

## **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

### **2.1 Bencana**

#### **2.1.1 Pengertian Bencana**

Menurut United Nation Development Program (UNDP) (dalam Soehatman 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. Sedangkan menurut NFPA 1600 (dalam Soehatman Ramli, 2010) Bencana adalah kejadian dimana sumber daya, personal atau material yang tersedia di daerah bencana tidak dapat mengendalikan kejadian luar biasa yang dapat mengancam nyawa atau sumber fisik dan lingkungan. Suatu gagasan serius terhadap keberfungsian suatu masyarakat, sehingga menyebabkan kerugian yang meluas pada kehidupan manusia dari segi materi, ekonomi atau lingkungan dan yang melampaui kemampuan masyarakat yang bersangkutan untuk mengatasi dengan menggunakan sumber daya sendiri (ISDR, 2004). Bencana adalah gangguan serius terhadap fungsi masyarakat yang mengakibatkan kerugian dan dampak manusia, material, ekonomi dan lingkungan yang meluas. Kerugian dan dampak dari bencana tersebut melebihi kemampuan masyarakat untuk mengatasi penggunaan sumber daya mereka sendiri (ADRRN, 2009).

Menurut Undang-Undang No.24 Tahun 2007 menjelaskan bahwa bencana 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.

#### **2.1.2 Kajian Risiko Bencana**

Risiko bencana diartikan sebagai perkiraan kerugian pada satu atau lebih aset penghidupan akibat suatu kejadian ancaman/bahaya. Bentuk risiko bencana dapat

berupa kematian, luka-luka, sakit, kehilangan rumah dan harta benda, serta gangguan pada kegiatan masyarakat.

Risiko bencana dapat diketahui dengan mengkaji faktor-faktor yakni:

1) Ancaman

Faktor ancaman, berupa kejadian-kejadian berpeluang menimbulkan dampak kerugian baik kejadian alamiah, hasil samping kegiatan manusia atau gabungan keduanya. Ancaman alamiah seperti gempa bumi, letusan gunung api, tsunami, wabah, hama, banjir dan longsor. Ancaman akibat hasil samping kegiatan manusia meliputi konflik sosial, pencemaran, kegagalan teknologi dan kecelakaan transportasi. Ancaman seperti banjir, longsor, wabah, hama, dan kecelakaan transportasi juga sering diartikan sebagai kombinasi antara peristiwa alamiah dan kesalahan manusia.

2) Kelemahan,

Faktor kelemahan, yakni kondisi-kondisi negatif penyebab masyarakat dapat terpapar ancaman. Tinggal di kawasan rawan bencana, miskin, tidak paham tanda-tanda ancaman, masa bodoh, korupsi, kebijakan pembangunan tidak sensitif bencana adalah contoh-contoh kelemahan paling umum di Indonesia

3) Kekuatan

Faktor kekuatan, yakni bentuk-bentuk sumberdaya pada masyarakat dan para pihak (misalnya biaya, tenaga, alat, pengetahuan, kebijakan, sikap) untuk mencegah atau mengurangi ancaman, menghindari ancaman serta mengurangi kelemahan-kelemahan.

Setelah faktor-faktor tersebut diketahui kemudian dianalisa dengan cara mengukur, membandingkan, dan menemukan hubungan-hubungan sehingga disepakati tingkat risiko. Pola hubungan tiga faktor diatas sehingga menghasilkan risiko bencana dapat diekspresikan dengan persamaan di bawah ini:

Ancaman X Kelemahan

Risiko Bencana = -----

Kekuatan

Tingkat risiko bencana akan semakin tinggi apabila ancaman dan kelemahan tinggi sedangkan kekuatan rendah atau nilainya kecil. Mengurangi risiko bencana dapat dilakukan dengan mengubah nilai faktor-faktor ancaman, kelemahan dan kekuatan. Risiko bencana akan menjadi rendah/kecil apabila;

- 1) ancaman dikurangi atau dicegah,
- 2) kelemahan diturunkan atau
- 3) kekuatan ditingkatkan.

Tidak semua jenis ancaman dapat dicegah atau dikurangi intensitasnya.

### **2.1.3 Jenis Bencana**

Bencana diklasifikasikan menjadi 3 jenis sebagai berikut:

a) **Bencana Alam**

Bencana yang berasal dari fenomene alam seperti gempa bumi, tsunami dan lainnya

b) **Bencana non Alam**

Bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa non alam yang antara lain berasal akibat kegagalan teknologi, gagal modernisasi, epidemic dan wabah penyakit

c) **Bencana Sosial**

Bencana yang disebabkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa dampak dari kegiatan manusia seperti konflik sosial antar kelompok, atau antak komunitas dan terror.

### **2.1.4 Bencana Banjir**

Banjir adalah dimana suatu daerah dalam keadaan tergenang oleh air dalam jumlah yang begitu besar. Sedangkan banjir bandang adalah banjir yang datang secara tiba-tiba yang disebabkan tersumbatnya sungai maupun karena pengundulan hutan disepanjang sungai sehingga merusak rumah penduduk maupun menimbulkan korban jiwa (Price, 2008). Menurut Noor (2005) bencana banjir merupakan bencana yang sering melanda permukiman penduduk di berbagai wilayah dan kota di dunia.

Hal yang sangat menarik dari peristiwa bencana banjir adalah mengapa kebanyakan dari manusia bermukim di wilayah-wilayah yang berpotensi terkena

bencana banjir. Berdasarkan sejarah kehidupan manusia di muka bumi, umumnya permukiman dan perkotaan di bangun di tepi pantai dan sungai. Hal ini dapat dimengerti karena manusia membutuhkan air untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Permasalahannya adalah bagaimana cara untuk meminimalkan risiko dan menghindar dari bencana banjir yang sudah terlanjur ada di tempat hunian manusia. Bencana banjir terjadi hampir disetiap musim hujan melanda Indonesia. Banjir dapat terjadi dalam waktu yang cepat dan waktu genangan yang cepat. Namun, sesuai dengan kondisi wilayahnya kondisi banjir yang terjadi dalam waktu lama dan waktu genangan yang lama. Banjir bisa terjadi karena curah hujan yang tinggi, luapan dari sungai, tanggul sungai yang jebol, luapan air laut pasang, tersumbatnya drainase atau bendungan yang runtuh (Roger dan Franziska 2006). Banjir berkembang menjadi bencana jika sudah mengganggu kehidupan manusia bahkan mengancam keselamatannya. Besarnya banjir tergantung kepada beberapa faktor, diantaranya kondisi-kondisi tanah seperti kelembaban tanah, vegetasi, perubahan suhu/musim, keadaan permukaan tanah yang tertutup rapat oleh bangunan/batu bata, blok-blok semen, beton, pemukiman/perumahan dan hilangnya kawasan-kawasan tangkapan air/alih fungsi lahan (Asdak, 2004).

Menurut Sebastian (2008), terdapat dua katagori penyebab banjir, yaitu akibat alami dan akibat aktivitas manusia. Kejadian bencana banjir tersebut sangat dipengaruhi oleh faktor alam berupa curah hujan yang diatas normal sebagai salah satu dampak perubahan iklim. Disamping itu faktor ulah manusia juga berperan penting seperti penggunaan lahan yang tidak tepat (pemukiman di daerah bantaran sungai, di daerah resapan, penggundulan hutan, dan sebagainya), pembuangan sampah ke dalam sungai, pembangunan pemukiman di daerah dataran banjir dan sebagainya (Price, 2008). Penyebab umum terjadinya banjir diakibatkan oleh faktor cuaca, yaitu curah hujan. Curah hujan dengan intensitas yang tinggi yang terjadi pada waktu yang pendek biasanya merupakan penyebab utama banjir. Limpahan air hujan tersebut tidak dapat di tampung/di serap sistem drainase yang ada baik itu yang alami seperti sungai maupun yang buatan seperti saluran air.

Kedua faktor tersebut yang mengakibatkan terjadinya banjir. Kemampuan daya tampung dari sistem pengaliran air yang ada juga tidak selamanya sama, terjadi perubahan berupa sedimentasi/penyempitan terhadap sistem pengaliran yang ada. Penyempitan tersebut bisa diakibatkan oleh faktor alam bisa juga diakibatkan oleh faktor ulah manusia. Ulah manusia seperti membuang sampah sembarangan, atau pembangunan kawasan perumahan ataupun industri yang tidak melihat kaidah-kaidah lingkungan seperti pembangunan pertokoan di daerah resapan air dan pemukiman di sepanjang sempadan sungai mengakibatkan terjadinya sumbatan/ penyempitan pada sistem pengaliran. Selain itu penggundulan hutan di kawasan hulu menyebabkan berkurangnya daerah tangkapan air (*catchment area*), akibatnya debit/pasokan air yang masuk ke dalam sistem aliran yang ada mengalami peningkatan sehingga melampaui kapasitas pengaliran dan menyebabkan banjir terjadinya bahkan juga erosi. Banjir merupakan genangan yang di timbulkan akibat meluapnya aliran sungai, sedangkan genangan adalah tertahannya aliran air permukaan akibat tidak berfungsi drainase. Banjir dan genangan sama-sama melanda daerah permukiman penduduk sehingga menimbulkan kerugian harta maupun jiwa.

Banjir yang terjadi di Kelurahan Wonosari merupakan banjir lokal dan banjir kiriman, karena banjir lokal terjadi akibat hujan yang jatuh di daerah itu sendiri atau hujan di wilayah hulu yang disebabkan air hujan tidak tertampung oleh saluran drainase karena melebihi kapasitas sistem drainase yang ada. Banjir kiriman terjadi akibat di daerah lain terjadi hujan yang airnya mengalir menuju sungai Beringin, kemudian sungai tersebut volume airnya naik hingga meluap.

Dampak bahaya banjir dari sisi ekonomi Messner (2004) membagi kerugian/kerusakan yang ditimbulkan oleh bencana banjir menjadi dua, yang bersifat langsung (*direct*) yaitu yang mengalami kontak fisik langsung dengan air dan tidak langsung (*indirect*) yaitu yang tidak mengalami kontak fisik dengan air. Kerusakan/kerugian yang ditimbulkan oleh bencana banjir secara langsung yang bersifat nyata dan terukur (*tangible*) secara ekonomi seperti, kerusakan bangunan, infrastruktur, hasil pertanian/peternakan, barang-barang kebutuhan pokok dan sebagainya. Sedangkan yang bersifat tidak terukur (*intangible*) berupa adanya

korban luka-luka maupun korban jiwa, rusaknya kualitas lingkungan. Sedangkan dampak dari bencana banjir secara tidak langsung terhadap daerah-daerah yang tidak tergenang, secara nyata dapat terlihat pada berkurangnya produksi (dari sektor pertanian maupun perdagangan/jasa), dan terganggunya sistem distribusi. Selain itu, berkurangnya daya saing wilayah, migrasi sampai dengan bertambahnya kerentanan ekonomi disuatu wilayah merupakan dampak yang tidak langsung mempengaruhi perekonomian suatu wilayah yang tidak mengalami banjir secara langsung.

Penanganan banjir terdapat dua metode pengendalian banjir, yaitu metode struktural dan non-struktural. Metode struktural ada dua jenis yaitu Perbaikan dan pengaturan sistem sungai yang meliputi sistem jaringan sungai, normalisasi sungai, perlindungan tanggul, tanggul banjir, sudetan (*short cut*) dan *floodway*; dan Pembangunan pengendali banjir yang meliputi bendungan (*dam*), kolam retensi, pembuatan check dam (penangkap sedimen), bangunan pengurang kemiringan sungai, *groundsill*, *retarding basin* dan pembuatan polder. Sedangkan metode non struktural adalah pengelolaan Daerah Aliran Sungai, yaitu pengaturan tata guna lahan, pengendalian erosi, peramalan banjir, peranserta masyarakat, *law enforcement*, dsb. Pengelolaan Daerah Aliran Sungai berhubungan erat dengan peraturan, pelaksanaan dan pelatihan. Kegiatan penggunaan lahan dimaksudkan untuk menghemat dan menyimpan air dan konservasi tanah.

Tindakan-tindakan non-struktural yang memerlukan perencanaan institusional seluruh kota meliputi : peningkatan *digital elevation model* berbasis *real-time*, prakiraan banjir dan peringatan, dan perencanaan penggunaan lahan, termasuk zonasi banjir. Langkah-langkah mitigasi kerusakan banjir lainnya yang dilakukan oleh individu, kelompok dan organisasi seperti penyediaan layanan darurat dan tempat penampungan, pemeriksaan banjir, evakuasi banjir dan rehabilitasi pasca banjir. Secara kolektif, langkah-langkah ini secara signifikan mengurangi kerusakan banjir. Metode non-struktural memiliki peran yang sangat penting dalam pencegahan banjir. Sebuah kombinasi yang terkoordinasi dengan baik dan seimbang dari kedua tindakan struktural dan non-struktural direkomendasikan sebagai strategi jangka panjang mitigasi banjir (Faisal, 2000).

## **2.2 Manajemen Bencana**

### **2.2.1 Pengertian manajemen**

Manajemen berasal dari kata *to manage* yang berarti mengatur. Mengatur masalah yang akan di timbulkan, tahapan-tahapan yang harus dilalui, dan tujuan yang akan di capai sesuai rencana yang telah disiapkan. Manusia memiliki kemampuan yang terbatas sehingga manusia melakukan upaya untuk mendorong pembagian pekerjaan, tugas dan tanggung jawab dengan orang lain.

Menurut Manullang (2009) menjelaskan pengertian manajemen adalah;

“manajemen sebagai seni berfungsi untuk mencapai tujuan yang nyata mendatangkan hasil atau menfaat, sedangkan manajemen sebagai ilmu berfungsi menenangkan fenomena-fenomena (gejala-gejala), kejadian-kejadian, keadaan-keadaan, jadi memberikan penjelasan-penjelasan”

Malayu Hasibuan (2009) mendefinisikan manajemen sebagai ilmu dan seni mengatur proses pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber-sumber lainnya secara efektif dan efisien untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Ini berarti bahwa manajemen bukan saja diartikan sebagai suatu ilmu atau seni saja tetapi dapat diartikan keduanya karena dalam mendayagunakan sumber daya manusia, seorang manajer tidak hanya dituntut untuk mengerti akan ilmu manajemen, tetapi juga diperlukan seni, ketrampilan dan keahlian untuk mendayagunakan anggotanya.

Manajemen terdiri dari kegiatan pengambilan keputusan yang dilakukan oleh satu atau lebih individu untuk mengarahkan dan mengkoordinasikan kegiatan orang lain untuk mencapai hasil, yang tidak bisa dicapai oleh satu orang yang bertindak sendiri. Manajemen diperlukan ketika dua atau lebih orang menggabungkannya upaya dan sumber daya untuk mencapai suatu tujuan, yang tidak bisa lakukan sendiri.

### **2.2.2 Fungsi-Fungsi Manajemen**

Berdasarkan pada berbagai definisi mengenai manajemen diatas, maka dapat dikatakan bahwa dalam menjalankan aktivitas manajemen, seorang manajer atau pimpinan akan mendayagunakan sumberdaya manusia untuk mencapai tujuan

organisasi. Dalam rangka pencapaian tujuan tersebut, terdapat proses atau serangkaian kegiatan yang dilaksanakan oleh manajer dan biasanya disebut sebagai fungsi-fungsi manajemen. Fungsi-fungsi manajemen yang dikemukakan para ahli manajemen tidak sama. Hal itu disebabkan oleh latar belakang para ahli dan pendekatan yang dilakukan mereka tidak sama.

Hani Handoko (2003) memilih lima fungsi manajemen yang menurutnya paling penting yaitu *planning*, *organizing*, *staffing*, *leading* dan *controlling*. Hani Handoko memilih perencanaan (*planning*) sebagai awal dari kegiatan manajer karena didalam kegiatan ini terdapat penetapan tujuan, strategi, kebijaksanaan, proyek, program, prosedur, metode, sistem, anggaran dan standar yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan. Fungsi-fungsi lainnya tidak akan berhasil tanpa perencanaan dan pembuatan keputusan yang tepat dan sebaliknya perencanaan yang baik tergantung pada pelaksanaan efektif dari fungsi-fungsi lain. Setelah para manajer menetapkan tujuan dan rencana maka langkah selanjutnya adalah merancang dan mengembangkan organisasi (*pengorganisasian*). Selanjutnya adalah penyusunan personalia. Disini, fungsi *staffing* diuraikan terpisah karena penulis memandang bahwa perkembangan dunia bisnis (dimana sumber daya manusia merupakan kunci sukses perusahaan) menyebabkan fungsi tersebut menjadi semakin penting. Kemudian fungsi selanjutnya adalah *pengarahan* (*leading*) yaitu mendapatkan para karyawan melakukan apa yang diinginkan dan harus mereka lakukan, dimana fungsi ini melibatkan kualitas, gaya, kekuasaan, kepemimpinan, komunikasi, motivasi dan disiplin. Semua fungsi tersebut tidak akan efektif tanpa adanya *pengawasan* (*controlling*). Sedangkan menurut Henry Farol fungsi manajemen adalah *planning*, *organizing*, *commanding*, *coordinating*, dan *controlling*. Sedangkan fungsi-fungsi manajemen menurut George R. Terry (dalam Manullang, 2009) terdiri dari *planning*, *organizing*, *actuating*, dan *controlling*.

### **2.2.3 Pengertian Manajemen Bencana**

Menurut NFPA 1600: *Standard on Disaster/ Emergency Management and Business Continuity Program* (dalam Soehatman Ramli, 2010) Manajemen

Bencana adalah upaya sistematis dan komprehensif untuk menanggulangi semua kejadian bencana secara cepat, tepat dan akurat untuk menekan korban dan kerugian yang ditimbulkan. Menurut Syarief dan Kondoatie (2006) mengutip Carter (2001), Manajemen Risiko Bencana adalah pengelolaan bencana sebagai suatu ilmu pengetahuan terapan (aplikatif) yang mencari, dengan melakukan observasi secara sistematis dan analisis bencana untuk meningkatkan tindakan-tindakan (measures), terkait dengan pencegahan (preventif), pengurangan (mitigasi), persiapan, respon darurat dan pemulihan. Manajemen dalam bantuan bencana merupakan hal-hal yang penting bagi Manajemen puncak yang meliputi perencanaan (planning), pengorganisasian (organizing), kepemimpinan (directing), pengorganisasian (coordinating) dan pengendalian (controlling). Tujuan dari Manajemen Risiko Bencana di antaranya:

1. Mengurangi atau menghindari kerugian secara fisik, ekonomi maupun jiwa yang dialami oleh perorangan atau masyarakat dan negara.
2. Mengurangi penderitaan korban bencana.
3. Mempercepat pemulihan.
4. Memberikan perlindungan kepada pengungsi atau masyarakat yang kehilangan tempat ketika kehidupannya terancam.

Menurut Agus Rahmat (2006) manajemen risiko bencana merupakan seluruh kegiatan yang meliputi aspek perencanaan dan penanggulangan bencana, pada sebelum, saat, dan sesudah terjadi bencana yang dikenal sebagai siklus manajemen risiko bencana.

Menurut Nurjanah (2012) manajemen bencana adalah ilmu pengetahuan yang mempelajari bencana beserta segala aspek yang berkaitan dengan bencana, terutama risiko bencana dan bagaimana menghindari risiko bencana. Manajemen bencana merupakan proses dinamis tentang bekerjanya fungsi- fungsi manajemen yang kita kenal selama ini misalnya fungsi planning, organizing, actuating, dan controlling. Penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah Serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana banjir, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, rehabilitasi dan

rekonstruksi (PP 21/2008). Namun, faktor yang penting dalam manajemen bencana bahwa pengelolaannya merupakan rangkaian kegiatan yang saling terkait, bukan serangkaian kejadian yang dimulai dan berhenti dengan setiap kejadian bencana seperti dijelaskan pada Gambar 2.1 berikut:



*Sumber: Perka BNPB No. 4 Tahun 2008*

Gambar 2. 1 Siklus manajemen bencana

Menurut rachmad (2010), secara umum kegiatan manajemen bencana di bagi dalam tiga kegiatan utama, yaitu:

1. Kegiatan Pra bencana yang mencakup kegiatan pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan, serta peringatan dini
2. Kegiatan saat terjadi bencana yang mencakup kegiatan tanggap darurat untuk meringankan penderitaan sementara kegiatan seperti search and rescue (SAR) bantuan darurat dan pengungsian
3. Kegiatan pasca bencana yang mencakup kegiatan pemulihan, rehabilitasi dan rekonstruksi.

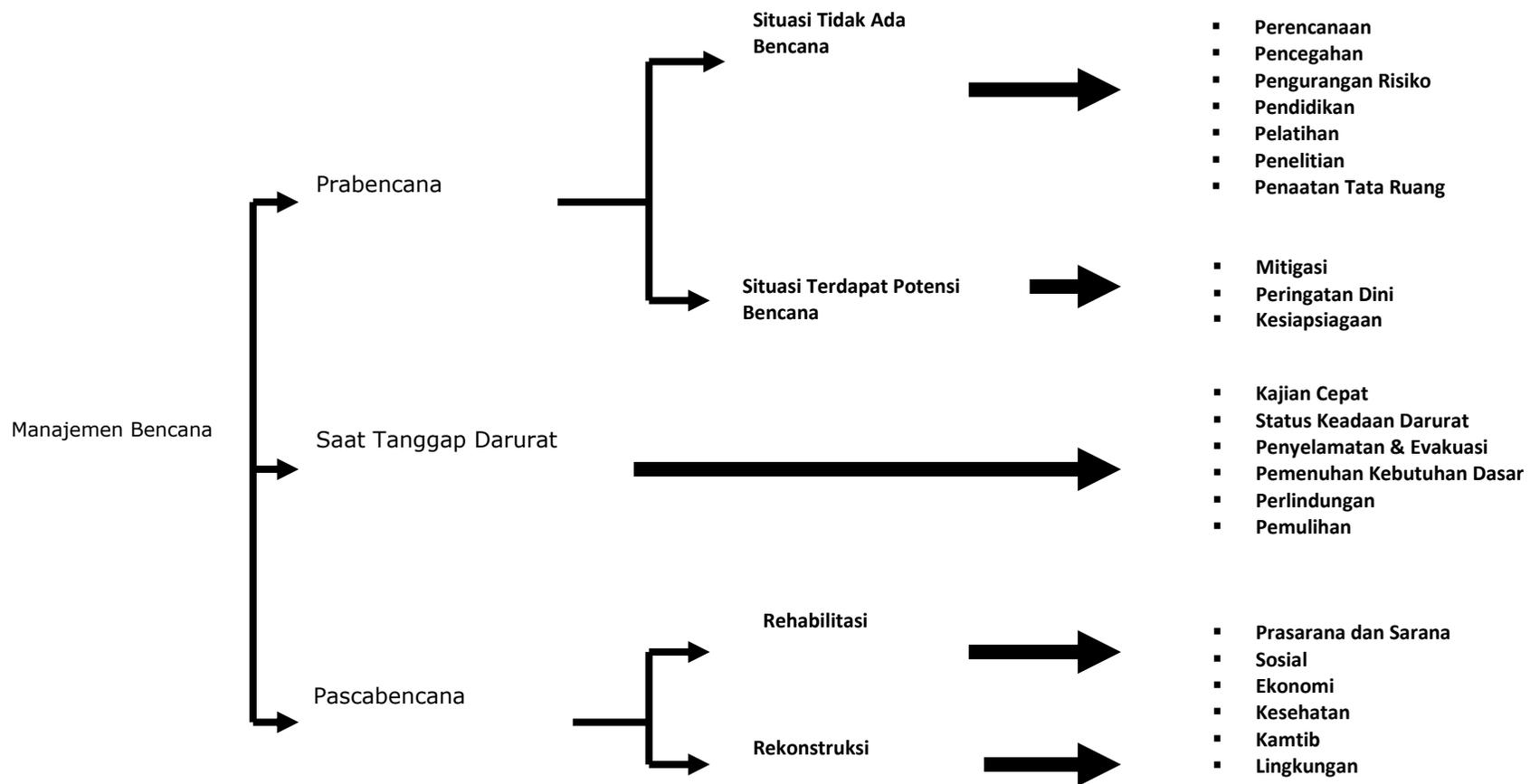
Pengertian tahapan-tahapan manajemen bencana yang dilakukan untuk mengelola bencana diantaranya akan di jelaskan pada Tabel 2.1 sebagai berikut:

Tabel 2. 1 Pengertian Tahapan Dalam Manajemen Bencana

Tahapan	Kegiatan	Keterangan
Pra Bencana	Kesiapsiagaan (Preparedness)	Serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mengantisipasi bencana melalui pengorganisasian serta melalui langkah yang tepat guna dan berdaya guna
	Mitigasi (Mitigation)	Serangkaian kegiatan untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana.
Saat kejadian bencana	Tanggap darurat (Response)	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
Pasca Bencana	Rehabilitasi/ Pemulihan (Rehabilitati on/recovery)	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 pasca bencana
	Rekonstruksi (Recontruction)	Pembangunan kembali semua prasarana dan sarana kelembagaan pada wilayah pasca bencana, baik tingkat pemerintah maupun masyarakat dengan sasaran utama tumbuh dan berkembangnya kegiatan perekonomian, sosial, budaya, tegaknya hukum dan ketertibana, dan bangkitnya peran serta masyarakat dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat pada wilayah pasca gempa.

*Sumber: Perka BNPB No. 4 Tahun 2008*

Lahirnya UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dan peraturan pelaksana yang sudah dipersiapkan, diharapkan response terhadap situasi bencana akan menjadi lebih cepat sehingga manajemen risiko bencana menjadi lebih efektif. Pengelolaan manajemen risiko bencana yang efektif memerlukan kombinasi empat konsep, yaitu atas semua bahaya, menyeluruh, terpadu dan kesiapan masyarakat. Pendekatan terpadu pengelolaan bencana secara efektif memerlukan kerjasama aktif dari berbagai pihak terkait. Artinya, semua organisasi dengan tugasnya masing-masing bekerjasama dalam mengelola bencana. Masyarakat yang terdiri dari masing-masing individu diharapkan selalu waspada terhadap bahaya bencana dan tahu bagaimana cara melindungi dirinya, keluarga rumah, dan harta bendanya dari bahaya bencana. Bila masing-masing dapat melakukan tindakan perlindungan terhadap dampak bahaya bencana, tentu dapat mengurangi ancaman bahaya bencana. Hal yang perlu diperhatikan adalah fokus response pada aktivitas preparedness, mitigation, response dan recovery dapat dilakukan dengan baik, sehingga dampak peristiwa bencana akan lebih dapat diminimalkan seperti yang dijelaskan pada Gambar 2.2 berikut:



Sumber: Perka BNPB No. 4 Tahun 2008

Gambar 2. 2 Bagan Manajemen Risiko Bencana

#### **2.2.4 Asas Manajemen Bencana**

Penanggulangan bencana menjadi kegiatan yang sangat penting ketika terjadi kejadian bencana. Pelaksanaan manajemen bencana, dilakukan berdasarkan sebagai berikut:

a. Kemanusiaan

Aspek manajemen bencana memiliki dimensi kemanusiaan yang tinggi. Korban bencana mengalami penderitaan baik fisik, moral maupun materi sehingga memerlukan dukungan tangan berbagai pihak lainnya agar dapat bangkit kembali.

b. Keadilan

Penanggulangan bencana tidak diskriminatif atau keberpihakan kepada unsur tertentu, sehingga pertolongan diberikan dengan asas keadilan bagi semua pihak

c. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan

Dalam manajemen bencana semua pihak dapat tunduk kepada perundangan yang berlaku dan taat akan asas yang ditetapkan

d. Keseimbangan, keselarasan, dan Keserasian

Penanganan bencana harus berdasarkan asas keseimbangan, keselarasan dan keserasian sehingga program yang dilaksanakan untuk mengatasi bencana memperhatikan keseimbangan alam, ekologis, sosial, budaya dan lingkungan.

e. Ketertiban dan kepastian hukum

Manajemen bencana harus berlandaskan hukum yang berlaku dan ketertiban anggota masyarakat maupun komunitas lainnya.

f. Kebersamaan

Masalah bencana tidak dapat di selesaikan secara parsial atau sebagian pihak sehingga perlu kebersamaan seluruh anggota masyarakat atau komunitas sehingga program manajemen bencana dapat berjalan dengan baik.

g. Kelestarian Lingkungan hidup

Manajemen bencana perlu memperhatikan aspek lingkungan hidup disekitarnya. Kelestarian lingkungan harus dijaga dan di pelihara sehingga meminimalisir terjadinya bencana akibat kerusakan lingkungan.

h. Ilmu pengetahuan dan teknologi

Penerapan manajemen bencana dilakukan secara ilmiah dan memanfaatkan ilmu pengetahuan. Bencana sangat erat dengan berbagai disiplin keilmuan seperti geologi, geografi, lingkungan, ekonomi, budaya dan lainnya. Berbagai ilmu pengetahuan harus dimanfaatkan dengan baik sesuai dengan kebutuhan sehingga diperoleh hasil yang lebih baik.

## **2.3 Penyelenggaraan Manajemen Bencana berbasis masyarakat**

### **2.3.1 Manajemen bencana berbasis masyarakat**

Proses perubahan yang bersifat progress dan berpangkal dari kondisi yang tidak sesuai dengan yang di idealkan menuju kondisi yang diharapkan disebut dengan perkembangan (*development*) atau dikenal dengan kata pembangunan (soetomo, 2011). Dengan begitu makna pembangunan masyarakat adalah proses perubahan yang berupa multidimensi menuju kondisi semakin terwujudnya hubungan serasi antara *need* dan *resources* melalui pengembangan kapasitas masyarakat untuk mengembangkan dirinya terutama memanfaatkan peluang dan sumber daya, mengantisipasi tantangan dan menangani masalah sosial yang muncul, sehingga terwujud kondisi sosial yang sejahtera.

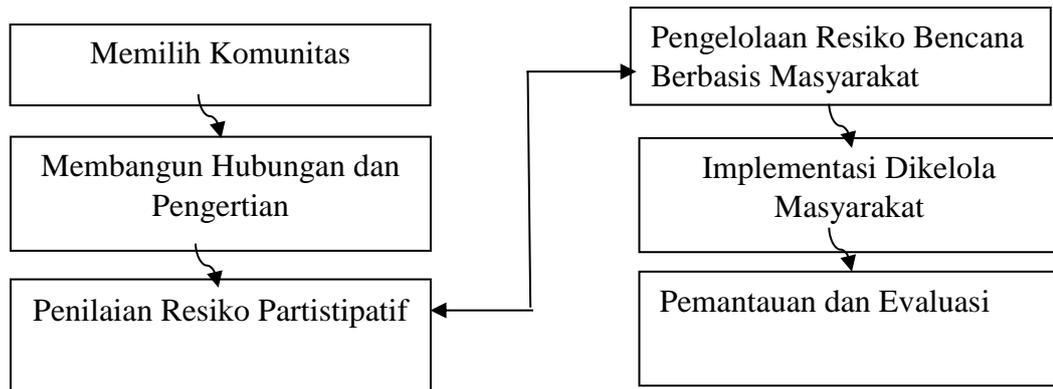
Pembangunan masyarakat yang berorientasi pada pertumbuhan pada dasarnya menggunakan strategi *community development* dimana pembangunan didasarkan pada usaha masyarakat sendiri yang di integrasikan dengan otoritas pemerintah guna memperbaiki kondisi sosial, ekonomi, dan kultural masyarakat. Strategi ini menggunakan pendekatan teknokratik (*technical assistance*) dan pendekatan *self help*. Strategi tersebut merupakan strategi lamban karena lebih menonjolkan aspek sosial dan solidaritas sosial. Pembangunan masyarakat di daerah bencana juga menjadi tanggungjawab seluruh stakeholder baik pemerintah, masyarakat maupun dunia usaha. Pemerintah dan pemerintah daerah bertanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Sebagaimana didefinisikan dalam UU 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana,

kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi. Indonesia menjadi rujukan (*role model*) untuk Negara-Negara berkembang dalam penanggulangan bencana seperti yang disampaikan oleh Direktur Divisi untuk Asia, Amerika Latin dan Eropa USAID's Office of US Foreign Disaster Assistance (USAID/OFDA).

Keberhasilan tersebut tidak lepas dari peran serta masyarakat Indonesia dalam semua bidang penyelenggaraan penanggulangan bencana. Secara formal, peran serta masyarakat dalam upaya penanggulangan bencana itu diatur dalam Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 11 Tahun 2014 tentang Peran Serta Masyarakat dalam Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana (Perka BNPB No. 11/2014). Tujuan Perka BNPB No. 11/2014 adalah untuk mendukung penguatan kegiatan penanggulangan bencana dan kegiatan pendukung lainnya secara berdaya guna, berhasil guna, dan dapat dipertanggungjawabkan. Disini pengertian peran serta masyarakat adalah proses keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh dalam rangka memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman risiko dan dampak bencana.

Salah satu aspek terpenting manajemen bencana berbasis masyarakat adalah keterlibatan masyarakat yang ditunjukkan dengan inisiasi komunitas lokal yang terus berlanjut dalam upaya pengurangan risiko bencana. Keberadaan pihak luar seperti LSM, pemerintah dan donor sewajarnya dipahami sebagai katalisator dan fasilitator. Pihak ini diharapkan dapat membantu proses implementasi program inisiatif yang telah disusun oleh komunitas. Komunitas lokal memiliki peran yang sangat penting baik sebelum, pada saat bencana maupun sesudah bencana. Hal ini dikarenakan penyelamatan korban bencana pada jam-jam awal sesaat bencana sangatlah menentukan dan hanya bisa dilakukan oleh tim komunitas yang siap siaga akan mereduksi dampak bencana dan penanganan bencana akan menjadi lebih efisien jika komunitas lokal berpartisipasi aktif dan terorganisir dengan baik (WHO, 1989).

Proses pembangunan pelebagaiaan komunitas siaga bencana tentunya bukan hal yang mudah dan dapat dilakukan dengan cepat. Dibutuhkan tahapan dan mekanisme yang terarah dan terpadu untuk mewujudkannya. Arques dan Murshed (2004) memberikan gagasan tentang tahapan proses manajemen bencana berbasis masyarakat tersebut seperti pada Gambar 2.3 dibawah ini.



Gambar 2. 3 Tahapan Proses manajemen bencana berbasis masyarakat

Dalam tahapan manajemen bencana berbasis masyarakat, masing-masing tahapan memiliki fungsi yang saling mendukung bagi keberhasilan tahap berikutnya. Sebagai contoh, pemilihan komunitas yang tidak tepat akan menjadikan perencanaan yang disusun menjadi tidak akurat, salah sasaran dan sangat mungkin justru akan menghasilkan rencana aksi yang tidak sesuai dengan tujuan pengurangan resiko bencana itu sendiri.

Berikut ini adalah penjelasan dari tiap-tiap perencanaan pengurangan resiko bencana berbasis komunitas:

1. Memilih komunitas

Memilih komunitas merupakan awal yang menentukan keberlanjutan tahapan manajemen bencana berbasis masyarakat. Pemilihan komunitas yang kurang tepat akan mempengaruhi hasilyang akan dicapai. Terdapat beberapa kriteria (tidak semua area dapat memenuhi kriteria tersebut) yang dapat dijadikan patokan untuk pemilihan komunitas, yaitu :

- a. Komunitas tersebut berada di wilayah yang paling rawan bencana.

- b. Jumlah komunitas atau anggota masyarakat yang mendapat manfaat dari kegiatan-kegiatan manajemen bencana berbasis masyarakat yang akan dilakukan.
  - c. Kesiapan komunitas untuk terlibat dalam kegiatan manajemen bencana berbasis masyarakat
  - d. Status sosial ekonomi (kemiskinan) komunitas
  - e. Kerentanan sosial, ekonomi dan fisik komunitas
  - f. Keberadaan anggaran yang dibutuhkan untuk penanggulangan bencana
  - g. Aksesibilitas terhadap fasilitas fisik dan non fisik
2. Membangun hubungan baik dan kesepahaman dengan komunitas terpilih.  
Setelah komunitas terpilih, langkah berikutnya adalah memahami kondisi sosial dan struktur sosial yang ada, termasuk adanya kelompok-kelompok ekonomi yang penting dan berpengaruh. Dilanjutkan dengan membangun hubungan informal yang baik dengan masyarakat lokal. Ikatan pertemanan dan rasa saling percaya menjadi kata kunci untuk memfasilitasi partisipasi yang efektif
  3. Melakukan kajian resiko bencana secara partisipatoris.  
Tahapan ini merupakan proses untuk mengidentifikasi dan mengkaji ancaman bahaya, kerentanan, kapasitas dan resiko yang ada dalam komunitas dan lingkungannya. Kajian partisipatoris ini dapat dipandu oleh pemerintah lokal, tokoh masyarakat atau fasilitator yang dianggap ahli dalam hal tersebut.
  4. Perencanaan manajemen bencana berbasis masyarakat.  
Kemudian dianalisa secara lebih mendalam untuk mengidentifikasi strategi dan solusi yang tepat bagi komunitas yang bersangkutan. Dalam proses pendalaman analisis, selain kajian-kajian diatas juga dilakukan analisis stakeholder dan sumber daya lokal yang diharapkan bisa memberikan dukungan bagi strategi dan solusi yang direncanakan.
  5. Implementasi rencana komunitas.  
Implementasi dari strategi dan solusi yang telah disusun, seharusnya dilakukan oleh komunitas yang sudah terlembagakan dengan bantuan

segenap stakeholder. Proses implementasi bisa jadi akan meliputi aktifitas-aktifitas yang bersiat struktural (pembangunan fisik, dll). Komunitas yang sudah terlembagakan tersebutlah yang akan bertanggung jawab terhadap keseluruhan proses yang dilakukan.

6. Monitoring dan evaluasi.

Monitoring dan evaluasi harus melibatkan komunitas lokal, dan stakeholder yang ada (pemerintah, NGO, Oxfam dll) untuk mengukur sejauh mana proses yang dilakukan telah berjalan sesuai dengan tujuan dan memberi dampak positif. Langkah tindak lanjut komunitas sangat dipengaruhi oleh hasil monitoring dan evaluasi yang dilakukan.

### **2.3.2 Desa/Kelurahan Tangguh Bencana**

Salah satu gambaran manajemen bencana berbasis masyarakat di gambarkan dalam Program Desatana/Katana di tingkat Desa/kelurahan yang diinisiasi oleh BNPB dan diatur dalam PERKA BNPB Nomor 1 Tahun 2012 yang menyatakan bahwa Desa/Kelurahan Tangguh Bencana adalah desa/kelurahan yang memiliki kemampuan mandiri untuk beradaptasi dan menghadapi potensi ancaman bencana, serta memulihkan diri dengan segera dari dampak-dampak bencana yang merugikan. Indikatornya adalah desa atau kelurahan tersebut memiliki kemampuan untuk mengenali ancaman di wilayahnya dan mampu mengorganisir sumber daya masyarakat untuk mengurangi kerentanan dan sekaligus meningkatkan kapasitas demi mengurangi risiko bencana. Kemampuan ini diwujudkan dalam perencanaan pembangunan yang mengandung upaya-upaya pencegahan, kesiapsiagaan, pengurangan risiko bencana dan peningkatan kapasitas untuk pemulihan pasca keadaan darurat.

Tujuan pengembangan Desa/Kelurahan Tangguh bencana ini adalah:

- 1) Melindungi masyarakat yang tinggal di kawasan rawan bahaya dari dampak-dampak merugikan bencana;
- 2) Meningkatkan peran serta masyarakat, khususnya kelompok rentan, dalam pengelolaan sumber daya dalam rangka mengurangi risiko bencana;

- 3) Meningkatkan kapasitas kelembagaan masyarakat dalam pengelolaan sumber daya dan pemeliharaan kearifan lokal bagi pengurangan risiko bencana;
- 4) Meningkatkan kapasitas pemerintah dalam memberikan dukungan sumber daya dan teknis bagi pengurangan risiko bencana;
- 5) Meningkatkan kerjasama antara para pemangku kepentingan dalam PRB, pihak pemerintah daerah, sektor swasta, perguruan tinggi, LSM, organisasi masyarakat dan kelompok-kelompok lainnya yang peduli.

Pengembangan Desa/Kelurahan Tangguh Bencana pada hakikatnya merupakan bagian dari pelaksanaan tanggung jawab ini yang pengaturannya diserahkan kepada desa/kelurahan, dan menjadi tanggung jawab Pemerintah Desa atau Kelurahan. Pemerintah dan pemerintah daerah akan memfasilitasi program ini dengan menyediakan sumber daya dan bantuan teknis yang dibutuhkan oleh desa/kelurahan. Pengembangan Desa/Kelurahan Tangguh Bencana harus tercakup dalam rencana pembangunan desa, baik dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa dan Rencana Kerja Pemerintah Desa. Terdapat 20 Indikator/Aspek Desa Tangguh Bencana sebagai berikut:

Tabel 2. 2 Indikator Kelurahan Tangguh bencana

<b>Kategori</b>	<b>Indikator</b>
Legislasi	1. Kebijakan/Peraturan Desa tentang PB/PRB
Perencanaan	2. Rencana Penanggulangan bencana, Rencana Aksi Komunitas, dan/rencana Kontinjensi
Kelembagaan	3. Forum PRB 4. Relawan Penanggulangan Bencana 5. Kerjasama antar masyarakat dan desa
Pendanaan	6. Dana Tanggap darurat 7. Dana untu PRB
Pengembangan	8. Pelatihan untuk pemerintah desa
Kapasitas	9. Pelatihan untuk tim relawan 10. Pelatihan untuk warga desa

<b>Kategori</b>	<b>Indikator</b>
Penyelenggaraan penanggulangan bencana	11. Pelibatan/partisipasi warga desa
	12. Perlibatan perempuan
	13. Peta dan analisa risiko
	14. Peta dan jalur evakuasi serta tempat pengungsian
	15. Sistem Peringatan dini
	16. Pelaksanaan mitigasi structural (fisik)
	17. Peta ketahanan ekonomi untuk mengurangi kerentanan masyarakat
	18. Perlindungan kesehatan pada kelompok rentan
	19. Pengelolaan sumber daya alam (SDA) untuk PRB
	20. Perlindungan asset produktif utama masyarakat

Sumber: Perka BNPB No.1 Tahun 2012

Secara garis besar Desa/Kelurahan Tangguh Bencana akan memiliki komponen-komponen sebagai berikut:

1. Legislasi: penyusunan Peraturan Desa yang mengatur pengurangan risiko dan penanggulangan bencana di tingkat desa
2. Perencanaan: penyusunan rencana Penanggulangan Bencana Desa; Rencana Kontinjensi bila menghadapi ancaman tertentu; dan Rencana Aksi Pengurangan Risiko Bencana Komunitas (pengurangan risiko bencana menjadi bagian terpadu dari pembangunan)
3. Kelembagaan: pembentukan Forum Pengurangan Risiko Bencana Desa/Kelurahan yang berasal dari unsur pemerintah dan masyarakat, kelompok/tim relawan penanggulangan bencana di dusun, RW dan RT, serta pengembangan kerjasama antar sektor dan pemangku kepentingan dalam mendorong upaya pengurangan risiko bencana
4. Pendanaan: rencana mobilisasi dana dan sumber daya (dari APBD Kabupaten/ Kota, APBDes/ADD, dana mandiri masyarakat dan sektor swasta atau pihak-pihak lain bila dibutuhkan)

5. Pengembangan kapasitas: pelatihan, pendidikan, dan penyebaran informasi kepada masyarakat, khususnya kelompok relawan dan para pelaku penanggulangan bencana agar memiliki kemampuan dan berperan aktif sebagai pelaku utama dalam melakukan perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi kegiatan-kegiatan pengurangan risiko bencana
6. Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana: kegiatan-kegiatan mitigasi fisik struktural dan non-fisik; sistem peringatan dini; kesiapsiagaan untuk tanggap darurat, dan segala upaya pengurangan risiko melalui intervensi pembangunan dan program pemulihan, baik yang bersifat struktural-fisik maupun non-struktural.