

## REFORMASI ADMINISTRASI DALAM MANAJEMEN BENCANA

**Burhanudin Mukhamad Faturahman**

Universitas Brawijaya  
*burhanmfatur@gmail.com*

### ABSTRACT

Disaster management is one form of service for the public, which in practice should be managed properly in order to reduce suffering and loss due to a disaster. A descriptive qualitative research shows that changes in mindset and cultural set as initial steps the administration reform in disaster relief in Pacitan Regency need to focus on the activities of the anticipation of disaster which was formed by local stakeholders. This requires awareness of local awareness, commitment, and development efforts are oriented on the anticipation of tsunamis, landslides and flooding.

**Key words:** *administration reform, disaster management*

### ABSTRAK

Manajemen bencana merupakan salah satu wujud pelayanan bagi publik dimana dalam pelaksanaannya harus dikelola dengan baik untuk mengurangi penderitaan dan kerugian akibat bencana. Penelitian secara deskriptif kualitatif ini menunjukkan bahwa perubahan mindset dan cultural set sebagai langkah awal reformasi administrasi dalam penanggulangan bencana di Kabupaten Pacitan perlu memfokuskan pada kegiatan antisipasi bencana yang dibentuk oleh stakeholder lokal. Kesadaran lokal ini memerlukan kesadaran, komitmen, dan upaya pembangunan berorientasi pada antisipasi bencana tsunami, tanah longsor dan banjir.

**Kata kunci:** *reformasi administrasi, manajemen bencana*

## 1. PENDAHULUAN

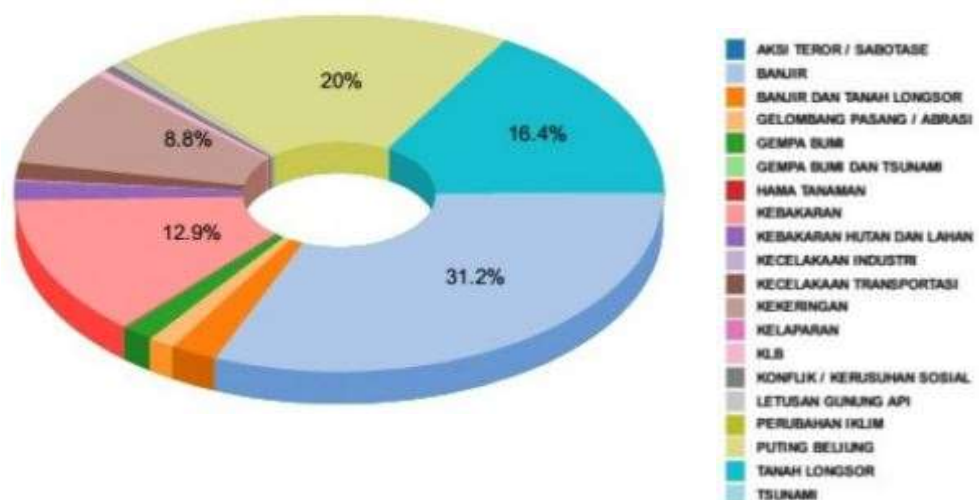
Penyelenggaraan pelayanan di masyarakat oleh pemerintah merupakan fungsi utama pemerintah yang harus dilaksanakan. Pelayanan tersebut dilaksanakan untuk mewujudkan kesejahteraan dalam bingkai tata kelola pemerintahan yang baik atau *good governance*. Reformasi administrasi khususnya di tingkat daerah adalah gerbang masuknya percepatan reformasi administrasi di daerah dalam *good local governance* yang memiliki fokus pada peningkatan kualitas pelayanan publik.

Perbaikan kinerja administrasi mutlak dilakukan karena memiliki kesan negatif di mata publik adalah masalah internal dari administrasi publik seperti budaya korup, kolusi, nepotisme, kaku, lamban, boros, tidak efisien, disorientasi. Selain itu, masalah eksternal meliputi aspek sosial, ekonomi, politik, budaya dan

juga perubahan iklim seperti adanya global warming, pencemaran udara baik air, udara, tanah, bencana alam dan masih banyak lagi. Tuntutan inilah yang mengharuskan administrasi harus menempuh cara-cara baru serta upaya inovatif untuk mengatasi masalah internal dan dalam mengantisipasi perubahan eksternal yang cepat.

Makna reformasi administrasi sebagai cara pandang yang berbeda dalam melihat, menyelesaikan dan memberikan solusi yang lebih baik sangat diperlukan dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana alam yang lebih baik. Pentingnya reformasi administrasi penanggulangan bencana alam dikarenakan selama ini penanggulangan bencana mayoritas masih bertumpu pada masalah saat bencana dan beberapa penyebabnya. Akan tetapi Wijaya (2007) menyatakan bahwa masalah lain penanggulangan bencana terdapat pada antisipasi bencana itu sendiri sehingga upaya antisipasi menjadi sebuah masalah tersendiri. Misalnya, kejelasan struktur sistem peringatan dini, kelembagaan yang fleksibel dan sigap, serta sosialisasi yang efektif bagi seluruh lapisan masyarakat. Fenomena bencana alam secara nasional membuktikan bahwa pemerintah memerlukan tindakan yang lebih efektif untuk menangani bencana mulai dari tahap antisipasi.

Gambar 1. Presentase bencana di Indonesia sejak 1915-2015



Sumber: DIBI BNPB 2016

Gambar 1 menunjukkan bahwa bencana alam yang sering terjadi adalah bencana banjir yaitu 31,2% . Bencana sering terjadi kedua yakni angin puting beliung sebanyak 20% dan posisi ketiga bencana tanah longsor sebanyak 16,4% kejadian. Mengenai bencana banjir, menurut data DIBI BNPB bencana banjir adalah salah satu bencana yang paling sering terjadi terutama di pulau Jawa. Tercatat, sepanjang tahun 2010 banjir terjadi sebanyak 990 peristiwa bahkan sampai sekarang penanggulangan bencana banjir masih belum optimal. Selain ketiga bencana alam tersebut, masih banyak jenis bencana seperti, kekeringan, kebakaran, banjir dibarengi tanah longsor, kecelakaan transportasi, gempa bumi, kebakaran hutan, gunung api, dan tsunami. Tanggungjawab yang demikian bukanlah hal yang mudah bagi administrasi publik dalam memberikan pelayanan yang maksimal, mengingat hampir seluruh wilayah Indonesia rentan terhadap bencana maka dalam reformasi administrasi dituntut memiliki orientasi dan metode manajemen bencana yang efektif, akuntabel, responsif dan demokratis.

Langkah antisipasi bencana alam merupakan langkah yang patut mendapat perhatian tersendiri dari serangkaian proses penanggulangan bencana meliputi pra bencana, saat bencana dan pasca bencana. Langkah antisipasi bencana alam inilah upaya reformasi administrasi berupa pergeseran *mind set dan cultural set* oleh stakeholder yang terdapat di daerah dalam menanggulangi bencana alam ditekankan. Secara normatif bahwa undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 memberikan paradigma baru dalam penanggulangan bencana di Indonesia yaitu dari menanggapi situasi bencana ke pencegahan dan pengurangan resiko bencana. Berdasarkan peraturan tersebut maka seluruh penyelenggaraan pemerintah daerah sebagai daerah otonom khususnya dalam penanggulangan bencana diarahkan kepada perubahan *mind set dan cultural set* untuk mengurangi resiko bencana sebagai wujud kemandirian daerah.

Perubahan *mind set dan cultural set* untuk menekan resiko bencana sangat penting terutama bagi Kabupaten Pacitan sebagai daerah rawan bencana alam. Untuk tahun 2015, berdasarkan laporan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Pacitan bencana alam tersebar di beberapa kecamatan seperti bencana banjir di Kecamatan Arjosari, Pacitan, Punung, Ngadirojo, Kebonagung, Ngadirojo; tanah longsor di Kecamatan Donorojo, Punung, Pacitan, Kebonagung,

Arjosari, Nawangan, Bandar, Tulakan, Sudimoro, Tegalombo, Ngadirojo. Sedangkan data pada tahun 2017 menunjukkan bahwa peristiwa bencana banjir dan tanah longsor di Kabupaten Pacitan memakan korban sebanyak 25 jiwa dan termasuk bencana terbesar yang pernah terjadi.. Berikut disajikan data jumlah korban:

Tabel 1. Jumlah korban banjir dan tanah longsor kabupaten pacitan tahun 2017

No	Kecamatan	Banjir	Tanah longsor
1	Pacitan	5	-
2	Kebonagung	-	12
3	Tulakan	-	3
4	Tegalombo	1	-
5	Nawangan	-	2
6	Arjosari	-	2
	<b>Jumlah</b>	<b>6</b>	<b>19</b>

Sumber: pacitankab.go.id

Peristiwa bencana di Kabupaten Pacitan dapat dikatakan sebagai sebuah rutinitas dimana tindakan antisipatif sangat diperlukan untuk mengurangi resiko yang ditimbulkan akibat bencana. Bencana dalam bentuk apapun selalu membawa penderitaan, korban harta dan nyawa, merusak tatanan sosial ekonomi menjadikannya sebagai masalah publik menuntut pemahaman kolektif sebagai langkah reformasi administrasi bagi pelayanan publik yaitu tindakan antisipatif dalam menanggulangi bencana. Dalam reformasi administrasi tersebut, pemahaman seluruh stakeholder tingkat lokal terhadap penanggulangan bencana sangat penting dalam memperbaiki kinerja manajemen pada situasi bencana.

## 2. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif melalui wawancara dan studi pustaka. Wawancara sebagai sumber data dalam penelitian kualitatif untuk mengetahui makna dibalik suatu peristiwa. Oleh karena itu peneliti sendiri adalah instrumen dalam penelitian kualitatif. Sedangkan studi pustaka menggunakan sumber yang dapat digunakan, yaitu: 1) jurnal, 2) buku referensi

1. Jurnal dipilih sesuai tulisan-tulisan dalam disiplin yang sama. Tujuan utama dari jurnal ini adalah untuk digunakan sebagai sumber data sekunder. Peneliti dapat menggunakan jurnal sebagai kutipan untuk bahan referensi dalam penelitian.
2. Buku referensi umum dalam disiplin ilmu tertentu. Buku referensi yang digunakan memuat sebuah artikel yang mendalam tentang topik yang dibahas dan disertai berbagai teori pendukung sehingga kita dapat mengetahui perkembangan teori tersebut.

### **3. PEMBAHASAN**

#### **3.1 Konsep Reformasi Administasi**

Konsepsi reformasi administasi merujuk pada Caiden (1969:69) yaitu *"The Artificial Inducement of Administrative Transformation Against Resistance"*. Kutipan tersebut mengandung arti bahwa usaha untuk mendorong adanya perubahan administratif diperlukan dalam menghadapi permasalahan yang kompleks. Sehingga terdapat tiga implikasi yang bisa diperoleh berupa:

- a. Reformasi administrasi merupakan kegiatan yang dibuat manusia, sifatnya tidak eksidental, kejadian tersebut berlangsung secara otomatis dan alamiah.
- b. Reformasi administrasi sendiri merupakan suatu proses.
- c. Resistensi cenderung beriringan dengan proses reformasi administrasi tersebut.

Pendapat Caiden tersebut dapat disimpulkan bahwa reformasi administrasi adalah suatu proses usaha yang dilakukan manusia untuk mendorong serta melakukan perubahan yang bersifat terencana, alamian dan otomatis atas sistem administrasi yang ada saat ini guna menyelesaikan permasalahan yang kompleks.

Menurut Wallis (1989) reformasi administrasi memuat tiga aspek penting yakni pertama, perubahan harus memperbaiki keadaan sebelumnya. Kedua, perubahan tersebut diperoleh dengan sengaja melalui usaha dan bukan terjadi secara kebetulan. Ketiga, perbaikan tersebut untuk kepentingan jangka panjang dan tidak sementara, untuk kemudian kembali pada keadaan semula. Persamaan reformasi administrasi dari definisi tersebut terdapat pada proses yang sadar dilakukan oleh manusia untuk keadaan yang lebih baik serta berangkat dari situasi

yang problematis. Sedangkan aspek reformasi administrasi publik menurut Gie (2003) meliputi :

1. Kebijakan penataan kelembagaan dan tatalaksana yaitu redefinisi kelembagaan dalam memenuhi pelayanan kepada masyarakat, audit, perampangan organisasi, sistem rekrutmen dan penghargaan serta sanksi bagi pelanggar
2. Kebijakan sumberdaya manusia tentang peningkatan kesejahteraan, moral dan etika, profesionalisme.
3. Kebijakan pengawasan administrasi publik pihak internal pemerintah.

Tujuan daripada reformasi administrasi dari serangkaian definisi Caiden (1969) lebih mengarah pada penyempurnaan atau meningkatkan kinerja. Kegiatan tersebut bisa meliputi peningkatan efektifitas administrasi, meningkatkan kualitas personel, melakukan antisipasi pada kritik dari pihak luar yang mungkin terjadi. Sementara itu, kinerja yang dimaksud adalah kinerja individu, kelompok, dan institusi untuk mencapai tujuan yang efektif dan efisien yang berarti reformasi administrasi publik mencakup aspek perilaku dan aspek kelembagaan. Berdasarkan konsep reformasi administrasi yang telah diuraikan maka kebijakan dalam mendorong perubahan perilaku dari berbagai pihak untuk mengatasi permasalahan yang semakin kompleks melalui cara yang berbeda secara sadar dan terencana maka *mind set* dan *cultural set* dipandang sebagai suatu langkah untuk mendorong perubahan di masyarakat itu sendiri dalam menanggulangi berbagai permasalahan publik termasuk bencana alam.

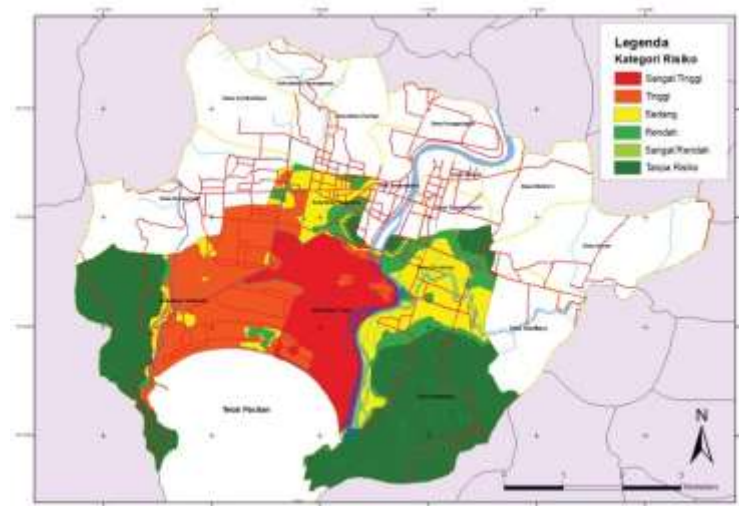
### **3.2 Telaah potensi bencana alam di kabupaten pacitan**

Kabupaten Pacitan adalah salah satu daerah dari berbagai daerah atau wilayah di Indonesia yang memiliki kerawanan terkena bencana alam cukup tinggi. Hal tersebut merupakan konsekuensi logis karena Kabupaten Pacitan terutama wilayah perkotaan Pacitan berbatasan dengan teluk pantai. Priyowidodo (2013) mengemukakan bahwa Pacitan merupakan daerah yang bersiko terkena bencana tsunami. Perkotaan Pacitan merupakan wilayah dataran rendah dikelilingi bukit dan berbatasan langsung dengan teluk serta terdapat sungai besar yang langsung menuju Teluk Pacitan. Dengan demikian, jika bencana tsunami terjadi,

dipastikan wilayah perkotaan Pacitan terkena sapuan gelombang tsunami baik dari teluk Pacitan maupun dari aliran sungai.

Analisis yang ditunjukkan Mardiatno (2008) menunjukkan bahaya tsunami tersebar hampir seluruh wilayah perkotaan Pacitan yaitu lebih dari 70% luas area perkotaan Pacitan. Dari 70% luas area tersebut terdampak bahaya tsunami dan hampir 50% memiliki dampak bahaya tsunami yang sangat tinggi. Sebagai ibukota kabupaten, Kecamatan Pacitan merupakan pusat aktivitas pemerintah, pendidikan, permukiman, ekonomi, dan keberagaman aktivitas penduduk, Pacitan memiliki tingkat risiko yang tinggi baik secara sosial budaya maupun ekonomi.

Bencana tsunami tidak dapat diprediksi sehingga resiko yang ada haruslah dikelola dan diminimalisir melalui mitigasi bencana. Probosiwi (2012) upaya mitigasi bencana tsunami dilakukan dengan upaya struktural dan nonstruktural. Mitigasi struktural dilakukan melalui pembangunan fisik seperti penanaman vegetasi yang dapat meminimalisir dampak gelombang tsunami, pembangunan tempat pengungsian yang aman, dan penyiapan jalur evakuasi. Untuk mitigasi nonstruktural dilakukan melalui manajemen resiko tsunami, penataan dan penguatan kelembagaan dan penguatan modal masyarakat.



Gambar 2. Peta Resiko Tsunami Perkotaan Pacitan

Sumber: Probosiwi (2015)

Gambar 1 di atas menunjukkan bahwa wilayah perkotaan Pacitan harus memusatkan perhatian kebijakan penanggulangan bencana tsunami di daerah dataran karena berhadapan langsung dengan garis pantai. Pengelolaan resiko

penting dilakukan dalam menghadapi bencana tsunami melalui kebijakan tanggap darurat, sistem peringatan dini, dan mobilisasi sumber daya dengan memperhatikan kepentingan masyarakat dan pertimbangan studi ilmiah kebencanaan.

Bencana tanah longsor juga mendapat perhatian serius mengingat keadaan topografi Kabupaten Pacitan sebagian besar berupa pegunungan dan perbukitan dengan tingkat kemiringan lereng bervariasi antara lain kondisi berbukit dengan kelas kelerengan 31-50% dengan luas 722,73 km<sup>2</sup> atau 52% dari luas wilayah dan kondisi bergelombang kelas kelerengan 11-30% dengan luas 333,57 km<sup>2</sup> atau 24% dari total luas wilayah 1.389,87 km<sup>2</sup> Kabupaten Pacitan.

Pola penduduk yang tinggal di wilayah pegunungan mayoritas menyebar. Hal ini sesuai dengan kondisi dataran yang tidak merata sehingga penduduk memilih tingkat kemiringan yang lebih landai untuk dijadikan tempat tinggal. Keberadaan persebaran penduduk Kabupaten Pacitan dapat dilihat pada tabel 1 berikut:

Tabel 2. Jumlah penduduk dan kepadatan penduduk Kab. Pacitan Tahun 2014

No	Kecamatan	Jumlah penduduk	Kepadatan penduduk (orang/km <sup>2</sup> )
1	Donorojo	40.446	371
2	Punung	37.521	345
3	Pringkuku	31.977	241
4	Pacitan	76.537	993
5	Kebonagung	45.542	365
6	Arjosari	41.672	356
7	Nawangan	52.734	425
8	Bandar	46.017	392
9	Tegalombo	55.900	375
10	Tulakan	86.994	538
11	Ngadirojo	49.017	511
12	Sudimoro	35.119	489
Jumlah		<b>599.476</b>	<b>431</b>

Sumber: BPS Kabupaten Pacitan



Persebaran penduduk berdasarkan tabel 1 di atas merupakan penduduk yang tinggal di daerah pengunungan. Kecamatan yang mayoritas topografi dataran rendah hanya pada Kecamatan Pacitan sedangkan sebelas kecamatan lainnya tersebar dan umumnya bertopografi pegunungan rawan longsor. Potensi bencana tanah longsor di Kabupaten Pacitan beresiko melumpuhkan aktivitas sosial dan ekonomi jika tanah longsor tersebut memutus jalur strategis yang menjadi jalur utama kegiatan warga sehari-hari.

Potensi tanah longsor di Kabupaten Pacitan menurut Tatas (2011) salah satunya terjadi di Kecamatan Tulakan tepatnya Desa Kalikuning. Potensi longsor yang lebih besar diperkirakan akan terjadi dengan luasan longsor diperkirakan mencapai 250.000 meter persegi (horisontal). Apabila longsor tersebut terjadi, maka akan menimpa sekitar 47 Kepala Keluarga atau 266 jiwa, serta fasilitas umum seperti sekolah dan jalan juga permukiman warga tersebut. Selain Desa Kalikuning, Desa Ketro di Kecamatan Tulakan menurut Avridianto (2016) memiliki bahaya longsor tingkat rendah dengan luas 8,771 Ha (0,5%), Agak Rendah dengan luas 471,983 Ha (25,5%), Sedang dengan luas 823,189 Ha (44,3%), Agak Tinggi dengan luas 488,352 Ha (26,2%) dan Tinggi dengan luas 66,307 Ha (3,5%).

Berdasarkan uraian yang telah disebutkan maka bentangan topografi pengunungan di Kabupaten Pacitan memiliki potensi tanah longsor dimana penduduk mayoritas bermukim di daerah pegunungan sehingga resiko terkena bencana tanah longsor menjadi tinggi. Rekomendasi seputar tanah longsor dapat dilakukan dengan :

1. Mempersiapkan jalur evakuasi yang aman
2. Larangan pengupasan lereng untuk lahan pemukiman
3. Mengedukasi masyarakat tentang resiko bahaya tanah longsor beserta penanganannya di daerah pegunungan
4. Peningkatan kewaspadaan terhadap bencana tanah longsor bagi penduduk yang tinggal di lereng terjal terutama pada musim penghujan.
5. Penentuan indikator kerentanan yaitu penduduk dan lokasi tempat tinggal penduduk.

Bencana alam lain yang tak luput dari perhatian adalah bencana banjir. Kabupaten Pacitan pada Bulan November 2017 mengalami bencana banjir besar dimana hampir seluruh Kecamatan Pacitan berupa dataran rendah terkena dampak banjir. Banjir terparah terjadi di 4 Kecamatan di Kabupaten Pacitan yaitu Kecamatan Arjosari, Kecamatan Pacitan, Kecamatan Kebonagung Dan Kecamatan Ngadirojo. Kecamatan Arjosari merupakan wilayah yang terkena banjir parah. Menurut salah satu warga kecamatan arjosari WT bahwa turun hujan deras selama satu minggu kemudian pada hari senin banjir datang tapi belum meluap dari sungai. Saat hari selasa sore banjir sudah meluap ke rumah warga. Setelah maghrib banjir di sekitar Kecamatan Arjosari sudah membesar dan pada hari rabu rumah warga masih tenggelam (wawancara, Jumat 1/12/2017). Data dari Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Pacitan tanggal 2 Desember 2017 bencana banjir turut memakan korban jiwa sebanyak enam orang sehingga bencana banjir dikategorikan bencana skala nasional karena memakan korban dan turut melibatkan seluruh stakeholder baik pusat maupun daerah.

Pendapat serupa dikemukakan oleh Pihak BPBD Kabupaten Pacitan: "...Bencana kali ini adalah termasuk besar jadi mereka yang menanganinya. Kalau bencana yang sifatnya kecil yang menanganinya adalah pihak BPBD..." (wawancara RT Jumat, 1/12/2017). Bencana banjir besar di Kabupaten Pacitan pada bulan November 2017 karena selain intensitas hujan lebat terus-menerus, penyebab banjir karena sungai tak mampu menampung volume air yang terus bertambah dan juga jebolnya tanggul penahan banjir. Jebolnya tanggul penahan banjir seperti yang dikatakan warga DI:

"Sebenarnya potensi banjir dan jebolnya tanggul sudah lama diketahui oleh warga. Kita juga baru tahu bahwa tanggul di sisi lain mengalami kebocoran. Terlepas tanggungjawab pemerintah, Secara keseluruhan warga disini tahu akan resiko banjir dan selalu menunjuk lokasi yang rawan ketika hujan turun sangat lebat" (wawancara Jumat, 1/12/2017).

Peristiwa banjir besar yang terjadi di Kabupaten Pacitan memerlukan upaya penanganan yang mengarah pada pengurangan resiko bencana. Keberhasilan daripada manajemen risiko banjir dilakukan melalui pencegahan dan mitigasi banjir mencakup tindakan pengendalian banjir secara struktural, seperti

pembangunan bendungan atau tanggul sungai dan tindakan nonstruktural seperti prediksi dan peringatan banjir, manajemen risiko banjir, partisipasi komunitas/masyarakat, penataan dan penguatan Institusi, dan tindakan lainnya yang berperan dalam mengurangi resiko bencana banjir.

### **3.3 Local Governance Mind Set**

Pemerintah daerah selaku penyelenggara urusan-urusan yang bersifat lokal termasuk penanggulangan bencana berperan sebagai pelaku utama (*main stakeholder*) yang memiliki tanggungjawab yaitu pertama, manajemen bencana sebagai pilihan pelayanan yang harus diberikan oleh pemerintah; kedua, secara legal pemerintah wajib bertanggungjawab ketika warganya menderita akibat bencana; ketiga, pemerintah sebagai aktualisasi tanggungjawab moral dalam manajemen bencana. Penyelenggaraan pelayanan manajemen bencana oleh pemerintah daerah diprakarsai menurut kemampuan dan aspirasi masyarakat lokal sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Manajemen bencana merupakan rangkaian kegiatan atau tindakan meliputi sebelum, saat dan sesudah terjadi bencana bertujuan untuk meminimalisir atau mencegah jatuhnya korban , mengurangi penderitaan manusia, memberikan informasi kepada masyarakat dan pihak yang berwenang mengenai resiko serta mengurangi kerusakan infrastruktur utama, harta benda dan kerugian ekonomis. Dari setiap tindakan bencana yang ada, setidaknya terdapat pilihan tindakan yang dapat dilakukan untuk mencegah dan meminimalkan dampak yang muncul. Tahap prediksi atau tahap pra bencana atau aktivitas mitigasi adalah tahap dinilai paling penting karena pada tahap inilah masih ada kemungkinan pencegahan dan pengurangan resiko potensi bencana. Tahap prabencana juga menuntut komitmen yang lebih, kesadaran, kepedulian dan ketegasan dari semua aspek yang kompleks. Dengan demikian orientasi tindakan haruslah dirubah dari penanganan saat bencana dan pasca bencana menjadi perencanaan pra bencana.

Pembangunan berupa perubahan *mind set* dan *cultural set* merupakan unsur yang saling terkait untuk mengawali reformasi administrasi dalam penanggulangan bencana terutama di Kabupaten Pacitan untuk menciptakan masyarakat sadar bencana dan tanggap bencana sebagai konsekuensi hidup di daerah rawan bencana. Sehingga penanggulangan bencana selalui diupayakan

pada tahap pra bencana (tahap mitigasi dan pencegahan) dari upaya responsif maupun tahap rehabilitasi dan rekonstruksi tanpa mengesampingkan pentingnya dua tahap terakhir tersebut.

Uraian potensi bencana alam di Kabupaten Pacitan menunjukkan bahwa sebagian besar masyarakat Pacitan memiliki resiko terkena dampak bencana tsunami, banjir dan tanah longsor. Untuk itu, seluruh kepentingan pembangunan hendaknya memasukkan agenda penanggulangan bencana alam bersifat pra bencana dalam agenda pembangunan daerah. Namun yang menjadi permasalahan bahwa kegiatan pra bencana dianggap membuang tenaga dan anggaran karena bencana alam belum terjadi atau kegiatan lebih baik diarahkan pada perbaikan infrastruktur pasca bencana dimana kegiatan tersebut lebih jelas. Inilah pentingnya merubah *mind set* yang pada akhirnya merubah *cultural set* dari upaya responsif bencana dan pasca bencana kepada kegiatan mitigasi dan kesiapsiagaan pra bencana dalam skala pemerintahan di daerah.

*Local governance* menurut Shah (2006) adalah formulasi dan pelaksanaan secara bersama-sama di level lokal bersifat formal dari pemerintah daerah dan hierarki pemerintah. Untuk bentuk yang informal lebih mengarah pada norma, jaringan, komunitas, kemitraan dalam membentuk tindakan kolektif dengan membentuk kerangka interaksi rakyat-rakyat dan rakyat-pemerintah, keputusan kolektif dalam pelayanan masyarakat secara lokal.

Sebagaimana definisi tersebut, penanggulangan bencana dirumuskan sebagai tindakan bersama dan dibentuk secara lokal baik formal maupun informal. Adapun penanggulangan secara lokal tentang mitigasi dan pencegahan bencana alam merupakan komitmen dari seluruh lapisan masyarakat di Kabupaten Pacitan menjadikan bencana alam sebagai urusan bersama sehingga kemampuan secara lokal dapat dibentuk sebagai langkah awal dalam mitigasi dan pencegahan bencana alam.

Local governance merupakan spesifikasi dari konsep governance yang berada di daerah. *Governance* sendiri menurut Koiman (1993) menyatakan bahwa tidak ada satupun pelaku, baik publik maupun privat mempunyai semua pengetahuan dan informasi yang dibutuhkan untuk memecahkan masalah yang kompleks, dinamis dan beragam; tidak ada pelaku yang memiliki pandangan yang

sesuai untuk aplikasi suatu instrumen yang diperlukan secara efektif, tidak ada satu pelaku yang memiliki cukup tindakan yang berpotensi untuk mendominasi secara unilateral dalam suatu model *governance*.

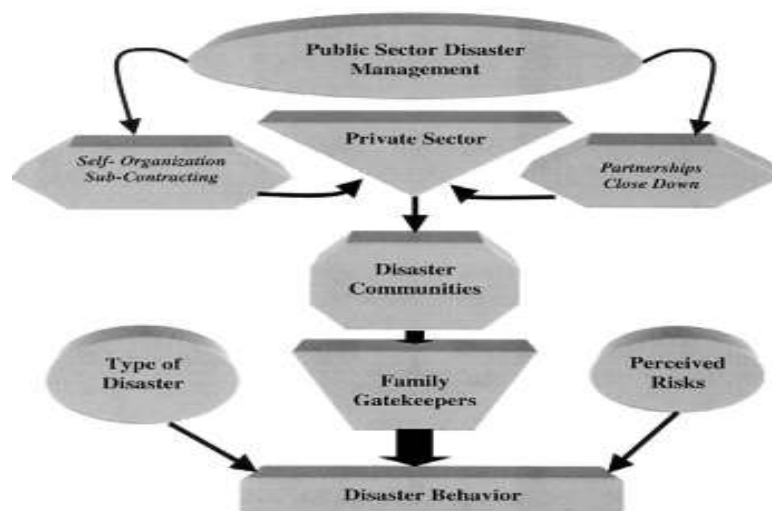
Perubahan *mind set* pada penyelenggaraan penanggulangan bencana di Kabupaten Pacitan di mulai dengan pemahaman keadaan geografis dan topografi sebagai daerah rawan bencana. Berangkat dari pemahaman ini, maka *local governance* dimulai dari pemerintah daerah, menyediakan akses agar kebijakan penanggulangan pra bencana menjadi fokus utama dalam menanggulangi bencana alam di Kabupaten Pacitan berupa:

1. pemaduan pengurangan risiko bencana dengan program prioritas pembangunan
2. mengalokasikan sumber-sumber penting kebijakan dalam proses pengurangan risiko bencana,
3. menguatkan implementasi pengurangan risiko bencana beserta pertanggungjawabannya
4. memberikan fasilitas bagi partisipasi masyarakat dan sektor swasta.

Kegiatan antisipatif tersebut diperuntukkan bagi wilayah yang beresiko terkena dampak tsunami, tanah longsor dan banjir. Untuk itu, perlu pemetaan secara komprehensif tentang keberadaan penduduk yang rawan terkena bencana serta jalur evakuasi yang aman jika bencana terjadi, menyediakan tempat pengungsian yang relatif aman agar penyaluran bantuan lebih cepat jika terjadi bencana dan tindakan lain yang bersifat prabencana.

Pihak masyarakat dan swasta juga memiliki peran dengan berperilaku ramah terhadap lingkungan dan non destruktif. Reformasi disusun berdasarkan cara-cara yang konstruktif pada ide-ide dan orientasi operasional yang memberikan perhatian seimbang dan memadai terhadap risiko sosial tak hanya pada keuntungan finansial belaka. Komitmen dari sektor swasta perlu untuk ditingkatkan, seperti melalui penerapan *Corporate Social Responsibility (CSR)*. Persoalan yang dihadapi adalah persepsi dari sebagian besar korporasi yang menganggap bahwa alokasi dana untuk CSR sebagai beban karena merupakan faktor biaya. Oleh karena itu, kiranya perlu menanamkan *mind set* bahwa bencana alam di Kabupaten Pacitan merupakan masalah umum dimana siapapun

aktor dalam *local governance* bisa terkena dampak bencana yang selanjutnya merubah *cultural set* masyarakat Kabupaten Pacitan yang siap dan tahan dalam menghadapi bencana. Kirschenbaum menawarkan konsep manajemen bencana agar lebih efektif melalui gambar 2:



Gambar 2. Model Proses Sosial Manajemen Bencana, Kirschenbaum (2004)

Persamaan komitmen dari agen sektor publik dengan swasta dalam rangka penanggulangan bencana yang berorientasi pada tindakan prabencana sangat diperlukan untuk menegaskan peran dari aktor tersebut. Dimulai dari sektor publik menurut Yudho dan Ulum (2011) yaitu pemerintah mulai merubah orientasi, nilai dan kepentingan pemanfaatan alam untuk kepentingan ekonomi berwawasan lingkungan. Untuk itu kebijakan hendaknya diarahkan untuk kepentingan konservasi dan rehabilitasi ekologi. Kebijakan pembangunan yang sifatnya eksploitasi adalah larangan keras. Harus ada batasan yang mengatur dalam kebijakan pembangunan yang bersifat eksploitasi dan resiko yang ditimbulkan akibat tindakan tersebut. Tindakan selanjutnya, penguasaan teknologi untuk mendukung kegiatan mitigasi dan pencegahan bencana mutlak dikuasai sehingga tenaga dan lembaga profesional sangat diperlukan untuk menunjang kegiatan antisipasi bencana meliputi pembuatan database peta rawan bencana *geo spatial information system*, *natural disaster hotspot*, *single hazard exposure analysis*, dan lain sebagainya. Langkah terakhir adalah penataan kelembagaan tingkat lokal pada setiap level, unit pemerintahan sebagai bagian dari sistem pembagian urusan pemerintahan dan penataan organisasi perangkat daerah sesuai

peraturan pemerintah nomor 38 tahun 2007 dan peraturan pemerintah nomor 41 tahun 2007.

Model proses sosial memberikan ruang bagi sektor privat dalam manajemen bencana. Fokus ditekankan pada arah dan tujuan manajemen bencana dari sektor publik pada sektor pasar swasta. Pergeseran dalam pendekatan ini dilakukan karena pelayanan yang berkaitan dengan bencana perlu diberikan kepada konsumen utama, pengguna terakhir, korban yang potensial terkena bencana yang seharusnya dimasukkan dalam pilihan dari produk. Sangat jarang pelayanan oleh sektor privat dalam manajemen bencana dikarenakan penyedia utama masih dipegang oleh pemerintah. Akan tetapi, peluang tersebut masih terbuka yaitu adanya pasar swasta yang kompetitif. Berangkat dari penyediaan barang publik, sektor privat juga berkontribusi dalam pembayaran agar memiliki kualitas yang lebih baik. Pilihan dan kualitas tersebut merupakan keunggulan dari proses privatisasi. Mengingat pentingnya manajemen bencana di daerah rawan bencana maka konsep privatisasi ini berlaku di daerah penanggulangan bencana yang memerlukan upaya serius dan luas sektor privat pada spesifikasi pekerjaan yang belum dibuat atau dikerjakan. Untuk keberhasilan model ini maka diperlukan sensitivitas budaya sebagai pedoman dalam manajemen bencana di daerah.

Selebihnya manajemen bencana di daerah merupakan keterkaitan para stakeholder lokal dalam upaya mengantisipasi dan atau menangani bencana. Komunitas bencana lokal memerlukan pemahaman tersendiri dalam penanganan bencana karena seperti yang kita ketahui sebagai jaringan sosial, komunitas memiliki keunggulan pada anggotanya dalam membentuk perilaku sadar bencana dan berperan dalam kesiapsiagaan bencana.

#### **4. PENUTUP**

Reformasi administrasi sektor publik dalam manajemen bencana di Kabupaten Pacitan perlu mengubah paradigma *mind set* dan *cultural set* dari responsif saat bencana dan pasca bencana ke upaya mitigasi dan pencegahan bencana sebagai bentuk pelayanan kepada publik karena berdasarkan kondisi geografis berada di perbatasan teluk pantai yang rawan tsunami dan banjir serta pegunungan yang rawan bencana tanah longsor. Oleh karena itu, *local governance* yang terdiri dari pemerintah daerah, masyarakat lokal dan sektor swasta memiliki

keterkaitan sistematis dan sinergis. Melalui kepedulian, kesadaran, peran, komitmen dan kerjasama kolektif terhadap upaya antisipasi bencana dalam konteks *local governance* sangat diperlukan demi keberlangsungan dan keberlanjutan manajemen bencana yang efektif. Penyampaian bagian akhir ini merupakan kesimpulan sekaligus saran dalam manajemen bencana di Kabupaten Pacitan.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Avridianto, F., D. 2016. Tingkat Resiko Bencana Tanah Longsor di Desa Ketro Kecamatan Tulakan Kabupaten Pacitan. *Jurnal Swara Bhumi*. Volume 01 Nomor 02 Tahun 2016, 18–27.
- Badan Pusat Statistik. 2015. Pacitan Dalam Angka 2015. BPS Kabupaten Pacitan
- Caiden, G.E, 1969. *Prospects for Administrative Reforms in Israel*.
- Gie, K., K. 2003, Reformasi Birokrasi dalam Mengefektifkan Kinerja Pegawai Pemerintahan, Makalah Workshop Gerakan Pemberantasan Korupsi, Jakarta 5 Agustus 2003.
- Kirschenbaum, A. 2004. *Chaos Organization and Disaster Management*. New York: Marcel Dekker.
- Kooiman, Jan. 1993. "Modern governance." *Social-political Governance*. London: Sage.
- Mardiatno, D. 2008. *Tsunami Risk Assessment Using Scenario-Based Approach, Geomorphological Analysis and Geographic Information System: A Case Study in South Coastal Areas of Java Island-Indonesia*. Disertasi. Faculty of Geo-and Atmospheric Sciences University of Innsbruck.
- Priowidodo, G., & E Luik, J. 2013. Literasi Mitigasi Bencana Tsunami untuk Masyarakat Pesisir Kabupaten Pacitan Jawa Timur. *Ekotrans*, 13(1): 47–61.
- Probosiwi, R. 2012. *Manajemen Risiko Tsunami untuk Penataan Ruang di Pesisir Perkotaan Pacitan, Jawa Timur*. Thesis. Yogyakarta: Sekolah Pascasarjana Universitas Gadjah Mada.
- \_\_\_\_\_. 2015. *Peran pemerintah lokal dalam menghadapi bencana tsunami di pacitan jawa timur*. Balai Besar Penelitian dan Pengembangan Pelayanan Kesejahteraan Sosial (B2P3KS) Kementerian Sosial RI.
- Shah, A. 2006. *Local Governance in Developing Countries*. Washington, D.C. The World Bank.
- Tatas, Machsus, Widodo, A. 2011. Studi Investigasi Longsor di Desa Kalikuning, Kecamatan Tulakan Kabupaten Pacitan. *Jurnal Aplikasi* Volume 9 Nomor 1 Februari 2011(hal. 15-23)



Ulum, C., M. 2013. Governance dan Capacity Building dalam Manajemen Bencana Banjir di Indonesia. *Jurnal Penanggulangan Bencana* Vol. 4, No. 2 Tahun 2013 Hal. 5-12

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana

Wallis, Malcolm, 1989, *Bureaucracy: Its Roles The Third Worl Development*, Basingtoke: London, McMillan Publisher Ltd.

Wijaya, Andy F. 2007. "Problem Antisipasi Bencana: dalam Perspektif Good Governance dan Manajemen Pelayanan Publik." Makalah Seminar Nasional Potensi Migas dan Antisipasi Bencana di Jawa Timur. Malang: Universitas Brawijaya.

Yudho, W.,P. dan Ulum M., C. 2011. Manajemen Bencana dan Governance Mind Set. *Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik* Vol. 2 No. 1, April 2011.