

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Wilayah Indonesia merupakan gugusan kepulauan terbesar di dunia. Wilayah yang juga terletak di antara benua Asia dan Australia dan Lautan Hindia dan Pasifik ini memiliki 17.508 pulau. Meskipun tersimpan kekayaan alam dan keindahan pulau-pulau yang luar biasa, bangsa Indonesia perlu menyadari bahwa wilayah nusantara ini memiliki 129 gunung api aktif, atau dikenal dengan *ring of fire*, serta terletak berada pada pertemuan tiga lempeng tektonik aktif dunia Lempeng Indo-Australia, Eurasia, dan Pasifik. (Sumber Profil BNPB)

*Ring of fire* dan berada di pertemuan tiga lempeng tektonik menempatkan negara kepulauan ini berpotensi terhadap ancaman bencana alam. Di sisi lain, posisi Indonesia yang berada di wilayah tropis serta kondisi hidrologis memicu terjadinya bencana alam lainnya, seperti angin puting beliung, hujan ekstrim, banjir, tanah longsor, dan kekeringan. Tidak hanya bencana alam sebagai ancaman, tetapi juga bencana non alam sering melanda tanah air seperti kebakaran hutan dan lahan, konflik sosial, maupun kegagalan teknologi.

Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor nonalam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian

harta benda, dan dampak psikologis. Bencana yang terjadi bukan hanya yang diakibatkan oleh alam, tetapi ada juga bencana yang diakibatkan oleh faktor – faktor non alam seperti epidemi dan wabah penyakit maupun bencana sosial yang disebabkan oleh faktor manusia seperti terorisme (Menurut UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana).

Gambar 1.1



Sumber : Data dan Informasi Bencana Indonesia Tahun 2013

Gambar 1.1 menunjukkan bahwa provinsi dengan warna merah merupakan provinsi yang memiliki resiko bencana yang tinggi. Salah satu provinsi yang memiliki resiko bencana yang tinggi yaitu provinsi Jawa Tengah, sehingga dapat dikatakan Provinsi Jawa Tengah merupakan daerah rawan bencana di Indonesia. Kondisi wilayah Jawa Tengah dapat dikelompokkan menjadi tiga karakteristik wilayah, yaitu pantai, dataran, dan perbukitan. Berikut akan disajikan data indeks resiko bencana di Kabupaten / Kota yang ada di Jawa Tengah pada tahun 2013 antara lain :

Tabel 1.1

## Indeks Resiko Bencana Kabupaten / Kota di Jawa Tengah Tahun 2013

No.	Kabupaten / Kota	Skor	Kelas Resiko
1	Cilacap	215	Tinggi
2	Purworejo	215	Tinggi
3	Tegal	213	Tinggi
4	Brebes	211	Tinggi
5	Banyumas	207	Tinggi
6	Pemalang	206	Tinggi
7	Kebumen	203	Tinggi
8	Demak	184	Tinggi
9	Kota Semarang	184	Tinggi
10	Pekalongan	183	Tinggi
11	Pati	174	Tinggi
12	Rembang	172	Tinggi
13	Batang	168	Tinggi
14	Kendal	167	Tinggi
15	Jepara	163	Tinggi
16	Grobogan	162	Tinggi
17	Purbalingga	159	Tinggi
18	Boyolali	159	Tinggi
19	Banjarnegara	150	Tinggi
20	Blora	150	Tinggi
21	Kota Pekalongan	148	Tinggi
22	Wonogiri	146	Tinggi
23	Magelang	143	Sedang
24	Semarang	143	Sedang
25	Temanggung	143	Sedang
26	Sragen	142	Sedang
27	Wonosobo	135	Sedang
28	Kudus	132	Sedang
29	Karanganyar	130	Sedang
30	Klaten	123	Sedang
31	Kota Tegal	117	Sedang
32	Kota Magelang	108	Sedang
33	Sukoharjo	93	Sedang
34	Kota Salatiga	91	Sedang
35	Kota Surakarta	80	Sedang

(Sumber : Data dan Informasi Bencana Indonesia 2013)

Tabel 1.1 menunjukkan bahwa Kota Semarang merupakan salah satu daerah yang memiliki tingkat resiko tinggi terhadap bencana. Secara topografis Kota Semarang terdiri dari daerah perbukitan, dataran rendah dan daerah pantai, dengan demikian topografi Kota Semarang menunjukkan adanya berbagai kemiringan dan tonjolan. Kondisi ini membuat Kota Semarang rentan terhadap berbagai bencana, diantaranya yaitu bencana banjir, tanah longsor, kekeringan, abrasi, kebakaran lahan, dan potensi bencana lain seperti kegagalan teknologi dan bencana sosial.

Potensi Indonesia yang rawan bencana membutuhkan upaya penanggulangan bencana yang terintegrasi dan menyeluruh. Upaya penanggulangan tersebut dilakukan dengan dikeluarkannya Undang – Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Bahwa, berdasarkan Undang – Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana pasal 4 penanggulangan bencana bertujuan untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana, menyelaraskan peraturan perundang-undangan yang sudah ada, menjamin terselenggaranya penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh, menghargai budaya lokal, membangun partisipasi dan kemitraan publik serta swasta, mendorong semangat gotong royong, kesetiakawanan, dan kedermawanan, dan menciptakan perdamaian dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Dalam rangka mencapai tujuannya tersebut pemerintah membentuk suatu badan untuk menanggulangi bencana yaitu Badan Nasional Penanggulangan Bencana.

Badan Nasional Penanggulangan Bencana (disingkat BNPB) adalah sebuah Lembaga Pemerintah Non Departemen yang mempunyai tugas membantu Presiden Republik Indonesia dalam mengkoordinasikan perencanaan dan pelaksanaan kegiatan penanganan bencana dan kedaruratan secara terpadu, serta melaksanakan penanganan bencana dan kedaruratan mulai dari sebelum, pada saat, dan setelah terjadi bencana yang meliputi pencegahan, kesiapsiagaan, penanganan darurat, dan pemulihan. Pada tingkat daerah pemerintah juga membentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah.

Dalam menghadapi potensi bencana yang ada di Kota Semarang, Pemerintah Kota Semarang membentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Semarang yang berdasarkan Undang-undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 46 Tahun 2008 tentang Pedoman dan Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah dan Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana di Daerah, Peraturan Pemerintah nomor 21 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, Perda Nomor 12 tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penggulangan Bencana Daerah Kota Semarang dan Perda Nomor 13 tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana di Kota Semarang, kemudian disusul dengan dikeluarkannya Peraturan Walikota Semarang Nomor 39 tahun 2010 penjabaran tugas dan fungsi Badan Penggulangan Bencana Daerah Kota Semarang.

Kejadian dan dampak bencana di Kota Semarang cukup dinamis dan cenderung meningkat baik intensitas maupun kualitas, dan berdampak signifikan terhadap hasil-hasil pembangunan berupa infrastruktur, harta benda, korban jiwa maupun kerugian dan kerusakan aset masyarakat yang lain. Jumlah kejadian bencana dan dampak kerusakan/kerugian yang ditimbulkan selama 5 (lima) tahun terakhir disajikan dalam tabel di bawah ini.

Berikut disajikan data jumlah kejadian bencana di Kota Semarang pada Tahun 2016 :

Tabel 1.2  
Data Kejadian Bencana Kota Semarang Tahun 2012 - 2016

No	Jenis Bencana	Jumlah Kejadian Bencana				
		2012	2013	2014	2015	2016
1	Banjir	7	65	29	48	30
2	Tanah longsor	29	39	23	30	52
3	Puting beliung	4	6	5	0	1
4	Rumah roboh	6	3	21	11	14
5	Pohon tumbang	10	14	6	12	11
6	Kebakaran	22	58	56	84	44
7	Kekeringan	-	-	-	-	-
	<b>JUMLAH</b>	78	185	140	185	152

(Sumber : Data Kejadian Bencana BPBD Kota Semarang tahun 2016)

Tabel 1.2 menunjukkan bahwa kejadian bencana di Kota Semarang termasuk dalam kategori sering / tinggi. Dalam tahun 2016, total kejadian bencana berjumlah 152 kejadian bencana dengan bencana yang paling sering yaitu tanah longsor dengan 52 kejadian kemudian disusul dengan kebakaran dengan 44 kejadian. Sedangkan bencana yang paling jarang terjadi yaitu puting beliung dengan

jumlah 1 kali kejadian.

Sementara untuk data jumlah kejadian bencana per kelurahan di Kota Semarang pada Tahun 2016 disajikan sebagai berikut :

Tabel 1.3  
Jumlah Kejadian Bencana Tahun 2016  
(10 kelurahan dengan angka bencana tertinggi)

No	Kelurahan	Jumlah Kejadian
1	Kelurahan Jomblang	7
2	Kelurahan Sukorejo	7
3	Kelurahan Bugangan	5
4	Kelurahan Tandang	5
5	Kelurahan Candi	4
6	Kelurahan Kalipancur	4
7	Kelurahan Tegalsari	4
8	Kelurahan Mlatibaru	3
9	Kelurahan Karang Rejo	3
10	Kelurahan Kedung Mundu	3

Sumber : Data BPBD Kota Semarang Tahun 2016

Tabel 1.3 menunjukkan bahwa Kelurahan Jomblang merupakan kelurahan yang memiliki jumlah kejadian bencana terbanyak yaitu 7 kejadian bencana, bersama dengan kelurahan Sukorejo. Disusul dengan Kelurahan Bugangan dan Kelurahan Tandang sebanyak 5 kejadian bencana, Kelurahan Candi, Kalipancur dan Tegalsari sebanyak 4 kejadian bencana dan 3 kejadian bencana di Kelurahan Mlatibaru, Karang Rejo dan Kedung Mundu.

Mengingat korban terbesar dari bencana adalah kaum miskin di tingkat masyarakat dan yang pertama-tama menghadapi bencana adalah masyarakat sendiri, pemerintah mengembangkan program pengurangan risiko bencana berbasis komunitas. Salah satu strategi yang akan digunakan untuk mewujudkan ini adalah melalui pengembangan desa-desa dan kelurahan-kelurahan yang tangguh terhadap

bencana. Upaya pengurangan risiko bencana berbasis komunitas yang akan dilaksanakan melalui pengembangan Desa/Kelurahan Tangguh Bencana. Di Kota Semarang sendiri kita kenal dengan Kelurahan Siaga Bencana. Kelurahan siaga bencana tersebut sebagai langkah awal untuk membentuk kelurahan tangguh bencana. Kelurahan Tangguh Bencana di bentuk berdasarkan Perka BNPB Nomor 1 tahun 2012 tentang Pedoman Umum Desa / Kelurahan Tangguh Bencana. Kelurahan siaga bencana ini digerakkan oleh masyarakat yang peduli terhadap bencana dan lingkungan yang kemudian di fasilitasi oleh BPBD Kota Semarang. Dasar hukum pembentukan kelurahan siaga bencana adalah Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 13 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana. Dasar hukum lainnya yaitu Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 128 Tahun 2011 Tentang Kampung Siaga Bencana. Meskipun Pemerintah Kota Semarang dalam hal ini BPBD Kota Semarang menjadi penanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana, namun peran serta dari masyarakat sangat diperlukan.

Sesuai dengan Renstra BPBD Kota Semarang Tahun 2016 -2021 melalui misi yang pertama yaitu “Melindungi masyarakat Kota Semarang dari risiko bencana melalui pengurangan resiko bencana”. Tujuannya adalah untuk menurunkan risiko bencana melalui pencegahan dan peningkatan kesiapsiagaan bencana bagi seluruh pemangku kepentingan di Kota Semarang, dengan indikatornya yaitu jumlah Desa/Kelurahan Siaga Bencana.

Di bawah ini adalah daftar KSB yang ada di Kota Semarang pada tahun 2016.

Tabel 1.4  
Daftar Kelurahan Siaga Bencana di Kota Semarang

No	Nama KSB	Kecamatan	Karakter Bencana
1	Kelurahan Jagalan	Semarang Tengah	Kebakaran dan banjir
2	Kelurahan Bandarharjo	Semarang Utara	Banjir atau rob
3	Kelurahan Tanjungmas	Semarang Utara	Banjir atau rob
4	Kelurahan Kemijen	Semarang Timur	Banjir atau rob
5	Kelurahan Kaligawe	Gayamsari	Banjir atau kebakaran
6	Kelurahan Randusari	Semarang Selatan	Tanah longsor
7	Kelurahan Kembangarum	Semarang Barat	Tanah longsor
8	Kelurahan Muktiharjo Lor	Genuk	Banjir atau rob
9	Kelurahan Muktiharjo Kidul	Pedurungan	Banjir
10	Kelurahan Lemponsari	Gajah Mungkur	Tanah longsor
11	Kelurahan Rowosari	Tembalang	Kekeringan atau banjir
12	Kelurahan Tinjomoyo	Banyumanik	Tanah longsor
13	Kelurahan Sukorejo	Gunung Pati	Tanah gerak atau longsor
14	Kelurahan Kedung Pane	Mijen	Longsor atau kekeringan
15	Kelurahan Wonosari	Ngaliyan	Longsor sungai / banjir bandang
16	Kelurahan Jomblang	Candisari	Tanah longsor
17	Kelurahan Wates	Ngaliyan	Banjir bandang
18	Kelurahan Gondoriyo	Ngaliyan	Banjir bandang
19	Kelurahan Beringin	Ngaliyan	Banjir bandang
20	Kelurahan Tambak Aji	Ngaliyan	Banjir bandang
21	Kelurahan Mangkang Wetan	Tugu	Banjir bandang / rob
22	Kelurahan Mangunharjo	Tugu	Banjir bandang / rob
23	Kelurahan Candi	Candisari	Tanah longsor
24	Kelurahan Kalipancur	Ngaliyan	Longsor & banjir
25	Kelurahan Meteseh	Tembalang	Kebakaran & banjir
26	Kelurahan Genuksari	Genuk	Banjir / rob
27	Kelurahan Mangkang Kulon	Tugu	Banjir / rob
28	Kelurahan Ngemplak Simongan	Semarang Barat	Banjir & longsor
29	Kelurahan Bulustalan	Semarang Selatan	Banjir
30	Kelurahan Bulu Lor	Semarang Utara	Banjir
31	Kelurahan Manyaran	Semarang Barat	Banjir
32	Kelurahan Panggung Lor	Semarang Selatan	Banjir
33	Kelurahan Petompon	Semarang Selatan	Banjir
34	Kelurahan Cabean	Semarang Barat	Banjir
35	Kelurahan Krobokan	Semarang Barat	Banjir

(Sumber : Program KSB BPBD Kota Semarang Tahun 2017)

Tabel 1.4 menunjukkan bahwa sampai saat ini Kota Semarang sudah memiliki 35 KSB beserta karakter bencana di masing – masing KSB tersebut.

Sebanyak 15 kelurahan siaga bencana memiliki karakter bencana banjir. Sementara sisanya ada yang memiliki karakter bencana tanah longsor, kekeringan maupun kebakaran.

Kelurahan Siaga Bencana adalah kelurahan yang memiliki kemampuan mandiri untuk beradaptasi dan menghadapi ancaman bencana, serta memulihkan diri dengan segera dari dampak bencana yang merugikan, jika terkena bencana. Dengan demikian sebuah Kelurahan Siaga Bencana adalah sebuah desa atau kelurahan yang memiliki kemampuan untuk mengenali ancaman di wilayahnya dan mampu mengorganisir sumber daya masyarakat untuk mengurangi kerentanan dan sekaligus meningkatkan kapasitas demi mengurangi risiko bencana.

Pengembangan Kelurahan Siaga Bencana merupakan salah satu upaya pengurangan risiko bencana berbasis masyarakat. Pengurangan risiko bencana berbasis masyarakat adalah segala bentuk upaya untuk mengurangi ancaman bencana dan kerentanan masyarakat, dan meningkatkan kapasitas kesiapsiagaan, yang direncanakan dan dilaksanakan oleh masyarakat sebagai pelaku utama.

Kelurahan Siaga Bencana (KSB) di Kota Semarang tersebar di 16 Kecamatan dan 177 Kelurahan di Kota Semarang. KSB dibentuk pada kelurahan – kelurahan yang paling sering terjadi bencana. Pembentukan KSB sendiri dimulai pada tahun 2013, dimana pada tahun 2013 BPBD mengalokasikan dana Rp. 150.000.000 dalam pembentukan KSB tersebut. Selanjutnya pada tahun 2014 BPBD kembali mengalokasikan dana sebesar Rp. 150.000.000,- untuk menunjang kerja dari KSB. Pada tahun 2015 dilakukan lagi penguatan dengan

menganggarkan Rp. 100.000.000.- guna pelatihan para anggota KSB. Selanjutnya pada tahun 2016 dianggarkan dana sebesar Rp. 145.750.000,- untuk meningkatkan ketrampilan dan kemampuan sumber daya KSD di seluruh kota Semarang. Selanjutnya rencana BPBD Kota Semarang di tahun 2018 ini akan membentuk kelurahan tangguh bencana sebagai peningkatan dari kelurahan siaga bencana.

Kelurahan siaga bencana memiliki struktur organisasi yang dipimpin oleh seorang ketua, yang dibantu oleh sekretaris, bendahara, dan seksi ataupun koor pembantu lainnya. KSB yang dibentuk oleh BPBD diharapkan mampu menjadi perpanjangan tangan dari BPBD Kota Semarang dalam menanggulangi bencana yang terjadi. Para anggota KSB dipilih secara musyawarah melalui koordinasi dari kelurahan yang terkait dan keanggotaannya bersifat relawan.

Sebagai salah satu Kelurahan yang telah berstatus sebagai Kelurahan Siaga Bencana (KSB), Kelurahan Jomblang memiliki kejadian bencana terbanyak yaitu 7 kejadian (Tabel 1.4), kejadian bencana tersebut terdiri dari :

1. Tanggal 4 Januari 2016, telah terjadi talud tanah yang longsor sehingga menimpa 3 (tiga) rumah warga.
2. Tanggal 26 Januari 2016, telah terjadi talud tanah yang longsor dengan ukuran panjang 10m X 1,5m. Tidak ada korban jiwa dan tidak menimpa rumah warga.
3. Tanggal 26 Januari 2016, telah terjadi anak hanyut dengan usia 12 tahun disungai Bajag.
4. Tanggal 22 Mei 2016, telah terjadi tanah longsor sepanjang 30m. Tidak

ada korban jiwa namun pondasi kan dan pagar bumi ambrol sehingga menyumbat saluran air.

5. Tanggal 11 November 2016, telah terjadi pohon aren tumbang sehingga menimpa sebuah becak.
6. Tanggal 10 Desember 2016, telah terjadi tanah longsor sepanjang 4m X 2,5m, menyebabkan pondasi teras rumah ambrol.
7. Tanggal 11 Desember 2016, telah terjadi tanah longsor, tidak ada korban.

Melihat tingginya angka bencana yang terjadi di Kelurahan Jomblang, maka diperlukan suatu usaha untuk menanggulangi bencana tersebut. Meskipun bencana tidak mungkin dapat kita hilangkan, tetapi yang bisa kita lakukan adalah meminimalisir resiko / dampak dari kejadian bencana tersebut. Dalam meminimalisir dampak dari bencana melalui pengorganisasian manajemen penanggulangan bencana yang baik. Salah satunya melalui Kelurahan Siaga Bencana di Kelurahan Jomblang tersebut.

Namun, berdasarkan isu strategis dalam Rencana Strategis BPBD Kota Semarang Tahun 2016 – 2021 muncul berbagai permasalahan dalam pelaksanaan penanggulangan bencana melalui KSB. Masalah tersebut antara lain partisipasi masyarakat dalam pencegahan dan penanganan bencana melalui adanya KSB belum terlembaga dengan optimal. Selain itu belum terjalinnya koordinasi yang optimal antara BPBD dengan unsur masyarakat dalam penanganan bencana.

Permasalahan yang terjadi di dalam KSB Jomblang sebagian besar terkait dengan pengorganisasian. Mengingat KSB Jomblang dibentuk pada tahun 2013 namun sampai dengan sekarang keanggotaan KSB tidak bertambah, malah

cenderung mengalami penurunan. Hal tersebut menyebabkan minimnya sumberdaya manusia yang ada di dalam KSB Jomblang sehingga menyebabkan kegiatan penanggulangan bencana di KSB Jomblang tidak berjalan dengan maksimal. Selain itu reorganisasi di dalam KSB Jomblang juga tidak berjalan. Sehingga keberlangsungan KSB ini sangat mengkhawatirkan.

Berdasarkan masalah – masalah tersebut maka perlu adanya peninjauan kembali tentang bagaimana pengorganisasian dalam manajemen penanggulangan bencana di KSB Kelurahan Jomblang. Sehingga pertanyaan penelitian ini adalah bagaimana pengorganisasian dalam manajemen penanggulangan bencana melalui Kelurahan Siaga Bencana di Kelurahan Jomblang, Kecamatan Candisari, Kota Semarang.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Perumusan masalah digunakan untuk mengungkap pokok-pokok pikiran secara jelas mengenai hakikat dari masalah tersebut. Permasalahan tersebut telah diuraikan pada latar belakang, sehingga terdapat beberapa rumusan permasalahan utama yang harus diatasi. Rumusan masalahnya yaitu :

1. Bagaimana pengorganisasian dalam penanggulangan bencana melalui Kelurahan Siaga Bencana di Kelurahan Jomblang, Kecamatan Candisari, Kota Semarang ?

2. Apa sajakah faktor pendorong dan penghambat pengorganisasian dalam penanggulangan bencana melalui Kelurahan Siaga Bencana di Kelurahan Jomblang, Kecamatan Candisari, Kota Semarang ?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Dalam setiap penelitian perlu diketahui maksud dan tujuan penelitian. Tujuan penelitian dimaksudkan untuk menjelaskan tentang apa yang akan dicapai oleh peneliti atas hasil penelitian. Sesuai perumusan masalah yang telah dikemukakan sebelumnya, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mendeskripsikan pengorganisasian dalam penanggulangan bencana melalui Kelurahan Siaga Bencana di Kelurahan Jomblang, Kecamatan Candisari, Kota Semarang.
2. Untuk menganalisis faktor pendorong dan penghambat pengorganisasian dalam penanggulangan bencana melalui Kelurahan Siaga Bencana di Kelurahan Jomblang, Kecamatan Candisari, Kota Semarang ?

### **1.4 Kegunaan Penelitian**

Kegunaan penelitian dimaksudkan untuk menyatakan manfaat yang diharapkan dari hasil penelitian. Kegunaan yang diharapkan dari penelitian ini dikelompokkan menjadi dua, yaitu kegunaan akademis dan kegunaan praktis.

#### **1.4.1 Kegunaan Akademis**

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan pengetahuan dalam upaya pengembangan teori – teori ilmu sosial dan politik secara umum, dan pengembangan pada bidang administrasi publik pada khususnya.

### 1.4.2 Kegunaan Praktis

Selain kegunaan akademis, penelitian ini diharapkan secara praktis dapat memberikan kegunaan, antara lain :

1. Bagi Penulis

Penelitian ini dapat dijadikan wadah dalam menerapkan ilmu pengetahuan yang telah didapatkan selama mengikuti proses belajar di bangku kuliah.

2. Bagi Instansi Pemerintah

Penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan rujukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Semarang serta Kelurahan Jomblang dalam pengambilan keputusan dalam rangka penanggulangan bencana di Kelurahan Jomblang, Kecamatan Candisari, Kota Semarang.

3. Bagi *Stakeholder*

Penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan pemikiran untuk berperan serta memberi kontribusi di penanggulangan bencana di Kelurahan Jomblang, Kecamatan Candisari, Kota Semarang.

4. Bagi Masyarakat

Penelitian ini dapat digunakan sebagai bentuk informasi dalam penanggulangan bencana di Kelurahan Jomblang, Kecamatan Candisari, Kota Semarang.

## **1.5 Kerangka Pemikiran Teoritis**

### **1.5.1 Penelitian Terdahulu**

Guna mendukung kelengkapan dalam penelitian pelaksanaan manajemen penanggulangan bencana di Kelurahan Jomblang, Kecamatan Candisari, Kota Semarang, berikut ini merupakan beberapa kumpulan penelitian terdahulu yang memiliki keterkaitan dengan program penanggulangan bencana. Adapun pembahasan secara rincinya ialah sebagai berikut :

1. Diteliti oleh Gatot Saptadi Kepala BPBD Provinsi D.I. Yogyakarta dan Hariyadi Djamal Peneliti Madya pada Balai Sabo, Puslitbang SDA, Kem. PU, di Yogyakarta pada tahun 2012. Penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan keserasian dan keselarasan program kinerja berkelanjutan dalam upaya mitigasi kebencanaan alam guna mendukung integritas masyarakat yang mandiri dalam kesiapsiagaan terhadap ancaman bencana yang mungkin terjadi. Kajian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelatihan kesiapsiagaan dan kewaspadaan penanggulangan bencana kepada masyarakat setempat membuat warga lebih peduli akan wilayahnya. Kemudian pembentukan Desa Tangguh menjadikan warga lebih percaya diri dan mandiri. Adanya Forum Pengurangan Resiko Bencana (FPRB) oleh masyarakat, menambah khasanah kebencanaan, sehingga mereka jadi lebih siap dan waspada. Peran warga bersama pamong desa lebih menyatu dalam pembuatan Protap/ SOP Kebencanaan dan lainnya. Untuk menuju Desa Tangguh siaga selalu dan aman seterusnya perlu proses ruang dan waktu.

2. Diteliti oleh David Irawan, Mahasiswa Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro pada tahun 2016. Penelitian ini bertujuan untuk Mendeskripsikan dan menganalisis Peran Kelurahan Siaga Bencana (KSB) Dalam Penanggulangan Bencana Di Kelurahan Muktiharjo Lor Kecamatan Genuk Kota Semarang serta untuk Mengidentifikasi dan menganalisis faktor-faktor yang berkaitan dengan peran KSB dalam Penanggulangan Bencana Banjir Di Kelurahan Muktiharjo Lor Kecamatan Genuk Kota Semarang. Penelitian ini menggunakan desain penelitian deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan yang pertama bahwa dalam pengorganisasian KSB Muktiharjo Lor memiliki banyak kendala seperti sebagian anggota KSB adalah pekerja, kendala di umur para anggota atau relawan KSB, dibutuhkan tenaga remaja ketika terjadi bencana guna penyelamatan, peran wanita yang kurang atau minim serta pihak KSB menitik beratkan kendala pada sumber dana atau anggaran. Kedua BPBD melihat KSB adalah bentuk dari Good Governance dalam mengimplementasikan kebijakan tidak hanya tugas dari pemerintah saja melainkan masyarakat dan swasta memiliki andil yang sama dalam menyelesaikan masalah.
3. Diteliti oleh Farichatun Nisa, dari Program Magister Kebijakan Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga pada tahun 2014. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan mendeskripsikan manajemen penanggulangan bencana alam oleh BPBD Kabupaten Jombang serta partisipasi masyarakat dalam penanggulangan bencana

alam di Kabupaten Jombang. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan tipe deskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa manajemen penanggulangan bencana yang dilakukan oleh BPBD dilakukan melalui tahapan respon, pemulihan, dan pengembangan. Tahapan paling dominan yang dilakukan oleh BPBD Kabupaten Jombang melalui tindakan response sebelum dan sesudah terjadinya bencana. Sedangkan penanggulangan bencana yang dilakukan oleh masyarakat berupa partisipasi dalam bentuk buah pikiran, tenaga, harta benda, keterampilan, dan kemahiran, serta partisipasi sosial. Partisipasi yang dominan dilakukan oleh masyarakat adalah partisipasi tenaga dan partisipasi sosial.

4. Diteliti oleh Gunawan, Peneliti di Pusat Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial, Badan Pendidikan dan Penelitian Sosial, Kementerian Sosial pada tahun 2014. Penelitian ini bertujuan untuk pendekatan studi kasus masyarakat yang hidup dengan resiko bencana, yaitu di kota Padang Sumatera Barat dan Kabupaten Sleman DIY. Penelitian dilakukan dengan pendekatan kualitatif. Hasil penelitian mengemukakan bahwa pembentukan KSB di akui oleh pemerintah termasuk BNPB dan Kementerian sosial. Syarat anggota KSB adalah mempunyai jiwa sosial, keberanian dan perhitungan. Kepengurusan KSB yang telah terbentuk dibagi dalam sembilan bidang sebagai berikut; bidang informasi dan komunikasi, bidang *early warning system* (EWS), bidang kaji cepat, bidang operasional, bidang evakuasi, bidang P3K, bidang logistik, bidang

dapur umum, bidang diklat. Meskipun usia organisasi yang relatif muda namun dalam manajemen bencana sudah cukup besar. Dalam kerangka peningkatan kemampuan SDM. KSB mengikut sertakan anggota KSB di berbagai pelatihan-pelatihan. Selain itu SB mempunyai relasi dengan berbagai sumber strategis (mitra kerja) yang ada di lingkungan.

5. Diteliti oleh Arnidha Kusumaratih, dari Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Yogyakarta pada tahun 2015. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui manajemen Desa Tangguh Bencana di Desa Poncosari dan untuk mengetahui hambatan pada manajemen Desa Tangguh Bencana di Desa Poncosari. Penelitian ini menggunakan desain penelitian deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa manajemen desa tangguh bencana di Desa Poncosari meliputi 4 tahap, yaitu tahap perencanaan yang terdiri dari pembuatan regulasi, menganalisa ancaman bencana, mendata kapasitas desa dan menyusun perencanaan pengurangan resiko bencana. Dalam tahap pengorganisasian dimulai dengan pembentukan FPRB (Forum Pengurangan Resiko Bencana), pembentukan tim relawan, dan pembentukan forum komunikasi dari anggota FPRB. Tahap pengarahan, dilakukan oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bantul, Palang Merah Indonesia (PMI) serta MDMC (Muhammadiyah Disaster Management Centre). Terakhir, tahap pengawasan dilakukan oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bantul dengan melakukan evaluasi, dan melaporkan hasil laporan pertanggungjawaban tahunan. Hambatan dalam Manajemen Desa Tangguh Bencana Poncosari

yaitu pada tahap perencanaan sebagian masyarakat ada yang belum mengerti desa tangguh bencana, pada tahap pengorganisasian ada tim relawan yang semangatnya tidak menentu, tahap pelaksanaan antusias dari masyarakat serta kegiatan yang tidak rutin, tahap pengawasan kegiatan pertemuan hari rabu pahing tidak efektif.

6. Diteliti oleh Weeks, Michael R. pada tahun 2007 dari *United States Air Force Academy*. Penelitian ini bertujuan memberikan panduan untuk merancang struktur organisasi yang kuat dan tangguh yang dapat menangani ketidakpastian bencana lingkungan. Artikel ini akan menjelaskan pelajaran yang didapat selama operasi bantuan untuk gempa 2005 di Pakistan dari sudut pandang akademis dan pribadi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Organisasi sering membentuk pusat komando sementara untuk memperbaiki arus informasi dalam sebuah krisis. Manajer disarankan untuk membuat struktur organisasi sementara dengan peta kognitif yang umum untuk meningkatkan pengertian bagi karyawan. Pelajaran lain yang dipresentasikan meliputi penetapan sistem prioritas bernuansa untuk menilai kemungkinan tindakan potensial dan kebutuhan untuk menghilangkan hambatan birokrasi terhadap tindakan untuk memperbaiki kecepatan respons saat kehidupan dipertaruhkan. Artikel tersebut diakhiri dengan menunjukkan bahwa struktur organisasi yang tepat perlu dipertimbangkan sebelum bencana agar organisasi menjadi efektif dan efisien selama upaya mitigasi bencana.

7. Diteliti oleh Debabrata Mondal pada tahun 2015 dari *Visva Bharati University*. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui peran lembaga swadaya masyarakat dalam penanggulangan bencana. Penelitian dilakukan melalui sebuah studi yang dilakukan di daerah yang dilanda topan Aila di Bengal Barat mengenai peran Organisasi Non-Pemerintah mengenai manajemen bencana. Hasil penelitian menunjukkan bahwa peran utama yang dilakukan oleh LSM adalah menyediakan bahan bantuan, mengatur perkemahan kesehatan, terlibat dalam operasi penyelamatan, mengatur tempat penampungan sementara dan sebagainya. Temuan penelitian menyimpulkan bahwa, masyarakat daerah yang terkena bencana harus menginformasikan rincian bencana yang cukup baik di depan. Teman dan saudara yang diikuti media elektronik dan cetak adalah sumber informasi yang lebih baik tentang terjadinya bencana. Studi tersebut juga menemukan bahwa peran LSM dalam manajemen bencana adalah menyediakan bahan bantuan, keterlibatan dalam operasi penyelamatan, mengatur tempat penampungan sementara; mengatur perkemahan kesehatan dan mengembangkan fasilitas komunikasi. LSM juga memberikan pelatihan dan edukasi kepada anak-anak.
8. Diteliti oleh Larry G. Morton II dari *Arkansas State University*, Samuel R. Terrazas dari *University Of Texas El Paso*, dan Matthew G. Herriman dari *Western New Mexico University* pada tahun 2015. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui meneliti usaha akar rumput dari tiga wanita di sebuah komunitas sungai Midwestern yang miskin untuk memperbaiki kehidupan

masyarakat anak-anak yang tinggal di sana. Penelitian ini menggunakan metode metode campuran pendekatan, dengan menggunakan Pascabencana *Stress Disorder (PTSD) Checklist* dan Skala Resiliensi untuk memeriksa PTSD dan ketahanan masyarakat anggota Missouri Mobile, serta wawancara kualitatif semi-terstruktur untuk memeriksa tinggal di Missouri Mobile. Hasil penelitian menunjukkan adalah bahwa perempuan mempunyai peran yang sangat besar dalam bencana banjir. Hal ini ditunjukkan dengan adanya pergerakan dari perempuan untuk menyelesaikan bencana yang datang terus – menerus ini. Bentuk pengorganisasian yang dilakukan adalah dengan upaya akar rumput dan tema aksi sosial, pengembangan wilayah serta pemberdayaan masyarakat. Keberhasilan perempuan dalam membangun drainase di *Rosewood Drive* sehingga volume banjir dapat menurun. Selain itu adanya inovasi berupa *Sunshine Camp* yaitu tersedianya bank makanan dan toko barang bekas bagi warga yang miskin. Dengan begitu maka kehidupan masyarakat dapat lebih baik.

Berdasarkan kedelapan penelitian tersebut maka dapat diringkas kedalam tabel 1.5 dibawah ini :

Tabel 1.5

## Penelitian Terdahulu

No	Pengarang dan Tahun	Tujuan	Metode	Hasil Penelitian
1.	Gatot Saptadi dan Hariyadi Djamil 2012	Mendapatkan keserasian dan keselarasan program kinerja berkelanjutan dalam upaya mitigasi kebencanaan alam guna mendukung integritas masyarakat yang mandiri dalam kesiapsiagaan terhadap ancaman bencana yang mungkin terjadi	Kajian ini menggunakan metode penelitian kualitatif, dengan studi kasus dari suatu kegiatan yang ditinjau. Kajian ini bersifat deskriptif dengan pendekatan subjektif	1) Pelatihan kesiapsiagaan dan kewaspadaan penanggulangan bencana kepada masyarakat setempat membuat warga lebih peduli akan wilayahnya. 2). Pembentukan Desa Tangguh menjadikan warga lebih percaya diri dan mandiri. 3). Adanya Forum Pengurangan Resiko Bencana (FPRB) oleh masyarakat, menimbah khasanah kebencanaan, sehingga mereka jadi lebih siap dan waspada. 4). Peran warga bersama pamong desa lebih menyatu dalam pembuatan protap/ SOP kebencanaan dan lainnya. 5). Untuk menuju Desa Tangguh siaga selalu dan aman seterusnya perlu proses ruang dan waktu.
2.	David Irawan 2016	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mendeskripsikan dan menganalisis Peran Kelurahan Siaga Bencana (KSB) Dalam Penanggulangan Bencana Di Kelurahan Muktiharjo Lor Kecamatan Genuk Kota Semarang.</li> <li>2. Mengidentifikasi dan menganalisis faktor-faktor yang berkaitan</li> </ol>	Penelitian ini menggunakan desain penelitian deskriptif kualitatif.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dalam pengorganisasian KSB Muktiharjo Lor memiliki banyak kendala seperti sebagian anggota KSB adalah pekerja, kendala di umur para anggota atau relawan KSB, dibutuhkan tenaga remaja ketika terjadi bencana guna penyelamatan, peran wanita yang kurang atau minim serta pihak KSB menitik beratkan kendala pada sumber</li> </ol>

		dengan peran KSB dalam penanggulangan bencana banjir di Kelurahan Muktiharjo Lor Kecamatan Genuk Kota Semarang.		dana atau anggaran. 2. BPBD melihat KSB adalah bentuk dari Good Governance dalam mengimplementasikan kebijakan tidak hanya tugas dari pemerintah saja melainkan masyarakat dan swasta memiliki andil yang sama dalam menyelesaikan masalah.
3.	Farichatun Nisa 2014	Menganalisis dan mendeskripsikan manajemen penanggulangan bencana alam oleh BPBD Kabupaten Jombang serta partisipasi masyarakat dalam penanggulangan bencana alam di Kabupaten Jombang	Pendekatan kualitatif dengan tipe deskriptif. Pemilihan informan menggunakan teknik purposive sampling.	Manajemen penanggulangan bencana yang dilakukan oleh BPBD dilakukan melalui tahapan respon, pemulihan, dan pengembangan. Tahapan paling dominan melalui tindakan response sebelum dan sesudah terjadinya bencana. Sedangkan penanggulangan bencana yang dilakukan oleh masyarakat berupa partisipasi dalam bentuk buah pikiran, tenaga, harta benda, keterampilan, dan kemahiran, serta partisipasi sosial. Partisipasi yang dominan dilakukan oleh masyarakat adalah partisipasi tenaga dan partisipasi sosial
4.	Gunawan 2014	Analisis Penanggulangan bencana alam berbasis masyarakat	Pendekatan studi kasus masyarakat yang hidup dengan resiko bencana, yaitu di kota Padang Sumatera Barat dan Kabupaten Sleman DIY.	Pembentukan KSB di akui oleh pemerintah termasuk BNPB dan Kementerian sosial. Syarat anggota KSB adalah mempunyai jiwa sosial, keberanian dan perhitungan. Kepengurusan KSB yang telah terbentuk dibagi dalam sembilan bidang sebagai berikut; bidang informasi dan komunikasi, bidang early

				warning system (ews), bidang kaji cepat, bidang operasional, bidang evakuasi, bidang p3k, bidang logistik, bidang dapur umum, bidang diklat. Meskipun usia organisasi yang relatif muda namun dalam manajemen bencana sudah cukup besar. Dalam kerangka peningkatan kemampuan SDM. KSB mengikut sertakan anggota KSB di berbagai pelatihan-pelatihan. Selain itu KSB mempunyai relasi dengan berbagai sumber strategis (mitra kerja) yang ada di lingkungan.
5.	Arnidha Kusumaratih 2015	Mengetahui manajemen Desa Tangguh Bencana di Desa Poncosari dan untuk mengetahui hambatan pada manajemen Desa Tangguh Bencana di Desa Poncosari.	Penelitian ini menggunakan desain penelitian deskriptif kualitatif. Pengumpulan data dilakukan dengan tiga cara yaitu wawancara, observasi dan dokumentasi	Dalam tahap pengorganisasian dimulai dengan pembentukan FPRB (Forum Pengurangan Resiko Bencana), pembentukan tim relawan, dan pembentukan forum komunikasi dari anggota FPRB. Hambatan dalam Manajemen Desa Tangguh Bencana Poncosari yaitu pada tahap perencanaan sebagian masyarakat ada yang belum mengerti desa tangguh bencana, pada tahap pengorganisasian ada tim relawan yang semangatnya tidak menentu, tahap pelaksanaan antusias dari masyarakat serta kegiatan yang tidak rutin, tahap pengawasan kegiatan pertemuan hari rabu pahing tidak efektif.
6.	Weeks, Michael R. dari <i>United States Air Force Academy</i> . 2007	Memberikan panduan untuk merancang struktur organisasi yang kuat	Artikel ini akan menjelaskan pelajaran yang didapat selama	Organisasi sering membentuk pusat komando sementara untuk memperbaiki arus informasi dalam sebuah

		dan tangguh yang dapat menangani ketidakpastian bencana lingkungan.	operasi bantuan untuk gempa 2005 di Pakistan dari sudut pandang akademis dan pribadi.	krisis. Manajer disarankan untuk membuat struktur organisasi sementara dengan peta kognitif yang umum untuk meningkatkan pengertian bagi karyawan. Pelajaran lain yang dipresentasikan meliputi penetapan sistem prioritas bernuansa untuk menilai kemungkinan tindakan potensial dan kebutuhan untuk menghilangkan hambatan birokrasi terhadap tindakan untuk memperbaiki kecepatan respons saat kehidupan dipertaruhkan. Artikel tersebut diakhiri dengan menunjukkan bahwa struktur organisasi yang tepat perlu dipertimbangkan sebelum bencana agar organisasi menjadi efektif dan efisien selama upaya mitigasi bencana.
7.	Debabrata Mondal dari <i>Visva Bharati University</i> . 2015	Mengetahui peran lembaga swadaya masyarakat dalam penanggulangan bencana.	Sebuah studi yang dilakukan di daerah yang dilanda topan Aila di Bengal Barat mengenai peran Organisasi Non-Pemerintah mengenai manajemen bencana.	Peran utama yang dilakukan oleh LSM adalah menyediakan bahan bantuan, mengatur perkemahan kesehatan, terlibat dalam operasi penyelamatan, mengatur tempat penampungan sementara dan sebagainya. Temuan penelitian menyimpulkan bahwa, masyarakat daerah yang terkena bencana harus menginformasikan rincian bencana yang cukup baik di depan. Teman dan saudara yang diikuti media elektronik dan cetak adalah sumber informasi yang lebih baik tentang terjadinya bencana. Studi tersebut juga menemukan bahwa peran

				LSM dalam manajemen bencana adalah menyediakan bahan bantuan, keterlibatan dalam operasi penyelamatan, mengatur tempat penampungan sementara; mengatur perkemahan kesehatan dan mengembangkan fasilitas komunikasi. LSM juga memberikan pelatihan dan edukasi kepada anak-anak
8.	Larry G. Morton II, Samuel R. Terrazas, dan Matthew G. Herriman. 2015	Mengetahui meneliti usaha akar rumput dari tiga wanita di sebuah komunitas sungai Midwestern yang miskin untuk memperbaiki kehidupan masyarakat anak-anak yang tinggal di sana	Metode campuran pendekatan, dengan menggunakan Pascabencana Stress Disorder (PTSD) Checklist dan Skala Resiliensi untuk memeriksa PTSD dan ketahanan masyarakat anggota Missouri Mobile, serta wawancara kualitatif semi-terstruktur untuk memeriksa tinggal di Missouri Mobile	Perempuan mempunyai peran yang sangat besar dalam bencana banjir. Hal ini ditunjukkan dengan adanya pergerakan dari perempuan untuk menyelesaikan bencana yang datang terus – menerus ini. Bentuk pengorganisasian yang dilakukan adalah dengan upaya akar rumput dan tema aksi sosial, pengembangan wilayah serta pemberdayaan masyarakat. Keberhasilan perempuan dalam membangun drainase di Rosewood Drive sehingga volume banjir dapat menurun. Selain itu adanya inovasi berupa Sunshine Camp yaitu tersedianya bank makanan dan toko barang bekas bagi warga yang miskin. Dengan begitu maka kehidupan masyarakat dapat lebih baik.

(Sumber : Kumpulan jurnal yang diolah)

## **1.5.2 Administrasi Publik**

### **1.5.2.1 Pengertian Administrasi Publik**

Administrasi berasal dari kata *to administer* yang diartikan sebagai *to manage* (mengelola). Secara etimologis, administrasi dapat diartikan sebagai kegiatan dalam mengelola informasi, manusia, harta benda, hingga tercapainya tujuan yang terhimpun dalam organisasi.

Begitu pula halnya dengan istilah administrasi dalam pengertian sebagai pemerintah atau administrasi publik. Disini administrasi publik harus kita cerna sebagai satu bagian dari administrasi; yang memusatkan perhatiannya pada bidang-bidang yang bersifat publik (dalam Damai Darmadi & Sukidin;2009:7 ).

Terkait dengan alasan berbagai referensi yang dikemukakan para ahli menyebutkan kata “publik” yang telah umum diadaptasi dengan pengertian yang sama dengan kata “publik” di Indonesia, maka dalam kepentingan ini kata “publik” lebih difungsikan daripada kata negara.

Para ahli memiliki definisi masing-masing mengenai administrasi publik, diantaranya:

Apa yang disebut ilmu administrasi publik adalah ilmu yang mempelajari kegiatan kerjasama dalam bidang – bidang yang bersifat publik. Oleh karena itu, administrasi publik merupakan cabang dari ilmu administrasi. Dengan demikian, semua teori, konsep, dan analisis yang berlaku dalam ilmu administrasi, juga berlaku bagi ilmu administrasi publik (dalam Mufiz;1986).

Willoughby (dalam Damai Darmadi & Sukidin;2009:9) menyatakan bahwa administrasi publik itu hanya berkaitan dengan fungsi untuk melaksanakan hukum yang telah ditetapkan oleh DPR dan telah ditafsirkan juga menyatakan bahwa administrasi publik sebagai satu bidang studi berkaitan, terutama dengan sarana sarana untuk melaksanakan nilai nilai atau keputusan politik publik.

J. M Pfiffner berpendapat bahwa administrasi publik adalah koordinasi dari usaha usaha kolektif yang dimaksudkan untuk melaksanakan kebijakan pemerintah publik. Gerald E. Caiden menyatakan bahwa administrasi publik meliputi setiap bidang dan aktivitas yang menjadi sasaran kebijakan pemerintah; termasuk proses formal dan kegiatan-kegiatan DPR, fungsi-fungsi yang berlaku dalam lingkungan pengadilan, dan kegiatan dari lembaga-lembaga militer (dalam Damai Darmadi & Sukidin;2009:10).

Rosenbloom menyatakan bahwa administrasi publik adalah penggunaan dari teori-teori dan proses – proses manajerial, politik, dan hukum untuk memenuhi mandat mandat pemerintahan legislatif, eksekutif, dan yudikatif demi ketetapan fungsi – fungsi pengatur dan pelayanan bagi masyarakat sebagai keseluruhan atau bagi beberapa segmen masyarakat. (dalam Damai Darmadi & Sukidin;2009:11).

Menyimak berbagai definisi administrasi publik yang diberikan para ahli, mengantarkan kita pada dua hal yang sangat fundamental; 1) administrasi publik pada dasarnya tidak hanya berkaitan dengan aktivitas lembaga eksekutif. 2) administrasi publik adalah aktivitas manusia yang berkaitan dengan pengaturan

sumber sumber daya manusiawi dan alami, yang diperlukan untuk mencapai tujuan – tujuan kemasyarakatan.

### **1.5.2.1 Paradigma Administrasi Publik**

Perkembangan paradigma dalam administrasi negara menurut Nicholas Hendry terdapat krisis definisis dalam administrasi negara. Untuk memahami administrasi negara lebih lanjut dapat dipahami lewat paradigma. Lewat paradigma ini akan diketahui ciri – ciri dari administrasi negara. Paradigma dalam administrasi negara amat bermanfaat, karena dengan demikian seseorang akan mengetahui tempat dimana bidang ini dipahami dalam tingkatannya sekarang ini.

Administrasi negara telah dikembangkan sebagai suatu kajian akademis melalui lima paradigma. Tiap fase dari paradigma tersebut mempunyai ciri – ciri tertentu sesuai dengan lokus dan fokusnya. Lokus menunjukkan tempat dari bidang studi tersebut. Fokus menunjukkan sasaran spesialisasi dari bidang studi. Hendry (dalam Thoha;2008) mengemukakan lima paradigma admninstrasi publik sebagai berikut:

Pertama yaitu paradigma dikotomi politik administrasi (1900 - 1926). Goodnow menyatakan ada dua fungsi yang berbeda dari pemerintahan. Pertama fungsi politik yang menyangkut kebijakan atau ekspresi kemauan Negara. Kedua adalah fungsi administrasi, yang menyangkut pelaksanaan kebijakan kebijakan tersebut. Administrasi publik seharusnya berpusat pada birokrasi pemerintahan. Sedangkan Leonard D. White menyatakan secara tegas bahwa politik seharusnya tidak ikut mencampuri administrasi, dan administrasi publik harus bersifat studi

ilmiah dan dapat bersifat “bebas nilai” sedangkan misi pokok administrasi publik adalah efisiensi dan ekonomis. Dalam paradigma pertama ini jelas administrasi publik memberikan penekanan pada lokus, tempat administrasi publik harus berada. Kedua, paradigma prinsip – prinsip administrasi publik (1927 - 1937). W.F Wilioughby beranggapan bahwa ada prinsip – prinsip administrasi yang bersifat universal, yang dapat ditemukan dan berlaku kapan dan dimana saja. Prinsip administrasi akan berlaku dalam setiap lingkungan administrasi, tanpa memandang segala macam bentuk faktor budaya, fungsi, lingkungan, misi, dan institusi. Dalam periode ini juga hadir Luther Gullick dan Lyndall Urwick, yang mempromosikan tujuh prinsip administrasi: POSDCoRB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting*). Dalam dekade 1940 an, gejala administrasi publik menampilkan dua arah. Pertama, telah tumbuh kesadaran bahwa politik dan administrasi tidak dapat dipisahkan. Kedua, prinsip – prinsip administrasi secara logis tidak konsisten. Herbert Simon terang – terangan mengabaikan adanya prinsip administrasi. Ketiga, paradigma administrasi publik sebagai ilmu politik (1950 - 1970). Administrasi publik mundur kedalam disiplin induknya, yaitu ilmu politik. Pengaruh dari gerakan mundur ini berupa pembaharuan definisi mengenai lokus yang ditimpakan pada birokrasi pemerintah, tetapi dengan melepaskan hal – hal yang berkaitan dengan fokus. Periode ketiga ini dapat dipandang sebagai suatu usaha untuk meninjau kembali segala jalinan konseptual antara administrasi publik dan politik. Konsekuensi dari usaha ini hanya menciptakan lorong studi, yang pada akhirnya dalam pengertian fokus analitis, mengarah pada keterampilan belaka. Periode ini ditandai

penekanan lokus, yaitu pada birokrasi pemerintahan. Kelima, paradigma administrasi negara sebagai ilmu administrasi (1956 - 1970). Istilah ilmu administrasi seharusnya diterjemahkan sebagai sesama studi di dalam teori organisasi dan ilmu manajemen. Teori teori organisasi semula dikembangkan oleh para psikolog, sosiolog, dan para ahli administrasi niaga serta para ahli administrasi publik, yang pada dasarnya dimaksudkan untuk lebih memahami perilaku organisasi. Ilmu manajemen yang lebih bertumpu pada hasil hasil penelitian para ahli *statistic*, analisis sistem, ahli komputer, ekonomi, dan ahli administrasi publik bertujuan untuk meningkatkan efektivitas dari program program secara lebih tepat dan efisien. Jelas paradigma ke empat lebih mementingkan fokus daripada lokus. Kelima, paradigma administrasi publik sebagai administrasi publik (1970 - sekarang). Walaupun belum ada kata sepakat mengenai fokus dan lokus dari administrasi publik, tetapi pemikiran Herbert Simon tentang perlunya dua aspek yang perlu dikembangkan dalam disiplin ilmu administrasi publik. Perkembangan para ahli administrasi publik semakin terlihat dengan bidang bidang dari ilmu kebijakan dan analisisnya, serta dengan ukuran dari hasil hasil kebijakan. Aspek ini dapat dipandang sebagai suatu pertalian fokus dan lokus dari administrasi publik.

Harus diakui bahwa cakupan atau ruang lingkup administrasi publik sangat kompleks tergantung dari perkembangan kebutuhan atau dinamika masalah yang dihadapi masyarakat. Salah satu cara untuk melihat cakupan material atau ruang lingkup administrasi publik dari suatu negara adalah dengan mengamati jenis

lembaga – lembaga departemen dan non departemen dalam suatu negara atau daerah.

Cakupan yang dinamis ini dapat dipelajari dari berbagai literatur khususnya buku – buku administrasi publik. Asumsinya, bidang dan isu yang ditulis dalam buku – buku teks tersebut relatif kontemporer dan elementer untuk diperhatikan baik oleh akademisi maupun praktisi administrasi publik.

Menurut Henry (dalam Thoha;2008) memberikan beberapa ruang lingkup yang dapat dilihat dari unsur-unsur berikut :

1. Organisasi publik, yang pada prinsipnya berkenaan dengan model – model organisasi dan perilaku birokrasi.
2. Manajemen publik yaitu yang berkenaan dengan sistem dan ilmu manajemen, evaluasi program dan produktivitas, anggaran publik dan manajemen sumber daya manusia.
3. Kebijakan publik dan implementasinya, privatisasi, administrasi antar pemerintahan dan etika birokrasi.

### **1.5.3 Kebijakan Publik**

Kebijakan publik menurut Dye (dalam Subarsono;2005:2) adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy is whatever governments choose to do or not to do*). Definisi kebijakan publik dari Thomas Dye tersebut mengandung makna bahwa (1) kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta; (2) kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan

pemerintah. Kebijakan pemerintah untuk tidak membuat program baru atau tetap pada *status quo*, misalnya tidak menunaikan sebuah pajak adalah sebuah kebijakan.

#### **1.5.4 Manajemen Publik**

Manajemen merupakan proses universal, tetapi jenis organisasi dan lingkungan yang berbeda menurut strategi manajemen yang berbeda, dimana hal ini akan makin nampak diantara organisasi publik dan swasta, dan oleh karena perbedaan-perbedaan tersebut, maka studi manajemen publik perlu menggunakan pendekatan yang berbeda dengan studi manajemen bisnis atau swasta. Studi manajemen publik umumnya mengarah pada masalah – masalah kebijakan yang nyata dan di aplikasikan untuk meningkatkan pelayanan publik.

Menurut Overman, manajemen publik bukanlah “*scientific management*”. Manajemen publik merefleksikan tekanan tekanan antara orientasi “*rational-instrumental*” pada satu pihak, dan orientasi politik kebijakan dipihak lain. Ott, Hyde, dan Shafritz (1991) mengemukakan bahwa manajemen publik dan kebijakan publik merupakan dua bidang administrasi publik yang saling tumpang tindih.

Menurut J.Steven Ott, Alber C. Hyde dan Jay M. Shafritz, pada tahun 1990an, manajemen publik mengalami transisi dengan beberapa isu menantang. isu-isu ini telah menantang sekolah atau perguruan tinggi yang mengajarkan manajemen publik atau administrasi untuk menghasilkan calon manajer publik yang profesional yang kualitas tinggi, dan penataan sistem manajemen yang lebih

baik. Pada hakikatnya manajemen publik memiliki karakter (dalam Islamy;2003:56) antara lain:

Pertama, manajemen publik merupakan bagian yang sangat penting dari administrasi publik (yang merupakan bidang kajian yang lebih luas), karena administrasi publik tidak membatasi dirinya hanya pada pelaksanaan manajemen pemerintahan saja tetapi juga mencakup aspek politik, sosial, kultural, dan hukum. Kedua, manajemen publik berkaitan dengan fungsi dan proses manajemen yang berlaku baik pada sektor publik (pemerintahan), maupun sektor diluar pemerintahan yang tidak bertujuan mencari untung (*nonprofit sector*). Ketiga, manajemen publik memfokuskan atau mengarahkan administrasi publik sebagai suatu profesi dan manajernya sebagai praktisi dari profesi tersebut. Keempat, manajemen publik berkaitan dengan kegiatan internal (*internal operations*) dari organisasi pemerintahan maupun sektor non pemerintahan yang tidak bertujuan mencari untung. Keempat, manajemen publik secara spesifik menyuarakan tentang bagaimanakah organisasi (*organizational how to*) publik melaksanakan kebijakan publik. Kelima, manajemen publik memanfaatkan fungsi-fungsi: perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, dan pengawasan sebagai sarana untuk mencapai tujuan publik, maka berarti memfokuskan diri pada *the managerial tools, techniques, knowledges and skills* yang dipakai untuk mengubah kebijakan menjadi pelaksanaan program.

### 1.5.5 Manajemen

Manajemen merupakan salah satu bagian yang terdapat pada disiplin ilmu administrasi publik. Berbagai teori dikemukakan oleh tokoh-tokoh yang ikut serta dalam disiplin ilmu manajemen maupun administrasi publik.

Harold Koontz dan Cyril O'Donnel dalam bukunya "*Principles of Management*" mendefinisikan manajemen adalah usaha mencapai suatu tujuan tertentu melalui kerja orang lain. Dengan demikian manajer mengadakan koordinasi atas sejumlah aktivitas orang lain yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, penempatan staff, penggerakan dan pengendalian. (Hariani, 2013 : 8)

John D Millet dalam bukunya *Management is The Public Service* mendefinisikan manajemen adalah proses pembimbingan dan pemberian fasilitas terhadap pekerjaan, pekerjaan yang terorganisir dalam kelompok kelompok formal untuk mencapai tujuan yang dikehendaki. (Hariani, 2013 : 9)

Sondang P. Siagian dalam bukunya *Administrasi Pembangunan*, mengemukakan manajemen adalah kemampuan atau keterampilan untuk memperoleh sesuatu dalam rangka pencapaian tujuan melalui usaha atau kegiatan orang lain. (Hariani, 2013 : 10)

George R Terry mengemukakan, manajemen adalah suatu proses atau kerangka kerja, yang melibatkan bimbingan atau pengarahan suatu kelompok orang-orang kearah tujuan organisasional atau maksud-maksud yang nyata.

George R Terry menjelaskan terdapat empat fungsi manajemen yaitu : perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengendalian.

1. Perencanaan (*Planning*)

Perencanaan dapat diartikan sebagai suatu proses untuk menentukan tujuan serta sasaran yang ingin dicapai dan mengambil langkah-langkah strategis guna mencapai tujuan tersebut. Perencanaan adalah pekerjaan mental untuk memilih sasaran kebijakan, prosedur, program yang diperlukan untuk mencapai apa yang diinginkan pada masa yang akan datang.

2. Pengorganisasian (*Organizing*)

Pengorganisasian merupakan proses pemberian perintah, pengalokasian sumber daya serta pengaturan kegiatan secara terkoordinir kepada setiap individu dan kelompok untuk menerapkan rencana.

3. Pengarahan (*Actuating*)

Pengarahan adalah proses untuk menumbuhkan semangat pada karyawan agar dapat bekerja keras dan giat serta membimbing mereka dalam melaksanakan rencana untuk mencapai tujuan yang efektif dan efisien.

4. Pengendalian (*Controlling*)

Bagian terakhir dalam proses manajemen adalah pengendalian (*controlling*). Pengendalian dimaksudkan untuk melihat apakah kegiatan organisasi sudah sesuai dengan rencana sebelumnya.

Pengendalian dapat dirumuskan sebagai proses penentuan apa yang harus dicapai yaitu standar, apa yang sedang dilakukan yaitu pelaksanaan, menilai pelaksanaan dan bila perlu melakukan perbaikan-perbaikan, sehingga pelaksanaan sesuai dengan rencana yaitu selaras dengan standar.

#### **1.5.5.1 Unsur – Unsur Manajemen**

Untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan, manajemen membutuhkan sarana yang disebut dengan unsur manajemen. Menurut Harrington Emerson (dalam Herujito, 2004;6 ) manajemen mempunyai lima unsur (5M), yaitu :

1. Men, merujuk pada sumber daya manusia yang dimiliki oleh organisasi. Dalam manajemen, faktor manusia adalah yang paling menentukan. Manusia yang membuat tujuan dan manusia pula yang melakukan proses untuk mencapai tujuan.
2. Money, uang atau modal pembiayaan, merupakan alat yang penting untuk mencapai tujuan karena segala sesuatu harus diperhitungkan secara rasional.
3. Materials, meliputi bahan bahan yang diperlukan untuk mencapai tujuan.
4. Machines, alat alat yang dibutuhkan untuk mempercepat proses produksi maupun untuk mencapai tujuan.
5. Methods, tehnik dan teknik mengerjakan kegiatan organisasi.

### 1.5.5.2 Pengorganisasian

Berdasarkan keempat fungsi manajemen menurut Terry tersebut, maka fungsi manajemen yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah fungsi Pengorganisasian (*Organizing*). Dibawah ini akan disajikan berbagai pengertian pengorganisasian menurut para ahli ( dalam Hasibuan, 2014 : 118) :

Menurut George R. Terry, Pengorganisasian adalah tindakan mengusahakan hubungan – hubungan kelakuan yang efektif antara orang - orang sehingga mereka dapat bekerja sama secara efisien dan dengan demikian memperoleh kepuasan pribadi dalam hal melaksanakan tugas – tugas tertentu dalam kondisi lingkungan tertentu guna mencapai tujuan atau sasaran tertentu.

Menurut Drs. H. Malayu S.P Hasibuan, pengorganisasian adalah suatu proses penentuan, pengelompokan, dan pengaturan bermacam – macam aktivitas yang diperlukan untuk mencapai tujuan, menempatkan orang – orang pada setiap aktivitas ini, menyediakan alat – alat yang diperlukan, menetapkan wewenang secara relatif didelegasikan kepada setiap individu yang akan melakukan aktivitas – aktivitas tersebut.

Menurut Koontz dan O'Donnel, fungsi pengorganisasian manajer meliputi penentuan penggolongan kegiatan – kegiatan yang diperlukan untuk tujuan – tujuan perusahaan, pengelompokan kegiatan – kegiatan tersebut ke dalam suatu bagian yang dipimpin oleh seorang manajer, serta melimpahkan wewenang untuk melaksanakannya.

### 1.5.5.3 Prinsip - Prinsip Pengorganisasian

Penyelenggaraan fungsi pengorganisasian dapat digunakan dengan cara lain yaitu dengan mengetahui dan menerapkan prinsip – prinsip organisasi. Hasil penyelenggaraan fungsi pengorganisasian adalah terciptanya suatu organisasi yang bentuk, struktur, dan bagian – bagiannya disesuaikan dengan kebutuhan sekelompok orang yang terkait secara formal dan terus menerus berinteraksi satu sama lain dalam usaha pencapaian tujuan bersama pula. Prinsip prinsip pengorganisasian seperti yang dikemukakan dalam Herujito 2004; 110. Dalam rangka mencapai tujuan yang ditentukan agar organisasi dapat berjalan sesuai dengan rencana yang digariskan maka seharusnya berpedoman kepada asas – asas (prinsip - prinsip) organisasi sebagai berikut :

1. Perumusan tujuan organisasi dengan jelas

Dengan adanya perumusan tujuan organisasi, hal itu memudahkan setiap orang bekerja sama mencapai hasil – hasil akhir. Tujuan itu yang menjadi sasaran dari setiap kegiatan organisasi.

2. Pembagian pekerjaan

Organisasi sebenarnya merupakan suatu sistem pembagian kerja. Oleh karena itu, struktur organisasi harus disusun sesuai dengan kebutuhan dan tujuan yang di tetapkan. Tugas pokok dan fungsi seseorang harus dirumuskan dengan jelas sehingga setiap orang memahami apa yang menjadi tugasnya serta mengetahui kepada siapa ia harus bertanggung jawab. Dengan melaksanakan tugas dan tanggung jawab maka pembagian kerja menjadi tegas.

3. Kontinuitas dan fleksibilitas

Kelangsungan dan kesinambungan sikap organisasi harus benar – benar terjamin, baik dalam perencanaan sasaran, program maupun kegiatan pelaksanaan (operasional). Hal ini dimaksudkan agar mudah untuk menyesuaikan diri dengan perubahan dan perkembangan masyarakat tanpa mengurangi tujuan yang ditetapkan atau direncanakan.

4. Delegasi wewenang dan tanggung jawab harus jelas dan seimbang.

Tidak terlalu ketat, namun harus juga memperhatikan adanya batas wewenang atau otoritas, yaitu hak untuk memerintah atau bertindak. Sedangkan tanggung jawab, yaitu kewajiban untuk melaksanakan tugas.

5. *Unity of direction* (Kesatuan arah)

Semua kegiatan, pemikiran, keahlian, waktu, dan kemampuan harus ditujukan pada satu arah, yaitu pencapaian tujuan dengan cara efisien dan efektif.

6. *Unity of command* (Kesatuan komando)

Dengan adanya kesatuan komando maka kerjasama akan menjadi lebih terjamin dengan baik, pemusatan usaha dan pengendalian komando lebih terpusat. Setiap bawahan hanya mempunyai seorang atasan langsung kepada siapa dia harus bertanggung jawab dan dari siapa dia menerima perintah untuk dilaksanakan.

7. *Span of control* (Rentang kekuasaan)

Berapa jumlah orang yang setepat – tepatnya harus berada di bawah kekuasaan seorang pejabat atasan. Asas ini merupakan prinsip organisasi yang harus diperhatikan untuk menjaga efektivitas dan kesinambungan komunikasi. Setiap orang mempunyai kemampuan yang terbatas untuk mengendalikan orang – orang agar dapat melaksanakan tugas yang sebaik – baiknya.

8. Tingkat – tingkat pekerjaan

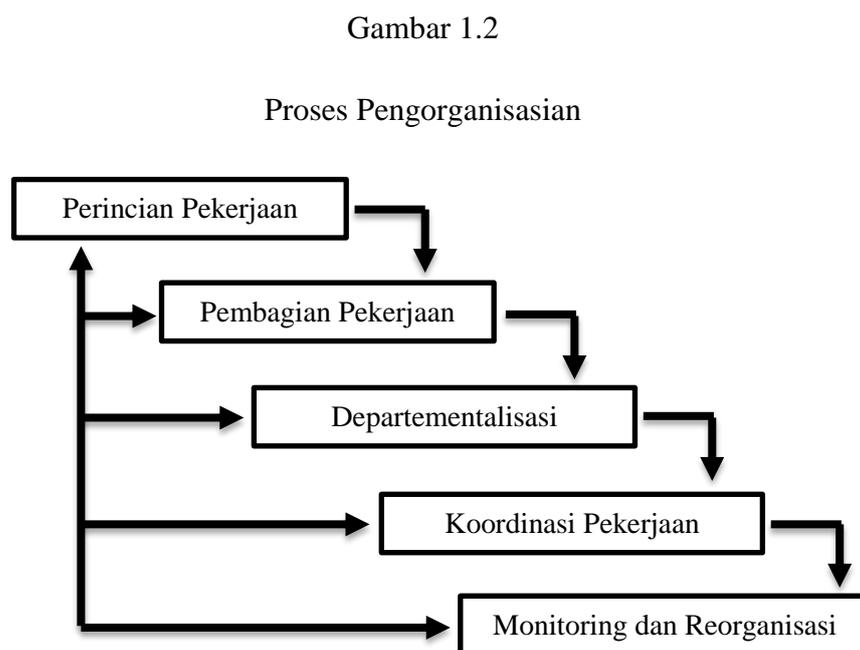
Suatu jaringan peranan yang dituntut orang dalam melaksanakan pekerjaan untuk tugas yang harus dicapai. Pekerjaan itu di delegasikan dari atas ke bawah oleh pimpinan melalui tangga jabatan. Tingkat – tingkat pekerjaan merupakan keharusan pokok untuk meletakkan pangkal berpijak bagi setiap pengawasan karena sesungguhnya pengawasan itu merupakan jaringan – jaringan komunikasi dan merupakan follow up dari semua instruksi.

9. Prinsip koordinasi

Semua kegiatan organisasi harus dikoordinasikan. Hal ini penting untuk mencegah kesimpangsiuran tugas dan tanggung jawab. Kerjasama merupakan asas koordinasi. Artinya, mereka harus bertindak bersama – sama agar terdapat satu kesatuan dalam tindakan. Jadi koordinasi sebagai pengaturan yang tertib dari suatu kumpulan atau gabungan usaha untuk menciptakan kesatuan dalam mencapai tujuan bersama.

#### 1.5.5.4 Langkah – Langkah Proses Pengorganisasian

Ernest Dale menguraikan proses pengorganisasian sebagai suatu proses multilangkah dan terpadu, dan menggariskan langkah – langkah berikut (dalam Herujito 2004:126) :



(Sumber : dalam Herujito 2004)

1. Merinci seluruh pekerjaan yang harus dilaksanakan untuk mencapai tujuan organisasi. Pertama – tama terlebih dahulu harus ditetapkan tugas organisasi secara keseluruhan.
2. Pembagian kerja ke dalam aktivitas – aktivitas yang secara logis dapat dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang.
3. Mengelompokkan aktivitas – aktivitas yang sama secara logis menjadi departemen – departemen dan menyusun skema kerja antar departemen.
4. Menetapkan mekanisme (aturan main) untuk mengkoordinasikan pekerjaan anggota organisasi dalam kesatuan yang harmonis.

5. Membantu efektivitas organisasi dan mengambil langkah – langkah penyesuaian untuk mempertahankan atau meningkatkan efektivitas.

Pendapat lain langkah langkah dalam pengorganisasian ( dalam Malayu Hasibuan 2014:126) adalah :

1. Manajer harus mengetahui tujuan organisasi yang ingin dicapai, apakah *profit motive* atau *service motive*.
2. Penentuan kegiatan – kegiatan, artinya manajer harus mengetahui, merumuskan, dan memspesifikasikan kegiatan – kegiatan yang diperlukan untuk mencapai tujuan organisasi dan menyusun daftar kegiatan – kegiatan yang akan dilakukan.
3. Pengelompokan kegiatan – kegiatan, artinya manajer harus mengelompokkan kegiatan – kegiatan ke dalam beberapa kelompok atas dasar tujuan yang sama.
4. Pendelegasian wewenang, artinya manajer harus menetapkan besarnya wewenang yang akan didelegasikan kepada setiap departemen.
5. Rentang kendali, artinya manajer harus menetapkan jumlah karyawan pada setiap departemen atau bagian.
6. Peranan perorangan, artinya manajer harus menetapkan dengan jelas tugas – tugas setiap individu karyawan, supaya tumpang tindih tugas dihindarkan.
7. Tipe organisasi, artinya manajer harus menetapkan tipe organisasi apa yang akan dipakai, apakah *line organization*, *line and staff organization* ataukah *function organization*.

8. Struktur (*organization chart* = bagan organisasi), artinya manajer harus menetapkan struktur organisasi yang bagaimana yang akan dipergunakan, apa struktur organisasi segitiga vertikal, segitiga horizontal, berbentuk lingkaran, berbentuk setengah lingkaran, berbentuk kerucut vertikal/horizontal, ataukah berbentuk oval.

Pendapat lain tentang langkah langkah pengorganisasian ada sekurang – kurangnya enam langkah yang perlu dilakukan bila seorang manajer hendak melakukan tindakan pengorganisasian (dalam Dyah Hariani 2013:90)

- a. Mengetahui tujuan

Tujuan itu perlu dan harus direncanakan lebih dahulu. Bila tujuan sudah ditetapkan maka langkah selanjutnya adalah mengetahui apakah organisasi yang menampung bekerjanya orang – orang di dalamnya sudah sepadan dengan bahan bahan – bahan yang tersedia dan tempat kerja yang memadai, sehingga sasaran dapat dicapai menurut tujuan yang dikehendaki.

- b. Membagi pekerjaan kedalam bagian – bagian.

Membagi habis pekerjaan dalam kegiatan kegiatan bagian artinya menjadi tugas seorang manajer untuk menyusun daftar kegiatan pokok yang lengkap – tidak harus terperinci sehingga semuanya terdaftar.

- c. Menggolong-golongkan kegiatan ke dalam satuan yang dapat dikelompokkan.

Langkah ini sudah menjerumus kepada usaha bahwa pembagian pekerjaan sampai pada titik yang tugasnya dapat dilaksanakan secara kongkret, dapat

diwujudkan dalam prakterk / semua kegiatan dikelompokkan sehingga dari posisinya dapat diketahui kegiatannya.

- d. Menentukan kewajiban yang harus dilaksanakan dan menentukan ruangan fisik yang diperlukan.

Hal ini ditekankan pada apa yang diharapkan dari seseorang yang harus melaksanakan tugasnya. Bagi pengatur / pengawas ini memudahkan dirinya untuk mengikuti cara kerja seseorang dan memberi keterangan tentang pekerjaan yang bagaimana yang harus dilakukan dan dihadapi oleh seorang manajer.

- e. Penugasan Personalia yang cakap

Penempatan personalia yang cakap dengan beban yang sesuai untuk pekerjaannya merupakan keharusan dalam rangka pengorganisasian. Bila terjadi reorganisasi, sementara personil yang ada tetap diperlukan karena pengalaman mereka dalam pekerjaan yang bersangkutan mempunyai ikatan dengan tugasnya yang baru nantinya.

- f. Mendelegasikan wewenang

Wewenang diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan. Seorang manajer wajib mendelegasikan sebagian wewenang – wewenangnya yang diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan khusus kepada bawahannya.

Pembagian tugas anggota dalam organisasi dapat terwujud dalam tiga cara berbeda (dalam John M. Ivancevich), yaitu :

1. Keahlian khusus pribadi. Kebanyakan orang membayangkan istilah “spesialisasi” sebagai keahlian khusus dalam profesi dan pekerjaan.
2. Alur kerja yang lazim dilakukan. Sebagai contoh pabrik-pabrik manufaktur sering kali membagi pekerjaan menjadi membangun dan merangkai, dan individu – individu akan ditugaskan untuk melakukan salah satu dari dua kegiatan tersebut. Hal ini biasa disebut spesialisasi mendatar (horizontal specialization).
3. Bidang vertikal. Seluruh organisasi memiliki tingkatan kewenangan dari manajer yang paling rendah sampai manajer yang paling tinggi.

#### **1.5.5.5 Departementalisasi**

Departementalisasi atau bentuk pengelompokkan kegiatan adalah atas dasar (dalam T. Hani Handoko) :

1. Departementalisasi Fungsional. Mengelompokkan fungsi – fungsi yang sama atau kegiatan – kegiatan sejenis untuk membentuk suatu satuan organisasi. Semua individu – individu yang melaksanakan fungsi – fungsi yang sama dikelompokkan bersama.
2. Departementalisasi Divisional. Mengikuti pembagian divisi – divisi atas dasar produk, wilayah, langganan, dan proses atau peralatan.
3. Organisasi Proyek dan Matriks. Merupakan tipe departementalisasi campuran. Struktur proyek dan matriks bermaksud mengkombinasikan kebaikan – kebaikan tipe fungsional dan divisional. Departementalisasi

proyek menyangkut pembentukan tim – tim, spesialis, yang diperlukan untuk mencapai satu tujuan khusus. Departementalisasi matriks sama dengan departementalisasi proyek dengan satu perbedaan pokok yaitu para karyawan mempunyai dua atasan sehingga mereka dibawah dua wewenang.

#### **1.5.5.6 Koordinasi**

Koordinasi adalah proses pengintegrasian tujuan – tujuan dan kegiatan – kegiatan pada satuan – satuan yang terpisah (departemen atau bidang – bidang fungsional) suatu organisasi untuk mencapai tujuan organisasi secara efisien. Tanpa koordinasi, individu – individu dan departemen – departemen akan kehilangan pegangan atas peranan mereka dalam organisasi. Mereka akan mulai mengejar kepentingan sendiri, yang sering merugikan pencapaian tujuan organisasi secara keseluruhan.

Komunikasi adalah kunci koordinasi yang efektif. Koordinasi secara langsung tergantung pada perolehan, penyebaran, dan pemrosesan informasi. Semakin besar ketidakpastian tugas yang dikoordinasi, maka semakin membutuhkan informasi. Sehingga koordinasi pada dasarnya merupakan tugas pemrosesan informasi ( dalam Tani Handoko : 198)

#### **1.5.5.7 Monitoring dan Reorganisasi**

Monitoring adalah suatu kegiatan mengamati secara seksama suatu keadaan atau kondisi, termasuk juga perilaku atau kegiatan tertentu, dengan tujuan menjadi landasan dalam mengambil keputusan tindakan selanjutnya yang diperlukan. Monitoring dapat di definisikan pula sebagai proses untuk “menjamin” bahwa

tujuan – tujuan organisasi dan manajemen tercapai. Ini berkenaan dengan cara cara membuat kegiatan – kegiatan sesuai yang telah direncanakan.

Cara pelaksanaan pengawasan terdiri dari empat cara antara lain :  
(Yayat M Herujito : 243 )

1. Mengawasi langsung di tempat (*personel inspection*)
2. Melalui laporan lisan (*oral report*)
3. Melalui tulisan (*written report*)
4. Melalui penjagaan khusus (*control by exeption*)

Reorganiasi, organisasi pada saat didirikan relatif sesuai dengan kebutuhan, baik anggaran dasar (AD), anggaran rumah tangga (ART), maupun strukturnya. Tetapi karena perkembangan situasi, kondisi, dan kebutuhan maka perlu dilakukan evaluasi dan penilaian kembali organisasi tersebut apakah masih efektif membantu terwujudnya tujuan. Evaluasi, penilaian, dan penyusunan kembali organisasi ini sering disebut reorganisasi. ( dalam Malayu Hasibuan : 171)

Reorganisasi adalah perubahan garis kewenangan, struktur organisasi, struktur keuangan dan perubahan lainnya yang ditujukan untuk memperbaiki struktur manajemen dan keuangan suatu organisasi.

Restrukturisasi adalah perubahan struktur suatu organisasi baik secara vertikal maupun horizontal, agar lebih efektif membantu tercapainya tujuan. Restrukturisasi ini dilakukan karena struktur organisasi (*chart organization*) tidak efektif lagi, akibat adanya kemajuan atau kemunduran suatu organisasi. ( dalam Malayu Hasibuan : 171)

Restrukturisasi vertikal diartikan dengan memperpanjang tingkatan – tingkatan suatu organisasi. Sedangkan restrukturisasi horizontal diartikan perubahan struktur suatu organisasi dengan cara menambah jumlah bagian/departemen. Dengan cara ini maka rentang kendali semakin banyak dan struktur organisasi semakin melebar. Misalnya dari tujuh bagian dijadikan menjadi sembilan bagian atau departemen.

Restrukturisasi yang terbaik, tergantung kepada kebutuhan dan penekanan yang diinginkan. Jika pengarahannya pengendalian dan koordinasi yang diutamakan maka restrukturisasi vertikal adalah yang baik. Tapi jika jalur perintah, tanggung jawab, dan komunikasi yang diutamakan maka restrukturisasi horizontal adalah yang terbaik.

#### **1.5.5.8 Unsur – Unsur Organisasi**

Terdapat tujuh unsur organisasi (dalam Hasibuan, 2014:122) diantaranya adalah :

1. Manusia, artinya organisasi baru ada jika ada unsur manusia yang bekerja sama, ada pemimpin dan ada yang dipimpin.
2. Tempat kedudukan, artinya organisasi baru ada, jika ada tempat kedudukannya.
3. Tujuan, artinya organisasi baru ada jika ada tujuan yang ingin dicapai.
4. Pekerjaan, artinya organisasi itu baru ada, jika ada pekerjaan yang akan dikerjakan serta adanya pembagian pekerjaan.

5. Struktur, artinya organisasi itu baru ada, jika ada hubungan dan kerja sama antara manusia yang satu dengan yang lainnya.
6. Teknologi, artinya organisasi itu baru ada jika terdapat unsur teknis.
7. Lingkungan, artinya organisasi itu baru ada, jika ada lingkungan yang saling mempengaruhi misalnya ada sistem kerja sama sosial.

## **1.5.6 Manajemen Bencana**

### **1.5.6.1 Pengertian Bencana**

Banyak pengertian atau definisi tentang bencana yang pada umumnya merefleksikan karakteristik tentang gangguan terhadap pola hidup manusia, dampak bencana bagi manusia, dampak terhadap struktur sosial, kerusakan pada aspek sistem pemerintahan, bangunan, dan lain lain serta kebutuhan masyarakat yang diakibatkan oleh bencana.

W. Nick Carter dalam bukunya yang berjudul "*Disaster Management*" mendefinisikan bencana berdasarkan Concise Oxford Dictionary sebagai "*Sudden or great misfortune, calamity*" sedangkan berdasarkan *Webster's Dictionary*, bencana dimaknai sebagai "*a sudden calamitous event producing great material damage, loss, and distress*". (dalam Nurjanah dkk,2013:43).

Definisi lain menurut International Strategy for Disaster Reduction adalah : Suatu kejadian, yang disebabkan oleh alam atau karena ulah manusia, terjadi secara tiba – tiba atau perlahan – lahan sehingga menyebabkan hilangnya

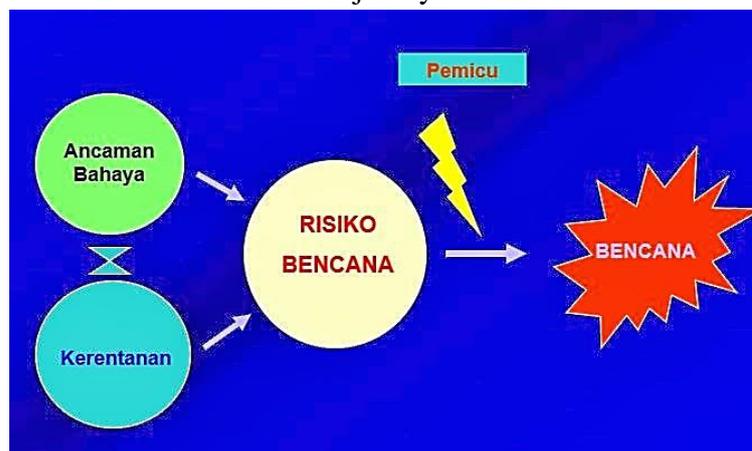
jiwa manusia, harta benda dan kerusakan lingkungan, kejadian ini terjadi di luar kemampuan masyarakat dengan segala sumberdayanya.

Menurut Undang – Undang Nomor 24 Tahun 2007 Pasal 1 angka 1 adalah: Peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau non alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.

#### 1.5.6.2 Proses Terjadinya Bencana

Terjadinya bencana adalah karena adanya pertemuan antara ancaman bahaya, kerentanan, resiko bencana, serta ada ada pemicunya (dalam Nurjanah dkk, 2013:14). Di bawah ini gambar proses terjadinya bencana.

Gambar 1.3  
Proses Terjadinya Bencana



(Sumber : dalam Nurjanah dkk;2013)

Gambar 1.3 dapat diketahui bahwa proses terjadinya bencana terjadi setelah melalui proses dan memenuhi unsur – unsur atau kriteria. Unsur unsur tersebut adalah adanya bahaya, kerentanan, resiko bencana, pemicu, dan bencana.

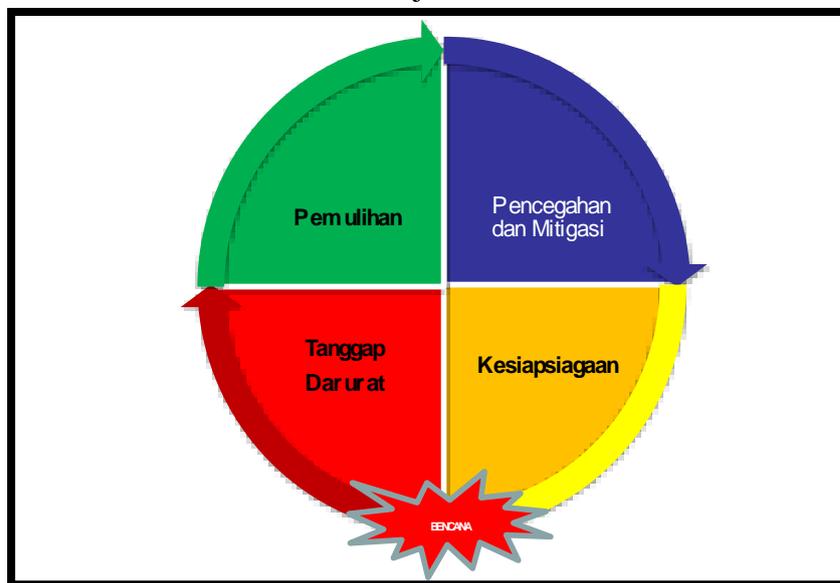
Bahaya adalah suatu fenomena alam atau buatan yang mempunyai potensi mengancam kehidupan manusia, kerugian harta benda dan kerusakan lingkungan. Misalnya adalah adanya unsur bahaya dari gunung berapi aktif. Kerentanan merupakan suatu kondisi dari suatu komunitas atau masyarakat yang mengarah atau menyebabkan ketidakmampuan dalam menghadapi ancaman bahaya. Misalnya adanya kerentanan masyarakat yang tinggal di dekat bantaran sungai dimana lahar biasanya mengalir. Resiko bencana adalah kemungkinan – kemungkinan yang terjadi yang ditimbulkan oleh letusan gunung api, besar kecilnya resiko sangat ditentukan oleh tingkat kerentanan. Terjadinya bencana juga dipengaruhi adanya pemicu, misalnya adalah hujan deras. Sehingga timbullah sebuah bencana.

### **1.5.6.3 Manajemen Penanggulangan Bencana**

Manajemen bencana adalah ilmu pengetahuan yang mempelajari bencana beserta segala aspek yang berkaitan dengan bencana, terutama resiko bencana dan bagaimana menghindari resiko bencana. Manajemen bencana merupakan suatu proses terencana yang dilakukan untuk mengelola bencana dengan baik dan aman melalui tiga tahapan yaitu pra bencana, saat bencana, dan pasca bencana (dalam Nurjanah dkk, 2013:44). Sedangkan tujuannya antara lain untuk melindungi masyarakat beserta harta bendanya dari ancaman bencana.

Gambar 1.4

## Siklus Manajemen Bencana



(Sumber : dalam Nurjanah dkk; 2013 )

Gambar 1.4 menunjukkan bahwa ketika telah dilakukan langkah – langkah sejak fase pencegahan / mitigasi dan kesiap – siagaan, jika kemudian terjadi bencana maka hal tersebut memasuki fase tanggap darurat, kemudian fase pemulihan dan kemudian kembali lagi ke fase pencegahan / mitigasi.

Kegiatan – kegiatan dalam manajemen bencana (dalam Soehatman Ramli, 2010:31) meliputi :

1. Pra bencana, tahapan manajemen bencana pada kondisi sebelum kejadian atau pra bencana meliputi kesiagaan, peringatan dini, dan mitigasi.

- Kesiagaan

Kesiagaan adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mengantisipasi bencana melalui pengorganisasian serta melalui langkah yang tepat guna dan berdaya guna.

Membangun kesiagaan adalah unsur penting, namun tidak mudah dilakukan karena menyangkut sikap mental dan budaya serta disiplin di tengah masyarakat. Kesiagaan adalah tahapan yang paling strategis karena sangat menentukan ketahanan anggota masyarakat dalam menghadapi datangnya suatu bencana.

- Peringatan Dini (*early warning*), Peringatan dini adalah serangkaian kegiatan pemberian peringatan sesegera mungkin kepada masyarakat tentang kemungkinan terjadinya bencana pada suatu tempat oleh lembaga yang berwenang. Peringatan dini disampaikan segera kepada semua pihak, khususnya mereka yang potensi terkena bencana akan kemungkinan datangnya bencana di daerahnya masing – masing.
  - Mitigasi (*mitigation*), Mitigasi adalah serangkaian upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana.
2. Saat Kejadian Bencana, tahapan paling krusial dalam penanggulangan bencana adalah saat bencana sesungguhnya terjadi. Oleh karena itu diperlukan langkah tanggap darurat untuk mengatasi dampak bencana dengan cepat dan tepat.
- Tanggap Darurat
- Tanggap darurat bencana (*response*) 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.

3. Pasca Bencana, setelah bencana terjadi dan setelah proses tanggap darurat dilewati, maka langkah berikutnya adalah melakukan rehabilitasi dan rekonstruksi.

- Rehabilitasi

Rehabilitasi (*rehabilitation*), Rehabilitasi adalah perbaikan dan pemulihan semua aspek pelayanan publik atau masyarakat sampai tingkat yang memadai pada wilayah pascabencana dengan sasaran utama untuk normalisasi atau berjalannya secara wajar semua aspek pemerintahan dan kehidupan masyarakat pada wilayah pascabencana.

- Rekonstruksi

Rekonstruksi (*reconstruction*), adalah pembangunan kembali semua prasarana dan sarana, kelembagaan pada wilayah pascabencana, baik pada tingkat pemerintahan maupun masyarakat dengan sasaran utama tumbuh dan berkembangnya kegiatan perekonomian, sosial dan budaya, tegaknya hukum dan ketertiban, dan bangkitnya peran serta masyarakat dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat pada wilayah pascabencana.

#### **1.5.6.4 Sistem Nasional Penanggulangan Bencana**

Sistem nasional penanggulangan bencana yang dibangun berdasarkan undang – undang terdiri dari 6 (enam) subsistem, yaitu legislasi, kelembagaan, perencanaan, pendanaan, penyelenggaraan, dan peningkatan kapasitas. Dengan sistem tersebut tidak menjadikan masing – masing organisasi / lembaga dikontrol tugas dan fungsinya. Melainkan hanya untuk memastikan agar sumber daya dan operasi organisasi berjalan efektif.

##### **1. Legislasi**

Legislasi berkaitan dengan peraturan perundang – undangan dari tingkat nasional sampai dengan tingkat daerah, bahkan hingga tingkat masyarakat / komunitas. Arti penting legislasi antara lain untuk hal – hal / tindakan sebagai berikut :

- a. Menyusun rencana, membentuk kelembagaan, melakukan tindakan kesiapsiagaan, tanggap darurat dan lain – lain.
- b. Menempatkan tanggung jawab secara formal sehingga mempermudah dalam melaksanakan tanggung jawab dan memberikan perlindungan dari negara / pemerintah kepada warga negara / rakyat dari bencana.
- c. Meningkatkan peran aktif bagi individu dan organisasi / lembaga dalam penanggulangan bencana.
- d. Melakukan tindakan yang diperlukan bagi individu atau organisasi / lembaga yang terkena dampak bencana.

## 2. Kelembagaan

Lembaga kebencanaan dibentuk secara permanen / definitif di tingkat pusat dan daerah yang mengatur kedudukan, tugas, fungsi, wewenang dan tanggung jawab serta hubungan kerja baik secara horizontal maupun vertikal. Secara horizontal terkait hubungan dengan lembaga lain yang bersifat koordinasi yang dilaksanakan pada fase pra – bencana dan pasca – bencana. Sedangkan hubungan secara vertikal bersifat komando di tingkat pusat, termasuk penerapan *Incident Command System* (ICS) di lokasi bencana yang dilaksanakan pada situasi darurat bencana.

BNPB dan BPBD berdasarkan sistem tersebut terdiri dari unsur pengarah dan unsur pelaksana. Unsur pengarah terdiri dari wakil instansi pemerintah dan dari masyarakat profesional. Sedangkan unsur pelaksana terdiri dari tenaga personil yang memiliki keahlian / kemampuan / kompetensi di bidang penanggulangan bencana. Di luar kelembagaan pemerintah tersebut, dapat dibentuk kelembagaan non-pemerintah untuk disinergikan dengan kapasitas pemerintah.

## 3. Perencanaan

Perencanaan terkait dengan pemaduan penanggulangan bencana ke dalam perencanaan pembangunan (nasional dan daerah) dan rencana kerja pemerintah / pemerintah daerah, serta penyusunan rencana aksi (nasional / daerah) dalam pengurangan resiko bencana. Perencanaan ditetapkan oleh pemerintah / pemerintah daerah (sesuai kewenangannya), yang

penyusunannya di koordinasikan oleh BPNP atau BPBD. Hal tersebut dilakukan melalui penyusunan data tentang resiko bencana pada suatu wilayah dalam waktu tertentu berdasarkan dokumen resmi yang berisi program atau kegiatan penanggulangan bencana. Rencana tersebut ditinjau secara berkala oleh pemerintah dan pemerintah daerah. Perencanaan ini bersifat lintas tahapan, lintas ancaman dan lintas pelaku yang penyusunannya mengikuti siklus / tahapan / bidang kerja penanggulangan bencana.

#### 4. Pendanaan

Pendanaan penanggulangan bencana berkaitan dengan penyediaan dan pengaturan dana untuk penanggulangan bencana berupa :

- a. Dana DIPA (APBN / APBD) untuk mendukung kegiatan rutin dan operasional lembaga terutama untuk kegiatan pengurangan resiko bencana.
- b. Dana kontijensi yang digunakan untuk penanganan kesiapsiagaan.
- c. Dana *On-Call* (siap pakai) untuk bantuan kemanusiaan pada saat terjadi bencana atau pada saat dinyatakan kondisi darurat.
- d. Dana pemulihan pasca-bencana yang dialokasikan untuk rehabilitasi dan rekonstruksi pasca-bencana di daerah.
- e. Bantuan masyarakat, bisa berasal dari masyarakat dalam negeri maupun luar negeri. Sedangkan bantuan dari dunia usaha / sektor swasta terkait dengan *Corporate Social Responsibility* (CSR) sebagai

wujud tanggung jawab sosial, yang didalamnya termasuk untuk penanggulangan bencana.

#### 5. Peningkatan kapasitas

Peningkatan kapasitas berkaitan dengan program / kegiatan untuk meningkatkan membangun kapasitas bangsa / masyarakat yang dicirikan oleh kapasitas untuk tangguh menghadapi ancaman bencana. Sasaran akhirnya adalah masyarakat mampu mengantisipasi, siap siaga menghadapi bencana, mampu menangani kedaruratan dan mampu bangkit kembali atau memulihkan diri dari dampak bencana. Banyak program / kegiatan yang dapat dilakukan, antara lain :

- a. Pendidikan dan pelatihan, penelitian dan pengembangan IPTEK kebencanaan, penerapan teknologi penanggulangan bencana melalui pemetaan dan tata ruang.
- b. Deteksi dini untuk berbagai jenis ancaman bencana
- c. Sosialisasi penanggulangan bencana melalui media massa
- d. Pelatihan manajemen bencana
- e. Pemberian dukungan teknis dan non teknis, peningkatan peran aktif masyarakat dalam penanggulangan bencana, peningkatan kemampuan masyarakat tentang pengenalan ancaman dan kerentanan di wilayahnya.
- f. Kepedulian terhadap cara – cara mitigasi yang dapat diterapkan, dan keikutsertaan masyarakat dalam program kesiapan / kesiapsiagaan menghadapi bencana.

## 6. Penyelenggaraan penanggulangan bencana

Penyelenggaraan penanggulangan bencana diantaranya mengatur tentang berbagai kejadian yang dilakukan sesuai dengan tahapan penanggulangan bencana, yang meliputi pra-bencana, tanggap darurat, dan pasca-bencana.

Penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang beresiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat dan rehabilitasi. Penyelenggaraan penanggulangan bencana bertujuan untuk menjamin terselenggaranya pelaksanaan penanggulangan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh dalam rangka memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman, resiko, dan dampak bencana.

### **1.6 Operasionalisasi Konsep**

1. Pengorganisasian merupakan proses pemberian perintah, pengalokasian sumber daya serta pengaturan kegiatan secara terkoordinir kepada setiap individu dan kelompok untuk menerapkan rencana. Suatu pengorganisasian dapat berjalan dengan baik maka diperlukan suatu pelaksanaan proses pengorganisasian yang baik pula. Langkah – langkah pengorganisasian meliputi :

#### a. Perincian Pekerjaan

Merinci seluruh pekerjaan yang harus dilaksanakan untuk mencapai tujuan organisasi, menetapkan tugas organisasi secara keseluruhan, serta mengetahui sumber daya organisasi.

b. Pembagian Pekerjaan

Pembagian kerja ke dalam aktivitas – aktivitas yang secara logis dapat dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang. Dilakukan melalui penyusunan daftar pokok kegiatan, penempatan setiap anggota sesuai dengan keahliannya, serta peran dari masing masing anggota.

c. Departementalisasi

Bentuk kegiatan berupa pengelompokkan aktivitas – aktivitas yang sama secara logis menjadi departemen – departemen dan menyusun skema kerja antar departemen.

d. Koordinasi Pekerjaan

Menetapkan mekanisme (aturan main) untuk mengkoordinasikan pekerjaan anggota organisasi dalam kesatuan yang harmonis, meliputi koordinasi internal dan koordinasi eksternal.

e. Monitoring dan Reorganisasi

Membantu efektivitas organisasi dan mengambil langkah – langkah penyesuaian untuk mempertahankan atau meningkatkan efektivitas. Kegiatannya berupa pengawasan / monitoring dan reorganisasi.

### **1.7 Metoda Penelitian**

Metode merupakan suatu cara yang digunakan setiap peneliti dalam melakukan penelitian. Penelitian diarahkan untuk mencapai kebenaran ilmiah. Metode ilmiah merupakan cara ilmiah untuk memperoleh data dalam penelitian dengan tujuan tertentu, (dalam Sugiyoto;2009:2)

Metode penelitian merupakan rangkaian cara atau kegiatan pelaksanaan penelitian yang didasari oleh asumsi – asumsi dasar, pandangan – pandangan filosofis dan ideologis, pertanyaan dan isu – isu yang dihadapi. Suatu penelitian mempunyai rancangan penelitian (*research design*) tertentu. Rancangan ini menggambarkan prosedur atau langkah – langkah yang harus ditempuh, waktu penelitian, sumber data dan kondisi dari apa data dikumpulkan, dan dengan cara bagaimana data tersebut dihimpun dan diolah. Tujuan rancangan penelitian adalah melalui penggunaan metode penelitian yang tepat, dirancang kegiatan yang dapat memberikan jawaban yang teliti terhadap pertanyaan – pertanyaan penelitian.

### **1.7.1 Desain Penelitian**

Untuk mendapatkan hasil yang maksimal maka penulis melakukan penelitian dengan menggunakan metode kualitatif deskriptif. Metode kualitatif deskriptif merupakan metode – metode untuk mengeksplorasi dan memahami makna yang oleh sejumlah individu atau sekelompok orang dianggap berasal dari masalah sosial atau kemanusiaan. Proses penelitian kualitatif ini melibatkan upaya – upaya penting, seperti mengajukan pertanyaan – pertanyaan dan prosedur – prosedur, mengumpulkan data yang spesifik dari partisipan, menganalisa data secara induktif mulai dari tema – tema yang khusus ke tema – tema umum, dan menafsirkan data.

Metode deskriptif bertujuan untuk memberikan gambaran atau peristiwa yang terjadi dan memaparkan objek penelitian berdasarkan kenyataan yang ada secara kronologis dan sistematis untuk kemudian dikaitkan dengan kaidah – kaidah hukum tertentu dalam memecahkan masalah. Pendekatan yang digunakan

dalam penelitian ini adalah metode kualitatif diskriptif. Penelitian kualitatif diskriptif ini mempunyai maksud untuk memberikan gambaran secara rinci, sistematis dan menyeluruh mengenai segala sesuatu yang berhubungan dengan pengorganisasian penanggulangan bencana melalui KSB di Kelurahan Jomblang.

### **1.7.2 Situs Penelitian**

Situs penelitian menempatkan tempat atau wilayah dimana penelitian akan dilaksanakan. Lokasi atau wilayah yang diambil dalam penelitian ini adalah kelurahan siaga bencana di Kelurahan Jomblang dan BPBD (Badan Penanggulangan Bencana Daerah) Kota Semarang.

Kelurahan Siaga Bencana (KSB) di Kelurahan Jomblang dipilih menjadi lokus atau wilayah penelitian karena Kelurahan Jomblang merupakan kelurahan yang tinggi tingkat kejadian bencananya dibandingkan dengan kelurahan – kelurahan lain di Kota Semarang. Dalam tahun 2016 saja sudah terjadi 7 kali bencana. Selanjutnya BPBD (Badan Penanggulangan Bencana Daerah) Kota Semarang dipilih menjadi wilayah penelitian karena BPBD Kota Semarang merupakan lembaga pemerintah non-departemen yang merupakan lembaga yang bertanggung jawab dalam bidang penanggulangan bencana di Kota Semarang.

### **1.7.3 Subyek Penelitian**

Subjek penelitian dalam hal ini adalah individu atau kelompok yang diharapkan peneliti dapat menceritakan apa yang ia ketahui tentang sesuatu yang berkaitan dengan fenomena atau kasus yang diteliti atau dengan kata lain dapat disebut sebagai informan.

Teknik pemilihan informan pada penelitian ini menggunakan teknik *purposive sampling*. Dimana tehnik pengambilan sampel sumber data dengan pertimbangan orang tersebut dianggap paling tahu tentang apa yang diharapkan, sehingga memudahkan peneliti menjelajahi objek/situasi sosial yang diteliti (dalam Sugiyono;2009:218-219). Informan yang dipilih harus merupaka informan yang jujur dan dapat dipercaya serta yang benar – benar memahami pengorganisasian manajemen penanggulangan bencana dalam Kelurahan Siaga Bencana di Kelurahan Jomblang. Maka yang menjadi informan diantaranya :

1. Kepala Kelurahan Siaga Bencana.
2. Anggota KSB Jomblang
3. Lurah Jomblang.
4. Kepala bagian yang menanggung KSB di BPBD Kota Semarang.

#### **1.7.4 Jenis Data**

Jenis data yang digunakan adalah data yang bersifat deskriptif, yaitu data yang berbentuk kata – kata, bukan dalam bentuk angka. Data diperoleh melalui berbagai macam tehnik pengumpulan data misalnya wawancara dan analisis dokumen. Bentuk lain dapat berupa gambar yang diperoleh melalui pemotretan.

#### **1.7.5. Sumber Data**

Penelitian dengan judul analisis pengorganisasian dalam penanggulangan bencana melalui Kelurahan Siaga Bencana di Kelurahan Jomblang ini memperoleh data dari :

a. Data primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumbernya. Data – data primer diperoleh melalui jawaban atas pertanyaan – pertanyaan yang diajukan oleh peneliti kepada informan dalam wawancara ataupun melalui pengamatan langsung atau observasi. Dalam penelitian ini, data primer diperoleh dengan mendatangi BPBD Kota Semarang dan Kelurahan Jomblang sebagai lokus penelitian kemudian melakukan wawancara dengan informan yang sudah ditentukan.

b. Data sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh tidak langsung dari sumbernya. Data sekunder berisi catatan mengenai kejadian atau peristiwa yang telah terjadi berupa tulisan dari buku, dokumen, internet, dan sumber – sumber lainnya. Dalam penelitian ini, penulis mendapatkan data sekunder dari buku dan internet serta dokumen pendukung lainnya.

### **1.7.5 Teknik Pengumpulan Data**

Ciri utama dari penelitian kualitatif adalah tidak dapat dipisahkan dari peranan peneliti itu sendiri sebagai penentu keseluruhan skenarionya. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan tehnik wawancara, observasi, dokumentasi dan studi pustaka.

a. Wawancara

Wawancara adalah percakapan yang dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara yang memberikan jawaban atas pertanyaan tersebut. Dalam penelitian kualitatif

sebaiknya digunakan wawancara terbuka, yaitu dimana para subjek atau informan mengetahui bahwa mereka sedang diwawancarai dan mengetahui pula apa maksud dan tujuan wawancara tersebut. Wawancara dapat dilakukan dengan menggunakan pedoman wawancara (*interview guide*) maupun melalui tanya jawab secara langsung. Di dalam penelitian ini teknik pengumpulan data melalui wawancara kepada para informan yang sudah ditentukan.

b. Observasi

Pada dasarnya, teknik observasi digunakan untuk melihat atau mengamati perubahan fenomena sosial yang tumbuh dan berkembang yang kemudian dapat dilakukan penilaian atas perubahan tersebut. Observasi adalah pengamatan dan pencatatan secara sistematis terhadap unsur – unsur yang tampak dalam suatu gejala atau gejala – gejala dalam objek penelitian. Tujuan observasi adalah mendeskripsikan *setting* yang dipelajari, aktivitas – aktivitas yang berlangsung. Orang – orang yang terlihat dalam aktivitas dan makna kejadian yang diamati tersebut. Teknik pengumpulan data dengan cara observasi ini dilakukan dengan mengamati langsung kejadian – kejadian yang dilaksanakan oleh KSB di Kelurahan Jomblang.

c. Dokumentasi

Teknik pengumpulan data melalui dokumentasi merupakan pengumpulan data dengan menggunakan instrumen berupa dokumen – dokumen, catatan – catatan, foto – foto, maupun laporan – laporan yang menunjang penelitian. Dokumentasi mempunyai fungsi yang dapat dimanfaatkan

untuk menguji, menafsirkan, bahkan untuk *forecasting*. Dokumen yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah dokumen-dokumen yang berhubungan dengan pengorganisasian manajemen penanggulangan bencana di kelurahan Jomblang.

d. Studi kepustakaan

Studi kepustakaan adalah pengumpulan data dengan cara mencari informasi melalui buku-buku, artikel, literature dan catatan-catatan yang relevan dengan penelitian.

#### **1.7.6 Analisis dan Interpretasi Data**

Analisis data adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang didasarkan oleh data (dalam Moleong;2010:280). Tujuan analisis data untuk mengungkapkan :

1. Data apa yang masih perlu dicari
2. Pertanyaan apa yang perlu dijawab
3. Metode apa yang harus digunakan untuk mendapatkan informasi baru
4. Kesalahan apa yang harus diperbaiki

Penelitian ini bersifat kualitatif dengan menggunakan teknik analisis taksonomik. Analisis dilakukan setelah dikumpulkan data melalui wawancara dan observasi secara langsung di lapangan dan analisis data berproses secara induktif. Proses analisis terdiri dari tiga alur kegiatan, yaitu :

1. Reduksi data

Reduksi data diartikan sebagai proses pemilihan pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data kasar yang muncul dari hasil penelitian di lapangan.

2. Penyajian data

Penyajian data diartikan sebagai kumpulan informasi yang tersusun dan memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan – kesimpulan dan pengambilan tindakan.

3. Menarik kesimpulan

Hal ini merupakan langkah terakhir dalam analisa data kualitatif. Penarikan kesimpulan ini tergantung pada besarnya kumpulan catatan di lapangan, penyampaian, kecakapan, dan kejelian dalam menganalisa data kasar tersebut.

Adapun langkah – langkah analisis data dalam penelitian ini yaitu :

- a. Melakukan pengamatan terhadap pengorganisasian dalam manajemen penanggulangan bencana di KSB Kelurahan Jomblang.
- b. Melakukan wawancara seputar pengorganisasian manajemen penanggulangan bencana di KSB Kelurahan Jomblang dengan dengan para informan.
- c. Mendeskripsikan bagaimana pengorganisasian manajemen penanggulangan bencana di KSB Kelurahan Jomblang dilihat dari tahapan dalam pengorganisasian KSB.
- d. Membuat kesimpulan berdasarkan data – data yang telah didapat.

### 1.7.7 Kualitas Data

Penelitian kualitatif harus memiliki standart kredibilitasnya. Standart kredibilitas ini digunakan agar hasil dari penelitian yang sudah dilakukan memiliki tingkat kepercayaan yang tinggi sesuai fakta di lapangan. Untuk menguji kredibilitas data diperlukan tehnik pengumpulan data dengan menggunakan triangulasi. Triangulasi diartikan sebagai tehnik pengumpulan data yang menggabungkan dari berbagai tehnik pengumpulan data dan sumber data yang telah ada. Peneliti menggunakan observasi partisipatif dan wawancara mendalam untuk sumber data yang sama secara serentak. Triangulasi data sumber berarti, untuk mendapatkan data dari sumber yang berbeda – beda dengan tehnik yang sama (dalam Sugiyono;2009:241). Ada empat macam triangulasi (dalam Moelong;2010:330) antara lain :

1. Triangulasi dengan sumber
2. Triangulasi dengan metode
3. Triangulasi dengan teori
4. Triangulasi dengan membandingkan sumber, metode dan teori.

Penelitian ini menggunakan triangulasi dengan sumber yang berarti membandingkan dan mengecek kembali derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dalam penelitian kualitatif. Hal itu dapat dicapai dengan jalan sebagai berikut :

1. Membandingkan data hasil wawancara dengan data hasil pengamatan.

2. Membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dan apa yang di katakan secara pribadi.
3. Membandingkan apa yang dikatakan orang – orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakannya sepanjang waktu
4. Membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang seperti rakyat biasa, orang yang berpendidikan menengah atai tinggi, orang berada, orang pemerintahan
5. Membandingkan hasil wawancara denga isi sebuah dokumen yang berkaitan.

#### **1.7.8 Keterbatasan Penelitian**

Penelitian dilakukan dengan metode kualitatif dan menggunakan data primer yang diperoleh melalui wawancara mendalam. Keterbatasan pada penelitian ini meliputi subyektifitas yang ada pada peneliti. Penelitian ini sangat tergantung kepada interpretasi peneliti tentang makna yang tersirat dalam wawancara sehingga kecenderungan untuk bias masih tetap ada. Untuk mengurangi bias maka dilakukan proses triangulasi, yaitu triangulasi sumber dan metode. Triangulasi sumber dilakukan dengan cara cross check dengan fakta dari informan yang berbeda dari hasil penelitian lainnya. Sedangkan triangulasi metode dilakukan dengan cara menggunakan beberapa metode dalam pengumpulan data, yaitu metode wawancara mendalam dan obervasi.

Keterbatasan lain adalah data yang disajikan oleh peneliti yang masih kurang. Hal itu disebabkan karena sulitnya akses untuk mendapatkan data tersebut.