupaten Trenggalek</i>
Rawan Kekeringan		
Potensi tinggi: <i>Kabupaten Pacitan</i>	Potensi tinggi: <i>Kabupaten Ponorogo</i>	Potensi tinggi: <i>Kabupaten Trenggalek</i>

Sumber: IKPLHD Jawa Timur , 2016

Tingkat kerawanan bencana ketiga Kabupaten tersebut menunjukkan bahwa perlunya koordinasi dan implementasi yang terpadu pada tingkat kabupaten. Kabupaten Pacitan sendiri termasuk daerah rawan longsor disamping potensi bencana lainnya. Namun, bencana tanah longsor masih dianggap sebagai kejadian yang terpisah dari pembangunan. Untuk tahun 2015, potensi jiwa terpapar akibat tanah longsor di

Kabupaten Pacitan 545.290 dan Kabupaten Trenggalek sebanyak 696.680 (BNPB, 2015). Dari gambaran tersebut, kegiatan mitigasi bencana sebagai pola yang selaras dengan pembangunan di daerah selanjutnya diwujudkan pada Rencana Pembangunan Jangka Mengengah Daerah (RPJMD). Berikut disajikan tabel RPJMD Masing-masing Kabupaten.

Tabel 2. Visi, Misi dan Program Pembangunan Daerah

Kabupaten Pacitan	VISI "MAJU SEJAHTERA BERSAMA RAKYAT"	
	MISI 1: Membangun Tata Kelola Pemerintahan Yang Bersih, Efektif dan Akuntabel	
	Deteksi Dini dan Mitigasi Bencana, melalui Program Pencegahan Dini dan Penanggulangan Korban Bencana Alam.	
	Arah kebijakan	Pengembangan sistem penanggulangan bencana yang responsif.
	Indikator kinerja	<ul style="list-style-type: none"> • Cakupan desa dan kelurahan tangguh bencana • Cakupan pelayanan bencana kebakaran di kab/kota
	Program Prioritas Pembangunan	Program Pencegahan Dini dan Penanggulangan Korban Bencana Alam
Kabupaten Ponorogo	VISI: "PONOROGO LEBIH MAJU, BERBUDAYA DAN RELIGIUS"	
	Misi 5: Menata kawasan yang nyaman untuk semua, dengan ketersediaan ruang publik yang memadai, berwawasan lingkungan	
	Arah Kebijakan	Meningkatnya pengendalian pencemaran dan perusakan lingkungan hidup
	Program dan indikator program	Program pencegahan dini dan penanggulangan korban bencana alam. Indikator program: <ul style="list-style-type: none"> • Sosialisasi kepada masyarakat terhadap pemahaman bencana dan perubahan iklim • Kecukupan sarana dan prasarana penanggulangan bencana
Kabupaten Trenggalek	VISI "TERWUJUDNYA KABUPATEN TRENGGALEK YANG MAJU, ADIL, SEJAHTERA, BERKEPRIBADIAN, BERLANDASKAN IMAN DAN TAKWA"	
	Misi 1: Meningkatkan kinerja birokrasi yang bersih, kompeten dan professional dalam memberikan pelayanan prima kepada masyarakat	
	Rencana Program dan Kegiatan Prioritas	
	Program Pencegahan dan Kesiapsiagaan Penanggulangan Bencana	Fasilitasi Pusat Pengendalian dan Operasional (Pusdalops) Penanggulangan Bencana <i>Indikator keluaran:</i> Jumlah laporan bulanan yang disusun dan operasional petugas pusdalops
		Peningkatan Kapasitas dan Operasional TRC (Tim Reaksi Cepat) <i>Indikator keluaran:</i> Jumlah laporan bulanan yang disusun TRC dan

operasional TRC dan Bimjas TRC
Sosialisasi dan Fasilitasi Pembentukan Desa Tangguh Bencana <i>Indikator keluaran:</i> Jumlah desa tangguh bencana terbentuk dan mendapat sosialisasi
Rencana Kontijensi (Renkon) Bencana <i>Indikator keluaran:</i> Jumlah dokumen renkon banjir yang disusun
Sosialisasi Sekolah Peduli Bencana (PENA) <i>Indikator keluaran:</i> Jumlah siswa sekolah yang mendapat sosialisasi PENA

Sumber: RPJMD Kabupaten Pacitan 2016-2021, RPJMD Kabupaten Ponorogo 2016-2021, RPJMD Kabupaten Trenggalek 2016-2021, RKPD Kabupaten Trenggalek 2017

Telah dipaparkan keterkaitan antara visi dan misi serta program pembangunan daerah dalam penanggulangan bencana di daerah. Tahap pra bencana yaitu pencegahan dan kesiapsiagaan merupakan bagian dari mitigasi bencana di masing-masing Kabupaten, masuk pada pelayanan kepada masyarakat. Mitigasi bencana dilakukan sebagai peningkatan kapasitas aparatur Pemerintah Daerah di Kabupaten Pacitan dan Kabupaten Trenggalek. Sedangkan Kabupaten Ponorogo memberikan penekanan mitigasi bencana pada aspek lingkungan. Hal ini menunjukkan agenda seting dari kebijakan penanggulangan bencana di Kabupaten Pacitan, Ponorogo dan Trenggalek masuk kedalam agenda pembangunan daerah sehingga dengan masuknya agenda mitigasi bencana menjadi perhatian serius seluruh pemangku kepentingan daerah untuk mewujudkan masyarakat sadar bencana.

Peran kelembagaan dalam penanggulangan bencana sendiri adalah tuntutan dari otonomi daerah dimana kewenangan administrasi pemerintahan sangat diperlukan sebagai penghantar perubahan, namun ada nilai-nilai yang selama ini dilupakan bahwa selain kewenangan,

pemerintah juga memiliki kewajiban dan tanggung-jawab pada publik. Jika otonomi daerah dimaksudkan sebagai pemberian wewenang pada pemerintah daerah untuk membawa pembangunan langsung pada publiknya, maka perlu pula dikembangkan nilai-nilai kewajiban dan tanggungjawab yang menjadi dasar kewenangannya tersebut. Penanggulangan bencana di daerah menyangkut penyelenggaraan secara bersama seluruh elemen masyarakat untuk itu tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam mewujudkan budaya sadar bencana sebagai bagian dari pembangunan memiliki tiga aspek penting:

1. Sistem administrasi yang melibatkan banyak pelaku (*multistakeholders*) dari unsur pemerintah dan non pemerintah karena sumber legitimasinya selain berasal dari konstitusi dan regulasi juga berasal dari nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat.
2. Dikembangkan untuk merespon masalah dan kepentingan publik sebagai sebuah kolektifitas
3. Pola hubungan antar pelaku tidak harus berupa struktur kelembagaan yang formal dan ketat, tapi bisa bersifat sangat

longgar, berupa mekanisme, prosedur dan jaringan.

Tabel 3. Kerangka Penanggulangan Bencana di Daerah

Fase	Pra Bencana	Tanggap Darurat	Pasca Bencana
Fungsi	Koordinasi Implementasi	Komando Koordinasi Implementasi	Koordinasi Implementasi
Aktivitas	Pencegahan Mitigasi Kesiapsiagaan	Tanggap Darurat Pemulihan Awal	Rehabilitasi Rekonstruksi
Pendekatan	Sektoral	Terpusat	Sektoral
Aktor Dominan	BPBD Bappeda Dinas Teknis Warga DPRD	BPBD	BPBD Bappeda Dinas Teknis Warga DPRD

Sumber: Hidayah (2015)

PENUTUP

Konsep mitigasi bencana sebagai tahap awal dalam manajemen bencana memiliki keterkaitan dengan proses kebijakan publik dimana perlu menentukan posisi mitigasi bencana untuk dijadikan keputusan dalam kebijakan publik. Tahap mitigasi bencana sendiri sebagai bagian dari siklus kebijakan publik (input-output) yaitu kondisi empiris daerah rawan bencana dan proses eksekutif maupun legislatif masuk dalam input dan process sedangkan output adalah kebijakan mitigasi bencana yang selanjutnya dimasukkan sebagai agenda publik dalam proses kebijakan publik. Dengan dimasukkannya mitigasi bencana dalam agenda kebijakan maka proses perumusan, implementasi dan evaluasi kebijakan dilakukan untuk menentukan arah kebijakan penanggulangan bersifat pra bencana pada pembangunan daerah.

Paradigma penanggulangan bencana berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 memberikan wewenang sepenuhnya kepada daerah untuk membentuk pola pembangunan yang selaras

dengan kondisi masing-masing daerah. Hal ini dimaksudkan meningkatkan kapasitas pemerintah daerah dalam menghadapi bencana alam melalui pencegahan dan kesiapsiagaan bencana. Untuk itu perlu integrasi pembangunan daerah yang mengarah pada tindakan mitigasi bencana bagi daerah rawan bencana terutama di Kabupaten Pacitan, Kabupaten Ponorogo dan Kabupaten Trenggalek. Ketiga Kabupaten Tersebut memasukkan agenda mitigasi bencana pada Rencana Pembangunan Jangka Mengengah di masing-masing Kabupaten. Sehingga kebijakan terhadap penanggulangan pra bencana telah disepakati sebagai agenda publik untuk ditindaklanjuti sebagai program prioritas pembangunan daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- BNPB. (2015). Data Bencana Indonesia Tahun 2015. Pusat Data, Informasi dan Humas Badan Nasional Penanggulangan Bencana.
- Faturahman, B. M. (2017). Pemetaan Potensi Wilayah untuk Menunjang Kebijakan

- Pangan Kabupaten Pacitan. *JISPO*, 7(2), 43-62.
- Faturahman, B. M. (2018). Aktualisasi Nilai Demokrasi dalam Perekrutan dan Penjaringan Perangkat Desa. *SOSPOL*, 4(1), 132-148.
- Fischer, F., Miller, G.J., Sidney, M. (2014). *Handbook Analisis Kebijakan Publik: Toeri, Politik Dan Metode*. Bandung: Nusa Media.
- Hidayah, K. (2015). Kebijakan Penanggulangan Bencana di Era Otonomi Daerah. *Kajian Terhadap Penanganan Kasus Luapan Lumpur Lapindo Brantas. Jurnal Borneo Administrator/Volume 11/No. 3/2015 (298-315)*
- Informasi Kinerja Pengelolaan Lingkungan Hidup Daerah (IKPLHD) 2016 Provinsi Jawa Timur.
- Lasswell, H., D. (1956). *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park: Univesity of Maryland Press.
- Nazzamudin. (2007). *Kebijakan Ekonomi Untuk Mitigasi Bencana Dan Pemulihan Pascabencana : Pelajaran Dari Bencana Tsunami Di Aceh. Kongres Ilmu Pengetahuan Wilayah Indonesia Bagian Barat Tahun 2007*. Universitas Sriwijaya, LIPI.
- Nurjanah, R. S., Kuswanda D., Siswanto B.,P. dan Adikoesoemo. (2012). *Manajemen Bencana*. Bandung: Alfabeta.
- Peraturan Bupati Trenggalek Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah Tahun 2017
- Putra, A. E., Mindartati, L. I., &Faturahman, B. M. (2018). Policy Implementation of City Park Utilization in Malang City. *MADANI Jurnal Politik Dan Sosial Kemasyarakatan*, 10(2), 30-49.
- Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Pacitan 2016-2021
- Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Ponorogo 2016-2021
- Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Trenggalek 2016-2021
- Susanto. (2006), *Disaster Management: Di Negeri Rawan Bencana*. Jakarta, Eka Tjipta Foundation.
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.