MANAJEMEN RESIKO KEBENCANAAN

MANAJEMEN RESIKO KEBENCANAAN

Mujahidin, S.Sos., M.M.

Pustaka Bangsa
(Anggota IKAPI)

Judul : Manajemen Resiko Kebencanaan
Penulis : Mujahidin, S.Sos.,MM.
Editor : Sarkawi, SH., MH.
Layout : Ayu Lestari, S.Sos.
Design Sampul : Usman Ali
Cetak : Tim CV. Pustaka Bangsa
Jumlah Halaman : 96 + x hlm.
Dimensi Buku : 15 cm x 23 cm

Penerbit:
Pustaka Bangsa ***(Anggota IKAPI)***
e-mail : pustakabangsa05@gmail.com
website : https://pustakabangsa.com/

Alamat:

I. Jln. Swakarsa VII Nomor 28 Gerisak, Mataram-NTB
Telp. (0370) 629946 / Mobile Phone; +6281999271122

II. Jalan Udayana Mataram-NTB
(Jln. Gili Gde No.12, Komplek Pertokoan Nusantara)
Telp. (0370) 7508536 / Mobile Phone; +628111444499

Cetakan Pertama : Desember 2022

ISBN: 978-623-6592-34-2

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang memperbanyak, sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk dan dengan cara apapun, tanpa izin penulis dan penerbit.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahi rabbil áalamiin, penulis sampaikan karena telah diberikan nikmat, sehat, kesempatan dan semangat sehingga naskah buku ini dapat diselesaikan. Adanya dorongan dan semangat karena penulis merasa perlu menggali lebih banyak pengetahuan dari berbagai sumber yang berhubungan dengan materi kuliah manajemen risiko kebencanaan ini, maka penulis berupaya untuk membukukan berbagai bahan ajar yang pernah penulis sampaikan di kelas. Penulis berharap dengan terbitnya buku ini dapat menambah khasanah dalam proses belajar mengajar yang berkaitan dengan manajemen risiko kebencanaan.

Buku ini mengupas mengenai manajemen resiko kebencanaan yaitu mengenalkan bahwa Negara kita merupakan Negara yang memiliki potensi bencana yang cukup tinggi. Potensi yang tinggi ini membawa dampak terhadap adanya risiko yang akan muncul ketika berubah menjadi bencana. Alasan itulah perlu dilakukan upaya/langkah antisifasi oleh steakholder guna menghadapi segala risiko yang muncul dari bencana itu. Untuk mengelola hal-hal tersebut diperlukan manajemen, sebagai unsur yang berperan atau berfungsi mengatur dan atau mengelola mulai dari tahapan awal yaitu perencanaan sampai akhir dari tahapan sebagaimana fungsi manajemen itu sendiri.

Penulis menyadari bahwa buku ini masih banyak kekurangannya sehingga koreksi dan sumbang saran yang konstruktif sangat penulis harapkan dari semua pembaca demi kesempurnaan dari buku ini.

Akhir kata penulis tidak lupa menyampaikan terimakasih sebelumnya kepada semua pembaca atas segala kritik sarannya.

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL i
KATA PENGANTAR v
DAFTAR ISI vii
BAB I PENGERTIAN MANAJEMEN RESIKO 1
A. Pengantar Manajemen Risiko 1
1. Pengertian Tentang Menejemen 1
B. Prinsip Dasar Manajemen 3
C. Pengertian Risiko 5
D. Tujuan dan Manfaat Manajemen Risiko 6
1. Tujuan Manajemen Risiko 6
2. Manfaat Manajemen Resiko 7
BAB II ANALISIS RESIKO BENCANA 9
A. Identifikasi Risiko Bencana 9
B. Tujuan Analisis Resiko Bencana 10
C. Penilaian Risiko Bencana 12
1. Ancaman 12
2. Kerentanan 12
3. Kapasitas 13
D. Pengembangan Kapasitas dalam Manajemen Bencana 14
BAB III JENIS DAN FAKTOR BENCANA 19
A. Jenis-Jenis Bencana di Indonesia 19

B. Bencana Alam 21
C. Makna Bencana 23
D. Jenis-Jenis dan Faktor Penyebab Bencana 26
BAB IV MANAJEMEN PENGELOLAAN BENCANA 29
A. Tahapan Manajemen Bencana 29
B. Manajemen Resiko Pengelolaan Bencana 30
C. Proses Manajemen Risiko Dan Manajemen Risiko Bencana. 37
D. Pengertian-pengertian Bencana 41
BAB V PENGELOLAAN MANAJEMEN BENCANA TERPADU 45
A. Manajemen Bencana Terpadu. 45
B. Paradigma Penanggulangan Bencana. 48
1. Paradigma Bantuan Darurat 50
2. Paradigma Mitigasi 50
3. Paradigma Pembangunan 50
4. Paradigma Pengurangan Risiko 51
C. Evaluasi Risiko Bencana 51
1. Resiko Bencana; Konstruksi antara Ancaman, Kerentanan dan Kapasitas 51
2. Pengurangan Resiko Bencana (PRB) 54
D. Indeks Risiko Bencana 58
BAB VI TAHAPAN PENANGANAN RESIKO BENCANA 61
A. Penanganan Risiko Bencana. 61
B. Sumber Daya Bantuan Bencana. 63
C. Tahapan Bencana 64
1. Tahap Pra-Disaster 64

2. Tahap Serangan atau Terjadinya Bencana (Impact phase) 65
3. Tahap Emergensi 65
4. Tahap Rekonstruksi 65
D. Tahapan dan Kegiatan dalam Manajemen Bencana 67
1. Pada Pra Bencana 68
2. Tahap Tanggap Darurat 69
E. Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Pada Saat Tanggap Darurat Meliputi: 69
F. Pertolongan Pertama Pada Korban Bencana 70
G. Pasca Bencana 72
BAB VII PRINSIP DAN ASAS PENANGGULANGAN BENCANA OLEH PEMERINTAH 75
A. Istilah Pemerintahan 75
B. Fungsi Pemerintah 78
C. Prinsip-Prinsip Penanggulangan Bencana 79
D. Asas-Asas Dalam Penanggulangan Bencana 81
E. Pengurangan Risiko Berbasis Masyarakat 82
1. Definisi Penangulangan Bencana 82
2. Konsep Masyarakat 84
3. Pengertian Pemberdayaan Masyarakat. 85
DAFTAR PUSTAKA 91

BAB I
PENGERTIAN MANAJEMEN RESIKO

A. Pengantar Manajemen Risiko

1. Pengertian Tentang Menejemen

Manajemen merupakan suatu proses untuk mengolah input yang dimiliki oleh masyarakat Muslim dalam sebuah manajemen, sehingga akhirnya menghasilkan output. Menggunakan segala kekuatan, pengalaman, kompetensi dan kemampuan lainnya untuk mengolah input[1]

Manajemen adalah suatu proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, pengendalian serta penggunaan sumber daya organisasi untuk mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan[2]

Risiko merupakan bahaya, risiko adalah ancaman atau perlindungan suatu tindakan atau kejadian yang menimbulkan dampak yang berlawanan dengan tujuan yang ingin dicapai. Kata kuncinya adalah "tujuan" dan "dampak/sisi yang berlawanan". Penjelasannya adalah sebagai berikut, guna mempertahankan eksistensi kehidupan, maka diperlukan suatu tujuan. Untuk mencapai tujuan, diperlukan tindakan atau aktivitas.

---

[1] I smanto Kuat, Implementasi TQM dalam Lembaga Keuangan Syari'ah, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009, 250

[2] Kuncoro Mudrajat dan Suhardjono, Manajemen Perbankan, Yogyakarta: BPFE, 2002, hlm 99.

Aktivitas memiliki risiko jika dampaknya berlawanan. Sebaliknya, aktivitas memberikan peluang untuk memperoleh hasil yang diinginkan[3]

Guna untuk memahami tentang menejemen tentu perlu dibahas tentang pengertian menejemen untuk membuka wawasan dari pendapat para ahli atau pakar yang menjabarkan menejemen antara lain :

a. Menurut Mary Parker Follet (1997), Management is the art of getting thing done through people artinya manajemen merupakan seni dalam menyelesaikan sesuatu melalui orang lain[4]
b. Menurut Ismail Solihin manajemen adalah suatu "proses perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan dan pengendalian dari berbagai sumber daya organisasi untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien[5]
c. Sedangkan menurut siswanto manajemen adalah seni dan lmu perenanaan, pengorganisasian, pengarahan, pemotivasian, dan pengendalian terhadap orang dan mekanisme kerja untuk mencapai tujuan.[6]
d. Manajemen adalah suatu aktivitas khusus menyangkut kepemimpinan, pengarahan, pengembangan personal, perencanaan, dan pengawasan terhadap pekerjaan-pekerjaan yang berkenaan dengan unsur-unsur pokok dalam suatu proyek[7]
e. Selain itu, manajemen risiko dapat dikatakan pula sebagai suatu pendekatan terstruktur atau

[3] Ferry N. Idroes, Manajemen Risiko Perbankan, Jakarta: PT Raja Grafindo Pesada, 2011. Hlm 4.
[4] Ernie Tisnawati Sule, Pengantar Manajemen, Jakarta: Kencana, 2010, hlm. 5.
[5] Ismail Solihin, Pengantar Manajemen, Jakarta: Erlangga, 2009, hlm. 4
[6] Siswanto, Pengantar Manajemen, Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2007, hlm. 2
[7] Muhamad, Manajemen Bank Syariah, Yogyakarta: (UPP) AMPYKPN, 2002, hlm. 148

metodologi dalam mengelola ketidakpastian yang berkaitan dengan ancaman. Manajemen risiko yang efektif oleh bank akan menghasilkan tingkat kinerja dan kesehatan yang baik bagi bank yang bersangkutan8

Sedangkan menurut penulis manajemen adalah suatu upaya proses dalam wadah untuk pencapaian target suatu wadah/organisasi melalui metode yang paling mudah untuk hasil yang efektif dengan tahapan dari perencanaan persamaan persepsi, menjalanakn standar operasional prosedur dan pengawasan untuk hasil yang maksimal dalam menjalankan organisasi.

B. Prinsip Dasar Manajemen

Untuk menghasilkan kinerja perusahaan dengan lebih baik maka diperlukan prinsip-prinsip dasar manajemen yang dijadikan acuan, dan prinsip tersebut adalah sebagai berikut: [9]

1. Perumusan tujuan

Melakukan perumusan tujuan merupakan hal yang sangat perlu, ini berkaitan dengan visi dan misi dari perusahaan atau organisasi tersebut kedepannya agar menjadi lebih baik. Tentunya perumusan ini harus dipikirkan sebaik-baiknya melalui langkah-langkah atau tahap-tahap yang perlu dilakukan termasuk antisipasi dalam mengatasi resiko yang akan dihadapi.

2. Kesatuan arah

Untuk menjalankan kegiatan-kegiatan dalam perusahaan maka diperlukan satu tujuan yang sama yang harus diarahkan oleh pemimpin. Sehingga karyawan yang bekerja pada suatu bagian hanya bekerja

---

[8] Veithzal Rivai, dan Rifki Ismail, Islamic Risk Management for Islamic Bank, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2013, hlm. 63-66

[99] M. Manullang, Dasar-Dasar Manajemen, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2008, hlm. 106

sesuai dengan instruksi dari kepala bagian yang menjadi atasannya.

3. Pembagian kerja dan pendelegasian wewenang

Banyaknya tugas yang harus dikerjakan oleh perusahaan maka agar menjadi lebih mudah maka diperlukan adanya pembagian kerja sehingga menjadi lebih efektif serta lebih cepat terselesaikan. Tujuan dari pendelegasian wewenang adalah untuk mencapai hasil akhir sesuai dengan yang diinginkan dengan mendelegasikan sebagian tugasnya pada bawahan

4. Koordinasi

Ini merupakan salah satu fungsi manajemen atau proses mengintegrasikan, menyinkronisasikan, dan menyederhnakan pelaksanaan tugas yang terpisah-pisah secara terus menerus untuk mencapai tujuan secara efektif dan efesien. Dengan adanya koordinasi ini, diharapkan tidak terjadi pekerjaan yang tumpang tindih. Tanpa koordinasi sulit diharapkan tujuanorganisasi tercapak serta efektif dan efisien[10]

5. Pengawasan

Melaksanakan pengawasan didalam suatu pekerjaan yang dilakukan maka akan memudahkan pencapaian dari tujuan yang ingin dicapai, untuk melakukan pengawasan maka pemimpin harus melakukannya dengan berkesinambungan karena hal ini untuk memastikan adanya kesesuaian antara perencanaan dan dengan penyelesaian tugas serta melakukan perbaikan dari program sebelumnya. Serta tujuan dilakukannya pengawasan ini untuk menemukan kelemahan dari program manajemen risiko yang sedang diterapkan. Dan juga pengawasan perlu dilakukan setiap

[10] Husaini Usman, Manajemen Teori Dan Riset Pendidikan, Jakarta: Bumi Aksara, 2009, hlm. 437

tahap agar mudah diadakan perbaikan jika terjadi penyimpangan-penyimpangan[11]

C. Pengertian Risiko

Dari uraiana tentang menejemen di atas maka akan diuraikan juga tentang pengertian risiko menurut beberapa ahli:

a. Kasidi yang menyebutkan bahwa risiko adalah kemungkinan terjadinya penyimpangan dari harapan yang dapat menimbulkan kerugian.[12]

b. H. Abbas Salim adalah ketidak pastian atau *uncertainly* yang mungkin melahirkan kerugian[13]

c. Risiko dihubungkan dengan kemungkinan terjadinya akibat buruk (kerugian) yang tak diinginkan, atau tidak terduga. Dengan kata lain"Kemungkinan" itu sudah menunjukkan adanya ketidak pastian yang menyebabkan tumbuhnya risiko.[14]

d. Tidak jauh berbeda dengan pendapat diatas Ferdinand Silalahi mengartikan resiko adalah penyimpangan hasil aktual dari yang diharapkan atau hasil yang berbeda dengan yang diharapkan[15]

e. Menurut Herman Darmawi manajemen risiko adalah suatu usaha untuk mengetahui, menganalisis serta mengendalikan risiko dalam setiap kegiatan perusahaan dengan tujuan untuk memperoleh efektifitas dan efisiensi yang lebih tinggi.

---

[11] Basu Swastha, Pengantar Bisnis Modern. Yogyakarta: Libety, 2002. Hlm 122.

[12] Kasidi, Manajemen Risiko, Bogor: Ghalia Indonesia, 2010, hlm. 4

[13] Abbas Salim, Asuransi dan Manajemen Resiko, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada 1998. hlm. 4

[14] Herman Darmawi, Manajemen Risiko, Jakarta: Bumi Aksara, 2006, hlm. 21

[15] Ferdinand Silalahi, Manajemen Resiko dan Asuransi, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka, 1997. Cet. Ke-1. Hlm. 80

f. suatu metode logis dan sistematik dalam identifikasi, kuantifikasi, menentukan sikap, menetapkan solusi, serta melakukan monitor dan pelaporan risiko yang berlangsung pada setiap aktivitas atau proses.16

g. Jadi dapat dsimpulkan bahwa manajemen risiko adalah upaya untuk mengendalikan risiko yang terjadi dengan menerapkan cara-cara sistematik agar kerugian dapat dihindari atau diminimalisirkan

D. Tujuan dan Manfaat Manajemen Risiko

1. Tujuan Manajemen Risiko

Secara umum manajemen risiko digunakan untuk dasar agar bias memprediksikan bahaya yang akan dihadapai dengan perhitungan yang akurat serta pertimbangan yang matang dari berbagai informasi awal untuk mengidari kerugian. Namun secara khusus tujuan dari manajemen resiko adalah:[17]

a. Menyediakan informasi tentang resiko kepada pihak regulator.

b. Meminimalisasi kerugian dari berbagai resiko yang bersifat uncontrolled tidak dapat diterima).

c. Mengalokasikan modan mebatasi resiko

d. Agar perusahaan tetap hidup dengan perkembangan yang berkesinambungan.

e. Memberikaan rasa aman.

f. Biaya risk manajemen yang efisien dan efektif.

g. Agar pendapatan perusahaan stabil dan wajar, memberikan kepuasan bagi pemilik dan pihak lain.

---

[16] Ferry N. Indroes. Manajemen Risiko Perbankan: Pemahaman Pendekatan 3 Pilar Kesepakatan Basel II Terkait Aplikasi Regulasi dan Pelaksanaannya di Indonesia Jakarta Rajawali Pers, 2008, hlm. 5.

[17] Adi Warman Karim, Bank Islam Analisis Fiqh Dan Keuangan. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008, hlm. 255.

2. Manfaat Manajemen Resiko

Manajemen risiko merupakan cara untuk melindungi perusahaan atau suatu usaha dari setiap kemungkinan yang merugikan. Adapun manfaat lain dari manajemen resiko adalah:[18]

a. Menjamin kelangsungan usaha dengan mengurangi resiko dari setiap kegiatan yang mengandung bahaya.
b. Menekan biaya untuk penanggulangan kejadian yang tidak diinginkan.
c. Menimbulkan rasa aman dikalangan pemegang saham mengenai kelangsungan dan keamanan investasinya.
d. Meningkatkan pemahaman dan kesadaran mengenai resiko operasi bagi setiap unsur dalam organisasi/perusahaan

[18] Soehatman Ramli, Manajemen Risiko Dalam Perspektif K3 OHS Risk Management Jakarta: Dian Rakyat, 2010, hlm. 4

BAB II
ANALISIS RESIKO BENCANA

A. Identifikasi Risiko Bencana

Pengertian bencana yang terdapat di UU Nomor. 24 tahun 2007 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"

Secara singkat bencana dapat diartikan sebagai Peristiwa yang mengancam dan menyebabkan kerugian bagi manusia, yang disebabkan oleh interaksi antara faktor alam dan manusia."Jika kita mencermati, maka kita mendapati tiga komponen dalam pengertian-pengertian di atas, yaitu 'bencana', 'kejadian mengancam' (bisa alam maupun non-alam), dan 'faktor manusia'. Implikasinya adalah:

1. Bencana dan kejadian ancaman (selanjutnya disebut ancaman) merupakan dua hal yang berbeda.
2. Ancaman dapat menjadi bencana apabila manusia dalam kondisi rentan dan tidak memiliki kemampuan menghadapi ancaman atau kerentanan terhadap bencana.

Berangkat dari berbagai pengertian mengenai bencana di atas, maka pengertian bencana, secara sederhana dapat digambarkan sebagai fungsi dari

ancaman, kerentanan dan kapasitas (kemampuan). Ancaman merupakan kejadian atau kondisi yang berpotensi menimbulkan kerusakan atau kerugian dan kehilangan jiwa manusia. Ancaman dapat disebabkan oleh alam, teknologi, atau manusia. Ancaman berpotensi menimbulkan bencana, tetapi tidak semua ancaman selalu menjadi bencana. Ancaman menimbulkan bencana apabila manusia berada dalam kondisi rentan dan tidak memiliki kemampuan untuk mengatasi akibat-akibat yang ditimbulkan ancaman tersebut. Sebaliknya, ancaman tidak menjadi bencana apabila manusia tidak dalam kondisi rentan dan mampu mengatasi akibat yang ditimbulkannya.

Manajemen Risiko Bencana adalah Proses identifikasi, analisis dan kuantifikasi kebolehjadian kerugian (probability of losses) agar kebolehjadian Kerugian (probability of losses) agar digunakan untuk mengambil tindakan pencegahan atau mitigasi dan pemulihan. Secara umum, peran manusia dalam bencana meliputi:

1. Ketidakmampuan dan/atau kurangnya kemauan untuk mencegah atau mengurangi ancaman.
2. Ketidakmampuan dan/atau kurangnya kemauan untuk menghilangkan atau mengurangi kerentanan. Bahkan, manusia seringkali meningkatkan kerentanan dengan berbagai perilaku yang ti dak sensiti f terhadap potensi bencana.

Ketidakmampuan dan/atau kurangnya kemauan untuk meningkatkan kapasitas dalam menghadapi potensi bencana.

B. Tujuan Analisis Resiko Bencana

Pengurangan Risko Bencana dimaknai sebagai sebuah proses pemberdayaan komunitas melalui pengalaman mengatasi dan menghadapi bencana yang berfokus pada kegiatan partisipatif untuk melakukan kajian, perencanaan, pengorganisasian kelompok swadaya masyarakat, serta pelibatan dan aksi dari

berbagai pemangku kepentingan, dalam menanggulangi bencana sebelum, saat dan sesudah terjadi bencana. Tujuannya agar komunitas mampu mengelola risiko, mengurangi, maupun memulihkan diri dari dampak bencana tanpa ketergantungan dari pihak luar. Dalam tulisan siklus penanganan bencana kegiatan ini ada dalam fase pra bencana

Fokus kegiatan Pengurangan Risiko Bencana secara Partisipatif dari komunitas dimulai dengan koordinasi awal dalam rangka membangun pemahaman bersama tentang rencana kegiatan kajian kebencanaan, yang didalamnya dibahas rencana pelaksanaan kajian dari sisi peserta, waktu dan tempat serta keterlibatan tokoh masyarakat setempat akan sangat mendukung kajian analisa kebencanaan ini. Selain itu juga di sampaikan akan Pentingnya Pengurangan Risko Bencana mengingat wilayah kita yang rawan akan bencana.

Setelah ada kesepakatan dalam koordinasi awal maka masyarkat melakukan kegiatan PDRA (Participatory Disaster Risk Analysis/Kajian Partisipatif Analisa Bencana). Kegiatan ini selain melibatkan masyarakat, Tokoh masyarakat juga kader yandu dan PKK dusun, dengan kata lain semua unsur di masyarakat yang ada dilibatkan. Dalam kegiatan ini dijelaskan maksud dan tujuan kegiatan kajian dan analisa kerentanan, ancaman dan resiko kebencanaan.

Kegiatan PDRA di suatu wilayah diawali dengan memberikan pemahaman tentang Pengurangan Risiko Bencana berbasis masyarakat yaitu upaya yang dilakukan sendiri oleh masyarakat untuk menemukenali ancaman yang mungkin terjadi di wilayahnya dan menemukenali kerentanan yang ada di wilayahnya serta menemukenali potensi/kapasitas yang dimiliki untuk meredam/mengurangi dampak dari bencana tersebut. Setelah menemukenali ancaman, kerentanan, dan Kapasitas yang ada di masyarakat maka perlu dianalisis untuk mengetahui seberapa jauh masyarakat mampu mengurangi risiko bencana itu dengan menggunakan rumus Ancaman x Kerentanan dibagi dengan Kapasitas.

Sebelum mengkaji perlu diperoleh data terkini dari wilayah tersebut. Pentingnya data terkini mengenai jumlah KK dan Jiwa, pemilik kendaraan, kerentanan dll, sebagai bahan dasar kajian selanjutnya dalam kegiatan PDRA pengurangan risiko bencana wilayah ini. Kemudian dilakukan Kegiatan Kajian dan analisis Risiko bencana secara partisipasif oleh masyarakat Hal-hal yang dikaji: ancaman, kerentanan dan potensi terhadap bencana untuk wilayahnya.

C. Penilaian Risiko Bencana

Tingkat penentu resiko bencana disuatu wilayah dipengaruhi oleh 3 faktor yaitu ancaman, kerentanan dan kapasitas. Dalam upaya pengurangan resiko bencana (PRB) atau disaster risk reduction (DRR), ketiga faktor tersebut yang menjadi dasar acuan untuk dikaji guna menentukan langkah-langkah dalam pengelolaan bencana.

1. Ancaman

Kejadian yang berpotensi mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat sehingga menyebabkan timbulnya korban jiwa, kerusakan harta benda, kehilangan rasa aman, kelumpuhan ekonomi dan kerusakan lingkungan serta dampak psikologis. Ancaman dapat dipengaruhi oleh faktor:

a. Alam, seperti gempa bumi, tsunami, angin kencang, topan, gunung meletus.

b. Manusia, seperti konflik, perang, kebakaran pemukiman, wabah penyakit, kegagalan teknologi, pencemaran, terorisme.

c. Alam dan Manusia, seperti banjir, tanah longsor, kelaparan, kebakaran hutan, Kekeringan.

2. Kerentanan

Suatu kondisi yang ditentukan oleh faktor – faktor fisik, sosial, ekonomi, geografi yang mengakibatkan

menurunnya kemampuan masyarakat dalam menghadapi bencana.

3. Kapasitas

Kemampuan sumber daya yang dimiliki tiap orang atau kelompok di suatu wilayah yang dapat digunakan dan ditingkatkan untuk mengurangi resiko bencana. Kemampuan ini dapat berupa pencegahan, mengurangi dampak, kesiapsiagaan dan keterampilan mempertahankan hidup dalam situasi darurat.

Sehingga untuk mengurangi resiko bencana maka diperlukan upaya–upaya untuk mengurangi ancaman, mengurangi kerentanan dan meningkatkan kapasitas. Dalam kajian risiko bencana ada faktor kerentanan (vulnerability) rendahnya daya tangkal masyarakat dalam menerima ancaman, yang mempengaruhi tingkat risiko bencana, kerentanan dapat dilihat dari faktor lingkungan, sosial budaya, kondisi sosial seperti kemiskinan, tekanan social dan lingkungan yang tidak strategis, yang menurunkan daya tangkal masyarakat dalam menerima ancaman.

Besarnya resiko dapat dikurangi oleh adanya kemampuan (capacity) adalah kondisi masyarakat yang memiliki kekuatan dan kemampuan dalam mengkaji dan menilai ancaman serta bagaimana masyarakat dapat mengelola lingkungan dan sumberdaya yang ada, dimana dalam kondisi ini masyarakat sebagai penerima manfaat dan penerima risiko bencana menjadi bagian penting dan sebagai aktor kunci dalam pengelolaan lingkungan untuk mengurangi risiko bencana dan ini menjadi suatu kajian dalam melakukan manajemen bencana berbasis masyarakat (Comunity Base Disaster Risk Management).

Pengelolaan lingkungan harus bersumber pada 3 aspek penting yaitu Biotik (makluk hidup dalam suatu ruang), Abiotik (sumberdaya alam) dan Culture (Kebudayaan). Penilaian risiko bencana dapat dilakukan dengan pendekatan ekologi (ekological approach) dan pendekatan keruangan (spatial approach) berdasarkan

atas analisa ancaman (hazard), kerentanan (vulnerabiliti) dan kapasitas (capacity) sehingga dapat dibuat hubungannya untuk menilai risiko bencana dengan rumus:

RB= HxV/C

RB=RisikoBencana

H=Hazard(bahaya)

V = Vulnerability (kerentanan)

C = Capacity (kemampuan).

D. Pengembangan Kapasitas dalam Manajemen Bencana

Risiko bencana merupakan besarnya kerugian atau kemungkinan hilangnya (jiwa, korban, kerusakan, dan kerugian ekonomi) yang disebabkan oleh bahaya tertentu di suatu daerah pada suatu waktu tertentu. Untuk mengurangi bahaya atau anacaman bencana serta kerentanan yang berpotensi menimbulkan bencana, maka perlu adanya peningkatan kapasitas untuk mencegah, mengurangi, dan menanggulangi risiko bencana. Pengembangan Kapasitas berkaitan dengan program atau kegiatan meningkatkan kapasitas masyarakat tangguh dalam menghadapi ancaman bencana.

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

1) Sosialisasi penanggulangan bencana melalui media massa.

2) Pelatihan manajemen bencana (pencegahan, penanganan dan pemulihan).

3) Kepedulian terhadap cara-cara mitigasi yang dapat diterapkan dan keikutsertaan masyarakat dalam program kesiapan/kesiapsiagaan menghadapi bencana.

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

Pada tingkat pusat pemerintah telah membentuk lembaga yang mempunyai tugas dan fungsi penyelenggaraan penanggulangan bencana yaitu BNPB. BNPB adalah lembaga non kementerian yang memiliki tugas pokok penanggulangan bencana pada tingkat nasional, sedangkan pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota dilaksanakan oleh BPBD.

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

1) Memberikan pedoman dan pengarahan terhadap usaha penanggulangan bencana yang mencakup pencegahan bencana, penanganan tanggap darurat, rehabilitasi dan rekontruksi secara adil dan setara.

2) Menetapkan standarisasi dan kebutuhan penyelenggaraan penanggulangan bencana berdasarkan peraturan perundangundangan.
3) Menyampaikan informasi kegiatan penanggulangan bencana kepada masyarakat.
4) Melaporkan penyelenggaraan penanggulangan bencana kepada Presiden setiap sebulan sekali dalam kondisi normal dan pada setiap saat dalam kondisi darurat bencana.
5) Menggunakan dan mempertanggungjawabkan sumbangan/bantuan nasional dan internasional. Mempertanggungjawabkan penggunaan anggraan yang diterima dari Anggaraan Pendapatan Belanja Negara (APBN).
6) Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan peraturan perundangundangan.
7) Menyusun pedoman pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD).

Dalam tugas tersebut, BNPB menyelenggarakan fungsi sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Pasal 13 tentang Penanggulangan Bencana, yaitu: (1) Perumusan dan penetapan kebijakan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi dengan bertindak cepat dan tepat serta efektif dan efisien. (2) Pengkoordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, dan menyeluruh. Sedangkan pada Pasal 18 ayat (2), pemerintah daerah membentuk BPBD, yang terdiri dari : (a) Badan pada tingkat provinsi yang dipimpin oleh pejabat setingkat di bawah gubernur, dan (b) Badan pada tingkat kabupaten/kota yang dipimpin oleh seorang pejabat setingkat di bawah bupati/ walikota.

Menurut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Pasal 21 tentang Penanggulangan Bencana, BPBD mempunyai tugas:

1. Menetapkan pedoman dan pengarahan sesuai dengan kebijakan pemerintah daerah dan BNPB terhadap usaha penanggulangan bencana yang mencakup pencegahan bencana, penanganan darurat, rehabilitasi, serta rekonstruksi secara adil dan setara,
2. Menetapkan standardisasi serta kebutuhan penyelenggaraan penanggulangan bencana berdasarkan peraturan perundang-undangan,
3. Menyusun, menetapkan dan menginformasikan peta rawan bencana,
4. Menyusun dan menetapkan prosedur tetap penanganan bencana,
5. Melaksanakan penyelenggaraan penanggulangan bencana pada wilayahnya,
6. Melaporkan penyelenggaraan penanggulangan bencana kepada kepala daerah setiap sebulan sekali dalam kondisi normal dan setiap saat dalam kondisi darurat bencana,
7. Mengendalikan pengumpulan dan penyaluran uang atau barang,
8. Mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari APBD, dan (i) Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

BAB III
JENIS DAN FAKTOR BENCANA

A. Jenis-Jenis Bencana di Indonesia

Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana menyebutkan bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor nonalam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis. Definisi tersebut menyebutkan bahwa bencana disebabkan oleh faktor alam, non alam, dan manusia. Oleh karena itu, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tersebut juga mendefinisikan mengenai bencana alam, bencana nonalam, dan bencana social

Bencana alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam antara lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor. Bencana non alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa nonalam yang antara lain berupa gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi. dan wabah penyakit. Bencana sosial adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atauserangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh manusia yang meliputi konflik

sosial antar kelompok atau antar komunitas masyarakat, dan teror[19]

Beragam bencana pernah terjadi di Indonesia. Jenis-jenis bencana di Indonesia dapat disimpulkan secara implisit melalui UU No. 24/2007, yaitu:

1. Bencana alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam antara lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor.
2. Bencana non-alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa non-alam yang antara lain berupa kegagalan teknologi, kegagalan modernisasi, epidemi, dan wabah penyakit.
3. Bencana sosial adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh manusia yang meliputi konflik sosial antarkelompok atau antarkomunitas masyarakat, dan teror.

Jenis bencana yang berbeda memiliki karakteristik yang berbeda-beda. Uraian di bawah akan mendeskripsikan indikator-indikator dalam menilai karakteristik ancaman dan beberapa contoh ancaman dengan karakteristiknya masing-masing. Namun, ada sebuah benang merah yang sama dari berbagai ancaman (baik ancaman yang memicu bencana alam, bencana non-alam, dan bencana sosial), yaitu bahwa manusia berperan dalam munculnya akar penyebab ancaman menjadi bencana. Pada akhirnya, benang merah ini akan memberikan wawasan bahwa apapun bencananya, manusia berandil dalam terjadinya bencana tersebut

Resiko dapat dikelompokkan berdasarkan beberapa jenis yaitu:

[19] Pasal 1 Undang-Undang No. 24 Tahun 2007. Jakarta: DPR RI dan Presiden R

a. Resiko spekulatif, yaitu resiko yang mengandung dua kemungkinan yakni kemungkinan yang menguntungkan atau kemungkinan yang merugikan. Sebagai contoh usaha atau bisnis dalam bentuk perjudian, pembelian saham, pembelian valuta asing, saving dalam bentuk emas, dan akibat perubahan tingkat suku bunga bank.

b. Resiko murni, yaitu resiko yang hanya memiliki satu kemungkinan yakni hanya kemungkinan kerugian. Contohnya adalah kerugian akibat bencana alam seperti gempa bumi, banjir, gunung meletus dan lain sebagainya.[20]

c. Risiko pasar, yaitu risiko yang terjadi akibat persaingan usaha, perubahan pola persaingan, daya hidup pelanggan, dan munculnya pesaing baru yang besar dipasar produk anda. Dampaknya mengurangi jumlah persentase pasar dan omzet penjualan[21]

B. Bencana Alam

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

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana membagi bencana dalam tiga jenis yaitu:

---

[20] Hendro, M.M, Dasa-Dasar Kewirausahaan Panduan bagi Mahasiswa untuk MEngenal, Memahami, dan Emasuki Dunia Bisnis, Jakarta: Erlangga, 2001, hlm. 261.

[21] Soesino Djojosoedarso, Prinsip-prinsip Manajemen Risiko dan Asuransi, cet. Ke-1 Jakarta: Salemba Empat, 1999 , hlm 3

1. Bencana alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam antara lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan dan tanah longsor
2. Bencana non alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa non alam yang antara lain berupa gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi dan wabah penyakit
3. Bencana sosial adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh manusia yang meliputi konflik sosial antar kelompok atau antar komunitas masyarakat dan terror

Berdasarkan pengertian yang dijelaskan di atas maka sifat dasar bencana adalah meninggalkan keadaan yang merusak dalam hubungannya dengan kehidupan manusia. Sedangkan fungsi dari adanya jenis-jenis bencana, seperti bencana alam, bencana non alam serta bencana sosial adalah untuk menjelaskan bentuk dari sumber bencana itu sendiri, sehingga dengan diketahui bentuk suatu jenis bencana maka diketahui risiko yang akan ditimpa masyarakat setelah terjadinya bencana itu sendiri.

Selain itu pemberian batasan dan pengertian terhadap bentuk-bentuk bencana alam juga akan dapat memberikan masukan tentang apakah dengan adanya terjadi suatu bencana maka ada pihak-pihak tertentu yang dapat dimintakan pertanggung jawabannya. Pada bencana alam, maka kondisi yang menyebabkan terjadinya bencana adalah alam. Pada keadaan ini maka alam tidak dapat dimintakan pertanggung jawabannya.

Tetapi kondisi yang berhubungan dengan suatu pertanggung jawaban hukum dengan terjadinya bencana alam dapat ditelusuri dengan melihat hal yang menyebabkan terjadinya bencana alam itu sendiri. Misalnya bencana alam berupa banjir atau tanah longsor yang menimbulkan korban jiwa, maka kondisi bencana

alam seperti ini dapat dihubungkan dengan kegiatan penggundulan hutan.

Objek pelaku penggundulan hutan tersebut dapat dimintakan pertanggung jawabannya secara hukum dengan terjadinya bencana alam banjir atau tanah longsor tersebut. Tetapi dalam kondisi tertentu seperti bencana alam tsunami, angin puting beliung, maka dalam hal ini tidak ada pihak yang dapat dimintakan pertanggung jawabannya karena penyebabnya adalah alam. Terhadap bencana non alami dan bencana sosial, maka penekanan pembedaan disini adalah untuk lebih mengedepankan tata cara penanggulangannya dan juga pihak-pihak yang dapat dimintakan pertanggung jawabannya sesuai dengan bentuk dan jenis bencana yang terjadi tersebut.

C. Makna Bencana

Disaster atau bencana dapat dipahami sebagai peristiwa atau rangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam, manusia dan/atau keduanya yang mengakibatkan korban penderitaan manusia, kerugian harta benda, kerusakan lingkungan, kerusakan sarana prasarana dan fasilitas umum serta menimbulkan gangguan terhadap tata kehidupan dan penghidupan[22].

Pengertian yang kurang lebih sama juga dijelaskan menurut stándar pemerintah seperti yang tertuang dalam UU No. 24 tahun 2007 tentang Penangulangan Bencana, Pengertian bencana yang tertuang dalam UU Nomer 24 tahun 2006 tentang Penanggulangan Bencana didefiniskan sebagai peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor non alam maupun faktor

[22] Tamin, Indrawati, Pemberdayaan Masyarakat dalam Penanggulangan Bencana, Makalah yang dipresentasikan pada Workshop Community Base Disaster Risk Management, PBNU, Bandung, 13 September, 2018 hlm. 1

manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta dan benda, dan berdampak psikologis.

Pendapat yang agak berbeda dikemukankan oleh ICRC, bahwa bencana adalah krisis (akibat kegagalan interaksi manusia dengan lingkungan fisik & sosial) yang melampaui kapasitas individu & masyarakat untuk menanggulangi dampaknya yang merugikan[23]

Suatu situasi atau kejadian yang diluar kapasitas masyakarat lokal, yang memerlukan perhatian nasional maupun internasional untuk menanganinya. Bencana dapat juga dipahami sebagai peristiwa atau rangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam, manusia dan/atau keduanya yang mengakibatkan korban penderitaan manusia, kerugian harta benda, kerusakan lingkungan, kerusakan sarana prasarana dan fasilitas umum serta menimbulkan gangguan terhadap tata kehidupan dan penghidupan. Oleh karena itu, maka tidak semua peristiwa/kejadian alam dikatakan sebagai bencana alam. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, "bencana" adalah, sesuatu yang menyebabkan (menimbulkan) kesusahan, kerugian, atau penderitaan.

Dari berbagai pengertian para pakar diatas akhirnya disempurnakan dan dibakukan oleh pemerintah Indonesia melalui UU No. 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, sebagai berikut; "Peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan baik oleh faktor alam dan/atau faktor non alam maupun manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.

[23] Korib S, Mondastri, Bencana dan Kerawanan Masyarakat, Makalah yang dipresentasikan pada Workshop Community Base Disaster Risk Management, PBNU, Bandung, 13 September, 2018, hlm. 5.

Bencana merupakan fenomena yang terjadi karena beberapa komponen pemicu; ancaman dan kerentanan secara bersamaan. Faktor ancaman kerentanan menyebabkan terjadinya resiko pada komunitas. Bencana secara sederhana didefiniskan suatu gangguan serius terhadap keberfungsian suatu masyarakat sehingga menyebabkan kerugian yang meluas pada kehidupan manusia dari segi materi, ekonomi, lingkungan dan yang melampaui kemampuan masyarakat tersebut untuk mengatasi dengan menggunakan sumberdaya-sumberdaya mereka sendiri.

Dalam skala luas, bencana dapat berupa perang, kekeringan, kelaparan, badai, banjir, tsunami, tanah longsor, erosi, gempa bumi, ledakan nuklir, wabah penyakit, kerusakan fisik, kehilangan harta, cacat, kerusakan mental maupun kerusakan pada struktur dan sistem sosial. Sementara itu, Hewit, mengklasifikan bencana dalam 3 (tiga) kategori;[24]

1. Bencana alam; atmosfir, hidrologi, geologi, dan biologi,
2. Bencana teknologis; barang yang berbahaya, proses destruktif, mekanis, dan produktif,
3. Bencana sosial; perang, terorisme, konflik sipil, dan penggunaan barang, proses, dan teknologi yang berbahaya.

Dalam perspektif ekologi, bencana dapat didefinisikan sebagai suatu proses fenomena alam yang terjadi dalam kerangka kausalitas ilmiah, contoh bencana ini misalnya gempa bumi, tanah longsor, letusan gunung, dan tsunami. Sedangkan dalam perspektif teologi, bencana adalah suatu kemutlakan kekuasaan Tuhan menjadi dasar dalam memahami bencana. Dalam konteks ini orang memahami bencana sebagai: musibah, ujian keimanan, teguran dan azab. Selanjutnya dalam perspektif eko-teologi, bencana

[24] Hewit, K., Interpretation of Calamity, (New York: Allen & Unwin, 198), h. 25.

adalah kerangka memahami bencana dengan menggabungkan pendekatan ekologis dan teologis.

Dalam rangka memecahkan problem sosial-kemanusiaan, terutama yang telah terkait dengan alam dan lingkungannya, para ulama telah merumuskan prinsip-prinsip ajaran sebagai berikut: memelihara agama (hifdz ad-din), memelihara jiwa (hifdz an-nafs), memelihara akal (hifdz al-aql), memelihara harta (hifdz al-mal), memelihara keturunan (hifdz al-nasl), memelihara martabat (hifdz al-'irdh), memelihara lingkungan (hifdz al-alam)[25].

D. Jenis-Jenis dan Faktor Penyebab Bencana

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

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

1. Bencana alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam antara lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor;
2. Bencana non alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa non alam antara lain berupa gagal teknologi,gagal modernisasi. dan wabah penyakit;

---

[25] Tim CISForm UIN Sunan Kalijaga, Cerdas Menghadapi Bencana: Persiapan, Penanganan dan Tips Menghadapi Bencana Alam (Yogyakarta: CISForm, 2007), h. 2-3.

3. Bencana sosial adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa yang disebabkan oleh manusia yang meliputi konflik sosial antar kelompok atau antar komunitas masyarakat.
4. Kegagalan Teknologi adalah semua kejadian bencana yang diakibatkan oleh kesalahan desain, pengoprasian, kelalaian dan kesengajaan, manusia dalam penggunaan teknologi dan atau insdustriyang menyebabkan pencemaran, kerusakan bangunan, korban jiwa, dan kerusakan lainnya.

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

Secara umum faktor penyebab terjadinya bencana adalah karena adanya interaksi antara ancaman (hazard) dan kerentanan (vulnerability). Ancaman bencana menurut Undang-undang Nomor 24 tahun 2007 adalah "Suatu kejadian atau peristiwa yang bisa menimbulkan bencana". Kerentanan terhadap dampak atau risiko bencana adalah "Kondisi atau karateristik biologis, geografis, sosial, ekonomi, politik, budaya dan teknologi suatu masyarakat di suatu wilayah untuk jangka waktu tertentu yang mengurangi kemampuan masyarakat untuk mencegah, meredam, mencapai kesiapan, dan menanggapi dampak bahaya tertentu"[26]

[26] Nurjanah, dkk. 2012. Manajemen Bencana. Bandung. ALFABETA. hlm 20-21.

BAB IV
MANAJEMEN PENGELOLAAN BENCANA

A. Tahapan Manajemen Bencana

Dalam upaya menerapkan manajemen penanggulangan bencana, dilaksanakan melalui 3 (tiga) tahapan sebagai berikut:

1. Tahap pra-bencana yang dilaksanakan ketika tidak terjadi bencana dan terdapat potensi bencana
2. Tahap tanggap darurat yang diterapkan dan dilaksanakan pada saat sedang terjadi bencana.
3. Tahap pasca bencana yang diterapkan setelah terjadi bencana.
   Dalam keseluruhan tahapan penanggulangan bencana tersebut, ada 3 (tiga) manajemen yang dipakai yaitu:

   a. Manajemen Risiko Bencana Adalah pengaturan/manejemen bencana dengan penekanan pada faktor-faktor yang bertujuan mengurangi risiko saat sebelum terjadinya bencana. Manajemen risiko ini dilakukan dalam bentuk:

      a) Pencegahan bencana adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan sebagai upaya untuk menghilangkan dan/atau mengurangi ancaman bencana.

b) Mitigasi adalah serangkaian upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana

c) Kesiapsiagaan adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mengantisipasi bencana melalui pengorganisasian serta melalui langkah yang tepat guna dan berdaya guna. Kesiapsiagaan ini sebenarnya masuk manajemen darurat, namun letaknya di pra bencana. Dalam fase ini juga terdapat peringatan dini yaitu serangkaian kegiatan pemberian peringatan sesegera mungkin kepada masyarakat tentang kemungkinan terjadinya bencana pada suatu tempat oleh lembaga yang berwenang.

b. Manajemen Kedaruratan Adalah pengaturan upaya penanggulangan bencana dengan penekanan pada faktor-faktor pengurangan jumlah kerugian dan korban serta penanganan pengungsi saat terjadinya bencana dengan fase nya yaitu:

B. Manajemen Resiko Pengelolaan Bencana

Menurut Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 Tentang Penggulangan Bencana Bab I Pasal 1 ayat 1, Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh factor alam dan/atau faktor nonalam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis. Pada ayat 2,3 dan 4 bencana dibedakan atas 3 kategori berdasarkan penyebabnya, yaitu bencana alam, bencana non alam, dan bencana social

Bencana alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang

disebabkan oleh alam antara lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor. Bencana non alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa nonalam yang antara lain beru pagagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, dan wabahpenyakit. Bencana sosial adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh manusia yang meliputi konflik sosial antarkelompokatau antar komunitas masyarakat, dan teror

Manajemen bencana adalah suatu proses dinamis, berlanjut dan terpadu untuk meningkatkan kualitas langkah-langkah yang berhubungan dengan observasi dan analisis bencana serta pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan, peringatan dini, penanganan darurat, rehabilitasi dan rekonstruksi bencana. (Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007). Manajemen bencana menurut Nurjanah sebagai Proses dinamis tentang bekerjanya fungsi-fungsi manajemen bencana seperti planning, organizing, actuating, dan controling. Cara kerjanya meliputi pencegahan, mitigasi, dan kesiapsiagaan tanggap darurat dan pemulihan[27].

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

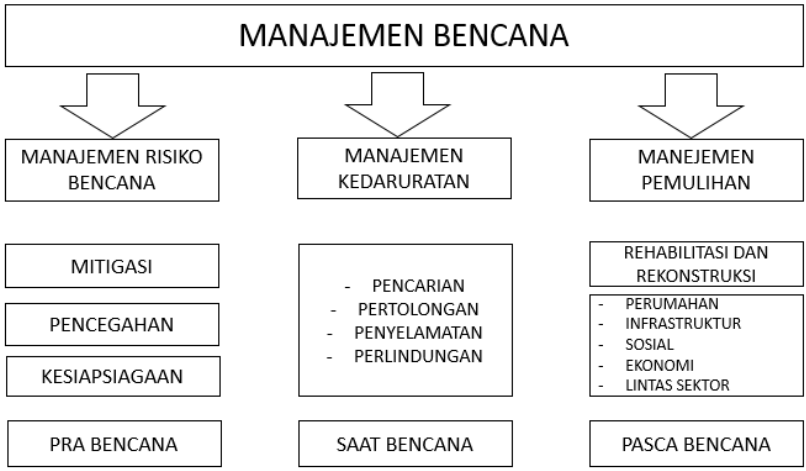
Adapun tujuan manajemen bencana secara umum adalah sebagai berikut:

1. Mencegah dan membatasi jumlah korban manusia serta kerusakan harta benda dan lingkungan hidup;
2. Menghilangkan kesengsaraan dan kesulitan dalam kehidupan dan penghidupan korban;

[27] Nurjanah, Op.Cit 42

3. Mengembalikan korban bencana dari daerah penampungan/ pengungsian ke daerah asal bila memungkinkan atau merelokasi ke daerah baru yang layak huni dan aman;
4. Mengembalikan fungsi fasilitas umum utama, seperti komunikasi/ transportasi, air minum, listrik, dan telepon, termasuk mengembalikan kehidupan ekonomi dan sosial daerah yang terkena bencana;
5. Mengurangi kerusakan dan kerugian lebih lanjut;
6. Meletakkan dasar-dasar yang diperlukan guna pelaksanaan kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi dalam konteks pembangunan.

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



Sumber: UU Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana

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

a. Pencegahan (prevention)

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

b. Mitigasi Bencana (Mitigation)

Mitigasi adalah serangkaian upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana. Kegiatan mitigasi dapat dilakukan melalui a) pelaksanaan penataan ruang; b) pengaturan pembangunan, pembangunan infrastruktur, tata bangunan; dan c) penyelenggaraan pendidikan, penyuluhan, dan pelatihan baik secara konvensional maupun modern (UU Nomor 24 Tahun 2007 Pasal 47 ayat 2 tentang Penanggulangan Bencana)[28].

c. Kesiapsiagaan (Preparedness)

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

a) penyusunan dan uji coba rencana penanggulangan kedaruratan bencana;
b) pengorganisasian, pemasangan, dan pengujian sistem peringatan dini;
c) penyediaan dan penyiapan barang pasokan pemenuhan kebutuhan dasar;
d) pengorganisasian, penyuluhan, pelatihan, dan gladi tentang mekanisme tanggap darurat;

[28] Rijanta, dkk. Modal Sosial dalam Manajemen Bencana. 2014. UGM. Hlm. 38

e) penyiapan lokasi evakuasi; f) penyusunan data akurat, informasi, dan pemutakhiran prosedur tentang tanggap darurat bencana; dan

f) penyediaan dan penyiapan bahan, barang, dan peralatan untuk pemenuhan pemulihan prasaranadan sarana.

d. Peringatan Dini (Early Warning)

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

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

a. Tanggap Darurat (response)

Tanggap darurat adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan dengan segera pada saat kejadian bencana untuk menangani dampak buruk yang ditimbulkan yang meliputi kegiatan penyelamatan dan evakuasi korban, harta benda, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan, pengurusan pengungsi, penyelamatan, serta pemulihan prasarana dan sarana. Beberapa aktivitas yang dilakukan pada tahapan tanggap darurat antara lain:

a) Pengkajian yang dan tepat terhadap lokasi, kerusakan, dan sumberdaya;

b) Penentuan status keadaan darurat bencana;

c) Penyelamatan dan evakuasi masyarakat terkena bencana;

d) Pemenuhan kebutuhan dasar;

e) Perlindungan terhadap kelompok rentan; dan

f) Pemulihan dengan segera prasaran dan sarana vital (uu nomor 24 tahun 2007 pasal 48 tentang penaanggulangan bencana).

b. Bantuan Darurat (relief)

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

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

a. Pemulihan (recovery)

Pemulihan adalah serangkaian kegiatan untuk mengembalikan kondisi masyarakat dan lingkungan hidup yang terkena bencana dengan memfungsikan kembali kelembagaan, prasarana, dan sarana dengan melakukan upaya rehabilitasi. Beberapa kegiatan yang terkait dengan pemulihan adalah:

a) Perbaikan lingkungan daerah bencana;

b) Perbaikan prasarana dan sarana umum;

c) Pemberian bantuan perbaikan rumah masyarakat;

d) Pemulihan sosial psikologis;

e) Pelayanan kesehatan;

f) Rekonsiliasi dan resolusi konflik;

g) Pemulihan sosial ekonomi budaya, dan

h) Pemulihan fungsi pelayanan publik.

b. Rehabilitasi (rehabilitation)

Rehabilitasi adalah perbaikan dan pemulihan semua aspek pelayanan publik atau masyarakat sampai tingkat yang memadai pada wilayah pasca bencana dengan sasaran utama untuk normalisasi atau berjalannya secara wajar semua aspek pemerintahan dan kehidupan masyarakat pada wilayah pascabencana. Rehabilitasi dilakukan melalui kegiatan: perbaikan

lingkungan daerah bencana, perbaikan prasarana dan sarana umum, pemberian bantuan perbaikan rumah masyarakat, pemulihan sosial psikologis, pelayanan kesehatan, rekonsiliasi dan resolusi konflik, pemulihan sosial ekonomi budaya, pemulihan keamanan dan ketertiban, pemulihan fungsi pemerintahan, dan pemulihan fungsi pelayanan publik.

c. Rekonstruksi (reconstruction)

Rekonstruksi adalah perumusan kebijakan dan usaha serta langkah-langkah nyata yang terencana baik, konsisten dan berkelanjutan untuk membangun kembali secara permanen semua prasarana, sarana dan sistem kelembagaan, baik di tingkat pemerintahan maupun masyarakat, dengan sasaran utama tumbuh berkembangnya kegiatan perekonomian, sosial dan budaya, tegaknya hukum dan ketertiban, dan bangkitnya peran dan partisipasi masyarakat sipil dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat di wilayah pasca bencana. Lingkup pelaksanaan rekonstruksi terdiri atas program rekonstruksi fisik dan program rekonstruksi non fisik.[29]

Dengan melihat manajemen bencana sebagai sebuah kepentingan masyarakat kita berharap berkurangnya korban nyawa dan kerugian harta benda. Dan yang terpenting dari manajemen bencana ini adalah adanya suatu langkah konkrit dalam mengendalikan bencana sehingga korban yang tidak kita harapan dapat terselamatkan dengan cepat dan tepat dan upaya untuk pemulihan pasca bencana dapat dilakukan dengan secepatnya. Pengendalian itu dimulai dengan membangun kesadaran kritis masyarakat dan pemerintah atas masalah bencana alam, menciptakan proses perbaikan total atas pengelolaan bencana, penegasan untuk lahirnya kebijakan lokal yang bertumpu pada kearifan lokal yang berbentuk peraturan nagari dan peraturan daerah atas menejemen bencana.

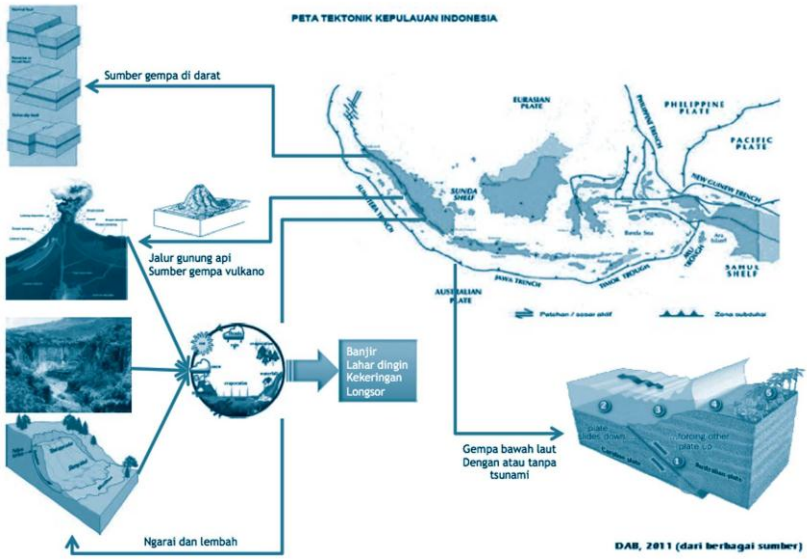
[29] Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 ayat 1 pasal 10 dan pasal 11 tentang Penanggulangan Bencana.

Yang tak kalah pentingnya dalam manajemen bencana ini adalah sosialisasi kehatian-hatian terutama pada daerah rawan bencana.

C. Proses Manajemen Risiko Dan Manajemen Risiko Bencana.

Secara geografis Indonesia merupakan kepulauan yang terletak pada pertemuan empat lempeng tektonik, yaitu lempeng Benua Asia, Benua Australia, lempeng Samudra Hindia dan lempeng Samudra Pasifik. Pada bagian selatan dan timur Indonesia terdapat sabuk vulkanik (*volcanic arc*) yang memanjang dari pulau Sumatra-Jawa-Nusa TenggaraSulawesi yang sisinya berupa pegunungan vulkanik tua dan dataran rendah yang didominasi rawa-rawa. Kondisi tersebut berpotensi sekaligus rawan bencana letusan gunung berapi gempa bumi, sunami, banjir dan tanah longsor. Data menunjukkan bahwa Indonesia merupakan salah satu negara yang memiliki tingkat kegempaan yang tinggi di dunia, lebih dari 10 kali tingkat kegempaan di Amerika Serikat.

Selain itu wilayah Indonesia terletak di daerah iklim tropis dengan dua musim, yaitu panas dan hujan dengan ciri adanya perubahan cuaca, suhu dan arah angin yang cukup ekstrim. Kondisi iklim digabungkan dengan kondisi topografi permukaan dan batuan yang relatif beragam mampu menghasilkan kondisi tanah yang subur. Namun disis lain, berpotensi menimbulkan akibat buruk, seperti bencana hidrometeorologi (banjir, tanah longsor, kebakaran hutan, dan kekeringan). Seiring dengan perkembangan jaman, kerusakan lingkungan hidup cenderung parah dan memicu meningkatnya intensitas ancaman.



Bencana alam adalah suatu peristiwa alam yang mengakibatkan dampak besar bagi populasi manusia. Peristiwa alam dapat berupa banjir, letusan gunung berapi, gempa bumi, tsunami, tanah longsor, badai salju, kekeringan, hujan es, gelombang panas, hurikan, badai tropis, taifun, tornado, kebakaran liar dan wabah penyakit. Beberapa bencana alam terjadi tidak secara alami. Contohnya adalah kelaparan, yaitu kekurangan bahan pangan dalam jumlah besar yang disebabkan oleh kombinasi faktor manusia dan alam. Dua jenis bencana alam yang diakibatkan dari luar angkasa jarang mempengaruhi manusia, seperti asteroid dan badai matahari.

Berikut ini adalah jenis bencana, baik bencana alam maupun non alam berikut karakteristik dan permasalahannya. Setiap jenis bencana memiliki karakteristik dan sangat berkaitan erat dengan masalah yang dapat diakibatkannya. Dengan mengenal karakteristik setiap ancaman, kita dapat mengetahui perilaku ancaman tersebut dan menyusun langkahlangkah pencegahan, mitigasi dan kesiapsiagaan termasuk dalam penyusunan rencana operasional saat terjadi bencana.

Karakteristik Bencana, Bencana secara istilah dibedakan berdasar karakteristik fisik utama:

1. Penyebab: Alam atau ulah manusia.
2. Frekuensi: Berapa sering terjadinya
3. Durasi: Beberapa durasinya terbatas, seperti pada ledakan, sedang lainnya mungkin lebih lama seperti banjir dan epidemi.
4. Kecepatan onset: Bisa muncul mendadak hingga sedikit atau tidak ada pemberitahuan yang bisa diberikan, atau bertahap seperti pada banjir (keculi banjir bandang), memungkinkan cukup waktu untuk pemberitahuan dan mungkin tindakan pencegahan atau peringanan. Ini mungkin berulang dalam periode waktu tertentu, seperti pada gempa bumi.
5. Luasnya dampak: Bisa terbatas dan mengenai hanya area tertentu atau kelompok masyarakat tertentu, atau menyeluruh mengenai masyarakat luas mengakibatkan kerusakan merata pelayanan dan fasilitas.
6. Potensi merusak: Kemampuan penyebab bencana untuk menimbulkan tingkat kerusakan tertentu (berat, sedang atau ringan) serta jenis (cedera manusia atau kerusakan harta benda) dari kerusakan.

Geografi Bencana, Area geografik yang nyata sehubungan dengan bencana dikatakan sebagai area kerusakan, area dimana bencana menyerang. Dibagi:

1. Area kerusakan total: Dimana bencana paling merusak.
2. Area kerusakan tepi: Walau dampak bencana dirasakan, kerusakan dan atau cedera nyata lebih ringan dibanding area kerusakan total.
3. Area penyaring: Area dekat area kerusakan dari mana bantuan dimulai secara segera dan spontan.
4. Area bantuan terorganisir: Area darimana bantuan yang lebih resmi diberikan secara selektif. Area ini

mungkin meluas hingga mencakup bantuan masyarakat, regional, nasional dan internasional.

Berdasar tingkat respons, bencana diklasifikasikan menjadi tiga tingkat (ACEP):

1. Tingkat 1: Sistem pengelolaan respons terhadap bencana lokal mampu bereaksi secara efektif dan dapat mancakup kerusakan atau penderitaan.
2. Tingkat 2: Sebagai tambahan terhadap respons lokal, dukungan diberikan oleh sumber regional atau masyarakat atau negara sekitar.
3. Tingkat 3: Melampaui kemampuan sumber lokal atau regional dan diperlukan bantuan internasional.

Bencana bisa menimbulkan kerusakan masyarakat dan sumber daya yang diperlukan untuk menghadapinya. encana menyebabkan masalah pemulihan dan perbaikan jangka panjang. Bisa melampaui kemampuan masyarakat beserta sumber daya dan atau fasilitasnya. Bencana menyebabkan kematian, cedera dan kecacadan. Pengelolaan Risiko Bencana, Pikirkan bahwa masyarakat dan lingkungannya adalah terancam terhadap bencana dan bagaimana kesanggupan masing-masing melawan akibat dari kerusakan oleh bencana.

1. Risiko (risk): Kemungkinan akan kehilangan yang bisa terjadi sebagai akibat kejadian buruk, dengan akibat kedaruratan dan keterancaman.
2. Bahaya (hazard): Potensi akan terjadinya kejadian alam atau ulah manusia dengan akibat negatif.
3. Keterancaman (vulnerability): Akibat yang timbul dimana struktur masyarakat, pelayanan dan lingkungan sering rusak atau hancur akibat dampak kedaruratan.

Kombinasi mudahnya terpengaruh (susceptibility) dan daya bertahan (resilience). Resilience adalah bagaimana masyarakat mampu bertahan terhadap kehilangan, dan susceptibility adalah derajat mudahnya terpengaruh terhadap risiko. Dengan kata lain, ketika

menentukan keterancaman masyarakat atas dampak kedaruratan, penting untuk memastikan kemampuan masyarakat beserta lingkungannya untuk mengantisipasi, mengatasi dan pulih dari bencana. Jadi dikatakan sangat terancam bila dalam menghadapi dampak keadaan bahaya hanya mempunyai kemampuan terbatas dalam menghadapi kehilangan dan kerusakan, dan sebaliknya bila kurang pengalaman menghadapi dampak keadaan bahaya namun mampu menghadapi kehilangan dan kerusakan, dikatakan tidak terlalu terancam terhadap bencana dan kegawatdaruratan.

1. High susceptibility + low resilience = high level of vulnerability.
2. High exposure to risk + limited ability to sustain loss = high vulnerability.
3. Low susceptibility + high resilience = low degree of vulnerability.
4. Ability to sustain loss + low degree of exposure = low vulnerability.

D. Pengertian-pengertian Bencana

1. Bencana **(**disaster) adalah suatu gangguan serius terhadap keberfungsian suatu komunitas atau masyarakat yang mengakibatkan kerugian manusia, materi, ekonomi, atau lingkungan yang meluas yang melampaui kemampuan komunitas atau masyarakat yang terkena dampak untuk mengatasi dengan menggunakan sumberdaya mereka sendiri (ISDR, 2004 dalam MPBI, 2007). Bencana dapat dibedakan menjadi dua yaitu bencana oleh faktor alam (natural disaster) seperti letusan gunungapi, banjir, gempa, tsunami, badai, longsor, dan bencana oleh faktor non alam ataupun factor manusia (man-made disaster) seperti konflik sosial dan kegagalan teknologi.
2. Bahaya (hazard) adalah suatu fenomena fisik, fenomena, atau aktivitas manusia yang berpotensi merusak, yang bisa menyebabkan hilangnya nyawa atau cidera, kerusakan harta-benda, gangguan sosial

dan ekonomi atau kerusakan lingkungan (ISDR, 2004 dalam MPBI, 2007) atau peristiwa kejadian potensial yang merupakan ancaman terhadap kesehatan, keamanan, atau kesejahteraan masyarakat atau fungsi ekonomi masyarakat atau kesatuan organisasi pemerintah yang selalu luas (Lundgreen, 1986).

3. Kerentanan (*vulnerability*) adalah kondisi-kondisi yang ditentukan oleh faktor-faktor atau proses-proses fisik, sosial, ekonomi, dan lingkungan yang meningkatkan kecenderungan (*susceptibility*) sebuah komunitas terhadap dampak bahaya (ISDR, 2004 dalam MPBI, 2007). Kerentanan lebih menekankan aspek manusia di tingkat komunitas yang langsung berhadapan dengan ancaman (bahaya) sehingga kerentanan menjadi faktor utama dalam suatu tatanan sosial yang memiliki risiko bencana lebih tinggi apabila tidak di dukung oleh kemampuan (capacity) seperti kurangnya pendidikan dan pengetahuan, kemiskinan, kondisi sosial, dan kelompok rentan yang meliputi lansia, balita, ibu hamil dan cacat fisik atau mental. Kapasitas (*capacity*) adalah suatu kombinasi semua kekuatan dan sumberdaya yang tersedia di dalam sebuah komunitas, masyarakat atau lembaga yang dapat mengurangi tingkat risiko atau dampak suatu bencana (ISDR, 2004 dalam MPBI, 2007).
4. Risiko (risk) adalah probabilitas timbulnya konsekuensi yang merusak atau kerugian yang sudah diperkirakan (hilangnya nyawa, cederanya orang-orang, terganggunya harta benda, penghidupan dan aktivitas ekonomi, atau rusaknya lingkungan) yang diakibatkan oleh adanya interaksi antara bahaya yang ditimbulkan alam atau diakibatkan manusia serta kondisi yang rentan (ISDR, 2004 dalam MPBI, 2007). Pengkajian/analisis risiko (risk assessment/analysis) adalah suatu metodologi untuk menentukan sifat dan cakupan risiko dengan melakukan analisis terhadap potensi bahaya dan mengevaluasi kondisi-kondisi kerentanan yang ada dan dapat menimbulkan suatu ancaman atau

kerugian bagi penduduk, harta benda, penghidupan, dan lingkungan tempat tinggal (ISDR, 2004 dalam MPBI, 2007).

BAB V
PENGELOLAAN MANAJEMEN BENCANA TERPADU

A. Manajemen Bencana Terpadu.

Pengelolaan bencana terpadu merupakan penanganan integral yang mengarahkan semua stakeholders dari pengelolaan bencana sub-sektor ke sektor silang. Secara lebih spesifik pengelolaan bencana terpadu (khususnya yang terkait dengan daya rusak air) didefinisikan sebagai suatu proses yang mempromosikan koordinasi pengembangan dan pengelolaan bencana serta pengelolaan aspek lainnya yang terkait langsung maupun tidak langsung dalam rangka mengoptimalkan resultan kepentingan ekonomi dan kesejahteraan sosial khususnya dalam kenyamanan dan keamanan terhadap bencana dalam sikap yang cocok/tepat tanpa mengganggu kestabilan dari ekosistem-ekosistem penting[30]

Pengelolaan bencana terpadu dikelompokkan dalam tiga elemen penting, yaitu: the enabling environment, peran-peran institusi (*institutional role*), dan alat-alat manajemen (management instrument). Uraian masing-

[30] Global Water Partnership (GWP), Integrated Water Resources Management, (Stockholm, Sweden: GWP Box, 2001)

masing elemen dalam Pengelolaan Bencana Terpadu dipaparkan sebagai berikut:

1. Enabling Environment

+6+Enabling Environment diterje+mahkan sebagai suatu pengkondisian yang mungkin terjadi. Dalam hal pengelolaan bencana maka pengertiannya adalah hal-hal utama atau substansi-substansi pokok yang membuat pengelolaan dilakukan dengan cara-cara, strategi dan langkah-langkah ideal yang tepat sehinggga tercapai tujuan pengelolaan bencana yang optimal. Menurut Global Water Partnership (GWP) 29 terdapat tiga hal substansi/prinsip dalam pengkondisian itu, yaitu:[31] kebijakan, kerangka kerja legislatif, dan finansial.

Beberapa UU yang terkait dengan pengelolaan bencana sudah banyak dibuat diantaranya : UU RI No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup; UU RI No. 4 Tahun 1992 tentang Perumahan & Pemukiman; UU RI No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan; UU RI No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; UU RI No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah; UU RI No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang; dan UU tentang air yang baru yaitu UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air sebagai pengganti dari UU No. 11 Tahun 1974 tentang pengaiaran.

2. Peran Institusi

Seperti sudah disebutkan bahwa pengelolaan bencana adalah kompleks dan saling ketergantungannya sangat tinggi, maka dalam kelembagaan perlu dibuat organisasi lintas batas, baik secara nasional, propinsi maupun kabupaten kota. Institusi nasional resmi dan legal yang menangani pengelolaan bencana, sampai saat ini adalah Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana Dan Penanganan Pengungsi disingkat Bakornas PBP. Institusi ini dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden RI No. 3 tahun 2001 Tentang Badan Koordinasi

[31] Ibid

Nasional Penanggulangan bencana dan Penanganan Pengungsi dan Keputusan Presiden RI No. 111 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden No. 3 Tahun 2001.

Berdasarkan Keppres No 3/2001 dan Keppres No 111/2001, di tingkat nasional dibentuk Badan Koordinasi Nasional (Bakornas) Penanggulangan Bencana dan Pengungsi, di tingkat provinsi dibentuk Satuan Koordinasi Pelaksanaan (Satkorlak), dan di tingkat kabupaten dibentuk Satuan Pelaksana (Satlak). Ditingkat nasional badan ini diketuai oleh Wakil Presiden, di provinsi oleh gubernur, dan di kabupaten oleh bupati. Struktur Bakornas sampai Satlak diisi para pejabat pemerintahan. Sekretariat SATKORLAK PBP dan SATLAK PBP adalah unsur fungsi SATKORLAK PBP/SATLAK PBP yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur/ Bupati/ Walikota. Satuan Tugas Penanggulangan Bencana Dan Penanganan Pengungsi yang selanjutnya disebut SATGANA PBP yaitu wadah yang menghimpun unsur-unsur operasi Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi di lapangan yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Ketua SATLAK PBP.

3. Alat-alat Manajemen atau Instrumen-Instrumen

Pengelolaan Instrumen-instrumen pengelolaan bencana meliputi:

1) analisis Penilaian Bencana.,
2) Perancangan dan Pengelolaan Bencana Terpadu,
3) Instrumen Perubahan Sosial,
4) Resolusi konflik,
5) Pengendalian Perencanaan Tata Guna Lahan dan Perlindungan Alam, dan
6) Pengalihan dan Pengelolaan data dan Informasi.

Aspek sosial merupakan salah satu aspek penting dalam pengelolaan bencana terpadu karena aspek ini menyangkut SDM yang dinamis dalam menjalankan

kehidupan dan penghidupannya. Perubahan sosial hamper selalu terjadi tatkala bencana terjadi baik secara kuantitas maupun kualitas. Oleh sebab itu pengelolaan bencana harus dipandang sebagai suatu aktifitas menyeluruh yang pada hakekatnya adalah dari masyarakat, oleh masyarakat dan untuk masyarakat dalam mewujudkan suatu kehidupan yang aman dan nyaman. Yang perlu diperhatikan adalah wi-win solution bagi semua pihak yang terlibat. Penguasaan komunikasi, integrasi dan pemahaman dalam percakapan dan bahasa, dari budaya yang satu ke budaya yang lain menjadi faktor sangat penting untuk pengelolaan bencana.

B. Paradigma Penanggulangan Bencana.

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

1. Pandangan Konvensional

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

2. Pandangan Ilmu Pengetahuan Alam

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

semua bencana adalah peristiwa alamiah yang tidak memperhitungkan manusia sebagai penyebab terjadinya bencana.

3. Pandangan Ilmu Terapan

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

4. Pandangan Progresif

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

5. Pandangan Ilmu Sosial

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

6. Pandangan Holistik

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

bencana. Risiko bencana akan berubah menjadi bencana, jika ada pemicu kejadian.

Selain berkembang pandangan tentang bencana, juga berkembang paradigma tentang tindakan/cara untuk menanggulangi bencana, yakni:[32]

1. Paradigma Bantuan Darurat

Paradigma ini berkaitan dengan pandangan konvensional yang menyatakan bahwa bencana itu takdir ilahi sehingga masyarakat dipandang sebagai korban dan penerima bantuan. Paradigma ini memfokuskan pada saat kejadian bencana melalui pemberian bantuan darurat (relief) berupa evakuasi/pertolongan korban, bantuan pangan, penampungan, dan layanan kesehatan. Tujuan utamanya adalah untuk meringankan penderitaan korban, mencegah meluasnya kerusakan dan segera mempercepat pemulihan.

2. Paradigma Mitigasi

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

3. Paradigma Pembangunan

Paradigma ini memfokuskan pada faktor penyebab dan proses terjadinya kerentanan masyarakat terhadap bencana. Tujuan utamanya adalah untuk meningkatkan kemampuan masyarakat di berbagai aspek non-strukturalmisalnya pengentasan kemiskinan,

[32] Nurjanah dkk Manajemen Bencana. Op. Cit 40

peningkatan kualitas hidup, pemilikan lahan, akses terhadap modal, dan inovasi teknologi.

4. Paradigma Pengurangan Risiko

Paradigma ini memfokuskan pada analisis risiko bencana, ancaman, kerentanan dan kemampuan masyarakat. Tujuan utamanya adalah untuk meningkatkan kemampuan dalam rangka mengelola dan mengurangi risiko dan juga mengurangi terjadinya bencana. Hal ini dilakukan secara bersama-sama oleh semua pihak (stakeholder) melalui pemberdayaan masyarakat.

C. Evaluasi Risiko Bencana

1. Resiko Bencana; Konstruksi antara Ancaman, Kerentanan dan Kapasitas

Untuk mengetahui kapan bencana alam akan terjadi merupakan pekerjaan yang sulit. Hal ini dikarenakan bencana alam dapat terjadi secara tiba-tiba di mana pun dan kapan pun. Oleh karena itu, penting dilakukan pemantauan resiko bencana dan sistem peringatan dini (early warning system) yang berfungsi sebagai "alarm" darurat sewaktu-waktu bencana alam datang secara tidak terduga. Untuk itu, penting dilakukan usaha pengurangan resiko bencana dengan melibatkan anak usia sekolah agar pada situasi bencana, anak-anak memahami terhadap apa yang harus dilakukan.

Kejadian bencana di Indonesia terus meningkat sepanjang tahun. Ini membuktikan bahwa Indonesia merupakan negara yang rapuh dalam menghadapi ancaman bencana. Karena itu, Indonesia disebut sebagai "super market" bencana. Istilah ini menunjukkan kondisi Indonesia rentan terhadap bencana. Keterpautan kemampuan dalam mengenali karakteristik bahaya membuat besara resiko yang mengena pada situasi bencana juga akan berbeda. Semakin mampu untuk mengenali dan memahami fenomena bahaya itu dengan baik, maka manusia akan semakin dapat mensikapinya

dengan lebih baik. Sikap dan tanggap yang didasarkan atas pengenalan dan pemahaman yang baik akan dapat memperkecil resiko bencana. Kehancuran dahsyat yang terjadi akibat gempa dan Tsunami yang tejadi di Aceh dan Sumatera Utara, serta Daerah Istimewa Yogyakarta dan Jawa Tengah, juga memunculkan kebingungan bagaimana harus mensikapinya; hiruk pikuk di Alor dan Palu saat terjadi gempa menunjukkan betapa bangsa Indonesia belum mampu menghadapi ancaman bahaya yang terus datang bertubi-tubi.

Sesuai UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, ancaman bencana ialah suatu kejadian atau peristiwa yang bisa menimbulkan bencana. Ancaman bencana merupakan suatu peristiwa besar yang jarang terjadi, dalam lingkungan alam atau lingkungan binaan, yang mempengaruhi kehidupan, harta atau kegiatan manusia, sedemikian rupa sehingga dapat menimbulkan bencana. Hal lain yang dapat dikategorikan sebagai ancaman benacana adalah suatu fenomena alam atau buatan manusia yang dapat menimbulkan kerugian fisik dan ekonomi atau mengancam jiwa manusia dan kesejahteraannya, bila terjadi di suatu lingkungan permukiman, kegiatan budi daya atau industri.

Disaster risk bisa diartikan sebagai besarnya kerugian yang mungkin terjadi (kehilangan nyawa, cedera, kerusakan harta dan gangguan terhadap kegiatan ekonomi) yang disebabkan oleh suatu fenomena tertentu[33]

Resiko bencana bergantung kepada besarnya kemungkinan kejadian-kejadian tertentu dan besarnya kerugian yang diakibatkan oleh masing-masing keadian tersebut. Adapun kerentanan adalah seberapa besar suatu masyarakat, bangunan, pelayanan atau suatu

[33] Pribadi, Krisna S, Konsep Pengelolaan Bencana, Makalah TOT Pengelolaan Resiko Bencana Berbasis Pesantren Nahdlatul Ulama, Pusat Mitigasi Bencana ITB Bandung, 2007, hlm. 3

daerah akan mendapat kerusakan atau terganggu oleh dampak suatu bahaya tertentu, bergantung kepada kondisinya, jenis konstruksi dan kedekatannya kepada suatu daerah yang berbahaya atau rawan bencana. Faktor-faktor yang dapat menyebabkan kerentanan adalah:

1. Institusi lokal yang lemah dalam membuat kebijakan dan peraturan serta penegakan kebijakan tersebut, terutama terkait dengan penanggulangan bencana dan upaya pengurangan resiko bencana, termasuk di dalamnya adalah lemahnya aparat penegak hukum.
2. Kurangnya penyebaran informasi mengenai kebencanaan, baik melalui penyuluhan, pelatihan serta keahlian khusus yang diperlukan dalam upaya-upaya pengurangan resiko bencana.
3. Penduduk terkait dengan pertumbuhan penduduk yang sangat cepat.

Fakta di tanah air menunjukkan kerentanan cukup tinggi dari masyarakat, infrastruktur serta elemen-elemen di dalam kota/kawasan yang beresiko bencana. Karena kurangnya pemahaman tentang bahaya, masyarakat mengalami kerentanan terhadap bencana. Bangunan di bantaran sungai, bangunan tepat di lereng tempat mengalirnya lahar gunung berapi, bangunan di tepi pantai, bangunan yang permanen dan tidak tahan gempa dan lain-lain merupakan gambaran dari kerentanan suatu keadaan lingkungan. Dari penjabaran di atas dapat disimpulkan bahwa resiko bencana dapat diartikan sebagai tingkat kemungkinan bahaya bencana (hazard) ditambah dengan kondisi kerentanan (vulnerability) masyarakat.

Jika dirumuskan akan berbunyi sebagai berikut:

Resiko Bencana = Ancaman Bencana (hazard) x Kerentanan (vulnerability) Hal lain yang perlu dikaji adalah kapasitas. Kapasitas dapat dimaknai sebagai kemampuan masyarakat dalam menghadapi bencana. Misalnya pengetahuan rendah, maka kapastitasnya rendah, contohnya, tidak tahu kalau di dekat rumahnya

terdapat ancaman tanah longsor, tidak tahu kalau membangun di bantaran kali dapat menyebabkan banjir, tidak tahu kalau mengikis tebing untuk diambil tanahnya dapat menyebabkan longsor, tidak tahu kalau menebang pohon tanpa mengganti dengan pohon baru dapat menyebabkan banjir dan tanah longsong, tidak memiliki keterampilan bagaimana membuat rumah tahan gempa, tidak memiliki keterampilan bagaimana mengevakuasi ketika terjadi gempa, tidak memiliki keterampilan bagaimana menyelamatkan diri dan orang lain ketika terjadi bencana, dan lain sebagainya.

2. Pengurangan Resiko Bencana (PRB)

Menurut United Nations-International Strategy for Disaster Reduction (UN-ISDR), PRB merupakan usaha sadar dan terencana dalam proses pembelajaran untuk memberdayakan peserta didik dalam upaya untuk pengurangan resiko bencana dan membangun budaya budaya aman serta tangguh terhadap bencana[34]

PRB direalisasikan dengan mengembangkan motivasi, keterampilan, dan pengetahuan agar dapat bertindak dan mengambil bagian dari upaya untuk pengurangan resiko bencana. Pengurangan resiko bencana yang berkaitan dengan pendidikan, perlu menjadi program prioritas dalam sektor pendidikan yang diwujudkan dalam pendidikan pengurangan resiko di sekolah/madrasah.

PRB merupakan sebuah proses pembelajaran bersama yang bersifat interaktif di tengah masyarakat dan lembaga-lembaga yang ada. Cakupan PRB lebih luas daripada pendidikan formal di sekolah dan universitas. Termasuk di dalamnya adalah pengakuan dan penggunaan kearifan lokal dan pengetahuan lokal bagi

[34] Ariantoni, dkk, Modul Pelatihan: Pengintegrasian Pengurangan Resiko Bencana (PRB) Ke dalam Sistem Pendidikan (Jakarta: Pusat Kurikulum Badan Penelitian dan Pengembangan Kementeriam Pendidikan Nasional, 2009), hlm. 28.

perlindungan terhadap bencana. Berdasarkan definisi yang dikeluarkan UN-ISDR tersebut, tampak jelas mengenai bagaimana proses pembelajaran pendidikan pengurangan resiko bencana harus dilakukan, mencakup luasnya cakupan materi dari pendidikan PRB.

Konsep PRB berbasis Pendidikan adalah proses memasukkan berbagai pertimbangan PRB ke dalam kurikulum pendidikan meliputi perluasan kerja dan hasil dari; kebijakan, kerangka, strategi, perencanaan, pembelajaran pada peserta didik; atau pun menyusun dan mengembangkan kegiatan-kegiatan pencegahan, mitigasi bencana dan kesiapsiagaan bencana dalam kurikulum pendidikan. Tujuan pendidikan untuk pengurangan resiko bencana antara lain mencakup:[35]

a. Menumbuhkembangkan nilai dan sikap kemanusiaan,
b. Menumbuhkembangkan sikap dan kepedulian terhadap resiko bencana,
c. Mengembangkan pemahaman tentang resiko bencana, pemahaman tentang kerentanan sosial, pemahaman tentang kerentanan fisik, serta kerentanan perilaku dan motivasi,
d. Meningkatkan pengetahuan dan ketrampilan untuk pencegahan dan pengurangan resiko bencana, pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan yang bertanggungjawab dan adaptasi terhadap resiko bencana,
e. Mengembangkan upaya untuk pengurangan resiko bencana diatas, baik secara individu maupun kolektif,
f. Meningkatkan pengetahuan dan keterampilan siaga bencana,

---

[35] Direktorat Jenderal Manajemen Pendidikan Dasar dan Menengah Strategi Pengarusutamaan pengurangan Resiko Bencana di Sekolah, (Jakarta: Kementerian Pendidikan Nasional, 2010, hlm. 14-15.

g. Meningkatkan kemampuan tangga darurat bencana, dan (h) mengembangkan kesiapan untuk mendukung pembangunan kembali komunitas saat bencana terjadi dan mengurangi dampak yang disebabkan karena terjadinya bencana, serta

h. Meningkatkan kemampuan untuk beradaptasi dengan perubahan besar dan mendadak.

Indonesia sebagai negara anggota perserikatan bangsa-bangsa dan aktif dalam berbagai kancah Internasional, mengikuti dan mengadopsi konsep PRB yang berlaku di dunia internasional. Selain itu, Indonesia juga terikat dengan The Hyogo Framework for Action (HFA). HFA berisi tiga tujuan strategi dan lima prioritas kegiatan untuk periode Tiga tujuan strategi adalah sebagai berikut:

a. Integrasi yang lebih efektif pengurangan resiko bencana ke dalamkebijakan pembangunan secara berkelanjutan, perencanaan dan penyusunan program pada semua jenjang dengan secara khusus memberikan penekanan pada pencegahan bencana, mitigasi, kesiapsiagaan dan pengurangan kerentanan.

b. Pengembangan dan penguatan kelembagaan, mekanisme, dan kapasitas pada semua tingkat secara lebih khusus pada tingkat masyarakat, yang dapat secara sistematis memberi sumbangan terhadap pembangunan ketangguhan dalam menghadapi bahaya.

c. Kerjasama sistematis dari pendekatan pengurangan resiko bencana ke dalam rencana dan pelaksanaan program tanggap darurat, respon dan program pemulihan di dalam proses rekonstruksi dari masyarakat yang terkena bencana.

Sedangkan lima prioritas kegiatan *The Hyogo Framework for Action* (HFA) meliputi:

a. Memastikan bahwa pengurangan resiko bencana (PRB) ditempatkan sebagai prioritas nasional dan lokal dengan dasar institusional yang kuat dalam pelaksanaannya.

b. Mengidentifikasi, mengevaluasi dan memonitor resiko-resiko bencana dan meningkatkan pemanfaatan peringatan dini.

c. Menggunakan pengetahuan, inovasi, dan pendidikan untuk membangun suatu budaya aman dan ketahanan pada semua tingkatan.

d. Mengurangi faktor-faktor resiko dasar, dan

e. Memperkuat kesiapsiagaan terhadap bencana dengan respon yang efektif pada semua tingkatan. Memperkuat kapasitas-kapasitas pada tingkat komunitas untuk mengurangi resiko bencana pada tingkat lokal, dimana individu dan komunitas memobilisir sumber daya local untuk upaya mengurangi kerentanan terhadap bahaya.

PRB merupakan implementasi dari Undang-Undang Penanggulangan Bencana, yang mecakup tiga tahap penanggulangan bencana, yaitu:[36]

a. Sebelum (pra) bencana,

b. Saat terjadi bencana, dan

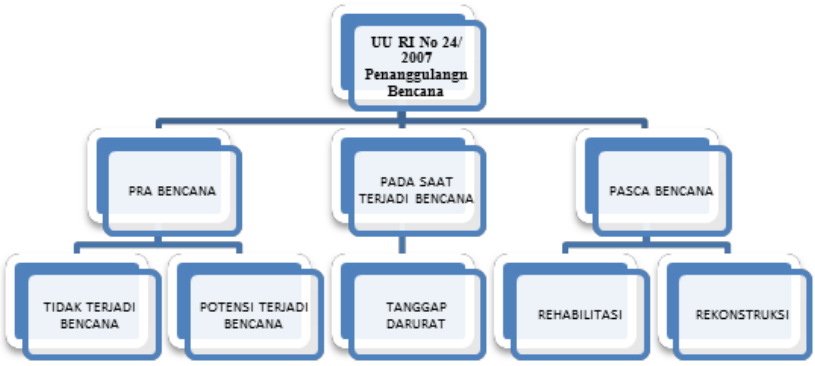
c. Sesudah (pasca) kejadian bencana

Siklus ini dapat dijelaskan dalam skema penanggulangan Resiko Bencana berikut ini:[37]

---

[36] Direktorat Jendral Manajemen Pendidikan Dasar dan Menengah, Strategi Pengarustumaan Pengurangan Resiko Bencana Di Sekolah, (Jakarta: - 2010), h. 13-17.

[37] Ditjen Mandikdasmen, Naskah Policy Paper Pengarusutaman Pengurangan Resiko Bencana, (Jakarta, - ,2009).



D. Indeks Risiko Bencana

Secara geologis, Indonesia berada pada pertemuan empat lempeng utama yaitu Eurasia, Indo Australia, Filipina, dan Pasifik yang menjadikan Indonesia rawan bencana gempa bumi, tsunami, dan letusan gunung api. Di sisi lain, kondisi geografis Indonesia yang berada di daerah tropis dan pada pertemuan dua samudera dan dua benua membuat wilayah ini rawan akan bencana banjir, tanah longsor, banjir bandang, cuaca ekstrim, gelombang ekstrim dan abrasi, dan kekeringan yang juga dapat memicu kebakaran hutan dan lahan.

Melihat kondisi tersebut, perlu dilakukan upaya-upaya pengelolaan risiko bencana untuk mengurangi kerugian akibat bencana seminimal mungkin. Upaya pengelolaan risiko bencana ini didasari dengan pemahaman risiko bencana yang ada yang diperoleh melalui suatu kajian risiko bencana. Informasi risiko bencana tersebut kemudian dijadikan salah satu dasar dalam perumusan berbagai upaya nanggulangan bencana. Penentuan tingkat risiko bencana sudah dilakukan Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) sejak periode awal berdiri, yaitu pada tahun 2008. Pada tahun 2009, BNPB menerbitkan status kebencanaan melalui Indeks Kerawanan Bencana Indonesia yang diperbaharui dengan Indeks Rawan Bencana Indonesia pada tahun 2011.

Indeks Risiko Bencana Indonesia. Perubahan terminologi dari "rawan" menjadi "risiko" menunjukkan perubahan substansi dari penilaian dampak bencana (korban jiwa, kerusakan atau kerugian) menjadi penilaian potensi kehilangan atau kerugian (risiko). Dalam indeks risiko, tingkat kebencanaan dinilai berdasarkan komponen penyusunnya, yaitu bahaya, kerentanan, dan kapasitas pemerintah dalam menghadapi bencana. Penilaian tingkat risiko berdasarkan potensi kerugian di atas memungkinkan adanya perhitungan capaian suatu upaya pengurangan risiko bencana di suatu daerah. Risiko bencana akan mengalami penurunan atau peningkatan seiring adanya perubahan pada komponen tersebut. Oleh karena itu, program atau kegiatan yang berkaitan dengan pengurangan kerentanan atau peningkatan kapasitas dapat dilihat kontribusinya secara kuantitatif dalam bentuk penurunan indeks risiko bencana. Penilaian secara berkala terhadap indeks risiko ini dapat menjadi perangkat pemantauan dan evaluasi terhadap capaian program penanggulangan bencana pada periode tertentu

Indeks Risiko Bencana Indonesia (IRBI) ini dihitung berdasarkan rumus berikut : Di mana hazard (bahaya) dihitung berdasarkan probabilitas spasial, frekuensi dan kekuatan (magnitude) dari suatu fenomena alam seperti gempabumi, banjir, letusan gunung api, dan lainnya. Vulnerability (kerentanan) dihitung berdasarkan parameter sosial budaya, ekonomi, fisik dan lingkungan. Capacity (kapasitas) dinilai dengan menggunakan pendekatan tingkat ketahanan daerah berdasarkan tujuh prioritas yaitu:

1) Perkuatan kebijakan dan kelembagaan;
2) Pengkajian risiko dan perencanaan terpadu;
3) Pengembangan sistem informasi, diklat dan logistik;
4) Penanganan tematik kawasan rawanbencana;
5) Peningkatan efektivitas pencegahan dan mitigasi bencana;

6) Perkuatan kesiapsiagaan dan penanganan darurat bencana; dan

7) Pengembangan sistem pemulihan bencana.

Indeks risiko bencana suatu daerah dari waktu ke waktu. Tren risiko bencana diukur utamanya berdasarkan perubahan pada komponen kapasitas. Nilai kapasitas berdasarkan pengukuran Indeks Ketahanan Daerah (IKD) tahun 2021. Adapun komponen bahaya dan kerentanan mengacu kepada baseline (IRBI 2013). Indeks Risiko Bencana Indonesia pada buku ini dibatasi pada bahaya-bahaya yang ditimbulkan oleh faktor alam, yang mencakup sembilan jenis ancaman yaitu: gempabumi, tsunami, letusan gunung api, tanah longsor, banjir, cuaca ekstrim, kekeringan, kebakaran hutan dan lahan, dan gelombang ekstrim dan abrasi.

Indeks Risiko Bencana ini bertujuan untuk memberikan informasi tingkat risiko bencana tiap-tiap kabupaten/kota di Indonesia. Perhitungan tingkat risiko di tiap kabupaten/kota dilakukan dengan memerhatikan factor hazard, vulnerability, dan capacity. Selanjutnya, disajikan tingkat risiko bencana di kabupaten kota sesuai dengan bahaya yang dimiliki dan gabungan dari bahaya tersebut. Dengan demikian, Indeks Risiko Bencana ini merupakan penilaian seluruh kabupaten/ kota di Indonesia berdasarkan risiko bencana yang ada. Indeks Risiko Bencana Indonesia dapat digunakan untuk memberikan gambaran perbandingan capaian penurunan indeks risiko bencana di suatu kabupaten/ kota. Selanjutnya, ini juga dapat digunakan untuk perbandingan tingkat risiko bencana dari suatu daerah dengan daerah lain. Informasi tingkat risiko bencana dari buku ini dapat digunakan oleh berbagai pihak dan terutama pemerintah daerah untuk melakukan analisis sebagai dasar pembentukan kebijakan kelembagaan, kegiatan, perencanaan, statistik dan operasionalisasi penanggulangan bencana.

BAB VI
TAHAPAN PENANGANAN RESIKO BENCANA

A. Penanganan Risiko Bencana.

Data yang dikumpulkan dalam rangka analisis resiko bencana, baik berupa data manajemen (peraturan pendukung, sistem peringatan dini, sistem pembiayaan, rencana penanganan dll). Data dapat berupa data primer maupun sekunder yg diperoleh secara lintas program/sektor. Data dpt disajikan dlm bentuk peta yg menggambarkan:topografiwilayah,jenisancaman/bahaya, demografi, sumber daya dll, meliputi ;

1. Inventarisasi ancaman/bahaya menurut wilayah (banjir, tanah longsor, gempa bumi, konflik dll)
2. Kerentanan

a. Data Demografi (Jml Pddk, Kelompok Rentan, Dll)

b. Ketersediaan Sarana Dan Prasarana Kesehatan (RS, Pusk, Pustu, Ambulans Dll)

c. Ketersediaan Tenaga Kesehatan (Dokter, Perawat, Bidan Dll)

d. Data Cakupan Yankes (Imunisasi, Kia, Gizi Dll).

Analisis risiko dilakukan dalam beberapa tahap sesuai dengan data yang dimiliki. Berikut adalah beberapa tahapan yang perlu dilakukan untuk melakukan analisis risiko:

1. Penentuan Unit Analisis dan Skala Peta
2. Akuisisi data dasar dan data tematik utama (ancaman, kerentanan, kapasitas)
3. Identifikasi elemen-elemen kerentanan dan kapasitas sesuai dengan jenis ancaman yang akan dipetakan.
4. Pembuatan matriks penilaian risiko
5. Skoring/Pemberian bobot untuk masing-masing komponen
6. Pembuatan peta komponen-kompoenen kerentanan dan kapasitas
7. Pembuatan Peta Kerentanan, Peta Kapasitas dan Peta Ancaman
8. Pembuatan peta risiko bencana
9. Pembuatan peta multi resiko
10. Penyusunan rencana aksi

Unit analisis risiko merupakan satuan terkecil dimana analisis risiko dilakukan (Aditya, 2010). Berdasarkan Peraturan Kepala (Perka) BNPB No. 2 Tahun 2012, unit analisis memiliki ketentuan tingkat kedetailan analisis (kedalaman analisis) yaitu:

1. Peta risiko di tingkat nasional minimal hingga kabupaten/kota,
2. Kedalaman analisis peta risiko di tingkat provinsi minimal hingga kecamatan,
3. Kedalaman analisis peta risiko di tingkat kabupaten/kota minimal hingga tingkat kelurahan/desa/kampung/nagari

Setelah berhasil mengidentifikasi daerah mana saja yang memiliki tingkat risiko tinggi, selanjutnya dapat disusun rencana aksi yang dapat dilakukan pada daerah tersebut untuk mengurangi risiko bencana.

B. Sumber Daya Bantuan Bencana.

Sistem nasional penanggulangan bencana adalah sistem pengaturan yang menyeluruh tentang kelembagaan, penyelenggaraan, tata kerja dan mekanisme serta pendanaan dalam penanggulangan bencana, yang ditetapkan dalam pedoman atau peraturan dan perundangan. Komponen-komponen dalam sistem nasional penanggulangan bencana adalah legislasi (hukum, peraturan, perundangan), kelembagaan penanggulangan bencana, mekanisme penyelenggaraan dan sumber daya penanggulangan bencana), program (perencanaan penanggulangan bencana) dan pendanaan.

Komponen tersebut saling berkaitan dan berpengaruh di mana legislasi mempengaruhi pendanaan dan kelembagaan, pendanaan mempengaruhi program dan mekanisme, kelembagaan mempengaruhi program dan mekanisme, serta mekanisme mempengaruhi program (Departemen Sosial dan Budaya.

Dana penanggulangan bencana menjadi tanggung jawab bersama antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Ketentuan lebih lanjut mengenai mekanisme pengelolaan dana penanggulangan bencana diatur dengan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah.

Secara umum dana penanggulangan bencana dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga), yaitu:

1. Dana DIPA (APBN/APBD)

Pemerintah dan Pemerintah Daerah mengalokasikan anggaran penanggulangan bencana secara memadai. Penggunaan penanggulangan bencana yang memadai dilaksanakan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, Badan Nasional Penanggulangan Bencana dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya

2. Dana Siap Pakai (on call)

Pada saat tanggap darurat (untuk bantuan kemanusia/relief pada saat terjadi bencana), Badan Nasional Penanggulangan Bencana menggunakan dana

siap pakai. Dana siap pakai disediakan oleh Pemerintah dalam anggaran Badan Nasional Penanggulangan Bencana. Yang dimaksud dana siap pakai yaitu dana yang dicadangkan oleh pemerintah untuk dapat dipergunakan sewaktu-waktu apabila terjadi bencana

3. Dana Yang Bersumber Dari Masyarakat

Pemerintah dan Pemerintah Daerah mendorong partisipasi masyarakat dalam penyediaan dana yang bersumber dari masyarakat, Pemerintah, Pemerintah daerah, Badan Nasional Penanggulangan Bencana dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah melakukan pengelolaan sumber daya bantuan bencana pada semua tahap bencana sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan. Pada saat tanggap darurat bencana, Badan Nasional PenanggulanganBencana mengarahkan penggunaan sumber daya bantuan bencana yang ada pada semua sektor terkait.

C. Tahapan Bencana

Disaster atau bencana dibagi beberapa tahap yaitu: tahap pra-disaster, tahap serangan atau saat terjadi bencana (impact), tahap emergensi dan tahap rekonstruksi. Dari ke-empat tahap ini, tahap pra disaster memegang peran yang sangat strategis.[38]

1. Tahap Pra-Disaster

Tahap ini dikenal juga sebagai tahap pra bencana, durasi waktunya mulai saat sebelum terjadi bencana sampai tahap serangan atau impact. Tahap ini dipandang oleh para ahli sebagai tahap yang sangat strategis karena pada tahap pra bencana ini masyarakat perlu dilatih tanggap terhadap bencana yang akan dijumpainya kelak. Latihan yang diberikan kepada petugas dan masyarakat akan sangat berdampak kepada jumlah besarnya korban saat bencana menyerang

[38] Sudiharto. 2011. Manajemen Disaster.

(impact), peringatan dini dikenalkan kepada masyarakat pada tahap pra bencana

2. Tahap Serangan atau Terjadinya Bencana (Impact phase)

Pada tahap serangan atau terjadinya bencana (Impact phase) merupakan fase terjadinya klimaks bencana. Inilah saat-saat dimana, manusia sekuat tenaga mencoba ntuk bertahan hidup. Waktunya bisa terjadi beberapa detik sampai beberapa minggu atau bahkan bulan. Tahap serangan dimulai saat bencana menyerang sampai serang berhenti.

3. Tahap Emergensi

Tahap emergensi dimulai sejak berakhirnya serangan bencana yang pertama. Tahap emergensi bisa terjadi beberapa minggu sampai beberapa bulan. Pada tahap emergensi, hari-hari minggu pertama yang menolong korban bencana adalah masyarakat awam atau awam khusus yaitu masyarakat dari lokasi dan sekitar tempat bencana. Karakteristik korban pada tahap emergensi minggu pertama adalah : korban dengan masalah Airway dan Breathing (jalan nafas dan pernafasan), yang sudah ditolong dan berlanjut ke masalah lain, korban dengan luka sayat, tusuk, terhantam benda tumpul, patah tulang ekstremitas dan tulang belakang, trauma kepala, luka bakar bila ledakan bom atau gunung api atau ledakan pabrik kimia atau nuklir atau gas. Pada minggu ke dua dan selanjutnya, karakteristik korban mulai berbeda karena terkait dengan kekurangan makan, sanitasi lingkungan dan air bersih, atau personal hygiene . Masalah kesehatan dapat berupa sakit lambung (maag), diare, kulit, malaria atau penyakit akibat gigitan serangga

4. Tahap Rekonstruksi

Pada tahap ini mulai dibangun tempat tinggal, sarana umum seperti sekolah, sarana ibadah, jalan, pasar atau tempat pertemuan warga. Pada tahap rekonstruksi ini yang dibangun tidak saja kebutuhan

fisik tetapi yang lebih utama yang perlu kita bangun kembali adalah budaya. Kita perlu melakukan rekonstruksi budaya, melakukan re-orientasi nilai-nilai dan norma-norma hidup yang lebih baik yang lebih beradab. Dengan melakukan rekonstruksi budaya kepada masyarakat korban bencana, kita berharap kehidupan mereka lebih baik bila dibanding sebelum terjadi bencana. Situasi ini seharusnya bisa dijadikan momentum oleh pemerintah untuk membangun kembali Indonesia yang lebih baik, lebih beradab, lebih santun, lebih cerdas hidupnya lebih memiliki daya saing di dunia internasional

Penanggulangan bencana atau yang sering didengar dengan manajemen bencana (disaster management) adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi.[39]

Konsep manajemen bencana saat ini telah mengalami pergeseran paradigma dari pendekatan konvensional menuju pendekatan holistik (menyeluruh). Pada pendekatan konvensial bencana itu suatu peristiwa atau kejadian yang tidak terelakkan dan korban harus segera mendapatkan pertolongan, sehingga manajemen bencana lebih fokus pada hal yang bersifat bantuan (relief) dan tanggap darurat (emergency response). Selanjutnya paradigma manajemen bencana berkembang ke arah pendekatan pengelolaan risiko yang lebih fokus pada upaya-upaya pencegahan dan mitigasi, baik yang bersifat struktural maupun non-struktural di daerah-daerah yang rawan terhadap bencana, dan upaya membangun kesiap-siagaan.[40]

---

[39] Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana. 2007. Pengenalan Karakteristik Bencana dan Upaya Mitigasinya Di Indonesia. (2th ed). Jakarta: Direktorat Mitigasi

[40] Sinurat, Hulman., & Adiyudha, Ausi. 2012. Sistem Manajemen Penanggulangan Bencana Alam Dalam

Sebagai salah satu tindak lanjut dalam menghadapi perubahan paradigma manajemen bencana tersebut, pada bulan Januari tahun 2005 di Kobe-Jepang diselengkarakan Konferensi Pengurangan Bencana Dunia (*World Conference on Disaster Reduction)* yang menghasilkan beberapa substansi dasar dalam mengurangi kerugian akibat bencana, baik kerugian jiwa, sosial, ekonomi dan lingkungan. Substansi dasar tersebut yang selanjutnya merupakan lima prioritas kegiatan untuk tahun 2005-2015 yaitu: [41]

1) Meletakkan pengurangan risiko bencana sebagai prioritas nasional maupun daerah yang pelaksanaannya harus didukung oleh kelembagaan yang kuat.
2) Mengidentifikasi, mengkaji dan memantau risiko bencana serta menerapkan sistem peringatan dini
3) Memanfaatkan pengetahuan, inovasi dan pendidikan membangun kesadaran kesadaran keselamatan diri dan ketahanan terhadap bencana pada semua tingkat masyarakat.
4) Mengurangi faktor-faktor penyebab risiko bencana.
5) Memperkuat kesiapan menghadapi bencana pada semua tingkatan masyarakat agar respons yang dilakukan lebih efektif

D. Tahapan dan Kegiatan dalam Manajemen Bencana

Dalam melaksanakan penanggulangan bencana, maka penyelenggaraan penanggulangan bencana

---

Rangka Mengurangi Dampak Kerusakan Jalan Dan Jembatan. Jakarta: Puslitbang Jalan dan Jembatan

[41] Badan Nasional Penanggulangan Bencana. 2008. Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Pedoman Penyusunan Rencana Penanggulangan Bencana. Jakarta: BNPB

meliputi tahap prabencana, tahap tanggap darurat, dan tahap pascabencana.[42]

1. Pada Pra Bencana

Pada tahap pra bencana ini meliputi dua keadaan yaitu:

a. Situasi Tidak Terjadi Bencana Situasi tidak ada potensi bencana yaitu kondisi suatu wilayah yang berdasarkan analisis kerawanan bencana pada periode waktu tertentu tidak menghadapi ancaman bencana yang nyata. Penyelenggaraan penanggulangan bencana dalam situasi tidak terjadi bencana meliputi:

   a) Perencanaan penanggulangan bencana;
   b) Pengurangan risiko bencana;
   c) Pencegahan;
   d) Pemaduan dalam perencanaan pembangunan;
   e) Persyaratan analisis risiko bencana;
   f) Pelaksanaan dan penegakan rencana tata ruang;
   g) Pendidikan dan pelatihan; dan
   h) Persyaratan standar teknis penanggulangan bencana.

b. Situasi Terdapat Potensi Bencana Pada situasi ini perlu adanya kegiatan-kegiatan:

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

   b) Peringatan Dini. Peringatan dini adalah serangkaian kegiatan pemberian peringatan sesegera mungkin kepada masyarakat tentang kemungkinan terjadinya bencana pada suatu tempat oleh lembaga yang berwenang

   c) Mitigasi Bencana. Mitigasi adalah serangkaian upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik

[42] Ibid

melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana.

d) Kegiatan-kegiatan pra-bencana ini dilakukan secara lintas sector dan multi stakeholder, oleh karena itu fungsi BNPB/BPBD adalah fungsi koordinasi.

2. Tahap 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 prasarana dan sarana.

E. Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Pada Saat Tanggap Darurat Meliputi:

1. Pengkajian secara cepat dan tepat terhadap lokasi, kerusakan, dan sumber daya dilakukan untuk mengidentifikasi cakupan lokasi bencana, jumlah korban, kerusakan prasarana dan sarana, gangguan terhadap fungsi pelayanan umum serta pemerintahan, dan kemampuan sumber daya alam maupun buatan.
2. Penentuan status keadaan darurat bencana. Penetapan status darurat bencana dilaksanakan oleh pemerintah sesuai dengan skala bencana.
3. Penyelamatan dan evakuasi masyarakat terkena bencana, dilakukan dengan memberikan pelayanan kemanusiaan yang timbul akibat bencana yang terjadi pada suatu daerah melalui upaya pencarian dan penyelamatan korban, pertolongan darurat, dan/atau evakuasi korban.
4. Pemenuhan kebutuhan dasar, meliputi bantuan penyediaan kebutuhan air bersih dan sanitasi,

pangan, sandang, pelayanan kesehatan, pelayanan psikososial; dan penampungan dan tempat hunian.

5. Perlindungan terhadap kelompok rentan, dilakukan dengan memberikan prioritas kepada kelompok rentan berupa penyelamatan, evakuasi, pengamanan, pelayanan kesehatan, dan psikososial. Kelompok rentan yang dimaksud terdiri atas bayi, balita, anak-anak, ibu yang sedang mengandung atau menyusui, penyandang cacat, dan orang lanjut usia.
6. Pemulihan dengan segera prasarana dan sarana vital. Tahap tindakan dalam tanggap daruratdibagi menjadi dua fase yaitu fase akut dan fase sub akut. Fase akut, 48 jam pertama sejak bencana terjadi disebut fase penyelamatan dan pertolongan medis darurat sedangkan fase sub akut terjadi sejak 2-3 minggu.

F. Pertolongan Pertama Pada Korban Bencana

Peran penting bidang kesehatan juga sangat dibutuhkan dalam penanggulangan dampak bencana, terutama dalam penanganan korban trauma baik fisik maupun psikis. Keberadaan tenaga kesehatan tentunya akan sangat membantu untuk memberi pertolongan pertama sebelum proses perujukan ke rumah sakit yang memadai.

Pengelolaan penderita yang mengalami cidera parah memerlukan penilaian yang cepat dan pengelolaan yang tepat agar sedapat mungkin bisa menghindari kematian. Pada penderita trauma, waktu sangatlah penting, karena itu diperlukan adanya suatu cara yang mudah dilaksanakan. Proses ini dikenal sebagai Initial assessment (penilaian awal) dan Triase. Prinsip-prinsip ini diterapkan dalam pelaksanaan pemberian bantuan hidup dasar pada penderita trauma (*Basic Trauma Life Support*) maupun *Advanced Trauma Life Support Triage* adalah tindakan mengkategorikan pasien menurut kebutuhan perawatan dengan memprioritaskan mereka yang paling perlu didahulukan. Paling sering terjadi di ruang gawat darurat, namun triage juga dapat terjadi dalam pengaturan perawatan kesehatan di tempat lain di

mana pasien diklasifikasikan menurut keparahan kondisinya. Tindakan ini dirancang untuk memaksimalkan dan mengefisienkan penggunaan sumber daya tenaga medis dan fasilitas yang terbatas.

Triage dapat dilakukan di lapangan maupun didalam rumah sakit. Proses triage meliputi tahap pra-hospital/lapangan dan hospital atau pusat pelayana kesehatan lainnya. Triage lapangan harus dilakukan oleh petugas pertama yang tiba ditempat kejadian dan tindakan ini harus dinilai langsung terus menerus karena status triage pasien dapat berubah. Metode yang digunakan bisa secara Mettag (*triage Tagging System*) atau sistem triage penuntun lapangan Star (*Simple Triage and Rapid Transportasi*)

Penuntun Lapangan START berupa penilaian pasien 60 detik yang mengamati ventilasi, perfusi, dan status mental untuk memastikan kelompok korban seperti yang memerlukan transport segera atau tidak, atau yang tidak mungkin diselamatkan, atau mati. Ini memungkinkan penolong secara cepat mengidentifikasikan korban yang dengan risiko besar akan kematian segera atau apakah tidak memerlukan transport segera. Star merupakan salah satu metode yang paling sederhana dan umum. Metode ini membagi penderita menjadi 4 kategori:

1. Prioritas 1-Merah

Merupakan prioritas utama, diberikan kepada para penderita yang kritis keadaannya seperti gangguan jalan napas, gangguan pernapasan, perdarahan berat atau perdarahan tidak terkontrol, penurunan status mental

2. Prioritas 2-Kuning

Merupakan prioritas berikutnya diberikan kepada para penderita yang mengalami keadaan seperti luka bakar tanpa gangguan saluran napas atau kerusakan alat gerak, patah tulang tertutup yang tidak dapat berjalan, cedera punggung.

3. Prioritas 3-Hijau

Merupakan kelompok yang paling akhir prioritasnya, dikenal juga sebagai 'Walking Wounded" atau orang cedera yang dapat berjalan sendiri.

4. Prioritas 0-Hitam

Diberikan kepada mereka yang meninggal atau mengalami cedera yang mematikan.

Pendekatan yang dianjurkan untuk memprioritisasikan tindakan atas korban adalah yang dijumpai pada sistim METTAG. Prioritas tindakan dijelaskan sebagai:

1. Prioritas Nol (Hitam): Pasien mati atau cedera fatal yang jelas dan tidak mungkin diresusitasi.
2. Prioritas Pertama (Merah): Pasien cedera berat yang memerlukan tindakan dan transport segera (gagal nafas, cedera torako-abdominal, cedera kepala atau maksilo-fasial berat, shok atau perdarahan berat, luka bakar berat).
3. Prioritas Kedua (Kuning): Pasien dengan cedera yang dipastikan tidak akan mengalami ancaman jiwa dalam waktu dekat (cedera abdomen tanpa shok, cedera dada tanpa gangguan respirasi, fraktura mayor tanpa shok, cedera kepala atau tulang belakang leher, serta luka bakar ringan).
4. Prioritas Ketiga (Hijau): Pasien degan cedera minor yang tidak membutuhkan stabilisasi segera (cedera jaringan lunak, fraktura dan dislokasi ekstremitas, cedera maksilo-fasial tanpa gangguan jalan nafas serta gawat darurat psikologis).

G. Pasca Bencana

Penyelenggaraan penanggulangan bencana pada tahap pasca bencana meliputi:

1. Rehabilitasi. Rehabilitasi adalah perbaikan dan pemulihan semua aspek pelayanan publik atau masyarakat sampai tingkat yang memadai pada wilayah pascabencana dengan sasaran utama untuk normalisasi atau berjalannya secara wajar semua

aspek pemerintahan dan kehidupan masyarakat pada wilayah pasca bencana.

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

BAB VII
PRINSIP DAN ASAS PENANGGULANGAN BENCANA OLEH PEMERINTAH

A. Istilah Pemerintahan

Sering kita dengar istilah pemerintah di dalam Undang-Undang Dasar 1945 pertama-tama tercantum di dalam alenia keempat Pembukaan: Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka..... Dengan pernyataan tersebut kata pemerintah dapat diartikan segenap alat perlengkapan negara atau lembaga-lembaga kenegaraan yang berfungsi sebagai alat untuk mencapai tujuan nasional.

Menurut kamus Inggeris-Indonesia, istilah government dapat diartikan "Pemerintah" dan dapat juga diartikan "Pemerintahan".30) Dalam konteks pelayanan kepada masyarakat atau kepada individu, badan yang bertanggung jawab dalam sebagian atau

seluruh rute penyediaan dan distribusi layanan civil dan jasa publik, yang disebut badan publik, dimasukkan dalam konsep Pemerintah.[43]

Taliziduhu Ndraha menyatakan[44] bahwa istilah perintah secara umum dimaknai sebagai yang dimaksud menyuruh melakukan sesuatu atau sesuatu yang harus dilakukan. Dengan demikian, pemerintah dapat diartikan sebagai orang, badan atau aparat yang mengeluarkan atau memberi perintah. Dalam uraian selanjutnya Taliziduhu Ndraha membuat perbedaan antara istilah Pemerintah (P) dan Yang Diperintah (YD). Pemerintah (P) adalah sekelompok orang yang bertanggung jawab dalam hal penggunaan kekuasaan, sedangkan Yang Diperintah (YD) adalah orang atau sekelompok orang yang melakukan perintah tersebut, yang dalam istilah pemerintahan ketatanegaraan disebut rakyat.

Berbagai konsep tentang Pemerintah dan pemerintahan dibedakan antara pengertian pemerintah sebagai organ (alat) negara yang menjalankan tugas (fungsi) dan pengertian pemerintahan sebagai fungsi pemerintah.[45] Istilah pemerintah dalam arti organ dapat pula dibedakan antara pemerintah dalam arti luas dan pemerintah dalam arti sempit. Pemerintah dalam arti sempit dimaksudkan khusus kekuasaan eksekutif.

Mengenai istilah Pemerintah dikemukakan oleh C.F. Strong yang menyatakan bahwa:[46] pemerintah dalam arti luas adalah pihak yang mempunyai kewenangan untuk memelihara kedamaian dan keamanan negara kedalam maupun keluar. Oleh karena itu, pertama, pemerintah harus mempunyai kekuatan

---

[43] Kamus Inggeris Indonesia, John M. Echols dan Hassan Shadily, Gramedia Jakarta, 2003. Hal 277.

[44] C.S.T.Kansil, et al., Hukum Administrasi Daerah, Penerbit. Jala Permata, Jakarta.Tahun 2009 hal.1

[45] ibid

[46] C.S.T.Kansil, et al., Hukum Administrasi Daerah, Penerbit. Jala Permata, Jakarta.Tahun 2009 hal.1

tentara, atau kemampuan untuk mengendalikan angkatan perang; selanjutnya yang kedua pemerintah harus mempunyai kekuatan legeslatif dalam arti membuat undang-undang, dan yang ketiga, pemerintah harus mempunyai kekuatan finansial yaitu kekuasaan untuk mengumpulkan atau menarik uang (pajak) dari masyarakat untuk menutupi pembiayaan dalam pemerintahan negara dan melaksanakan hukum untuk dan atas nama negara.

Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, kekuasaan diperlukan untuk mengerakkan berbagai aktivitas baik dibidang eksekutif dalam arti luas, termasuk militer, kekuasaan legislatif maupun yudikatif. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pemerintahan dapat diartikan sebagai pemerintahan dalam arti luas dan pemerintahan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti luas berarti keseluruhan kegiatan pengurusan negara oleh semua lembaga pemegang kekuasaan negara dan dalam lingkup wilayah negara, sedangkan dalam arti sempit pemerintahan adalah pelaksanaan pengurusan negara yang dilaksanakan oleh eksekutif.

Istilah ”pemerintah” digunakan juga dalam dua pengertian, pertama; dalam arti luas adalah kegiatan negara dalam melaksanakan kekuasaan politik, kedua; dalam arti sempit, adalah meliputi kegiatan negara kecuali tugas pembuatan Undang-Undang dan peradilan.39) Pemerintah dalam arti sempit (bestuur) mempunyai pengertian sama dengan administrasi.40) Istilah administrasi dan pemerintah sudah umum digunakan, baik oleh pemerintah maupun masyarakat.

---

39) Algra. N.E., Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae Belanda – Indonesia. dalam Irfan Fachruddin *Op. Cit.* hlm 12

40) Belinfante, A.D., Kort begrip van het administratief recht. Terjemahan Boerhanoeddin Soetan Batoeah, Pokok-pokok Hukum Tata Usaha Negara. *Ibid.*

B. Fungsi Pemerintah

Menurut Ridwan HR, pengertian fungsi adalah lingkungan kerja yang terperinci dalam hubungannya secara keseluruhan. Fungsi-fungsi dinamakan jabatan. Jabatan adalah suatu lembaga dengan lingkup pekerjaan sendiri yang dibentuk untuk waktu lama dan kepadanya diberikan tugas dan wewenang[47]

Dalam beberapa literatur pengertian fungsi disamakan dengan tugas,kewenangan dan kewajiban.Menurut Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah :[48]

menyebutkan bahwa tugas dan wewenang merupakan dua hal yang saling berhubungan , karena tidak ada tugas dapat terlaksana dengan baik tanpa ada wewenang yang jelas, maka tugas dan wewenang mempunyai arti tersendiri.

fungsi suatu badan negara merupakan lingkungan kegiatan yang dilakukan oleh badan ini dalam rangka keseluruhan kegiatan yang menggambarkan perannya atau kegunaannya dalam kehidupan negara. Pengertian fungsi terkandung wewenang dan tugas, agar fungsi suatu badan dapat terlaksana kepadanya perlu diberikan wewenang dan tugas tertentu, dengan catatan bahwa tugas wajib dilaksanakan sedangkan wewenang tidak selalu. Jadi tugas, wewenang dan fungsi memiliki pengertian tidak setingkat atau tidak berada dalam satu jenjang. Fungsi berada di jenjang tertinggi , wewenang dan tugas berada di jenjang yang lebih rendah

Jika menilik sedikit pada apa sebernanya fungsi dari pemerintah tersebut yang menurut Taliziduhu

[47] Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, Penerbit Grafindo Persada, Jakarta. 2006, hlm 73

[48] Pipin Syarifin dan Dedah Juebah, 2005, Hukum Pemerintahan Daerah, Bani Quraisy Bandung, hal. 69

Ndraha, Pemerintahan mengemban tiga fungsi hakiki, yaitu : [49]

1) Pelayanan
2) Pemberdayaan, dan
3) Pembangunan.

Lebih lanjut Taliziduhu Ndraha menyatakan bahwa: [42)]

Jika diperhatikan dalam-dalam, pembangunan bukanlah fungsi hakiki pemerintahan, melainkan fungsi *ad interim*, sementara masyarakat belum mampu membangun diri sendiri. Dan konsep *development* hanya dikenakan pada Dunia Ketiga dikelola menurut *Development Administration* yang diajarkan oleh negara-negara donor (negara maju) kepada kliennya di seluruh dunia. Tanpa pinjaman (baca hutang), tidak ada pembangunan. Pemberdayaan itu sendiri masih harus dianalisis. Ada pemberdayaan dalam arti empowering, yaitu pemberian hak atau kesempatan kepada masyarakat untuk menyampaikan dan memperjuangkan aspirasinya atau menentukan masa depannya, jadi bersifat politik. Dan ada pemberdayaan dalam arti enabling yaitu proses belajar untuk meningkatkan ability, capacity, dan capability masyarakat untuk melakukan sesuatu demi menolong diri mereka sendiri dan memberi sumbangan sebesar mungkin bagi integritas nasional.

C. Prinsip-Prinsip Penanggulangan Bencana

Prinsip-prinsip dalam penanggulangan bencana berdasarkan pasal 3 Undang-Undang No. 24 tahun 2007, yaitu:

1. Cepat dan tepat. Yang dimaksud dengan "prinsip cepat dan tepat" adalah bahwa dalam

[49] Taliziduhu Ndraha, Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru) Cetakan Pertama, Rineka Cipta, Jakarta, 2003. Hlm. 75.
[42)] Ibid

penanggulangan bencana harus dilaksanakan secara cepat dan tepat sesuai dengan tuntutan keadaan.

2. Prioritas. Yang dimaksud dengan "prinsip prioritas" adalah bahwa apabila terjadi bencana, kegiatan penanggulangan harus mendapat prioritas dan diutamakan pada kegiatan penyelamatan jiwa manusia.
3. Koordinasi dan keterpaduan. Yang dimaksu dengan "prinsip koordinasi" adalah bahwa penanggulangan bencana didasarkan pada koordinasi yang baik dan saling mendukung. Yang dimaksud dengan "prinsip keterpaduan" adalah bahwa penanggulangan bencana dilakukan oleh berbagai sektor secara terpadu yang didasarkan pada kerja sama yang baik dan saling mendukung.
4. Berdaya guna dan berhasil guna. Yang dimaksud dengan "prinsip berdaya guna" adalah bahwa dalam mengatasi kesulitan masyarakat dilakukan dengan tidak membuang waktu, tenaga, dan biaya yang berlebihan. Yang dimaksud dengan "prinsip berhasil guna" adalah bahwa kegiatan penanggulangan bencana harus berhasil guna, khususnya dalam mengatasi kesulitan masyarakat dengan tidak membuang waktu, tenaga, dan biaya yang berlebihan
5. Transparansi dan akuntabilitas. Yang dimaksud dengan "prinsip transparansi" adalah bahwa penanggulangan bencana dilakukan secara terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan. Yang dimaksud dengan "prinsip akuntabilitas" adalah bahwa penanggulangan bencana dilakukan secara terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan secara etik dan hukum
6. Kemitraan
7. Pemberdayaan
8. Nondiskriminatif yang dimaksud dengan "prinsip nondiskriminasi" adalah bahwa negara dalam penanggulangan bencana tidak memberikan

perlakuan yang berbeda terhadap jenis kelamin, suku, agama, ras, dan aliran politik apa pun.

9. Nonproletisi. Yang dimaksud dengan"nonproletisi" adalah bahwa dilarang menyebarkan agama atau keyakinan pada saat keadaan darurat bencana, terutama melalui pemberian bantuan dan pelayanan darurat bencana

D. Asas-Asas Dalam Penanggulangan Bencana

Penanggulangan bencana berdasarkan pasal 3 UU No. 24 Tahun 2007 berasaskan:

1. Kemanusiaan. Yang dimaksud dengan "asas kemanusiaan" termanifestasi dalam penanggulangan bencana sehingga undang-undang ini memberikan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia, harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk indonesia secara proporsion.
2. Keadilan. Yang dimaksud dengan "asas keadilan" adalah bahwa setiap materi muatan ketentuan dalam penanggulangan bencana harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
3. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan. Yang dimaksud dengan "asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan" adalah bahwa materi muatan ketentuan dalam penanggulangan bencana tidak boleh berisi hal-hal yang membedakan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
4. Keseimbangan, keselarasan, dan keserasian. Yang dimaksud dengan "asas keseimbangan" adalah bahwa materi muatan ketentuan dalam penanggulangan bencana mencerminkan keseimbangan kehidupan sosial dan lingkungan. Yang dimaksud dengan "asas keselarasan" adalah bahwa materi muatan ketentuan dalam penanggulangan bencana mencerminkan keselarasan tata kehidupan dan lingkungan. Yang

dimaksud dengan ”asas keserasian” adalah bahwa materi muatan ketentuan dalam penanggulangan bencana mencerminkan keserasian lingkungan dan kehidupan sosial masyarakat.

5. Ketertiban dan kepastian hukum; yang dimaksud dengan “asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa materi muatan ketentuan dalam penanggulangan bencana harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
6. Kebersamaan. Yang dimaksud dengan “asas kebersamaan” adalah bahwa penanggulangan bencana pada dasarnya menjadi tugas dan tanggung jawab bersama pemerintah dan masyarakat yang dilakukan secara gotong royong.
7. Kelestarian lingkungan hidup. Yang dimaksud dengan “asas kelestarian lingkungan hidup” adalah bahwa materi muatan ketentuan dalam penanggulangan bencana mencerminkan kelestarian lingkungan ntuk generasi sekarang dan untuk generasi yang akan datang demi kepentingan bangsa dan negara.
8. Ilmu pengetahuan dan teknologi. Yang dimaksud dengan “asas ilmu pengetahuan dan teknologi” adalah bahwa dalam penanggulangan bencana harus memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi secara optimal sehingga mempermudah dan mempercepat proses penanggulangan bencana, baik pada tahap pencegahan, pada saat terjadi bencana, maupun pada tahap pascabencana.

E. Pengurangan Risiko Berbasis Masyarakat

1. Definisi Penangulangan Bencana

Strategi Internasional PBB untuk Pengurangan Bencana (*United Nations International Strategy for Disaster Reduction/UNISDR*) (2009) mendefinisikan bencana sebagai “gangguan serius terhadap masyarakat atau komunitas yang menyebabkan terjadinya

kehilangan jiwa, kerugian ekonomi, dan lingkungan secara luas, yang melebihi kemampuan masyarakat yang terkena dampak untuk menghadapinya dengan menggunakan sumber daya mereka sendiri."

Penanggulangan bencana adalah sebuah proses sistematis dengan menggunakan keputusan administratif, organisasi, keterampilan operasional, kapasitas implementasi, strategi, dan kapasitas dari masyarakat dalam mengurangi dampak dari ancaman alam, lingkungan, maupun bencana teknologi. Hal ini meliputi segala kegiatan, termasuk ukuran-ukuran struktural/non-struktural dalam mengurangi ataupun membatasi (mitigasi dan kesiapsiagaan) dampak dari bencana yang mungkin timbul.

Di dalam Undang-Undang (UU) Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, istilah di atas disamarkan dalam istilah: Penyelenggaraan penanggulangan bencana, yaitu serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang menyebabkan timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi. Kegiatan pencegahan bencana adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan sebagai upaya untuk menghilangkan dan/atau mengurangi ancaman bencana

Makna penanggulangan bencana (PB) telah mengalami evolusi seiring dengan berjalannya waktu. Dalam kategorisasi yang mutakhir, istilah "penanggulangan bencana" sering diartikan sebagai paradigma lama yang merespons bencana secara reaktif, sering dipadankan dengan terminologi pengelolaan kedaruratan.

Kalangan awam (dan tentunya sebagian literatur bencana yang lama) kerap menyamakannya dengan pengelolaan risiko bencana atau disaster risk management (DRM), namun penyamaan ini merupakan sebuah penyederhanaan yang tidak tepat serta tidak menghargai perkembangan konseptual tentang bencana itu sendiri. Istilah seperti DRM sebenarnya telah populer dalam studistudi bencana di Amerika Serikat pasca

1970-an (*seperti Delaware University Centre for Disaster Study*). Pengurangan risiko total pada dasarnya adalah penerapan prinsip kehati-hatian pada setiap tahapan manajemen atau pengelolaan risiko bencana; yang meliputi aspek perencanaan dan penanggulangan bencana, pada sebelum, saat dan sesudah terjadi bencana. Pengelolaan risiko bencana merupakan suatu kerangka kerja konseptual yang berfokus pada pengurangan ancaman dan potensi kerugian dan bukan pada pengelolaan bencana dan konsekuensinya.

Prinsip kehati-hatian dimulai dengan mencermati setiap bagian kegiatan yang berpotensi menjadi ancaman terhadap keberadaan aset penghidupan dan jiwa manusia. Ancaman tersebut perlahan-lahan maupun tiba-tiba akan berpotensi menjadi sebuah bencana, sehingga menyebabkan hilangnya jiwa manusia, harta benda dan lingkungan. Kejadian ini terjadi di luar kemampuan adaptasi masyarakat dengan sumber-dayanya. Berkenaan dengan hal tersebut maka perlu dipahami potensi risiko yang mungkin muncul, yaitu besarnya kerugian atau kemungkinan hilangnya (jiwa, korban, kerusakan dan kerugian ekonomi) yang disebabkan oleh bahaya tertentu di suatu daerah pada suatu waktu tertentu. Risiko yang biasanya dihitung secara matematis, merupakan probabilitas dari dampak atau konsekuensi suatu bahaya. Jika potensi risiko pada pelaksanaan kegiatan jauh lebih besar dari manfaatnya, kehati-hatian perlu dilipat-gandakan. Upaya mengurangi kerentanan yang melekat, yaitu sekumpulan kondisi yang mengarah dan menimbulkan konsekwensi (fisik, sosial, ekonomi dan perilaku) yang berpengaruh buruk terhadap upaya-upaya pencegahan dan pengelolan risiko bencana.

2. Konsep Masyarakat

Masyarakat didefinisikan sebagai sekelompok individu yang secara langsung atau tidak langsungsaling berhubungan sehingga merupakan sebuah satuan kehidupan yang mempunyai kebudayaan sendiri yang berbeda dari kebudayaan yang dipunyai oleh masyarakat

lain. Sebagai satuan kehidupan, sebuah masyarakat biasanya menempati sebuah wilayah yang menjadi tempat hidup dan lestarinya masyarakat tersebut. Karena warga masyarakat tersebut hidup dan memanfaatkan berbagai sumber daya yang ada dalam wilayah tempat mereka itu hidup untuk memenuhi kebutuhankebutuhan hidup mereka sebagai manusia, maka terdapat semacam keterikatan hubungan antara sebuah masyarakat denganwilayahtempatmasyarakat itu hidup[50]

Masyarakat berasal dari kata musyarak dalam bahasa Arab, yang artinya bersama-sama kemudian berubah menjadi masyarakat yang artinya berkumpul bersama, hidup bersama dengan saling berhubungan dan saling mempengaruhi, selanjutnya mendapatkan kesepakatan menjadi masyarakat dalam bahasa Indonesia[51]

3. Pengertian Pemberdayaan Masyarakat.

Pemberdayaan berasal dari bahasa Inggris "empowerment" yang biasa diartikan sebagai pemberkuasaan. Dalam arti pemberian atau peningkatan "kekuasaan" (power) kepada masyarakat yang lemah atau tidak beruntung.[52]

Rappaport mengartikan empowerment sebagai suatu cara dimana rakyat, organisasi dan komunitas diarahkan agar dapat berkuasa atas kehidupannya.[53]

---

[50] Suparlan P., Suku Bangsa dan Hubungan Antar Suku Bangsa (Jakarta: YPKIK, 2005), h. 11.

[51] Abdulsyani, Sosiologi Kelompok dan Masalah Sosial (Jakarta: Fajar Agung, 1987),

[52] Abu Hurairah, Pengorganisasian dan Pengembangan Masyarakat Model dan Strategi Pembangunan yang Berbasis Kerakyatan, Bandung: Humaniora, 2008, hal. 82

[53] Adi Fahrudin, Ph. D., Pemberdayaan, Partisipasi dan Penguatan Kapasitas Masyarakat, Bandung: Humaniora, 2012, hal. 16

Pemberdayaan masyarakat merupakan serangkaian upaya untuk menolong masyarakat agar lebih berdaya dalam meningkatkan sumber daya manusia dan berusaha mengoptimalkan sumber daya tersebut sehingga dapat meningkatkan kapasitas dan kemampuannya dalam memanfaatkan potensi yang dimilikinya sekaligus dapat meningkatkan kemampuan ekonominya melalui kegiatankegiatan swadaya.

Memberdayakan masyarakat adalah upaya untuk meningkatkan harkat dan martabat lapisan masyarakat kita yang dalam kondisi sekarang tidak mampu untuk melepaskan diri dari perangkat kemiskinan dan keterbelakangan. Dengan kata lain memberdayakan adalah memampukan dan memandirikan masyarakat[54]

Pemberdayaan adalah suatu proses yang berjalan terus-menerus untuk meningkatkan kemampuan dan kemandirian masyarakat dalam meningkatkan taraf hidupnya, upaya itu hanya bisa dilakukan dengan membangkitkan keberdayaan mereka, untuk memperbaiki kehidupan di atas kekuatan sendiri. Asumsi dasar yang dipergunakan adalah bahwa setiap manusia mempunyai potensi dan daya, untuk mengembangkan dirinya menjadi lebih baik. Dengan demikian, pada dasarnya manusia itu bersifat aktif dalam upaya peningkatan keberdayaan dirinya.

Dalam rangka pemberdayaan ini upaya yang amat pokok adalah peningkatan taraf pendidikan dan derajat kesehatan serta akses ke dalam kemampuan sumber ekonomi seperti modal, keterampilan, teknologi, informasi dan lapangan kerja, pemberdayaan ini menyangkut pembangunan sarana dan prasarana dasar, baik fisik maupun non fisik[55]

---

54 http;www.infodiknas.com./definisi-dan teori pemberdayaan.htlm. diakses tanggal 12 Februari 2020, Pukul 13 wita

55 Engking Soewarman Hasan, Strategi Menciptakan Manusia Yang Bersumber Daya Unggul, Bandung: Pustaka Rosda Karya, 2002, hal 56-57

Pemberdayaan adalah suatu kegiatan yang berkesinambungan, dinamis, secara sinergis mendorong keterlibatan semua potensi masyarakat yang ada secara partisipatif. Dengan cara ini akan memungkinkan terbentuknya masyarakat madani yang majemuk, penuh kesinambungan kewajiban dan hak, saling menghormati tanpa ada yang asing dalam komunitasnya[56]

Menurut Moh. Ali Aziz dkk dalam buku Dakwah, Pemberdayaan adalah sebuah konsep yang fokusnya adalah kekuasaan. Pemberdayaan secara substansial merupakan proses memutus (break down) dari hubungan antara subjek dan objek. Proses ini mementingkan pengakuan subjek akan kemampuan atau daya yang dimiliki objek. Secara garis besar proses ini melihat pentingnya mengalirkan daya dari subjek ke objek. Hasil akhir dari pemberdayaan ini adalah beralihnya fungsi individu yang semula menjadi objek menjadi subjek (yang baru), sehingga relasi sosial yang nantinya hanya akan dicirikan dengan relasi sosial antar subjek dengan subjek lain[57]

Selanjutnya, keberdayaan dalam konteks masyarakat adalah kemampuan individu yang bersenyawa dalam masyarakat dan membangun keberdayaan masyarakat bersangkutan. Masyarakat yang sebagian besar anggotanya sehat fisik dan mental, terdidik dan kuat inovatif, tentu memiliki keberdayaan tinggi. Keberdayaan masyarakat adalah unsur-unsur yang memungkinkan masyarakat untuk bertahan (survive) dan dalam pengertian dinamis mengembangkan diri dan mencapai kemajuan. Keberdayaan masyarakat

---

[56] K Suhendra, Peran Birokrasi Dalam Pemberdayaan Masyarakat, Bandung: alfabeta, 2006, hal 74-75

[57] Moh. Ali Aziz, dkk. Dakwah Pemberdayaan Masyarakat: Paradigma Aksi Metodologi. Yogyakarta: Pustaka Pesantren, 2005, hal. 169

ini menjadi sumber dari apa yang dalam wawasan politik pada tingkat nasional disebut ketahanan nasional.[58]

Sunyoto Usman dalam pengorganisasian dan Pengembangan Masyarakat mengatakan bahwa, pemberdayaan masyarakat adalah sebuah proses dalam bingkai usaha memperkuat apa yang lazim disebut community self-reliance atau kemandirian[59]

Dalam proses ini, masyarakat didampingi untuk membuat analisis masalah yang dihadapi, dibantu untuk menemukan alternatif solusi masalah tersebut, serta diperlihatkan strategi memanfaatkan berbagai kemampuan yang dimiliki.

Menurut Ife pemberdayaan memuat dua pengertian kunci, yakni kekuasaan dan kelompok lemah. Kekuasaan di sini diartikan bukan hanya menyangkut kekuasaan politik dalam arti sempit, melainkan kekuasaan atau penguasaan klien atas: [60]

1. Pilihan-pilihan personal dan kesempatan hidup, kemampuan dalam membuat keputusan-keputusan mengenai gaya hidup, tempat tinggal dan pekerjaan.
2. Pendefinisian kebutuhan, kemampuan menentukan kebutuhan selaras dengan aspirasi dan keinginannya.
3. Ide atau gagasan, kemampuan mengekspresikan dan menyumbangkan gagasan dalam suatu forum atau diskusi secara bebas dan tanpa tekanan.
4. Lembaga-lembaga, kemampuan menjangkau, menggunakan dan mempengaruhi pranata-pranata

---

[58] Randy R. Wrihatnolo, Manajemen Pemberdayaan: Sebuah Pengantar dan Panduan untuk Pemberdayaan Masyarakat, Jakarta: PT Elex Komputindo, 2007, hal. 75

[59] Abu Hurairah, Pengorganisasian & Pengembangan Masyarakat, hal. 87

[60] Edi Suharto, Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat: Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial, Bandung: Refika Aditama, 2009, hal. 59

masyarakat seperti lembaga kesejahteraan sosial, pendidikan dan kesehatan.

5. Sumber-sumber, kemampuan memobilisasi sumber-sumber formal, informal dan kemasyarakatan.
6. Aktivitas ekonomi, kemampuan memanfaatkan dan mengelola mekanisme produksi, distribusi dan pertukaran barang serta jasa.
7. Reproduksi, kemampuan dalam kaitannya dengan proses kelahiran, perawatan anak, pendidikan dan sosialisasi.

Menurut Priyono dan Pranarka (1996) proses pemberdayaan mengandung dua kecenderungan. Pertama, proses pemberdayaan dengan kecenderungan primer menekankan pada proses pemberian kekuasaan, kekuatan atau kemampuan kepada masyarakat agar individu yang bersangkutan menjadi lebih berdaya. Proses ini dapat dilengkapi dengan upaya membangun aset material guna mendukung pembangunan kemandirian mereka melalui organisasi. Kedua, proses pemberdayaan dengan kecenderungan sekunder menekankan pada proses menstimulasi, mendorong atau memotivasi agar individu mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan apa yang menjadi pilihan hidupnya melalui proses dialog.[61]

Berkenaan dengan pemberdayaan, ada tiga power yang bisa menguatkan kapasitas masyarakat. Adapun power tersebut adalah: [62]

1. Power to (kekuatan untuk) merupakan kemampuan seseorang untuk bertindak, rangkaian ide dari kemampuan.
2. Power with (kekuatan dengan) merupakan tindakan bersama, kemampuan untuk bertindak bersama.

---

[61] Adi Fahrudin, Ph. D., Pemberdayaan, Partisipasi, hal. 48

[62] http://www.powercube.net/wpcontent/uploads/2011/04/powerpack-web version 2011.pdf diakses pada tanggal 12-11-2022.

Dasarnya saling mendukung, solidaritas dan kerjasama. Power with dapat membantu membangun jembatan dengan menarik perbedaan jarak untuk mengubah atau mengurangi konflik sosial dan mempertimbangkan keadilan relasi.

3. Power within (kekuatan di dalam) merupakan harga diri dan martabat individu atau bersama.

DAFTAR PUSTAKA

Abbas Salim, Asuransi dan Manajemen Resiko, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada 1998.

Abdulsyani, Sosiologi Kelompok dan Masalah Sosial Jakarta: Fajar Agung, 1987

Abu Hurairah, Pengorganisasian & Pengembangan Masyarakat,

Abu Hurairah, Pengorganisasian dan Pengembangan Masyarakat Model dan Strategi Pembangunan yang Berbasis Kerakyatan, Bandung: Humaniora, 2008,

Adi Fahrudin, Ph. D., Pemberdayaan, Partisipasi dan Penguatan Kapasitas Masyarakat, Bandung: Humaniora, 2012

Adi Warman Karim, Bank Islam Analisis Fiqh Dan Keuangan. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008.

Ariantoni, dkk, Modul Pelatihan: Pengintegrasian Pengurangan Resiko Bencana (PRB) Ke dalam Sistem Pendidikan. Jakarta: Pusat Kurikulum Badan Penelitian dan Pengembangan Kementeriam Pendidikan Nasional, 2009.

Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana. 2007. Pengenalan Karakteristik Bencana dan Upaya Mitigasinya Di Indonesia. (2th ed). Jakarta: Direktorat Mitigasi Bandung,

Badan Nasional Penanggulangan Bencana. 2008. Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan

Bencana Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Pedoman Penyusunan Rencana Penanggulangan Bencana. Jakarta: BNPB

Basu Swastha, Pengantar Bisnis Modern. Yogyakarta: Libety, 2002

C.S.T.Kansil, et al., Hukum Administrasi Daerah, Penerbit. Jala Permata, Jakarta.Tahun 2009

C.S.T.Kansil, et al., Hukum Administrasi Daerah, Penerbit. Jala Permata, Jakarta.Tahun 2009

Direktorat Jenderal Manajemen Pendidikan Dasar dan Menengah Strategi Pengarusutamaan pengurangan Resiko Bencana di Sekolah, (Jakarta: Kementerian Pendidikan Nasional, 2010,

Direktorat Jendral Manajemen Pendidikan Dasar dan Menengah, Strategi Pengarustumaan Pengurangan Resiko Bencana Di Sekolah, Jakarta: - 2010.

Ditjen Mandikdasmen, Naskah Policy Paper Pengarusutaman Pengurangan Resiko Bencana, (Jakarta, - ,2009

Edi Suharto, Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat: Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial, Bandung: Refika Aditama, 2009,

Engking Soewarman Hasan, Strategi Menciptakan Manusia Yang Bersumber Daya Unggul, Bandung: Pustaka Rosda Karya, 2002,

Ernie Tisnawati Sule, Pengantar Manajemen, Jakarta:Kencana, 2010

Ferdinand Silalahi, Manajemen Resiko dan Asuransi, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka, 1997. Cet. Ke-1.

Ferry N. Idroes, Manajemen Risiko Perbankan, Jakarta: PT Raja Grafindo Pesada, 2011.

Ferry N. Indroes. Manajemen Risiko Perbankan: Pemahaman Pendekatan 3 Pilar Kesepakatan Basel II Terkait Aplikasi Regulasi dan Pelaksanaannya di Indonesia Jakarta Rajawali Pers, 2008.

Global Water Partnership (GWP), Integrated Water Resources Management, (Stockholm, Sweden : GWP Box, 2001

Hendro, M.M, Dasa-Dasar Kewirausahaan Panduan bagi Mahasiswa untuk MEngenal, Memahami, dan Emasuki Dunia Bisnis, Jakarta: Erlangga, 2001,

Herman Darmawi, Manajemen Risiko, Jakarta: Bumi Aksara, 2006

Husaini Usman, Manajemen Teori Dan Riset Pendidikan, Jakarta: Bumi Aksara, 2009

Ismail Solihin, Pengantar Manajemen, Jakarta: Erlangga, 2009

Ismanto Kuat, Implementasi TQM dalam Lembaga Keuangan Syari'ah, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009

K Suhendra, Peran Birokrasi Dalam Pemberdayaan Masyarakat, Bandung: alfabeta, 2006,

Kamus Inggeris Indonesia, John M. Echols dan Hassan Shadily, Gramedia Jakarta, 2003..

Kasidi, Manajemen Risiko, Bogor: Ghalia Indonesia, 2010,

Korib S, Mondastri, Bencana dan Kerawanan Masyarakat, Makalah yang dipresentasikan pada Workshop Community Base Disaster Risk Management, PBNU, Bandung, 13 September, 2018,

Kuncoro Mudrajat dan Suhardjono, Manajemen Perbankan, Yogyakarta: BPFE, 2002.

M. Manullang, Dasar-Dasar Manajemen, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2008,

Moh. Ali Aziz, dkk. Dakwah Pemberdayaan Masyarakat: Paradigma Aksi Metodologi. Yogyakarta: Pustaka Pesantren, 2005,

Muhamad, Manajemen Bank Syariah, Yogyakarta: (UPP) AMPYKPN, 2002

Nurjanah, dkk. 2012. Manajemen Bencana. Bandung. ALFABETA.

Pipin Syarifin dan Dedah Juebah, 2005, Hukum Pemerintahan Daerah ,Bani Quraisy

Pribadi, Krisna S, Konsep Pengelolaan Bencana, Makalah TOT Pengelolaan Resiko Bencana Berbasis Pesantren Nahdlatul Ulama, Pusat Mitigasi Bencana ITB Bandung, 2007

Randy R. Wrihatnolo, Manajemen Pemberdayaan: Sebuah Pengantar dan Panduan untuk Pemberdayaan Masyarakat, Jakarta: PT Elex Komputindo, 2007

Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, Penerbit Grafindo Persada, Jakarta. 2006,

Rijanta, dkk. Modal Sosial dalam Manajemen Bencana. 2014. UGM.

Sinurat, Hulman., & Adiyudha, Ausi. 2012. Sistem Manajemen Penanggulangan Bencana Alam Dalam Rangka Mengurangi Dampak Kerusakan Jalan Dan Jembatan. Jakarta: Puslitbang Jalan dan Jembatan

Siswanto, Pengantar Manajemen, Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2007

Soehatman Ramli, Manajemen Risiko Dalam Perspektif K3 OHS Risk Management Jakarta: Dian Rakyat, 2010

Soesino Djojosoedarso, Prinsip-prinsip Manajemen Risiko dan Asuransi, cet. Ke-1 Jakarta: Salemba Empat, 1999, hlm 3

Suparlan P., Suku Bangsa dan Hubungan Antar Suku Bangsa (Jakarta: YPKIK, 2005.

Taliziduhu Ndraha, Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru) Cetakan Pertama, Rineka Cipta, Jakarta, 2003.

Tamin, Indrawati, Pemberdayaan Masyarakat dalam Penanggulangan Bencana, Makalah yang dipresentasikan pada Workshop Community Base

Disaster Risk Management, PBNU, Bandung, 13 September, 2018

Tim CISForm UIN Sunan Kalijaga, Cerdas Menghadapi Bencana: Persiapan, Penanganan dan Tips Menghadapi Bencana Alam (Yogyakarta : CISForm, 2007

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 ayat 1 pasal 10 dan pasal 11 tentang Penanggulangan Bencana.

Veithzal Rivai, dan Rifki Ismail, Islamic Risk Management for Islamic Bank, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2013