

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kondisi geografis daerah kota dan kabupaten di Indonesia yang beragam mulai dari suatu daerah yang terletak di dataran tinggi, dataran rendah, namun juga ada suatu daerah yang memiliki dataran rendah dan juga dataran tinggi. Kondisi tersebut yang menyebabkan Indonesia merupakan salah satu negara yang mempunyai potensi bencana alam yang tinggi. Bencana alam yang sering terjadi di Indonesia seperti gunung meletus, banjir dan rob, tanah longsor, gempa bumi, hingga yang paling ekstrem adalah gelombang tsunami.

Potensi penyebab bencana di Indonesia dapat dikelompokkan dalam 3 (tiga) golongan yaitu karena faktor alam, perbuatan manusia, dan sosial. Bencana alam antara lain berupa gempa bumi, letusan gunung api, angin topan, tanah longsor, kekeringan kebakaran hutan/lahan karena faktor alam, hama penyakit tanaman, epidemi wabah, kejadian luar biasa, dan kejadian antariksa/benda-benda angkasa. Bencana buatan manusia antara lain berupa kebakaran hutan/lahan yang disebabkan oleh manusia, kecelakaan transportasi, dampak industri, bom nuklir, pencemaran lingkungan seperti polusi udara, polusi air sungai, dan lain sebagainya. Bencana sosial terjadi karena rusak dan kurang harmonisnya hubungan antar sosial antar anggota masyarakat yang disebabkan berbagai faktor baik sosial, budaya, suku atau ketimpangan sosial.

Bencana alam yang sering sekali melanda banyak daerah di Indonesia yaitu banjir. Banjir merupakan bencana alam yang sudah menjadi hal biasa bagi masyarakat Indonesia, khususnya bagi mereka masyarakat di kota yang berada di pesisir pantai. Kota yang berada di pesisir pantai biasanya kerap sekali terjadi bencana banjir. Hal ini disebabkan karena dua hal yaitu antara perbuatan manusia atau memang benar-benar merupakan bencana dari alam. Banjir yang atas perbuatan manusia adalah akibat dari ulah masyarakat yang tidak bisa menjaga lingkungannya dengan baik. Sebagai contoh adalah kebiasaan masyarakat yang membuang sampah ke sungai, hal ini yang ternyata masih kurang diperhatikan oleh masyarakat bahwa mereka belum paham mengenai akibat dari kebiasaan mereka jika membuang sampah ke sungai. Lalu banjir yang benar-benar merupakan bencana alam contohnya adalah, curah hujan yang sangat tinggi dan juga dalam kurun waktu yang lama, sehingga mengakibatkan debit air sungai meningkat tinggi dan juga sistem drainase yang tidak dapat menampung derasny air hujan yang turun, sehingga mengakibatkan banjir di suatu daerah. Bencana alam dapat terjadi di mana saja, termasuk di kota besar seperti kota Semarang. Kota Semarang memiliki letak geografis yang menarik yaitu memiliki gunung sekaligus memiliki pantai, hal ini sangat jarang sekali ditemukan oleh kota-kota lain di Indonesia.

Seperti yang dijelaskan oleh Titik Suliyati, dalam jurnalnya “Penataan Drainase Perkotaan Berbasis Budaya” bahwa

Flood happened in Nast of Indonesian aras is basically because of the condition of nature and human conduct. Historically,

Semarang is never free from flood, therefor in 1850 and 1896 Dutch colonizer built Two wig cannals, called East Banjir Kanal (Banjir Kanal Timur) and West Banjir Kanal (Banjir Kanal Barat) to anticipating flood in Northen Semarang that becomes Business center in Semarang harbour.

Melihat pendapat di atas bahwa Kota Semarang sejak jaman penjajahan Belanda sudah mengalami bencana banjir. Belanda pada waktu itu pun melakukan inovasi dengan membuat kanal atau sungai untuk mengalirkan aliran sungai dari wilayah atas ke bawah. Terbukti bahwa sejak jaman kolonial Belanda telah ada upaya untuk menanggulangi masalah banjir di Kota Semarang, yaitu dengan membangun dua kanal besar pada sisi barat dan timur Kota Semarang. Banjir Kanal Barat dibangun pada tahun 1850 untuk mengantisipasi banjir di wilayah Semarang Utara, yang menjadi pusat kegiatan dagang di pelabuhan Semarang. Banjir Kanal Timur dibangun pada tahun 1896-1903 dengan tujuan menghindarkan wilayah Semarang Timur dan wilayah pengembangan pelabuhan Semarang dari ancaman banjir.

Selama lima tahun terakhir bencana banjir selalu hadir di Kota Semarang. Baik banjir akibat genangan air yang diakibatkan oleh air hujan, maupun banjir akibat meluapnya air laut atau yang lebih khususnya disebut banjir rob. Di dalam catatan sejarah Semarang tidak pernah lepas dari ancaman banjir. Penyebab banjir di Semarang pun beragam. Mulai dari tingginya volume air pasang di Laut Jawa, lalu kenaikan permukaan air laut yang merupakan dampak dari pemanasan global (*global warming*) dan juga adanya penurunan permukaan tanah (*land subsidence*), selain itu juga permasalahan

yang klasik yaitu membuang sampah di sungai dan selokan, dan juga sistem drainase yang kurang baik.

Bencana banjir yang terjadi di Semarang tiap tahunnya ini merupakan salah satu permasalahan utama yang dihadapi oleh warga Semarang dan juga Pemerintah Kota Semarang. Akibat dari bencana banjir inilah yang merugikan masyarakat Semarang baik dari sisi materiil dan psikologis. Secara materiil warga yang terkena bencana banjir tiap tahunnya harus kehilangan harta bendanya, dan secara psikologis akan berdampak juga pada masyarakat. Dampak psikologis ini yang membuat pikiran dan hidup warga yang sering terkena bencana banjir menjadi tidak tenang. Setiap kali hujan deras dalam waktu yang lama, mereka pun was-was terhadap akibat dari hujan apakah akan datang banjir atau tidak. Ketidaktenangan perasaan warga inilah yang merugikan mereka, karena warga juga berhak mendapat ketenangan dalam hidupnya. Menurut data dari (BPBD) Kota Semarang, beberapa wilayah yang sering dan pernah terkena banjir adalah seperti pada tabel sebagai berikut:

Tabel 1.1

Data Kasus Daerah Rawan Banjir di Kota Semarang dari Tahun 2011-2016

No	Lokasi Kecamatan	Kasus banjir	
1	Genuk	15	
2	Semarang utara	17	
3	Tugu	10	
4	Ngaliyan	9	
5	Semarang barat	7	
6	Gayamsari	22	

7	Pedurungan	7	
8	Semarang timur	19	
9	Tembalang	2	
10	Gajahmungkur	1	
11	Candisari	1	
Jumlah		110	

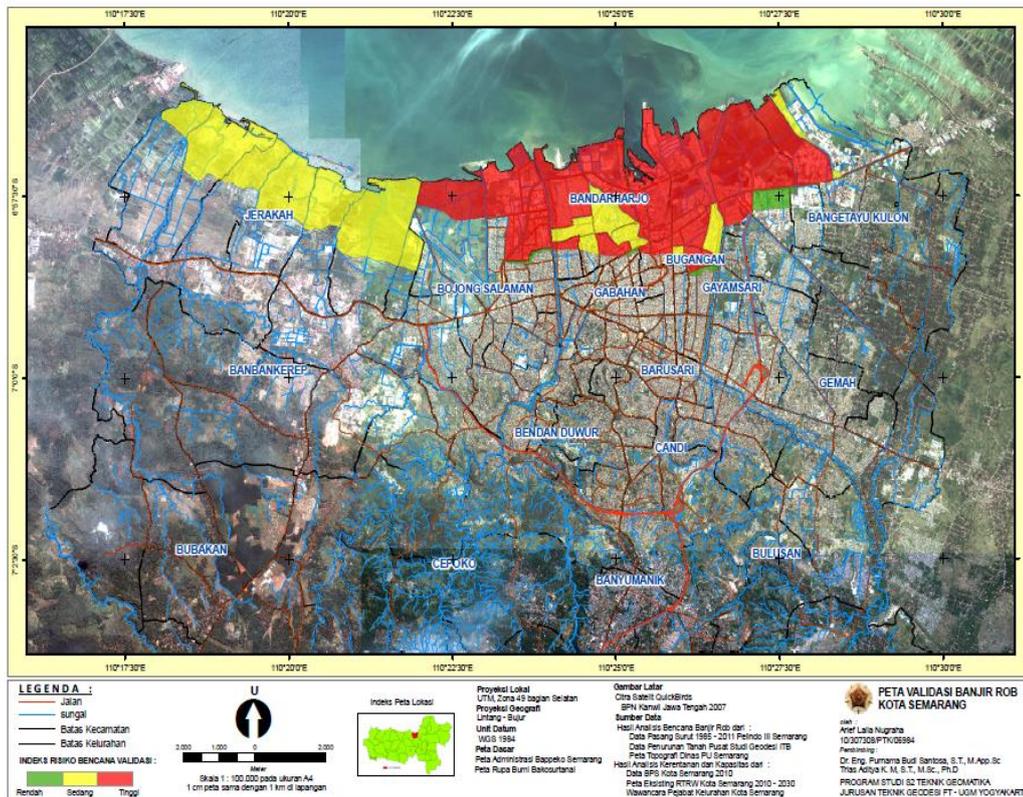
Sumber: Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Semarang

Berdasarkan data tentang banjir yang terjadi di Kota Semarang dari tahun 2011 hingga tahun 2016 di atas, dapat disimpulkan bahwa kasus bencana banjir di Semarang selama 5 tahun terakhir sangatlah tinggi yaitu terdapat 110 kasus banjir, itupun yang tercatat oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Semarang, belum dengan bencana banjir ringan yang mungkin tidak tercatat oleh BPBD. Kerugian akibat banjir selama lima tahun terakhir pun sangat besar, yaitu sekitar satu triliun rupiah. Kerugian terbesar adalah pada tahun 2012, pada saat itu Pelabuhan Tanjung Mas Semarang terendam banjir yang sangat parah sehingga banyak sekali barang-barang muatan dari kapal yang

berada di pelabuhan akhirnya rusak dan membusuk sehingga tidak dapat digunakan, kerugiannya pun ditaksir sekitar kurang lebih Rp. 500.000.000,00.

Gambar 1.1

Peta Wilayah Rawan Bencana Banjir di Kota Semarang



Sumber: Peta Online Resiko Banjir Kota Semarang Program Studi Teknik Geodesi UNDIP

Gambar di atas menerangkan titik-titik di mana saja bagian Kota Semarang yang merupakan lokasi rawan banjir. Dengan penjelasan legenda bahwa warna hijau merupakan daerah dengan kapasitas kecil, warna kuning dengan kapasitas sedang, dan warna merah dengan kapasitas tinggi.

Penanganan bencana yang dilakukan oleh pemerintah saat ini tidak main-main, bahkan diatur dalam undang-undang yaitu Undang-Undang nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Di dalam undang-undang tersebut dijelaskan tentang penyelenggaraan penanggulangan bencana, kegiatan pencegahan bencana, kesiagaan, peringatan dini, mitigasi, tanggap darurat, rehabilitasi, rekonstruksi, ancaman bencana, status keadaan darurat bencana, pengungsi, korban bencana serta lembaga-lembaga yang membahas atau mengurus penanggulangan bencana. Selanjutnya ada undang-undang atau peraturan lain yang merupakan landasan hukum yang menyangkut manajemen bencana oleh pemerintah, antara lain:

1. Peraturan Pemerintah No. 21 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana. PP ini memuat antara lain tentang kriteria bencana, perencanaan manajemen bencana, identifikasi risiko bencana, dan analisa risiko bencana.
2. Peraturan Pemerintah No. 22 tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana
3. Peraturan Pemerintah No. 23 tahun 2008 tentang Peran Serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing non-pemerintah dalam Penanggulangan Bencana
4. Peraturan Presiden No. 8 tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana.

Dengan adanya undang-undang tentang penanggulangan bencana ini diharapkan bencana alam yang terjadi di Indonesia dapat ditanggulangi dengan baik pemerintah pusat dan juga pemerintah daerah.

Melihat besarnya potensi bencana banjir yang terjadi, pemerintah Kota Semarang dalam menangani bencana tersebut haruslah mempunyai organisasi khusus yang mengurus hal-hal dalam penanggulangan bencana. Organisasi yang dibentuk oleh pemerintah Kota Semarang untuk menanggulangi bencana adalah Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Semarang. Pembentukan badan ini berdasarkan peraturan pemerintah Kota Semarang nomor 13 tahun 2010 tentang Penanggulangan Bencana, yang di dalamnya terdapat penjelasan tentang apa itu bencana hingga tugas yang harus dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang untuk kegiatan pra bencana, saat bencana, dan pasca bencana. Manajemen bencana yang dilakukan oleh BPBD Kota Semarang harus tepat dan sesuai dengan kebutuhan penanggulangan bencana yang ada di Semarang. Namun manajemen bencana yang dilakukan oleh pemerintah kota Semarang masih belum maksimal, misalnya adalah koordinasi antar lembaga yang bertugas dalam menangani bencana.

Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah ini merupakan langkah yang penting bagi Pemerintah Kota Semarang untuk dapat mengatasi bencana banjir di Semarang. Secara umum manajemen pencegahan bencana meliputi beberapa hal berikut:

1. Kesiapan lingkungan terhadap ancaman bencana yang dilakukan dengan melengkapi peralatan pencegahan dan penanggulangan bencana
2. Peningkatan efektivitas operasional pelayanan Pencegahan Bencana melalui konsep MWB (Manajemen Wilayah Bencana)
3. Setiap perencana bangunan dan lingkungan sejak awal harus sudah memperhatikan sistem proteksi bencana (aktif dan pasif)
4. Perencanaan lingkungan harus mengikuti ketentuan persyaratan teknis tata bangunan dan lingkungan (*urban design guidness*)
5. Mengantisipasi perkembangan teknologi, instansi penanggulangan bencana dalam pelaksanaan tugasnya dapat membentuk tim ahli di bidang bencana
6. Rekomendasi yang diajukan oleh instansi penanggulangan bencana sekurang-kurangnya berisi rencana darurat penanggulangan bencana
7. Sarana dan prasarana pencegahan yang disediakan untuk wilayah manajemen bencana harus dirawat dan dipelihara secara berkala, termasuk penjadwalan penggantian sarana dan prasarannya.

Selama sudah lebih dari lima tahun terbentuk organisasi ini sudah mengalami evaluasi dari setiap aspeknya dalam hal manajemen pra bencana dalam penanganan bencana di Kota Semarang. Maka dari itu penulis tertarik untuk menganalisis bagaimana manajemen bencana dalam penanggulangan bencana banjir oleh BPBD Kota Semarang.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana manajemen bencana yang dilakukan oleh BPBD Kota Semarang dalam penanggulangan bencana banjir di Kota Semarang?

2. Apa yang menjadi faktor penghambat dan pendukung manajemen bencana yang dilakukan oleh BPBD Kota Semarang dalam penanggulangan bencana banjir?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui manajemen bencana BPBD Kota Semarang dalam penanggulangan banjir.
2. Untuk mengetahui apa saja yang menjadi faktor penghambat dan pendukung BPBD Kota Semarang dalam penanggulangan manajemen bencana banjir di Semarang.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dalam mengembangkan teori-teori ilmu pada Ilmu Sosial dan Politik umumnya dan pada ilmu Administrasi Publik khususnya, juga berguna bagi pengembangan serta penalaran pada bidang manajemen publik terkhusus dalam upaya manajemen bencana dalam penanganan masalah banjir oleh pemerintah daerah.

2. Manfaat Praktis

- a. Penulis

Menambah wawasan dan pemahaman penulis tentang manajemen bencana dalam penanggulangan bencana banjir di Kota Semarang

- b. Universitas

Menambah literatur dan informasi sebagai bahan rujukan bagi penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan manajemen bencana

c. Pemerintah Kota Semarang

Melalui hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan dan pertimbangan dalam menghasilkan suatu kebijakan terkait manajemen bencana dalam menangani banjir di Kota Semarang.

d. Masyarakat

Diharapkan menambah informasi yang berguna bagi masyarakat dan menambah wawasan bawasannya penanggulangan bencana banjir harus diperhatikan demi mengurangi dampak negatif akibat bencana banjir itu sendiri di Kota Semarang.

1.5 Kajian Pustaka

Kajian pustaka merupakan suatu kumpulan teori atau konsep yang digunakan oleh penulis sebagai landasan untuk mengkaji hasil pembahasan dengan teori yang ada dalam kegiatan penelitian yang menganalisis manajemen bencana dari Pemerintah Kota Semarang dalam menangani banjir.

1.5.1 Administrasi Publik

Saat ini paradigma ilmu administrasi publik dan manajemen pemerintahan telah banyak berubah. Salah satu dari perubahan itu adalah pendekatan yang sarwa negara berubah ke sarwa masyarakat (Thoha, 2008; 39). Oleh karena itu, pemahaman istilah *public* seperti yang dilekatkan sebagai predikat pada istilah *administration* hendaknya dipahami sebagai predikat terhadap proses pemerintahan (*governance*) yang selaras dengan perubahan paradigma tersebut. Dengan demikian, istilah administrasi publik dapat diartikan sebagai administrasi pemerintahan yang dilakukan oleh aparat pemerintah untuk kepentingan

masyarakat. Pemahaman seperti ini hakikatnya merupakan jiwa dari ilmu administrasi negara yang sejak pertama kali dikembangkan dan yang tujuan eksistensinya untuk melayani kepentingan masyarakat pada umumnya, Wilson (dalam Thoha, 2008). Terkait dengan alasan berbagai referensi yang dikemukakan oleh para ahli menyebutkan kata “*public*” yang telah umum diadaptasi dengan pengertian yang sama dengan kata “publik” di Indonesia, maka dalam kepentingan ini kata “publik” lebih diberfungsikan ketimbang kata negara.

Menurut Willoughby (Sukidin dan Darmadi, 2009:9) administrasi publik 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 saran-sarana untuk melaksanakan nilai-nilai atau putusan politik.

Administrasi publik menurut Gerald E. Caiden (dalam Sukidin dan Darmadi, 2009:10) adalah 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.

Menurut Felix A. Nigro (dalam Miftah Thoha, 2008) menyimpulkan bahwa administrasi publik adalah:

- a. Usaha kelompok bersifat kooperatif yang diselenggarakan dalam satu lingkungan publik
- b. Meliputi seluruh tiga cabang pemerintahan; eksekutif, yudikatif, legislatif, serta pertalian di antara ketiganya.

- c. Mempunyai peranan penting dalam formulasi kebijakan publik (*public policy*) dan merupakan bagian dari proses politik
- d. Sangat berbeda dengan administrasi privat
- e. Berhubungan erat dengan kelompok-kelompok privat dan individual dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Rosenbloom (dalam Sukidin dan Darmadi, 2009) 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.

Administrasi publik masih menjadi bidang yang penuh dengan kontroversi, maksudnya adalah apakah administrasi publik merupakan sebuah ilmu ataukah seni. Namun dalam arti luas administrasi publik menurut Nicholas Henry (dalam Mifthah Thoha, 2008), adalah salah satu kombinasi teori dan praktek yang tujuannya adalah untuk memajukan satu pemahaman tentang pemerintah dan hubungannya dengan rakyatnya, yang nanti akan berhubungan dengan kebijakan-kebijakan publik yang lebih responsif terhadap tuntutan-tuntutan sosial dan untuk menetapkan praktek-praktek manajemen yang efisien, efektif, dan lebih manusiawi.

Di dalam perkembangannya, administrasi publik sejak kelahirannya sebagai salah satu ilmu di bidang akademik telah mengalami lima perubahan paradigma yang tumpang-tindih. Paradigma administrasi publik dalam setiap perubahannya

selalu menekankan pada apakah “*locus*” dan “*focus*” dari administrasi publik sudah tepat atau belum. Apa yang dimaksud dengan *locus* adalah tempat/letak kelembagaan dari administrasi publik, misalnya pada birokrasi pemerintahan. Sedangkan *focus* adalah suatu yang dikhususkan bagi atau dari administrasi publik. Dengan *locus* dimaksudkan sebagai “tempat” atau “letak”, dan *focus* diartikan sebagai “apa” yang dipelajari. Nicolas Henry (dalam Miftah Thoha, 2008) mengemukakan perkembangan paradigma administrasi publik sebagai berikut:

a. Paradigma Dikotomi Politik Administrasi (1900-1926)

Paradigma ini merupakan buah pemikiran dari Frank Goodnow dan Woodrow Wilson yang menyatakan bahwa administrasi publik dalam penerapannya memisahkan antara politik dan administrasi. Goodnow menyatakan bahwa ada dua fungsi yang berbeda dari pemerintahan;

1. Fungsi politik yang menyangkut kebijakan atau ekspresi kemauan negara.
2. Fungsi administrasi yang menyangkut pelaksanaan fungsi pelaksanaan kebijakan-kebijakan tersebut.

Menurut Goodnow, administrasi publik seharusnya berpusat pada birokrasi pemerintahan, sehingga politik seharusnya tidak mencampuri administrasi, dan administrasi publik harus bersifat studi ilmiah dan dapat bersifat “bebas nilai”. Jadi, jelas administrasi publik memberikan tekanan pada *locus*, tempat administrasi publik berada.

b. Paradigma Prinsip-Prinsip Administrasi Publik (1927-1937)

Paradigma ini muncul setelah W. F. Wiloughby menulis buku berjudul “*Principles of Public Administration*”. Pada paradigma ini anggapan bahwa administrasi bersifat universal terbut muncul, maksudnya adalah bahwa administrasi dapat ditemukan dan berlaku kapan dan di mana saja. Prinsip-prinsip administrasi adalah prinsip dalam arti yang sebenar benarnya. Perkembangan administrasi berlaku dalam setiap lingkungan administrasi tanpa memandang segala macam bentuk faktor budaya, fungsi, lingkungan, misi dan institusi. Prinsip prinsip administrasi ini sebenarnya dapat diterapkan dan sukses di manapun asalkan prinsip prinsip administrasi dipatuhi. Prinsip-prinsip tersebut menjadi fokus kajian Administrasi Publik, sedangkan lokus dari paradigma ini kurang ditekankan karena esensi prinsip-prinsip tersebut.

Tokoh-tokoh dalam periode paradigma ini adalah F. W. Taylor yang menuangkan 4 prinsip dasar yaitu; perlu mengembangkan ilmu manajemen sejati untuk memperoleh kinerja terbaik ; perlu dilakukan proses seleksi pegawai agar mereka bisa tanggung jawab dengan pekerjaan mereka ; perlu ada pendidikan dan pengembangan pada pegawai secara ilmiah ; perlu kerjasama yang intim antara pegawai dengan atasan (prinsip manajemen ilmiah Taylor). Lalu muncul tambahan dari Fayol dengan teorinya yaitu (POCCC) dan juga Luther Gullick dan LyndallUrwick yaitu (POSDCoRB) atau *Planning, Organizing, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting and Bugeting*) yang mana teori ini dianggap bisa berlaku universal.

c. Paradigma Administrasi Publik sebagai Ilmu Politik (1950-1970)

Pada paradigma ini tepatnya setelah tahun 1930an terjadi kritik-kritik tajam yang ditujukan pada administrasi publik. Kritik-kritik tersebut mengakibatkan administrasi publik mundur kembali ke induk ilmunya yaitu ilmu politik. Hal ini juga menunjukkan juga bahwa administrasi publik tidak dapat berdiri sendiri atau bebas nilai dan berlaku di mana saja, namun administrasi publik dapat dipengaruhi oleh ilmu lain yaitu ilmu politik. Paradigma ini menerapkan suatu usaha bahwa administrasi publik

kembali memiliki hubungan dengan induk ilmunya yaitu ilmu politik. Pengaruh dari gerakan mundurnya paradigma administrasi publik ini berdampak pada pembaharuan definisi dari *locus* dan *focus* dari administrasi publik pada masa itu yaitu pembaharuan *locus* pada birokrasi pemerintah, tetapi dengan melepaskan hal-hal yang berkaitan dengan *focus*.

d. Paradigma Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi (1956-1970)

Pada periode paradigma ini para peneliti dan ahli administrasi publik mencoba mengkaji lagi prinsip-prinsip administrasi publik secara ilmiah dan mendalam. Istilah ilmu administrasi seharusnya diterjemahkan sebagai sesama studi di dalam teori organisasi dan ilmu manajemen. Menurut James D. Thompson bahwa dalam melaksanakan pengaturan dan keteraturan negara diperlukan ilmu dan teknologi administrasi sebagai sarana berpikir dan bertindak sehingga tugas-tugas kenegaraan dapat

membuahkan hasil yang maksimal dan memuaskan banyak pihak. Adapun fokus dari paradigma ini adalah perilaku organisasi, analisis manajemen, penerapan teknologi modern, analisis sistem dan sebagainya.

e. Paradigma Administrasi Publik sebagai Administrasi Publik (1970)

Pemikiran Herbert Simon tentang perlunya dua aspek yang perlu dikembangkan dalam disiplin Administrasi negara:

1. Ahli Administrasi negara meminati pengembangan suatu ilmu Administrasi Negara yang murni
2. Satu kelompok yang lebih besar meminati persoalan-persoalan mengenai kebijaksanaan publik.

Lebih dari itu administrasi negara lebih fokus ranah-ranah ilmu kebijaksanaan (*Policy Science*) dan cara pengukuran dari hasil-hasil kebijaksanaan yang telah dibuat, aspek perhatian ini dapat dianggap sebagai mata rantai yang menghubungkan antara fokus administrasi negara dengan locusnya. Fokusnya adalah teori-teori organisasi, *public policy* dan teknik administrasi ataupun manajemen yang sudah maju, sedangkan locusnya ialah pada birokrasi pemerintahan dan persoalan-persoalan masyarakat (*Public Affairs*).

Seiring perkembangan zaman muncullah paradigma administrasi publik baru yang mana pada tahun 1992 di Amerika Serikat muncul paradigma yang sangat terkenal dikarenakan bersifat formatif yaitu *Reiventing Government*.

Paradigma *New Public Management* (NPM) muncul di Inggris sebagai upaya perbaikan administrasi publik, ia melihat bawahannya paradigma administrasi klasik kurang efektif dalam memecahkan masalah dan memberikan pelayanan publik, termasuk membangun masyarakat. Vigoda dalam Keban (2008:34) mengungkapkan bahwa ada tujuh komponen doktrin dalam NPM, yaitu:

1. Pemanfaatan manajemen profesional sektor publik
2. Penggunaan indikator kinerja
3. Penekanan yang lebih besar pada Control output
4. Pergeseran perhatian keunit-unit yang lebih kecil
5. Pergeseran ke kompetisi yang lebih tinggi
6. Penekanan gaya sektor swasta pada praktek manajemen
7. Penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih tinggi dalam penggunaan sumber daya.

Kemudian pada tahun 2003 muncullah paradigma baru yang diusung oleh J.V Denhardt dan R.B Denhardt yaitu *New Public Service* (NPS). Kedua tokoh ini menganggap bahwasanya administrasi publik harus:

1. Melayani masyarakat (warga negara) bukan pelanggan (*Serve citizen, not customers*)
2. Mengutamakan kepentingan publik (*seek the public interest*)
3. Lebih menghargai kewarganegaraan daripada kewirausahaan (*value citizenship over entrepreneurship*)

4. Berpikir strategis dan bertindak demokratis (*think strategically, act democratically*)
5. Menyadari bahwa akuntabilitas bukan merupakan suatu yang mudah (*recognize that accountability is not simple*)
6. Melayani daripada mengendalikan (*serve rather than steer*)
7. Menghargai orang, bukan produktivitas semata (*Value people, not just productivity*)

Berdasarkan beberapa pendapat para ahli di atas, dapat disimpulkan bahwa Administrasi Negara atau sekarang yang lebih dikenal dengan Administrasi Publik ialah suatu proses penyelenggaraan pemerintahan dari perencanaan, implementasi dan evaluasi dalam rangka melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pelayan publik/masyarakat. Di dalam administrasi publik pemerintah harus bisa menjadi pelayanan dan mengerti kebutuhan publik bukan pemerintah yang dilayani tetapi warga negara (citizen) lah yang harus dilayani. Dalam administrasi publik terdapat beberapa pergeseran paradigma seiring perkembangan dari waktu ke waktu. Dalam setiap pergeseran tersebut terdapat penyempurnaan dari paradigma sebelumnya. Dalam hal ini *New Public Service* merupakan paradigma yang sangat berkaitan dengan partisipasi masyarakat, dimana peran pemerintah harus dapat memperhatikan warga negara oleh karena itu seorang administrator publik harus mampu memperhatikan masyarakatnya supaya dapat berpartisipasi aktif dalam strategi atau program yang diusung oleh pemerintah.

Dari uraian di atas tentang paradigma Administrasi Negara, dalam penelitian ini lebih cenderung mengarah kepada paradigma ke lima, yaitu Administrasi Publik sebagai Administrasi Publik, dimana dalam paradigma tersebut telah memiliki fokus dan lokus yang jelas dengan teori manajemen publik. Fokus dari administrasi negara dalam penelitian ini adalah bagaimana manajemen bencana yang dilakukan Pemerintah Kota Semarang dalam menangani bencana banjir, sehingga lokus dari penelitian ini berada di Kota Semarang.

1.5.2 Teori Manajemen

Manajemen merupakan salah satu unsur yang terdapat dalam disiplin ilmu administrasi publik. Berbagai konsep manajemen dikemukakan oleh tokoh-tokoh yang berandil besar dalam disiplin ilmu manajemen maupun administrasi publik. Menurut Mary Parker Follet (dalam Handoko, 2008:9) mendefinisikan manajemen sebagai seni dalam menyelesaikan pekerjaan melalui orang lain. Definisi ini mengandung arti bahwa para manajer mencapai tujuan-tujuan organisasi melalui pengaturan orang-orang lain untuk melaksanakan berbagai tugas yang mungkin diperlukan, atau berarti dengan tidak melakukan tugas-tugas itu sendiri.

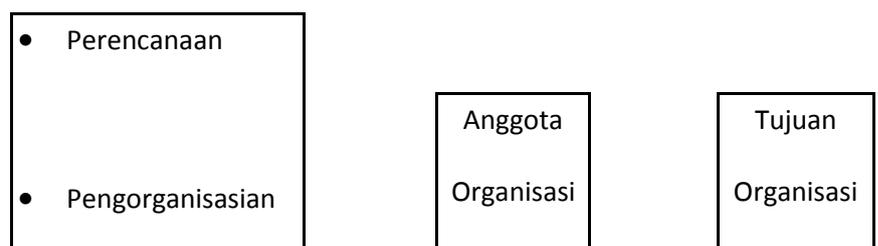
Menurut pendapat dari G.R Terry (dalam Athoilah, 2010) yang mengungkapkan bahwa manajemen merupakan suatu proses khas yang terdiri atas tindakan-tindakan perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, dan pengadilan untuk menentukan serta mencapai tujuan melalui pemanfaatan sumberdaya manusia dan sumberdaya lainnya. Selanjutnya ada pendapat dari Lawrence A. Appley dan Oey Liang Lee (dalam Athoilah, 2010) yang menjelaskan bahwa

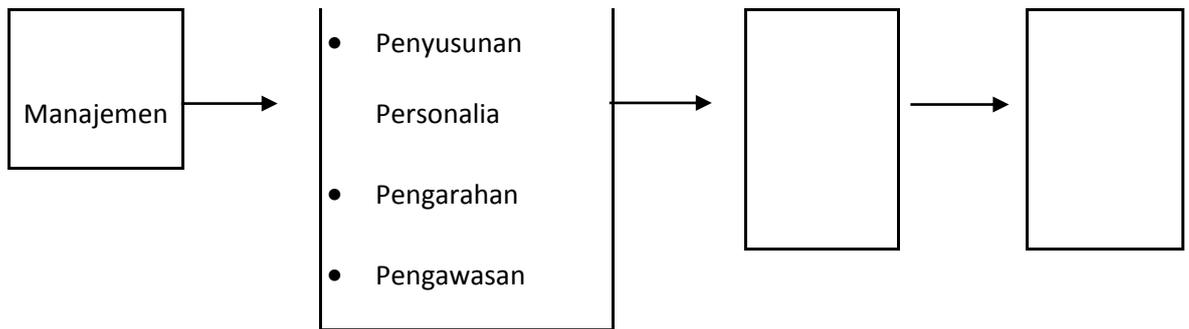
sebagai ilmu dan seni, dalam manajemen terdapat strategi memanfaatkan tenaga dan pikiran orang lain untuk melaksanakan suatu aktivitas yang diarahkan pada pencapaian tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Dalam manajemen terdapat teknik-teknik yang kayak dengan nilai-nilai estetika kepemimpinan dalam mengarahkan, memengaruhi, mengawasi, dan mengorganisasikan semua komponen yang saling menunjang untuk tercapainya tujuan yang dimaksudkan.

Pendapat lain dari James A.F. Stoner (dalam Handoko, 2008:9) mengatakan bahwa manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan usaha-usaha para anggota organisasi dan penggunaan sumberdaya organisasi lainnya agar mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Manajemen sebagai seni pencapaian tujuan yang dilakukan melalui usaha orang lain. Berikut adalah gambar pengertian manajemen dari Handoko:

Gambar 1.2

Pengertian Manajemen





Sumber: T. Hani Handoko (2008,8)

Atas uraian dan gambar di atas dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya manajemen dapat didefinisikan sebagai bekerja dengan orang-orang untuk menentukan, menginterpretasikan dan mencapai tujuan-tujuan organisasi dengan pelaksanaan fungsi-fungsi perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), penyusunan personalia atau kepegawaian (*staffing*), pengarahan dan kepemimpinan (*leading*) dan pengawasan (*controlling*) (Handoko, 2008;8).

Fungsi-fungsi manajemen yang mencakup banyak fungsi yang disampaikan oleh para ahli ada lima, yaitu perencanaan, pengorganisasian, penyusunan, pengarahan, dan pengawasan. Empat Tahap Dasar Perencanaan antara lain:

1. Menetapkan tujuan atau serangkaian tujuan
2. Merumuskan keadaan saat ini
3. Mengidentifikasi segala kemudahan dan hambatan
4. Mengembangkan rencana atau serangkaian kegiatan untuk mencapai tujuan.

Ada dua alasan dasar perlunya perencanaan. Perencanaan dilakukan untuk mencapai 1) *protective benefits* yang dihasilkan dari pengurangan kemungkinan

terjadinya kesalahan dalam pembuatan keputusan, dan 2) *positive benefits* dalam bentuk meningkatkan sukses pencapaian tujuan organisasi.

A. Fungsi-fungsi Manajemen dalam Administrasi Negara

Akronim PODSCoRB (*Planning, Organizing, Directing, Staffing, Coordinating, Reporting, Budgeting*) merupakan fungsi-fungsi manajemen yang dikemukakan oleh Luther Gullick dan Lyndall Urwick (Handoko, 2008), yang digambarkan untuk aktivitas manajer yang pada umumnya ditemui di setiap organisasi. PODSCoRB berkehendak untuk mengubah prinsip-prinsip dari teori administrasi menjadi praktek administrasi. Perhatian utamanya adalah bagaimana organisasi distrukturkan, dan apakah peranan dari eksekutifnya.

1. Perencanaan (*Planning*)

Perencanaan adalah kegiatan-kegiatan yang berkenaan dengan penyusunan garis-garis besar yang memuat apa yang harus dikerjakan dan metode-metode untuk melaksanakan dalam rangka mencapai tujuan organisasi. Perencanaan melibatkan satu prosedur sistematis guna mengurangi banyaknya alternatif yang mungkin tersedia untuk sesuatu kegiatan yang telah ditetapkan (Handoko, 2008:23). Di dalam pengertian perencanaan, terkandung tidak hanya penentuan sasaran saja, tetapi juga menggunakan antar skuensial, yang mengarahkan, mengkoordinasikan, dan menetapkan standar pengendalian.

2. Pengorganisasian (*Organizing*)

Pengorganisasian adalah aktivitas-aktivitas yang berkaitan dengan penyusunan struktur yang dirancang untuk membantu pencapaian tujuan yang telah ditentukan. Dalam administrasi negara, organisasi dan personalia merupakan dua faktor pokok, yang siap untuk melakukan modifikasi dan perubahan. Organisasi seperti halnya personalia, merupakan satu faktor kritis dalam operasi semua sistem politik dan administrasi. Pengorganisasian seharusnya menghasilkan suatu organisasi yang efektif. Efektivitas organisasi dapat diukur melalui wilayah tanggung jawab, penerapan, prinsip-prinsip hierarki, peranan lini dan staf, serta koordinasi. Organisasi yang paling efektif adalah didasarkan atas beberapa prinsip atau karakteristik operasional seperti pengguna, tujuan-tujuan spesifik, keahlian atau fungsi, kewilayahan, dan tujuan-tujuan yang bersifat umum.

3. Pengarahan (*Directing*)

Fungsi pengarahan secara sederhana, adalah untuk membuat atau mendapatkan para karyawan melakukan apa yang diinginkan, dan harus mereka lakukan. Fungsi ini melibatkan kualitas, gaya, dan kekuasaan pemimpin serta kegiatan-kegiatan kepemimpinan seperti komunikasi, motivasi dan disiplin.

4. Penyediaan Staf (*Staffing*)

Penyediaan staf adalah pengarahan dan latihan sekelompok orang untuk mengerjakan suatu tugas, dan memelihara kondisi kerja yang

menyenangkan. Program pengembangan staf harus dilakukan, tetapi diorientasikan pada pekerjaan.

5. Pengoordinasian (*Organizing*)

Menurut Luther Gullick dalam Ali Mufiz (2004:22) pengoordinasian yang dimaksud adalah untuk mempertalikan berbagai bagian pekerjaan di dalam suatu organisasi. Sedangkan menurut Kazmier memandang bahwa koordinasi sebagai tujuan manajemen, karena itu keberhasilan koordinasi merupakan hasil dari efektivitas pelaksanaan fungsi-fungsi perencanaan, pengorganisasian, dan pengawasan.

6. Pelaporan (*Reporting*)

Fungsi ini adalah fungsi yang berkaitan dengan pemberian informasi kepada manajer, sehingga yang bersangkutan dapat mengikuti perkembangan dan kemajuan kerja. Pelaporan yang didokumentasikan dengan baik, merupakan kandungan dari sistem informasi manajemen, yang merupakan kebutuhan mutah dari setiap pimpinan.

7. Penganggaran (*Budgeting*)

Penganggaran adalah fungsi yang berkenaan dengan pengendalian organisasi melalui perencanaan fiskal dan akuntansi. Menurut Gullick suatu anggaran baik APBN maupun APBD menunjukkan dua hal, pertama sebagai suatu pernyataan fiskal yang menggambarkan pendapatan dan pengeluaran dari seluruh unit pemerintah, dan yang kedua sebagai suatu mekanisme untuk pengawasan, kepemimpinan,

perencanaan, dan evaluasi terhadap aktivitas-aktivitas dari setiap unit pemerintah.

Selanjutnya menurut George Terry dan Leslie W (Handoko, 2008) menyebutkan manajemen yang terdiri atas:

1. Perencanaan (*Planning*)
2. Pengorganisasian (*Organizing*)
3. Penggerakan (*actuating*)
4. Pengawasan (*controlling*)

1.5.3 Manajemen Publik

Definisi manajemen menurut Stoner dan Wankel (Pasolong, 2007:82) adalah proses perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan dan pengendalian upaya anggota organisasi dan penggunaan seluruh sumberdaya organisasi lainnya demi tercapainya tujuan dari organisasi yang telah ditetapkan. Menurut Donovan dan Jackson (Pasolong, 2007:82) manajemen adalah proses yang dilaksanakan pada tingkat organisasi tertentu, sebagai rangkaian keterampilan (*skills*), dan sebagai serangkaian tugas. Sedangkan menurut Henry Simamora (Pasolong, 2007) mengatakan bahwa manajemen adalah proses pendayagunaan bahan baku dan sumberdaya manusia untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan. Pada dasarnya manajemen publik merupakan manajemen instansi pemerintah.

Manajemen publik merupakan salah satu unsur yang terdapat dalam disiplin ilmu administrasi publik. Manajemen publik dan kebijakan publik merupakan dua bidang administrasi publik yang tumpang tindih. Tapi untuk membedakan keduanya secara jelas maka dapat dikemukakan bahwa kebijakan publik

merefleksikan sistem otak dan syaraf, sementara manajemen publik merepresentasikan sistem jantung dan sirkulasi dalam tubuh manusia. Dengan kata manajemen publik merupakan proses menggerakkan SDM dan non SDM sesuai perintah kebijakan publik.

Definisi manajemen publik menurut Overman (Pasolong, 2010:83) bukanlah “*Scientific Management*”, meskipun sangat dipengaruhi oleh “*Scientific Management*”. Manajemen publik bukanlah “analisis kebijakan”, bukanlah juga administrasi publik, merefleksikan tekanan-tekanan antara orientasi “*rational-instrumental*” pada satu pihak, dan orientasi politik kebijakan di pihak lain. Manajemen publik adalah suatu studi interdisipliner dari aspek-aspek umum organisasi, dan merupakan gabungan antara fungsi manajemen seperti *planning*, *organizing*, dan *controlling* satu sisi, dengan SDM, keuangan fisik, informasi dan politik di sisi lain.

Manajemen publik sendiri mengalami masa transisi dengan beberapa isu penting sangat menantang, menurut J. Steven, Albert C. Hyde, dan Jay M. Shafritz (Pasolong, 2007:83) isu tersebut, yaitu: (1) privatisasi sebagai suatu alternatif bagi pemerintah dalam memberikan pelayanan publik, (2) rasionalitas dan akuntabilitas, (3) perencanaan dan kontrol, (4) keuangan dan penganggaran, (5) produktivitas sumberdaya manusia. Menurut Chung & Megginson, (Pasolong, 2007:96), perkembangan manajemen publik paling tidak dipengaruhi oleh beberapa pandangan yaitu manajemen normatif, manajemen deskriptif dan manajemen publik. Manajemen normatif menggambarkan apa sebaiknya dilakukan oleh

seorang manajer dalam proses manajemen, sedangkan manajemen deskriptif menggambarkan apa yang kenyataan yang dilakukan oleh manajer ketika menjalankan tugasnya. Kedua pandangan ini tidak menentukan lokus yang pasti, karena itu manajemen yang dimaksudkan adalah manajemen umum. Selain itu pandangan manajemen publik menggambarkan apa yang sebaiknya dilakukan (normatif) dan senyatanya (deskriptif) pernah dilakukan oleh para manajer publik di instansi pemerintah.

1. Manajemen Normatif

Pendekatan manajemen normatif melihat manajemen sebagai suatu proses penyelesaian tugas atau pencapaian tertentu. Stoner, Rue dan Byars (Pasolong, 2007) menyebutkan bahwa efektivitas dari proses tersebut diukur dari apakah kegiatan-kegiatan organisasi direncanakan, diorganisir, dikoordinasikan dan dikontrol secara efisien. Manajemen normatif lebih mengarah kepada sifat “*Business oriented*” atau “*profit oriented*” dan karena cocok dengan ideologi administrasi publik yang lebih berorientasi kepada “*public Service*” aliran manajemen normatif dikenal dengan rumusan fungsi-fungsi manajemen bisnis sebagaimana pernah ditiru POSDCORB, yakni sebagai berikut:

b. *Planning*:

Suatu proses pengambilan keputusan tentang apa tujuan yang harus dicapai pada kurun waktu tertentu di masa mendatang dan apa yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut. Proses tersebut terdiri dari dua elemen (1) penetapan tujuan, dan (2) menentukan

kegiatan-kegiatan yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut. Fungsi ini menghasilkan dan mengintegrasikan tujuan, strategi dan kebijakan

c. *Organizing*:

Suatu proses pembagian kerja (*division of Labour*) yang disertai dengan pendelegasian wewenang. *Organizing* sangat bermanfaat dalam memberikan informasi tentang garis kewenangan agar setiap anggota dalam organisasi bisa mengetahui apa kepada siapa dia memberi perintah dan dari siapa dia menerima perintah.

2. Manajemen Deskriptif

Menurut Pasolong (2007), pendekatan manajemen deskriptif dapat diamati dari karya H.Mintzberg. Menurut Mintzberg (Pasolong, 2007), fungsi manajemen yang benar-benar dijalankan terdiri atas kegiatan-kegiatan personal, interaktif, administratif dan teknis.

3. Manajemen Publik

Dalam Pasolong (2010:96) Manajemen Publik merupakan suatu spesialisasi yang relatif baru, tetapi berakar dari pendekatan normatif. Di dalam aliran ini yang dibicarakan benar-benar Manajemen Publik. Di dalam tulisannya, Wilson mendesak agar ilmu administrasi publik segera mengarahkan perhatiannya pada orientasi yang dianut dunia bisnis (*more Business like*), perbaikan kualitas personel dalam tubuh pemerintah, aspek organisasi dan metode-metode pemerintahan. Fokus dari ajakan tersebut adalah melakukan perbaikan fungsi eksekutif dalam tubuh

pemerintahan karena waktu itu dinilai telah berada di luar batas kewajaran sebagai akibat dari merebaknya gejala korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), dengan mengadopsi prinsip manajemen bisnis.

Manajemen publik merupakan ilmu yang mempelajari bagaimana organisasi pemerintahan yang memiliki keabsahaan di manajemen yang terlegitimasi mempunyai kekuasaan politik untuk menghadapi persoalan-persoalan dalam organisasi pemerintahan. Dimana dalam manajemen publik melibatkan peranan pemerintah dalam melakukan sebuah prinsip-prinsip manajemen dalam melakukan kegiatan pemerintahan.

Perkembangan manajemen publik yaitu: manajemen normatif yang menggambarkan apa sebaiknya dilakukan oleh seorang manajer dalam proses manajemen, manajemen deskriptif yang menggambarkan apa yang sebenarnya dilakukan manajer dalam kenyataan yang ada, dan manajemen strategi yang menggambarkan suatu cara memimpin organisasi untuk mencapai misi, tujuan dan sasaran. Manajemen publik perlu menggunakan strategi-strategi dengan menetapkan sasaran dan prioritas dalam meramalkan lingkungan eksternal dan internal yang akan dihadapi oleh pemerintah sehingga dapat menyusun sebuah rencana operasional untuk mencapai tujuan. Strategi dalam kaitannya dengan Administrasi Publik merupakan suatu bidang yang sangat penting artinya, tidak saja bagi pemerintah pusat tetapi juga di daerah. Dalam menentukan sebuah strategi mana yang tepat pemerintah juga harus dapat mengetahui terlebih dahulu seberapa besar partisipasi masyarakat yang akan terlibat dalam proses pembangunan. Oleh

karena itu sebuah instansi terkait sangat membutuhkan manajemen publik untuk dapat mengoordinasikan masyarakat untuk tercapainya program/strategi dalam membangun dan memberdayakan potensi suatu daerah.

1.5.4 Manajemen Bencana

Menurut *United Nation Development Program (UNDP)* (Ramli, 2010) bencana adalah suatu kejadian yang ekstrem dalam lingkungan alam atau manusia yang secara merugikan mempengaruhi kehidupan manusia, harta benda atau aktivitas sampai pada tingkat yang menimbulkan bencana. Menurut *National Fire Protection Association (NFPA)* (Ramli, 2010):

1. Bencana adalah kejadian dimana sumberdaya, personal atau material yang tersedia di daerah bencana tidak dapat mengendalikan kejadian luar biasa yang dapat mengancam nyawa atau sumberdaya fisik dan lingkungan.
2. Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam, mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan baik faktor alam dan/faktor nonalam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.
3. Manajemen bencana adalah upaya sistematis dan komprehensif untuk menanggulangi semua kejadian bencana secara cepat, tepat dan akurat untuk menekan korban dan kerugian yang ditimbulkan.

A. Tujuan Manajemen Bencana

Diperlukannya sistem manajemen bencana bertujuan untuk:

- a. Mempersiapkan diri menghadapi semua bencana atau kejadian yang tidak diinginkan
- b. Menekan kerugian dan korban jiwa yang dapat timbul akibat dampak suatu bencana atau kejadian
- c. Meningkatkan kesadaran semua pihak dalam masyarakat atau organisasi tentang bencana sehingga terlibat dalam proses penanganan bencana
- d. Melindungi anggota masyarakat dari bahaya atau dampak bencana sehingga korban dan penderitaan yang dialami dapat dikurangi.

Manajemen bencana pada dasarnya dapat dibagi atas tiga tingkatan yaitu pada tingkat lokasi, tingkat unit atau daerah dan tingkat nasional atau korporat. Untuk tingkat lokasi disebut manajemen insiden, pada tingkat daerah disebut manajemen darurat, dan pada tingkat yang lebih tinggi disebut manajemen krisis.

- a. Manajemen Insiden (*Incident Manegement*)

Manajemen insiden adalah penanggulangan kejadian di lokasi atau langsung di tempat kejadian. Biasanya dilakukan oleh tim tanggap darurat yang dibentuk atau petugas-petugas lapangan sesuai dengan keahliannya masing-masing. Penanggulangan bencana pada tingkat ini bersifat teknis.

- b. Manajemen Darurat (*Emergency Manahement*)

Manajemen darurat adalah upaya penanggulangan bencana di tingkat yang lebih tinggi yang mengkoordinir lokasi kejadian. Sebagai contoh, terjadi

bencana di kota Palembang Sumatra Selatan, maka pada tingkat manajemen bencana dilakukan di level Provinsi, sedangkan penanggulangannya ada di tingkat Kota. Untuk tingkat perusahaan, manajemen bencana berada di tingkat area atau pimpinan pabrik terkait.

c. **Manajemen Krisis (*Crisis Management*)**

Manajemen krisis berada di tingkat yang lebih tinggi misalnya tingkat nasional atau tingkat korporat bagi suatu perusahaan yang mengalami bencana.

Perbedaan tugas dan tanggungjawab pada ketiga tingkatan ini adalah berdasarkan fungsinya yaitu taktis dan strategis. Pada tingkatan manajemen insiden, tugas dan tanggungjawab lebih banyak bersifat taktis, dan semakin ke atas tugasnya akan lebih menangani hal-hal yang strategis.

B. Tahapan Manajemen Bencana

Manajemen bencana merupakan suatu proses terencana yang dilakukan untuk mengelola bencana dengan baik dan aman melalui 3 (tiga) tahapan sebagai berikut:

1) Pra Bencana

Tahapan pra bencana ini merupakan tahapan manajemen bencana pada kondisi sebelum kejadian atau pra bencana meliputi kesiagaan, peringatan dini, dan mitigasi.

1. 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 teman masyarakat. Kesiagaan adalah tahapan yang paling strategis karena sangat menentukan ketahanan anggota masyarakat dalam menghadapi datangnya suatu bencana.

2. Peringatan dini, langkah ini diperlukan untuk memberi peringatan kepada masyarakat tentang bencana yang akan terjadi sebelum kejadian seperti banjir, gempa bumi, tsunami, letusan gunung api atau badai terjadi.
3. Mitigasi bencana adalah serangkaian upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana. Mitigasi bencana adalah upaya untuk mencegah atau mengurangi dampak yang ditimbulkan akibat suatu bencana, sehingga jelas bahwa mitigasi bersifat pencegahan sebelum kejadian. Mitigasi bencana harus dilakukan secara terencana dan komprehensif melalui berbagai upaya dan pendekatan antara lain:

- a. Pendekatan Teknis:

Secara teknis mitigasi bencana dilakukan untuk mengurangi dampak suatu bencana misalnya dengan membuat rancangan atau desain bangunan yang kokoh sehingga tahan terhadap gempa, atau membuat tanggul banjir, tanggul lumpur, dan lain sebagainya.

- b. Pendekatan Manusia:

Pendekatan secara manusia ditujukan untuk membentuk manusia yang paham dan sadar mengenai bahaya bencana. Untuk itu perilaku dan cara

hidup manusia harus dapat diperbaiki dan disesuaikan dengan kondisi lingkungan dan potensi bencana yang dihadapinya.

c. Pendekatan Administratif

Pemerintah atau pimpinan organisasi dapat melakukan pendekatan administratif dalam manajemen bencana, misalnya adalah penyusunan tata ruang dan tata lahan yang memperhitungkan aspek risiko bencana, atau dengan sistem perijinan dengan memasukkan aspek analisa risiko bencana.

2) Saat Kejadian Bencana

Saat peringatan dini ataupun tanpa peringatan sekalipun namun bencana tetap terjadi maka di situlah diperlukan langkah-langkah seperti tanggap darurat untuk dapat mengatasi dampak bencana dengan cepat dan tepat agar jumlah korban atau kerugian dapat diminimalkan.

1. Tanggap Darurat:

Tanggap darurat bencana 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 sarana dan prasarana.

Tanggap darurat adalah tindakan segera yang dilakukan untuk mengatasi kejadian bencana. Tindakan ini dilakukan oleh tim penanggulangan yang dibentuk di masing-masing daerah atau organisasi. Dalam hal ini Pemerintah Kota Semarang memiliki Badan Penanggulangan Bencana (BPBD). Langkah-langkah yang harus dilakukan dalam kondisi tanggap darurat antara lain:

- a) Pengkajian secara cepat dan tepat terhadap lokasi, kerusakan, dan sumberdaya, sehingga dapat diketahui dan diperkirakan magnitude bencana, luas area yang terkena dan diperkirakan tingkat kerusakannya
- b) Penentuan status keadaan darurat bencana
- c) Berdasarkan penilaian awal dapat diperkirakan tingkat bencana sehingga dapat pula ditentukan status keadaan darurat. Jika tingkat bencana sangat besar dan berdampak luas, mungkin bencana tersebut dapat digolongkan sebagai bencana nasional
- d) Penyelamatan dan evakuasi masyarakat yang terkena bencana

Langkah selanjutnya adalah melakukan penyelamatan dan evakuasi korban bencana yaitu:

- 1) Pemenuhan kebutuhan dasar seperti sandang, pangan papan
- 2) Perlindungan terhadap kelompok rentan, yaitu anak-anak, orang tua, wanita, pasien rumah sakit, dan warga yang dianggap lemah lainnya
- 3) Pemulihan dengan segera sarana dan prasarana vital seperti saluran telepon, jaringan listrik, air minum, akses jalan.

2. Penanggulangan Bencana:

Selama kegiatan tanggap darurat, upaya yang dilakukan adalah menanggulangi bencana yang terjadi sesuai dengan sifat dan jenisnya. Penanggulangan bencana memerlukan keahlian dan pendekatan khusus menurut kognisi dan skala kejadian. Tim tanggap darurat diharapkan mampu menangani segala bentuk bencana. Oleh karena itu tim tanggap

darurat harus diorganisir dan dirancang untuk dapat menangani berbagai jenis bencana.

3) Pasca Bencana

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

1. Rehabilitasi:

Rehabilitasi adalah perbaikan dan pemulihan semua aspek pelayanan publik atau masyarakat sampai tingkat yang memadai pada wilayah pasca bencana dengan sasaran utama untuk normalisasi atau berjalannya secara wajar semua aspek pemerintahan dan kehidupan masyarakat pada wilayah pasca bencana. Di tingkat industri atau perusahaan, fase rehabilitasi dilakukan untuk mengembalikan jalannya operasi perusahaan seperti sebelum terjadi bencana terjadi. Upaya rehabilitasi misalnya memperbaiki peralatan yang rusak dan memulihkan jalannya perusahaan seperti semula.

2. Rekonstruksi:

Rekonstruksi adalah pembangunan kembali semua sarana dan prasarana, kelembagaan pada wilayah pasca-bencana 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 kegiatan aspek kehidupan bermasyarakat pada wilayah pasca-bencana. Proses rekonstruksi tidak mudah dan memerlukan upaya keras dan terencana dan peran serta semua anggota masyarakat.

1.6 Fenomena Penelitian

Fenomena penelitian adalah gejala sosial yang ada di lingkungan masyarakat yang berupa ketidaksesuaian fakta-fakta antara masyarakat atau unsur-unsur kebudayaan maupun hal sosial lainnya yang tidak sebagaimana mestinya.

Dalam penelitian yang ditulis oleh penulis dengan judul Tahapan Manajemen Bencana oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Semarang dalam Penanggulangan Bencana Banjir ini melihat fenomena penelitian yang ada di lapangan bagaimana manajemen bencana yang dilakukan oleh BPBD Kota Semarang dalam menangani banjir. Penelitian ini menggunakan dasar teori Manajemen Bencana, dimana manajemen bencana ini merupakan manajemen yang dilakukan oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) yaitu terdiri dari perencanaan pada tahap Pra Bencana, lalu pengorganisasian dan penggerakan pada tahap Saat Terjadi Bencana dan Pasca Bencana, selain itu fungsi manajemen lainnya penganggaran dan juga pengawasan.

Tabel 1.2
Fenomena Penelitian Manajemen Bencana:

No	Manajemen Bencana	Fenomena
1	Perencanaan	<p align="center">Pra Bencana</p> <p align="center">Terbagi menjadi dua yaitu:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Mitigasi <ol style="list-style-type: none"> a. Kesadaran masyarakat b. Rencana Kontigensi 2. Kesiapsigaaan <ol style="list-style-type: none"> a. Program dan kegiatan b. Sarana dan prasarana 3. Peringatan dini <ol style="list-style-type: none"> a. Pemberian informasi
2	Pengorganisasian dan Penggerakan	<p align="center">Saat Terjadi Bencana</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Daya tanggap darurat

		<p>a. Pembagian peran dan tugas</p> <p>b. Respons terhadap bencana</p> <p>Pasca Bencana</p> <p>1. Rehabilitasi dan rekonstruksi</p> <p>a. Pemberian bantuan</p>
4		<p>Pembiayaan</p> <p>Penganggaran penanggulangan bencana</p> <p>1. Penggunaan anggaran</p>
5		<p>Pengawasan</p> <p>1. Standar yang digunakan</p> <p>2. Membandingkan dengan standar</p>

1.7 Metode 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 Tipe Penelitian

Pada penelitian ini, penulis menggunakan tipe penelitian kualitatif bersifat deskriptif. Menurut Sugiyono (2009) penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian (contohnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan dan lain sebagainya) secara holistik, dan dengan cara deskriptif dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah. Penelitian kualitatif memiliki tujuan untuk menjelaskan realitas secara kontekstual. Dalam konteks ini interpretasi berperan besar pada pemahaman peneliti terhadap fenomena yang menjadi perhatiannya, dan pada pemahaman partisipan terhadap masalah yang diselidiki.

1.7.2 Situs Penelitian

Penelitian ini mengambil lokus pada Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Semarang yang beralamat Jalan Bridgend. Sudiarto km. 11 (Komplek Terminal Penggaron) Semarang.

1.7.3 Subjek Penelitian

Peneliti dalam melaksanakan penelitian perlu menyebutkan siapa-siapa yang dimungkinkan akan digunakan sebagai sumber data/informan. Teknik pemilihan informan pada penelitian ini menggunakan teknik *purposive sampling*. Dimana teknik pengambilan sampel sumber data dengan pertimbangan orang tersebut dianggap paling tahu tentang apa yang diharapkan, sehingga memudahkan peneliti menjelajahi objek/situasi sosial yang diteliti (Sugiyono, 2009:218-219). Informan pada penelitian tentang Tahapan Manajemen Bencana BPBD Kota Semarang ini adalah sebagai berikut:

1. Sekretaris BPBD Kota Semarang
2. Kepala Seksi Pencegahan BPBD Kota Semarang
3. Kepala Bidang Kedaruratan dan Logistik BPBD Kota Semarang
4. Kepala Bidang Rehabilitasi dan Rekonstruksi BPBD Kota Semarang
5. Masyarakat yang berada di daerah rawan bencana banjir
6. Penulis sendiri

1.7.4 Jenis Data

Penelitian Kualitatif menggunakan data berupa teks, kata-kata tertulis, frasa-frasa atau simbol-simbol yang menggambarkan dan merepresentasikan orang-orang, tindakan-tindakan dan peristiwa-peristiwa. Data dan informasi yang diberikan juga berupa hasil wawancara dengan informan, serta prosedur yang berhubungan dengan kegiatan di BPBD Kota Semarang.

1.7.5 Sumber Data

Menurut Lofland dan Lofland (Moleong 2008: 157) sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen lainnya.

- a. Data Primer, adalah data yang berasal dari sumber data yang dikumpulkan secara khusus dan berhubungan langsung dengan permasalahan yang diteliti. Data primer diperoleh langsung dari hasil wawancara maupun observasi langsung yang dilakukan peneliti kepada informan.
- b. Data Sekunder, adalah data yang bukan diusahakan sendiri oleh peneliti. Data ini diperoleh dari literatur yang relevan dari media massa baik surat kabar ataupun internet, studi pustaka, artikel ataupun media lainnya yang mendukung penelitian.

1.7.6 Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan suatu usaha untuk mendapatkan data yang dapat dipertanggungjawabkan sebagai bahan untuk pembahasan dan pemecahan suatu permasalahan.

Berikut ini merupakan teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu:

a. Observasi

Observasi merupakan pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mengamati dan mencatat secara sistematis kejadian-kejadian yang ada di lapangan. Proses observasi dilakukan oleh BPBD terkait manajemen bencana banjir dari awal kegiatan perencanaan dan mitigasi sampai dengan saat kejadian terjadi hingga tahap rehabilitasi dan rekonstruksi, apakah sudah sesuai dengan prosedur dan tahapan manajemen bencana yang semestinya.

b. Wawancara

Wawancara yaitu proses tanya jawab yang dilakukan secara mendalam dengan informan atau narasumber dengan berpedoman pada *indepth interview* yang telah disusun sebelumnya (Sugiyono, 2009:231)

c. Dokumentasi

Dokumentasi yaitu pengumpulan data yang berupa arsip, catatan, serta gambar yang berkaitan dengan penanganan bencana alam oleh BPBD Kota Semarang (Sugiyono, 2009:241)

1.7.7 Analisis dan Interpretasi Data

Kegiatan menganalisis dan menginterpretasikan data merupakan kegiatan mengategorikan data untuk mendapatkan pola hubungan, tema, menafsirkan makna, dan menyajikan hasilnya dalam laporan. Dalam penelitian ini ada berbagai cara untuk menganalisis data, menurut Miles dan Huberman (Sugiyono, 2009:246) yaitu:

a. Reduksi data

Data yang diperoleh ditulis dalam bentuk laporan atau data yang terperinci. Laporan yang disusun berdasarkan data yang diperoleh direduksi, dirangkum, dipilih hal-hal yang pokok. Difokuskan pada hal-hal yang penting. Data hasil memilah-milah berdasarkan satuan konsep, tema, dan kategori tertentu akan memberikan gambaran yang lebih tajam tentang hasil pengamatan juga mempermudah peneliti untuk mencari kembali data sebagai tambahan atas data sebelumnya yang diperoleh jika diperlukan.

b. Penyajian Data

Data yang diperoleh dikategorisasikan menurut pokok permasalahan dan dibuat dalam bentuk matriks sehingga memudahkan peneliti untuk melihat pola-pola hubungan satu data dengan data lainnya.

c. Penyimpulan

Kegiatan penyimpulan merupakan langkah lebih lanjut dari kegiatan reduksi dan penyajian data. Data yang sudah direduksi dan disajikan secara sistematis akan disimpulkan sementara. Kesimpulan yang diperoleh pada tahap awal biasanya kurang jelas, tetapi pada tahap-tahap selanjutnya akan semakin tegas dan memiliki dasar yang kuat.

1.7.8 Kualitas Data

Penelitian kualitatif harus memiliki standar kredibilitasnya. Standar kredibilitas ini digunakan agar hasil dari penelitian yang sudah dilakukan memiliki tingkat kepercayaan yang tinggi sesuai fakta di lapangan. Untuk menguji kredibilitas data diperlukan teknik pengumpulan data dengan menggunakan triangulasi. Triangulasi diartikan sebagai teknik pengumpulan data yang menggabungkan dari berbagai teknik 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 atau tinggi, orang berada, orang pemerintahan
5. Membandingkan hasil wawancara dengan isi sebuah dokumen yang berkaitan.

1.7.9 Keterbatasan Penelitian

Penelitian dilakukan dengan metode kualitatif dan menggunakan data primer yang diperoleh melalui wawancara mendalam. Keterbatasan pada penelitian ini meliputi subjektifitas 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 observasi. Keterbatasan lain adalah data yang disajikan oleh peneliti yang masih kurang. Hal itu disebabkan karena sulitnya akses untuk mendapatkan data tersebut