

IMPLEMENTASI PENANGGULANGAN BENCANA BERBASIS MASYARAKAT (Studi Pengembangan Penanggulangan Bencana Desa Tangguh di Desa Boboh Kecamatan Menganti)

Sapto Pramono dan M. Yusuf

Program Administrasi Negara

Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Dr. Soetomo Surabaya

Email: saptopramono62@yahoo.com

Abstrak

Program penanggulangan bencana berbasis masyarakat desa tangguh di Desa Boboh Kecamatan Menganti Kabupaten Gresik hingga saat ini masih menimbulkan beberapa permasalahan dalam implementasinya di antaranya adalah: (1) Variabel Komunikasi, implementor masih belum mampu menyampaikan informasi yang efektif, hal ini disebabkan minimnya fasilitas penunjang informasi di desa dan rendahnya kepatuhan masyarakat terhadap pemerintah; (2) Variabel Sumber Daya, minimnya sumber daya manusia yang tersedia, minimnya Anggaran kebencanaan dan fasilitas sarana dan prasarana yang kurang memadai; (3) Variabel Disposisi, kurangnya kejujuran, komitmen dan tanggungjawab implementor hal ini disebabkan belum adanya upaya yang sesuai harapan dan dibutuhkan masyarakat. Keseriusan implementor yang masih rendah, karena tidak adanya tindak lanjut atau strategi yang digunakan implementor dan upaya-upaya yang dilakukan masih sangat terbatas; (4) Variabel Birokrasi, terjalinnya hubungan baik antara pemerintah daerah dan aparatur desa cukup baik, sistem koordinasi dapat terjalin, tidak berbelit-belit dan penguatan lembaga masyarakat dapat diandalkan. Oleh karena itu pendekatan melalui paradigma pengurangan risiko merupakan jawaban yang tepat untuk melakukan upaya penanggulangan bencana daerah. Dalam paradigma ini setiap individu, masyarakat di daerah diperkenalkan dengan berbagai ancaman yang ada diwilayahnya, bagaimana mengurangi ancaman (*hazard*) dan kerentanan (*vulnerability*) yang dimiliki, serta meningkatkan kemampuan (*capacity*) masyarakat dalam menghadapi setiap ancaman.

Kata Kunci : Implementasi, Penanggulangan, Bencana, Berbasis Masyarakat.

Implementation of Community-based disaster management

Abstract

*Community-based disaster management program resilient village in the Boboh Village District of Menganti Gresik is still causing some problems in the implementation of which is (1) Variable Communication, the implementor is still not able to convey information effectively, this is due to the lack of facilities in the village and supporting information low adherence to the government community; (2) Variable Resources, the lack of available human resources, lack of Budget disaster and infrastructure facilities are inadequate; (3) Variable Disposition, lack of honesty, commitment and responsibility of the implementor of this case due to the lack efforts to expectations and needs of society. The seriousness of the implementor is still low due to lack of follow-up or strategy used implementor and the efforts made are still very limited; (4) Variable Bureaucracy, good relations between the local government and village officials is quite good, the coordination system can be established, uncomplicated and reliable strengthening public institutions. Therefore, the approach through the paradigm of risk reduction is the right solution for local disaster relief efforts. In this paradigm individuals, local communities are introduced to a variety of threats that exist territory, how to reduce the threat (*hazard*) and vulnerability owned, as well as improve the ability (*capacity*) community in the face of any threat.*

Keywords: *Implementation, Mitigation, Disaster, Community-Based.*

A. PENDAHULUAN

Dilihat dari aspek geografisnya, kepulauan Indonesia terletak di antara benua Asia dan benua Australia, serta di antara Samudera Hindia dan Samudera Pasifik. Letak geografis adalah letak suatu daerah atau wilayah dilihat dari kenyataan di permukaan bumi. Dengan demikian wilayah Indonesia berada di posisi silang yang mempunyai arti penting dalam kaitannya dengan iklim. Jika ditinjau dari segi geologi, sebagian wilayah Indonesia merupakan daerah yang rawan

terhadap bencana alam. Hal ini karena wilayah Indonesia menjadi tempat pertemuan antara dua rangkaian jalur pegunungan muda dunia yaitu Sikrum Pasifik (pegunungan lipatan yang mengelilingi Samudera Pasifik) dan Sirkum Mediteran (Pegunungan lipatan yang mulai dari pegunungan Atlas di Afrika utara sampai Nikobar dan iklim yang tropis juga menyebabkan banyak tanah yang tidak stabil, banyak tanah yang rusak.

Iklim tropis dengan curah hujan yang cukup tinggi memudahkan terjadi pelapukan.

Dari sisi alam, bencana alam seperti longsor, misalnya disebabkan oleh curah hujan yang cukup tinggi. Berdasarkan sisi non-alam Indonesia berpenduduk padat terutama di Pulau Jawa dan Sumatera. Infrastruktur tidak didesain sesuai dengan kondisi alam tersebut. Bangunan rumah, juga bangunan besar banyak disesuaikan dengan kondisi alam. Indonesia merupakan negara yang paling rawan bencana alam di dunia, demikian menurut *United Nations International Strategy for Disaster Reduction* (UNISDR, Badan PBB untuk Strategi Internasional Pengurangan Resiko Bencana). Berbagai bencana alam mulai gempa bumi, tsunami, letusan gunung berapi, banjir, tanah longsor, kekeringan, dan kebakaran hutan rawan terjadi di Indonesia. Bahkan Indonesia menduduki peringkat pertama dalam paparan terhadap penduduk atau jumlah manusia yang menjadi korban meninggal akibat bencana alam. Inilah yang menjadikan Indonesia sebagai negara dengan risiko dan dampak bencana alam tertinggi di dunia. Berikut peringkat negara terdampak bencana alam selengkapnya:

- a) Bencana tsunami, dari 265 negara Indonesia peringkat pertama dengan 5.402.239 orang terkena dampaknya. Mengalahkan Jepang (4.497.645), Bangladesh (1.598.546), India (1.114.388), dan Filipina (894.848).
- b) Bencana tanah longsor, dari 162 negara Indonesia peringkat pertama dengan 197.372 orang terkena dampaknya mengungguli India (180.254), China (121.488), Filipina (110.704), dan Ethiopia (64.470).
- c) Bencana gempa bumi, dari 153 negara Indonesia berada di urutan ke-3 dengan 11.056.806 orang terkena dampaknya setelah Jepang (13.404.870), dan Filipina (12.182.454).
- d) Bencana banjir, dari 162 negara Indonesia menduduki peringkat ke-6 dengan 1.101.507 orang yang terkena dampaknya. Peringkat sebelumnya berurutan diduduki Bangladesh (19.279.960), India (15.859.640), China (3.972.502), Vietnam (3.403.041), dan Kamboja (1.765.674)
- e) Bencana angin topan, ranking pertama dikuasai Jepang dengan 22.548.120 korban disusul oleh Filipina, China, India, dan Taiwan
- f) Bencana kekeringan, peringkat pertama

adalah China dengan 71.297.700 disusul India, Amerika Serikat, Pakistan dan Ethiopia.

Laporan ESCAP-UNISDR mengungkapkan bahwa negara-negara di Asia Pasifik empat kali lebih rentan dihantam bencana alam ketimbang di Afrika, bahkan 25 kali lebih rentan ketimbang di Eropa, dan Amerika Utara. Laporan itu juga menilai kerugian akibat bencana alam. Bagi Indonesia hal tersebut sangat terasa dari dampak bencana. Besarnya kerusakan dan kerugian akibat dampak bencana sangat besar. Tsunami Aceh (2004) menimbulkan kerusakan dan kerugian Rp 39 triliun. Berturut-turut gempa bumi Yogyakarta dan Jawa Tengah (2006) Rp 27 triliun, banjir Jakarta (2007) Rp 4,8 triliun, gempa bumi Sumatera Barat (2009) Rp 21,9 triliun dan Erupsi Merapi tahun (2010) di luar dampak lahar dingin Rp 3,56 triliun, disusul dengan Erupsi Sinabung, dan Kelud (2014). Sebuah angka yang sangat besar.

Peristiwa bencana alam merupakan hal yang sulit dihindari dan tidak dapat diperkirakan secara tepat. Sulitnya prediksi tersebut disebabkan karena banyaknya faktor yang menyebabkan terjadinya bencana alam baik yang secara alami maupun yang disebabkan oleh perilaku dan perbuatan manusia di samping adanya kekurangan pengertian atau pengetahuan tentang hal yang dapat menimbulkan kejadian bencana alam seperti banjir, tanah longsor, gunung meletus, masuk Indonesia, akibatnya Indonesia memiliki bentukan alam yang indah, mulai dari pegunungan yang berjajar di sisi barat dan selatan pulau-pulau Indonesia, lembah, tebing terjal, negara kepulauan, dan sebagainya. Pertemuan tiga lempeng besar, yaitu Lempeng Indo-Australia, Euro-Asia dan Lempeng Pasifik juga menyebabkan Indonesia termasuk jalur *Ring of Fire* atau Cincin Api Pasifik Dunia, yaitu daerah yang sering mengalami gempa bumi dan letusan gunung berapi yang mengelilingi cekungan Samudera Pasifik. Ada 129 gunung api berada di wilayah Indonesia yang sekaligus merupakan negara dengan jumlah gunung api terbanyak di dunia.

Letak geografis dan kondisi geologis ini, menyebabkan Indonesia menjadi salah satu negara yang sangat berpotensi sekaligus rawan bencana seperti gempa bumi, tsunami, banjir, tanah longsor, badai, dan letusan gunung

berapi. Secara umum, di Indonesia terdapat peristiwa bencana yang terjadi berulang kali setiap tahun. Di samping itu, jumlah penduduk yang demikian besar telah pula mengakibatkan bencana yang disebabkan oleh ulah manusia, seperti kebakaran, kebakaran hutan, pencemaran, kerusakan lingkungan, dan sebagainya.

Namun demikian, pada saat ini konsep penanggulangan bencana telah mengalami perubahan yang cukup mendasar, pemaknaan terhadap bencana yang secara konvensional dianggap sebuah kejadian yang tidak dapat dicegah, kemudian mengalami pergeseran makna bahwa bencana dapat diduga sebelumnya, sehingga dapat dilakukan upaya pencegahan dan pengurangan resiko. Rentang waktu dan fokus bantuan yang awalnya hanya berorientasi bantuan secara fisik, teknis semata dan dilakukan pada saat tanggap darurat bencana, kemudian bergeser pada konsep penanggulangan bencana berbasis masyarakat. Kerja-kerja penanggulangan bencana dilakukan sejak sebelum bencana terjadi, yaitu melalui upaya pencegahan, peredaman risiko dan peringatan dini. Bantuan juga lebih bersifat menyeluruh termasuk pendampingan trauma atau psiko-sosial.

Dalam Wignyosoebroto dan Suyanto (2008), pengalaman ini banyak mengajarkan bahwa untuk mengantisipasi dan menanggulangi bencana agar ancaman tidak menimbulkan beban penderitaan yang berlarut-larut yang dibutuhkan tentu bukan hanya empati, kepedulian, dan rasa belas kasihan. Tetapi yang tak kalah penting adalah kesediaan kita semua untuk bekerja secara lebih profesional, terpadu dan terfokus, serta mencoba mengurangi dampak terjadinya bencana dengan mengembangkan upaya penanggulangan yang berbasis masyarakat desa tangguh.

Mengapa berbasis masyarakat desa tangguh? Berbasis desa tangguh dalam hal ini pemberdayakan masyarakat dan melibatkan aparatur desa untuk mengantisipasi bencana dan mengetahui tanda-tanda akan terjadinya bencana yang pengetahuan ini didapatkan dari kearifan lokal atau pun penyuluhan dari BPBD daerah tersebut. Kearifan lokal (*local wisdom*) di sini bisa berupa kelembagaan lokal masyarakat, di mana kelembagaan lokal merupakan lembaga yang paling dekat dengan

masyarakat sehingga kelembagaan lokal ini bisa berfungsi sebagai penyalur aspirasi masyarakat lokal dengan pemerintah setempat dan pusat.

B. DEFINISI KEBIJAKAN PUBLIK

Istilah *policy* (kebijakan) seringkali penggunaannya saling dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan (*goals*), program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan dan rancangan-rancangan besar (Wahab, 1997: 2). *United Nations* atau Perserikatan Bangsa Bangsa (dalam Wahab, 1997: 2) mengartikan kebijakan sebagai pedoman untuk bertindak. Pedoman ini boleh jadi amat sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat, kebijakan dalam maknanya seperti ini mungkin berupa deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah tindak tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana.

Ahli kebijakan Anderson (1979, dalam Wahab, 1997: 3), merumuskan bahwa kebijakan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi. Sedangkan Frederick (1963, dalam Wahab, 1997: 3) mendefinisikan "suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan".

Berdasarkan definisi di atas, dapatlah disimpulkan pengertian kebijakan sebagai suatu pedoman untuk melaksanakan kegiatan yang dipilih oleh seseorang atau kelompok orang dan dapat dilaksanakan serta berpengaruh terhadap sejumlah besar orang dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu. Adapun, pengertian kebijakan publik (*public policy*) kita bisa menemukan lebih dari selusin definisi kebijakan publik, dan tidak ada dari satu definisi yang keliru, semuanya saling melengkapi. Namun, untuk kebutuhan sendiri menurut Nugroho dalam buku *Public Policy*

(2009: 85), merumuskan definisi sebagai berikut:

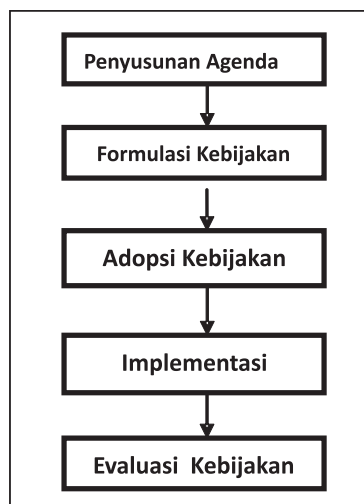
“Kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh negara, khususnya pemerintah, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan negara yang bersangkutan. Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju pada masyarakat yang dicita-citakan.”

Dengan demikian, kebijakan publik adalah sebuah fakta strategis daripada fakta politis ataupun teknis. Sebagai sebuah strategi, dalam kebijakan publik sudah terangkum preferensi-preferensi politis dari para aktor yang terlibat dalam proses kebijakan, khususnya pada proses perumusan. Sebagai sebuah strategi, kebijakan publik tidak saja bersifat positif, namun juga negatif, dalam arti pilihan keputusan selalu bersifat menerima salah satu dan menolak yang lain. Meskipun terdapat ruang bagi *win-win* sangat terbatas sehingga kebijakan publik lebih banyak pada ranah *zero-sum-game*, yaitu menerima yang ini, dan menolak yang lain.

1. Proses Kebijakan

Proses kebijakan publik merupakan proses yang kompleks arena melibatkan banyak proses maupun faktor yang harus dikaji. Oleh karena itu, beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik ke dalam beberapa tahap. Tahap-tahap kebijakan publik menurut Dunn (2000: 24-25) adalah sebagai berikut:

Gambar 1. Tahap-tahap Kebijakan Publik



Sumber: Dunn (2000:24-25)

1) Tahap Penyusunan Agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang sama.

2) Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing, alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

3) Tahap Adopsi Kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.

4) Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia. Pada

melaksanakan kebijaksanaan perlu mendapatkan perhatian yang seksama, dan oleh sebab itu adalah keliru kalau proses tersebut dengan sendirinya akan berjalan mulus.

Berdasar sejumlah konsep tersebut, terminologi implementasi kebijakan (*policy implementation*) mengandung makna utama sebagai sebuah proses yang terdiri atas serangkaian tindakan (aktivitas) spesifik yang dilakukan dalam rangka mencapai tujuan/sasaran kebijakan. Makna implementasi kebijakan sebagai sebuah proses yang terdiri atas serangkaian aktivitas spesifik ini, sejalan dengan kebijakan publik itu yang bersifat *non-self executing* yang baru akan menimbulkan efek (hasil) setelah diimplementasikan.

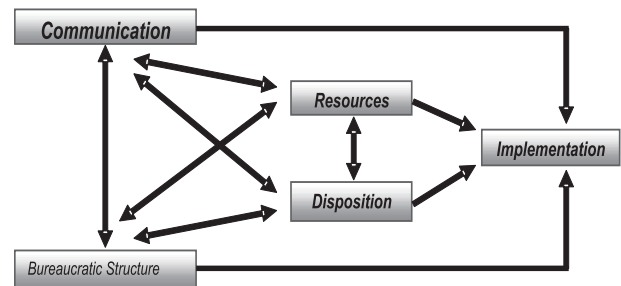
3. Model Proses Implementasi Kebijakan

Secara konseptual, pendekatan terhadap studi implementasi dapat dilakukan dari beberapa sudut pandang atau model, diantaranya adalah pendekatan berdasarkan: Analisis kegagalan, Model Rasional ("top-down"), Kritik "*bottom-up*" terhadap model "*top-down*", dan Teori "*hybrid*" (Parsons, 2005: 465). Mengingat budaya implementasi kebijakan di Indonesia lebih dominan menganut model rasional (*top-down*), serta sejalan dengan permasalahan dan tujuan penulisan ini, maka kajian pustaka dan kerangka teori model proses implementasi kebijakan yang akan diuraikan berikut ini adalah lebih dominan pada model rasional.

Dalam perkembangan penerapan model rasional, beberapa studi yang dilakukan untuk menjelaskan faktor atau faktor-faktor determinan keberhasilan implementasi kebijakan, telah mengalami perkembangan menuju kemajuan. Pada mulanya studi implementasi cenderung mengambil fokus lebih sempit, yaitu pada karakteristik birokrasi pelaksana (Grindle, 1980). Studi implementasi dalam perspektif ini misalnya yang dilakukan oleh Edward III (1980) yang mengidentifikasi adanya 4 (empat) faktor determinan utama yang akan mempengaruhi proses dan hasil implementasi kebijakan yaitu: komunikasi (*communication*); struktur birokrasi (*bureaucratic structure*); sumberdaya (*resources*); dan disposisi (*disposition*) (Edward III, 1980:148). Interaksi antar keempat faktor determinan

implementasi ini, secara ringkas dapat disarikan pada bagan berikut:

Gambar 3
Interaksi Faktor-Faktor Determinan Implementasi



Sumber: Edward III, 1980: 148.

Edward III dalam Agustino (2008:153), salah satu pendekatan studi implementasi adalah harus dimulai dengan pernyataan abstrak, seperti yang dikemukakan sebagai berikut, yaitu:

- Apakah yang menjadi prasyarat bagi implementasi kebijakan?
- Apakah yang menjadi faktor penghambat utama bagi keberhasilan implementasi kebijakan?

Untuk menjawab pertanyaan tersebut di atas, Edward III mengusulkan empat variabel yang sangat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu:

- Communication* (komunikasi): komunikasi merupakan sarana untuk menyebarluaskan informasi, baik dari atas ke bawah maupun dari bawah ke atas. Untuk menghindari terjadinya distorsi informasi yang disampaikan atasan ke bawahan, perlu adanya ketetapan waktu dalam penyampaian informasi, harus jelas informasi yang disampaikan, serta memerlukan ketelitian dan konsistensi dalam menyampaikan informasi,
- Resources* (sumber-sumber): sumber-sumber dalam implementasi kebijakan memegang peranan penting, karena implementasi kebijakan tidak akan efektif bilamana sumber-sumber pendukungnya tidak tersedia. Yang termasuk sumber-sumber dimaksud adalah: staf yang relatif cukup jumlahnya dan mempunyai keahlian dan keterampilan untuk melaksanakan kebijakan; informasi yang memadai atau relevan untuk keperluan implementasi;

dukungan dari lingkungan untuk mensukseskan implementasi kebijakan; (d) wewenang yang dimiliki implementor untuk melaksanakan kebijakan.

- 3) *Disposition or Attitude* (sikap): berkaitan dengan bagaimana sikap implementor dalam mendukung suatu implementasi kebijakan. Seringkali para implementor bersedia untuk mengambil inisiatif dalam rangka mencapai kebijakan, tergantung dengan sejauh mana wewenang yang dimilikinya.
- 4) *Bureaucratic structure* (struktur birokrasi): suatu kebijakan seringkali melibatkan beberapa lembaga atau organisasi dalam proses implementasinya, sehingga diperlukan koordinasi yang efektif antar lembaga-lembaga terkait dalam mendukung keberhasilan implementasi, sikap dan risorsis konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi dan komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.

Meskipun karakter birokrasi pelaksana dapat menimbulkan dampak penting terhadap hasil implementasi, tetapi studi implementasi kebijakan yang berkembang berikutnya, terdapat tendensi makin pentingnya perhatian ke arah mengkaitkan karakteristik “isi kebijakan” (*content of policy*) dan karakteristik “lingkungan kebijakan” (*context of policy*). Pendekatan yang berfokus pada karakter birokrasi pelaksana, cenderung memandang seolah-olah setiap kebijakan memiliki problem implementasi yang sama dan mengabaikan bahwa kebijakan yang berbeda, akan menghadapi problem implementasi yang berbeda-beda pula (Grindle, 1980:148).

C. PENGERTIAN BENCANA

Secara *etimologis*, bencana adalah gangguan, godaan, tipuan, atau sesuatu yang menyebabkan (menimbulkan) kesusahan, kerugian, penderitaan, malapetaka, kecelakaan dan marabahaya. Kata bencana selalu identik dengan sesuatu dan situasi negatif yang dalam bahasa Inggris sepadan dengan kata *disaster*. *Disaster* berasal dari Yunani, *disastro* yaitu “dis” yang berarti jelek, dan “astro” yang berarti bintang. Jadi *dis-astro* berarti peristiwa jatuhnya bintang-bintang ke bumi (*an event precipitated by stars*). Lebih lanjut 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.

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 non alam, dan bencana sosial sebagai berikut:

- a) 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.
- b) 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.
- c) 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 teror.

Sementara bencana itu sendiri dikenal dengan istilah *disaster* dan *hazard*. Dalam *Course on Disaster Risk Communication at Community Level, Ho Chin Minh, Vietnam, 9-14 Februari 2004*, *hazard* dijelaskan bukan merupakan *disaster*, inti dari definisi *disaster* adalah faktor-faktor yang memungkinkan orang untuk terkena dampak *hazard*. Faktor tersebut disebut dengan kerentanan (*Vulnerabilities*). Dengan adanya kerentanan ini, *hazard* memicu terjadinya *disaster* dalam masyarakat.

Suatu bencana akan disebut sebagai *hazard* apabila bencana tersebut hanya menyerang area yang tidak berpenduduk, seperti gurun, antartika, atau pun diantartika. Tetapi bencana akan disebut *disaster* apabila bencana tersebut memberikan dampak pada kehidupan manusia sebagaimana menghancurkan hidup mereka dan tempat tinggal mereka, dengan kata lain *hazard* adalah bencana yang tidak menimbulkan dampak langsung pada manusia sedang *disaster*

merupakan bencana yang timbul ditempat yang berpenduduk dan menimbulkan dampak yang signifikan.

Pengurangan Risiko Bencana Berbasis Masyarakat

Pengurangan risiko bencana berbasis masyarakat (PRB-BM) atau *Community Base Disaster Risk Reduction* (CBDRR) merupakan kegiatan penyadaran dan kesiap-siagaan masyarakat dalam mengidentifikasi ancaman bencana dan menyusun rencana aksi setempat untuk mengurangi risiko bencana. Adapun tujuan dari PRB-BM adalah: membangun kesadaran pemerintah dan masyarakat untuk siaga menghadapi berbagai macam ancaman bencana; mendorong respon pemerintah daerah dan masyarakat dalam menghadapi berbagai macam bencana alam, melalui program-program pengurangan risiko bencana; menyelamatkan nyawa dan memperkecil risiko bencana.

Pengurangan Risiko Bencana (PRB) merupakan sebuah konsep yang luas dan relatif baru. Ada beberapa definisi berbeda dari istilah ini dalam literatur teknis, tetapi PRB secara umum dipahami sebagai pengembangan dan penerapan secara luas dari kebijakan-kebijakan, strategi-strategi dan praktik-praktik untuk meminimalkan kerentanan dan risiko bencana di masyarakat. PRB adalah sebuah pendekatan sistematis untuk mengidentifikasi mengkaji dan mengurangi risiko-risiko bencana.

PRB bertujuan untuk mengurangi kerentanan-kerentanan sosial-ekonomi terhadap bencana dan menagani bahaya-bahaya lingkungan maupun bahaya lain yang menimbulkan kerentanan. PRB merupakan tanggung jawab lembaga-lembaga bantuan kemanusiaan dan PRB harus menjadi bagian terpadu dari pekerjaan organisasi semacam ini, bukan sekedar kegiatan tambahan atau kegiatan terpisah yang dilakukan satu atau dua kali saja. Oleh karenanya, upaya PRB sangatlah luas. Dalam setiap sektor dari kerja pembangunan kemanusiaan terhadap peluang untuk melaksanakan prakarsa-prakarsa PRB.

Mengingat korban terbesar dari bencana adalah kaum miskin di tingkat masyarakat dan yang pertama-tama menghadapi bencana adalah masyarakat

sendiri, pemerintah mengembangkan program pengurangan risiko bencana berbasis komunitas, sesuai dengan tanggung-jawab negara untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia sebagaimana diamanatkan alam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Salah satu strategi yang akan digunakan untuk mewujudkan ini adalah melalui pengembangan desa-desa dan kelurahan-kelurahan yang tangguh terhadap bencana yang selanjutnya diatur dalam Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana No. 1 Tahun 2012 tentang Pedoman Umum Desa/Kelurahan Tangguh Bencana. Pengembangan Desa/Kelurahan Tangguh Bencana juga sejalan dengan Visi Badan Nasional Penanggulangan Bencana: "Ketangguhan bangsa dalam menghadapi bencana".

Desa/Kelurahan Tangguh Bencana adalah desa/kelurahan yang memiliki kemampuan mandiri untuk beradaptasi dan menghadapi ancaman bencana, serta memulihkan diri dengan segera dari dampak bencana yang merugikan, jika terkena bencana. Dengan demikian sebuah Desa/Kelurahan Tangguh Bencana adalah sebuah desa atau kelurahan yang memiliki kemampuan untuk mengenali ancaman di wilayahnya dan mampu mengorganisir sumber daya masyarakat untuk mengurangi kerentanan dan sekaligus meningkatkan kapasitas demi mengurangi risiko bencana. Kemampuan ini diwujudkan dalam perencanaan pembangunan yang mengandung upaya-upaya pencegahan, kesiapsiagaan, pengurangan risiko bencana dan peningkatan kapasitas untuk pemulihan pasca keadaan darurat.

Sesuai UU No. 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, Pemerintah dan pemerintah daerah menjadi penanggung jawab penyelenggaraan penanggulangan bencana. Pengembangan Desa/Kelurahan Tangguh Bencana pada hakikatnya merupakan bagian dari pelaksanaan tanggung jawab ini yang pengaturannya diserahkan kepada desa/kelurahan, dan menjadi tanggung jawab Pemerintah Desa atau Kelurahan. Pemerintah dan pemerintah daerah akan memfasilitasi program ini dengan menyediakan sumber daya dan bantuan teknis yang dibutuhkan oleh desa/kelurahan. Pengembangan Desa/Kelurahan Tangguh Bencana harus

tercakup dalam rencana pembangunan desa, baik dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa dan Rencana Kerja Pemerintah Desa.

D. IMPLEMENTASI PENANGGULANGAN BENCANA BERBASIS MASYARAKAT DESA TANGGUH

Berdasarkan teori implementasi kebijakan publik yang dikemukakan oleh George C. Edward III, yang mana di dalamnya terdapat empat faktor yang berperan dalam keberhasilan implementasi kebijakan, maka penulis membandingkan keempat faktor tersebut dengan kondisi yang ada di lapangan.

1. Faktor Komunikasi

Komunikasi merupakan hal yang penting dalam pelaksanaan implementasi kebijakan. Komunikasi dalam kebijakan memuat beberapa dimensi yaitu: transformasi informasi, kejelasan informasi, dan konsistensi informasi. Dalam konteks implementasi Penanggulangan Bencana Berbasis Masyarakat Desa Tangguh di Desa Boboh, diperoleh informasi sebagai berikut:

“Desa Tangguh di Kabupaten Gresik ada sekitar 16 Desa Tangguh Bencana yang telah kami bina namun saat ini keadaan untuk membuat desa yang benar-benar tangguh terhadap bencana kan tidak gampang mas, satu desa saja yang benar-benar tangguh terhadap bencana memerlukan pendanaan yang tidak sedikit sementara anggaran dari pemerintah sendiri terbatas belum lagi masalah sumber daya manusianya. Tapi untuk saat ini kami hanya mensosialisasikan kepada masyarakat melalui perangkat desa setempat untuk memeperdayakan masyarakat agar menjadi tahu bagaimana menghadapi bencana yang berpotensi di daerah masing-masing”. Ungkapan dari Kabid. Pencegahan dan Kesiapsiagaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Gresik. Hal ini pun dibenarkan oleh perangkat Desa Boboh berpendapat bahwa tindakan dari Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Gresik sering melakukan sosialisasi tentang Penanggulangan Bencana di Desa Boboh Kecamatan Menganti (hasil wawancara tanggal 14 Juli 2014).

“Iya dari pihak Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Gresik sering melakukan penyuluhan kebencanaan mas seminggu kadang dua kali mereka melakukan untuk sosialisasi

dan mengutus perwakilan dari masyarakat dan aparat desa untuk diklat kebencanaan di Pemerintah Daerah tapi hanya pembekalan saja mas dan setelah itu sudah kami pun menyebarkan kemasyarakat disini apa yang kami peroleh dari pembekalan tersebut, kalo hanya pembekalan seperti itu masyarakat disini juga udah pada tahu mas bagaimana menangani bencana banjir. Di sini yang kami perlukan sebenarnya adanya bantuan dari Pemerintah Daerah untuk mengatasi penyebab terjadinya banjir di Desa Boboh ya misalnya ada bantuan normalisasi sungai agar aliran sungai lebih baik kan itu sangat membantu kami dari pada hanya pembekalan saja” (wawancara tanggal 14 juli 2014 dengan Sekertaris Desa Boboh, Bapak Drs. Sujoko).

Sedangkan beberapa masyarakat berpendapat dengan apa yang telah diungkapkan di atas, *“Selama ini yang saya tahu ada sosialisasi dari pihak Badan Penanggulangan Bencana Daerah tentang kebencanaan tapi ya cuma omongan begitu saja kurang manfaatnya mas pembekalan seperti itu kurang membantu masyarakat bahkan masyarakat disini pun udah terbiasa dengan bencana yang ada disini menurut saya bolehlah sosialisasi tapi kan akan lebih baik kalau ada sejenis pengumuman yang bisa dipasang di masing-masing desa biar semua masyarakat tau kalau hanya perwakilan saja yang tau penyebaran informasinya lambat kan masing-masing ada kesibukan kerja kadang masyarakat sendiri kurang kesadarannya kalau ada pengumuman penting yang ditempelkan di desa belum sempat dibaca udah sering disobek sama anak-anak kecil mas yang sering iseng”.*

Dengan kurangnya informasi yang diperoleh masyarakat tentang Penanggulangan Bencana akan menghambat implementasi Penanggulangan Bencana Berbasis Masyarakat Desa Tangguh. Sosialisasi yang dilakukan pihak Badan Penanggulangan Bencana Daerah dianggap kurang efektif dan memicu ketidakpuasan masyarakat dalam penanggulangan bencana yang berpotensi di daerah. Untuk itu ada beberapa hal yang harus dilakukan oleh Pemerintah Daerah agar pemberian informasi lebih baik dan bermanfaat bagi masyarakat Desa Boboh yaitu melalui:

- a) Media cetak serta elektronik, antara lain: koran, majalah tentang kebencanaan, atau komik untuk anak-anak. Bisa juga melalui radio serta siaran televisi sehingga penyebaran informasi akan lebih tepat sasaran.

- b) Media lainnya, antara lain: brosur, stiker, spanduk maupun kegiatan PKK, arisan, keagamaan, serta musyawarah desa dengan melibatkan masyarakat ketua RT/RW yang selanjutnya akan diteruskan dengan rapat RT, agar Implementasi Penanggulangan Bencana dapat berjalan dengan baik.

Dari penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa implementor telah melakukan tugasnya dengan baik melakukan sosialisasi kepada Desa Binaan sesuai dengan apa yang diinginkan. Akan tetapi masih ada kekurangan yang harus dipertimbangkan kembali, yaitu kurangnya media sosialisasi untuk diterapkan agar pelaksanaan penanggulangan bencana di desa berjalan dengan baik.

2. Faktor Sumber Daya

Sumber daya berkaitan dengan kesiapsiagaan dalam mendukung terlaksananya implementasi kebijakan yang sudah dibuat. Sumber daya berkaitan dengan beberapa aspek, antara lain: sumber daya manusia, anggaran, fasilitas, informasi, dan kewenangan. Dari faktor sumber daya diperoleh informasi sebagai berikut:

"Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Gresik sendiri mempunyai Tim dan Kasie di Bidang Pencegahan dan Kesiapsiagaan yang berperan mengantisipasi bencana melalui pengorganisasian serta melalui langkah yang tepat guna memperdayakan masyarakat agar tangguh terhadap bencana yang ada di lingkungan sekitarnya. Dan juga mengambil langkah-langkah kedaruratan dan pendistribusian logistik pada kejadian bencana serta rehabilitasi dan rekonstruksi korban bencana. Namun sumber daya kami terbatas karena banyaknya desa yang harus kami bina untuk menjadikan desa yang tangguh, sedang dalam proses dan saat ini upaya yang kami lakukan adalah sebatas sosialisasi, pembuatan Peta Rawan Bencana di desa, penyelenggaraan upaya pencegahan dan kesiapsiagaan penanggulangan bencana, dan penyelenggaraan fasilitas dan program pencegahan dan kesiapsiagaan juga monitoring dan evaluasi terhadap upaya pencegahan dan kesiapsiagaan dalam menghadapi bencana. Dan implementasinya di lapangan, masih ada masyarakat yang belum mendapatkan fasilitas yang memadai dalam menghadapi bencana di Desa Boboh, baik dari sosialisasi juga dalam bentuk sarana dan prasarana yang memadai dalam penanggulangan bencana".

"Jika terjadi bencana seperti tahun kemarin mas yang sangat parah saya masih ingat kejadian itu pada tanggal 6 Desember 2013, ketinggian air pada saat itu 1 meter. Dari Pihak Badan Penanggulangan Bencana Daerah sendiri hanya membantu logistik mas nasi bungkus, mie instan, selimut, obat-obatan, kalau tenda ada satu bantuan dari BPBD sebagian masyarakat ada yang tidur di Balai Desa, sebagian masyarakat juga ada yang terperangkap di dalam desa karena tidak bisa lewat kena genangan air tidak ada jalan tembusan lagi terkadang yang menjadi masalah hewan ternak masyarakat jadi masyarakat membuat penjagaan sendiri untuk mengamankan hewan ternak tersebut. Upaya BPBD sendiri dalam membantu pencegahan bencana masih berupa sosialisasi, pembuatan peta rawan bencana tapi kalau memfasilitasi seperti setiap desa ada pelampung, perahu karet, normalisasi sungai, gelangsing masih belum pernah dilakukan di sini mas" (wawancara 16 juli 2014).

"Bantuan dari BPBD berupa sembako tetapi banyak juga lembaga lain yang membantu untuk bahan logistik tetapi jika untuk fasilitas seperti posko, perahu karet, pelampung, yang diperlukan saat terjadinya bencana tidak ada sama sekali, terkadang kami kesulitan untuk mengungsikan masyarakat ke tempat yang tidak terkena banjir apalagi seperti orang yang sudah lanjut usia sangat sulit mengamankannya mas karena tidak ada fasilitas yang bisa digunakan untuk penyelamatan saat terjadinya bencana apalagi sulitnya mencari jalan tembusan atau jalan alternatif karena hanya ada jalan satu arah itu saja untuk keluar dan pastinya sudah terendam air yang tingginya hampir 1,5 meter, ada pun jalan setapak mas yang bisa dilalui tapi jika kondisi berdesakan dengan masyarakat yang lain ini pun kurang kondusif" (wawancara tanggal 17 Juli 2014).

Sumber daya anggaran dalam program penanggulangan bencana telah di atur dalam pasal 12 "biaya yang diperlukan bagi pelaksanaan tugas lembaga lain dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan sumber anggaran lain yang sah dan tidak mengikat. Dari 16 Desa Tangguh yang telah di bina oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Gresik salah satunya adalah Desa Boboh Kecamatan Menganti Kabupaten Gresik. Anggaran dalam program penanggulangan bencana sangat terbatas, sehingga akan ada upaya terbaik bagi desa binaan di masa depan sesuai harapan di setiap desa. Berdasarkan sumber daya fasilitas, Desa Boboh memiliki satu unit posko atas

bantuan pihak BPBD.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dianalisis sebagai berikut:

a) Sumber Daya Manusia.

Dalam pemahaman tentang Desa Tangguh di Desa Boboh Kecamatan Menganti sendiri banyak masyarakat yang telah mampu untuk mandiri dalam menghadapi bencana yang ada di lingkungan sekitarnya hal ini didukung juga dengan adanya Karang Taruna Desa dan kegiatan Ibu-ibu PKK dalam membantu mengurangi resiko bencana dengan sosialisasi pencegahan bencana dan pengolahan sampah.

b) Sarana dan Prasarana yang ada di Desa.

Kurangnya sarana dan prasarana yang ada di desa membuat implementasi penanggulangan bencana yang dilakukan di Desa Boboh menjadi kurang maksimal karena kurangnya media komunikasi dan informasi yang terbatas dan alat perlengkapan lainnya dalam menghadapi bencana.

c) Anggaran di Desa Boboh.

Dari pendanaan sendiri masih sangat terbatas mengingat sumber pendapatan hanya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sekitar 15%, sedang dana kebencanaan nasional sebesar Rp 1,3 Triliun, sehingga dalam memfasilitasi kebutuhan yang memadai akan menjadi sulit dan terhambat. Dan dari sumber daya manusia cukup memadai masyarakat maupun implementor dalam menjalankan tugas masing-masing cukup mampu dalam menghadapi bencana yang ada.

Dari hasil wawancara tersebut bisa disimpulkan bahwa dalam pelaksanaan penanggulangan bencana di Desa Boboh, pihak Implementor atau pelaksana kebijakan di desa masih belum memenuhi sarana dan prasarana yang memadai untuk pencegahan bencana di daerah tersebut hal ini disebabkan masih lemahnya sumber daya yang ada khususnya sumber daya finansial dan belum tersedianya sarana prasarana yang dibutuhkan masyarakat agar penanggulangan bencana dapat berjalan dengan baik misalnya tersedianya perahu karet, pelampung, gelangcing, dan normalisasi sungai.

3. Faktor Disposisi

Sikap atau karakteristik dari

implementor sangat mempengaruhi terhadap keberhasilan implementasi sebuah kebijakan, kejujuran, dan komitmen akan membuat masyarakat merasa dihargai dan tertolong dari dampak dari bencana itu sendiri, berikut hasil dari wawancara yang ditemukan dilapangan:

“Untuk saat ini memang belum semua terealisasi dengan baik kami masih memprosesnya untuk lebih baik kedepannya agar tercipta desa yang benar-benar tangguh terhadap bencana di daerah masing-masing Desa, untuk kabupaten Gresik sendiri juga akan kami perhitungkan dari bencana yang diakibatkan oleh Pertrokimia mengingat Kabupaten Gresik juga merupakan daerah industri” (wawancara dengan Ibu Purwati, 2014).

“Kami selaku perangkat desa di sini selalu berupaya semaksimal mungkin untuk membantu masyarakat kami di Desa Boboh guna mengatasi masalah bencana di sini dengan selalu memberikan bantuan yang diperlukan oleh masyarakat. Tentunya disesuaikan dengan kemampuan yang ada. Jika tidak mampu memenuhi semua sarana-prasarana yang ada, paling tidak berusaha terus-menerus untuk mencegah terjadinya bencana banjir misalnya dengan melakukan kerja bakti untuk membersihkan gorong-gorong, menanam pohon-pohon pelindung dan sebagainya.

Demikian pula yang dikemukakan oleh Bapak Jumali Ketua RT Gantang:

“Kejadian bencana di desa ini sudah sering terjadi ini juga membuat masyarakat desa lama-lama terbiasa dengan keadaan disini jika banjir datang masyarakat sudah cepat-cepat mengungsi ke daerah yang lebih aman, para pemuda di sini pun sangat sigap dalam menolong sesama masyarakat yang terdampak bencana tetapi mau gimana lagi mas upaya yang bisa kami lakukan hanya menghadapi bencana yang ada, untuk berbuat lebih dengan keterbatasan sarana dan prasarana sangat sulit mengatasi bencana disini saya berharap dari semua pihak bisa berpartisipasi mengatasi bencana apa lagi kalau bisa di cari masalahnya kan baik untuk masyarakat disini ya minimal ada sarana dan prasarana yang mendukunglah kalau tenaga saya siap untuk berpartisipasi. Suatu program yang bertujuan untuk merubah sikap dan perilaku relatif sulit diimplementasikan dari pada program yang memberikan bantuan. Dengan adanya program Penanggulangan Bencana diharapkan mampu untuk membantu masyarakat dalam menghadapi bencana, mengurangi resiko bencana atau hidup berdampingan dengan bencana yang ada”.

Berdasarkan hasil wawancara di atas dapat disimpulkan bahwa perubahan yang

diinginkan dengan adanya penanggulangan bencana adalah mampu membuat masyarakat Desa Boboh benar-benar tangguh dalam menghadapi bencana dan mampu mengurangi risiko bencana yang ada. Para implementor berusaha melakukan pencegahan bencana secara intensif dengan melakukan kerja bakti bersih-bersih gorong-gorong dan penanaman pohon-pohon pelindung untuk mencegah banjir.

4. Faktor Struktur Birokrasi

Struktur Birokrasi mempunyai pengaruh yang cukup signifikan terhadap implementasi kebijakan. Ada dua yang menjadi dasar utama yaitu: Mekanisme atau Prosedur yang dipakai oleh implementor, dan Standar Operasional Prosedur dalam menjalankan Penanggulangan Bencana Berbasis Masyarakat Desa Tangguh. Struktur Birokrasi yang semakin panjang akan semakin memperlambat proses implementasi. Struktur Birokrasi yang penting dari setiap organisasi adalah adanya Prosedur Operasi yang Standar menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak.

Struktur Birokrasi memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek Struktur Organisasi ini melingkupi dua hal yaitu mekanisme dan Struktur Birokrasi itu sendiri. Aspek pertama adalah mekanisme, dalam implementasi kebijakan biasanya sudah dibuat *Standard Operation Procedur* (SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementator dalam bertindak agar dalam pelaksanaan kebijakan tidak melenceng dari tujuan dan sasaran kebijakan. Aspek kedua adalah Struktur Birokrasi. Struktur Birokrasi yang terlalu panjang dan terfragmentasi akan cenderung melemahkan pengawasan dan menyebabkan prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks yang selanjutnya akan menyebabkan aktivitas organisasi menjadi tidak fleksibel. Berdasarkan pendapat para ahli dalam mengemukakan tahapan implementasi kebijakan tersebut, terlihat bahwa implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilaksanakan oleh individu atau pejabat-pejabat terhadap suatu objek yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Berikut data yang diperoleh dilapangan:

“Dari struktur birokrasi sendiri saya rasa sudah jelas arah mana dan sistem koordinasinya jelas antara pemerintah pusat ke pemerintah daerah hingga ke tatanan paling bawah jelas ada koordinasinya, hanya saja terkadang masih sulit juga untuk menentukan langkah karena sistem yang ada masih berketergantungan antara BPBD dengan Pemda sendiri misalnya terjadi bencana untuk memberikan bantuan akan sulit karena untuk menyalurkan bantuan sistem birokrasinya harus ada persetujuan terlebih dahulu ke Pemda Kabupaten Gresik” (wawancara dengan Kasie Kesiapsiagaan, Bapak Samsul).

Kesimpulan hasil temuan di lapangan mengungkapkan beberapa permasalahan yang muncul pada saat pelaksanaan Penanggulangan Bencana Berbasis Masyarakat Desa Tangguh Di Desa Boboh, yaitu masih ditemukan masyarakat yang belum memahami bagaimana penanggulangan bencana yang ada di daerah sekitar mereka, dan belum adanya Standar Operasional Prosedur yang digunakan dalam penanggulangan bencana di Desa Boboh dari Aparatur Desa dan BPBD Kabupaten Gresik.

Tabel 1. Matriks Edwards III:
Penanggulangan Bencana Berbasis Masyarakat

Klasifikasi Faktor	Klasifikasi Faktor
Komunikasi: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Implementor masih belum mampu menyampaikan informasi yang efektif. ▪ Minimnya fasilitas penunjang informasi di desa. ▪ Rendahnya kepatuhan masyarakat terhadap pemerintah. 	Sumber Daya: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Minimnya sumber daya manusia yang tersedia. ▪ Minimnya anggaran kebencanaan. ▪ Fasilitas sarana dan prasarana yang kurang memadai.
Disposisi: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kejujuran, komitmen, dan tanggungjawab implementor yang masih rendah. Hal ini disebabkan belum adanya upaya yang sesuai harapan dan dibutuhkan masyarakat. ▪ Keseriusan implementor yang masih rendah karena tidak adanya tindak lanjut atau strategi yang digunakan implementor. ▪ Upaya-upaya yang dilakukan masih sangat terbatas. 	Struktur Birokrasi: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Terjalinnnya hubungan yang cukup baik antara pemerintah daerah dan aparatur desa. ▪ Sistem koordinasi dapat terjalin dan tidak berbelit-belit. ▪ Penguatan lembaga masyarakat dapat diandalkan.

Sumber: Analisa berdasarkan konsep Edward III dalam penanggulangan bencana 2014.

E. PENUTUP

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan dalam Implementasi Penanggulangan Bencana Berbasis Masyarakat Desa Tangguh di Desa Boboh Kecamatan Menganti Kabupaten Gresik yang mencakup variabel komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1) Faktor Komunikasi.

Komunikasi merupakan bagian terpenting dalam implementasi kebijakan, komunikasi antara implementor dan masyarakat yang menjadi sasaran sangat menentukan

apakah program yang akan dilaksanakan akan berjalan dengan baik atau tidak dan untuk Desa Boboh sendiri, dalam implementasi Penanggulangan Bencana Berbasis Masyarakat Desa Tangguh faktor komunikasi sudah cukup baik, namun masih ditemui permasalahan yang timbul di masyarakat terkait dengan komunikasi yang masih kurang baik yaitu sebatas penyuluhan dan sosialisasi sehingga sebagian masyarakat masih belum mengetahui adanya sosialisasi yang diselenggarakan. Dan media lainnya yang digunakan juga belum mampu untuk diaplikasikan oleh implementor seperti: penyebaran brosur, pamflet, iklan dengan media cetak (koran, majalah kebencanaan, buku bencana, komik, dan lain-lain), juga media elektronik (siaran radio tentang bencana, dan Televisi Kebencanaan).

2) Faktor Sumber Daya.

Desa Boboh memiliki sumber daya manusia yang sangat baik hal ini dapat dilihat dari kesiapsiagaan masyarakat terhadap bencana, kegiatan ibu-ibu PKK, dan Karang Taruna Desa yang sangat tanggap terhadap suatu peristiwa. Aparatur Desa pun ikut turun langsung ke lokasi saat terjadi bencana dan berperan aktif mensukseskan Penanggulangan Bencana Berbasis Masyarakat Desa Tangguh. Walaupun masih sering ditemui permasalahan keterbatasan sumber daya manusia yang ada di desa Boboh. Sebagai implementor BPBD Kabupaten Gresik sebagai pelaksana teknis Penanggulangan Bencana Berbasis Masyarakat Desa Tangguh tidak hanya terdapat pada unsur kapasitas teknis saja, akan tetapi unsur tanggung jawab dan komitmen yang kuat juga sangat penting untuk melaksanakan Penanggulangan Bencana Berbasis Masyarakat Desa Tangguh di Desa Boboh Kecamatan Menganti Kabupaten Gresik. Faktor sumber daya anggaran dan fasilitas masih belum sesuai dengan harapan yang diinginkan oleh masyarakat minimnya anggaran kebencanaan menjadi penghambat implementasi Penanggulangan Bencana Berbasis Masyarakat Desa Tangguh itu sendiri, sehingga dalam memfasilitasi guna mengurangi resiko bencana yang terjadi

masih belum baik dan belum sesuai harapan masyarakat.

3) Disposisi.

Sikap implementor Penanggulangan Bencana Berbasis Masyarakat Desa Tangguh di Desa Boboh yang berkaitan dengan komitmen dan kejujuran masih sangat rendah. Hal ini berkenaan dengan masih ditemukannya implementor yang kurang berkomitmen dalam pelaksanaan Penanggulangan Bencana Berbasis Masyarakat Desa Tangguh di Desa Boboh serta keseriusan implementor masih belum sesuai dengan harapan yang diinginkan masyarakat.

4) Struktur Birokrasi.

Dalam Struktur Birokrasi yang ada dalam implementor Penanggulangan Bencana Berbasis Masyarakat Desa Tangguh sudah cukup baik, karena sudah adanya masing-masing tugas dan fungsi yang telah ditentukan. Di Desa Boboh sendiri sudah terbentuk Karang Taruna Desa, Lembaga PKK, dan organisasi sosial yang berkaitan dengan kebencanaan itu sendiri, sehingga sangat membantu dalam pelaksanaan Penanggulangan Bencana Berbasis Masyarakat Desa Tangguh di Desa Boboh Kecamatan Menganti. Dalam menertibkan masyarakat dan memberi penyuluhan tentang kebencanaan relatif sangat mudah dilakukan karena sudah terorganisir dengan baik dari pemerintah pusat, pemerintah daerah bahkan hingga ke kecamatan pun sudah jelas diatur sesuai dengan tugas, fungsi, dan kewenangan masing-masing.

Berdasarkan permasalahan yang ada dalam penelitian ini, maka penulis dapat memberikan rekomendasi sebagai berikut:

a) Faktor Komunikasi.

Implementor harus meningkatkan kembali sosialisasi yang merata di daerah Desa Binaan sehingga akan menimbulkan tingkat pemahaman yang sesuai dengan harapan dengan memfasilitasi seperti: spanduk, brosur, papan pengumuman desa, majalah kebencanaan, komik kebencanaan, dan media elektronik, seperti siaran televisi dan radio, sehingga masyarakat sebagai sasaran dapat menerima informasi yang diharapkan berjalan dengan efektif.

- b. Faktor Sumber Daya.
Meningkatkan Sumber Daya Manusia yang lebih memahami Standar Operasional Prosedur (SOP) dalam Penanggulangan Bencana sehingga tercipta masyarakat yang tangguh terhadap bencana dan siaga dalam penanggulangan bencana yang ada di daerah masing-masing. Berkenaan dengan sumber anggaran yang terbatas, implementor harus memprioritaskan program-program yang tepat guna disesuaikan dengan kebutuhan yang diperlukan, sehingga pengeluaran anggaran kebencanaan menjadi efektif dan efisien. Pemenuhan kebutuhan sarana dan prasarana yang paling dibutuhkan oleh desa masing-masing yang sekiranya tidak memakan anggaran yang terlalu besar namun dapat diaplikasikan guna mengurangi bencana yang ada di daerah tersebut.
- c) Faktor Disposisi.
Komitmen dan kejujuran dari aparatur harus ditingkatkan kembali karena kecenderungan perilaku implementor sangat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, tanpa adanya komitmen yang kuat akan melemahkan kebijakan dan implementasi Penanggulangan Bencana Berbasis Masyarakat Desa Tangguh. Keseriusan untuk membuat keberhasilan suatu kebijakan akan berjalan dengan baik bila implementor bersungguh-sungguh menjalankannya dengan baik dan mementingkan kepentingan masyarakat sesuai dengan apa yang dibutuhkan, sehingga akan terwujud sasaran yang diharapkan.
- d) Faktor Struktur Birokrasi.
Adanya kejelasan tugas, fungsi, dan kewenangan dari implementor, dan tidak panjang sistem birokrasi yang tidak panjang akan menimbulkan keberhasilan dalam pelaksanaan kebijakan. Sistem akan berjalan dengan baik sesuai dengan harapan. Untuk hal tersebut, diperlukannya sistem yang jelas tugas, dan fungsi yang jelas, sehingga pelaksanaan Penanggulangan Bencana Berbasis Masyarakat Desa Tangguh berjalan dengan

baik tidak ada timpang tindih kekuasaan karena sudah terorganisasi dengan baik.

Konsep ke depan, akan melaksanakan perlengkapan fasilitas sarana dan prasarana yang memadai sehingga pengurangan resiko bencana akan dapat diminimaliskan dan korban bencana dapat ditekan agar masyarakat bisa hidup berdampingan dengan bencana yang ada di daerah masing-masing sesuai dengan potensi bencana yang ada di daerah tersebut. Dengan adanya Penanggulangan Bencana Berbasis Masyarakat Desa Tangguh diharapkan masyarakat menjadi tangguh dan siap siaga dalam menghadapi bencana yang ada, sehingga Penanggulangan Bencana Berbasis Masyarakat Desa Tangguh bisa berjalan sesuai dengan harapan yang diinginkan dan terciptanya masyarakat yang benar-benar tangguh terhadap bencana.

REFERENSI

- Agustino, L. 2006. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Anderson, J.E. 1975. *Public Policy Making*. London: Nelson.
- Dunn, W.N. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Edward III, G.C. 1980. *Implementing Public Policy*, Washington D.C: Congressional Quartely, Inc.
- Grindle, M.S. (ed.). 1980. *Politic and Policy Implementation in The Third World*. New Jersey: Princeton University Press.
- Jones, C.O. 1991. *Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy)*. Jakarta: Rajawali.
- Nugroho, R.. 2009. *Public Policy*. Jakarta: Gramedia.
- Wahab, A. 1997. *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.

Peraturan-peraturan:

- Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana No. 1 Tahun 2012 tentang Pedoman Umum Desa/ Kelurahan Tangguh Bencana.
- Undang Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.