

TESIS

**ANALISIS STRATEGI PEMERINTAH DALAM PENGUATAN
RESILIENSI DAERAH RAWAN BENCANA DI KABUPATEN POLEWALI
MANDAR**

ANDI M. FERIAN MAHAPUTRA P

E062 20 1 009



**PROGRAM PASCA SARJANA
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU PEMERINTAHAN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR**

2023

TESIS

**ANALISIS STRATEGI PEMERINTAH DALAM PENGUATAN
RESILIENSI DAERAH RAWAN BENCANA DI KABUPATEN POLEWALI
MANDAR**

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar magister Program Studi
Ilmu Pemerintahan

DISUSUN DAN DIAJUKAN OLEH:

ANDI MUH. FERIAN MAHA PUTRA P

E062 20 1 009

**PROGRAM PASCA SARJANA
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU PEMERINTAHAN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

LEMBAR PENGESAHAN TESIS

**ANALISIS STRATEGI PEMERINTAH DALAM PENGUATAN
RESILIENSI DAERAH RAWAN BENCANA DI KABUPATEN
POLEWALI MANDAR**

Disusun dan diajukan oleh
ANDI M FERIAN MAHA PUTRA PARIAL
E062201009

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Magister Studi Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu
Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin
pada tanggal **27 Juli 2023**
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Pembimbing Utama,



Prof. Dr. Nurlinah, M.Si.
NIP. 19630921 198202 2 001

Pembimbing Pendamping,



Dr. Suhardiman Syamsu, S.Sos, M.Si.
NIP. 19680411 200012 1 001

Ketua Program Studi
Magister Ilmu Pemerintahan



Dr. A. M. Rusli, M.Si.
NIP. 19650713 200112 1 001

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,



Prof. Dr. Phil. Sukri, S.IP., M.Si.
NIP. 19750818 200801 1 008

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Andi M Ferian Maha Putra Parial

NIM : E062201009

Program Studi : Ilmu Pemerintahan

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 14 agustus 2023

Yang Menyatakan,



Andi M Ferian Maha P

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah rabbil alamin, puji syukur kehadiran Allah SWT atas segala rahmat dan nikmat-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan judul "*Analisis Strategi Pemerintah dalam Penguatan Resiliensi Daerah Rawan Bencana di Kabupaten Polewali Mandar*". Tak lupa pula shalawat dan salam terhatur kepada Nabi Muhammad SAW yang menjadi suri tauladan dalam perjuangan menegakkan kebenaran dan kejujuran di muka bumi.

Penulis menyadari bahwa penyusunan tesis ini masih terdapat kekurangan, untuk itu besar harapan semoga tugas akhir karya ilmiah ini memenuhi kriteria sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister pada Program Pascasarjana Magister Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.

Dalam kesempatan ini, penulis menyadari bahwa tanpa bantuan, bimbingan dari berbagai pihak, tesis ini tidak akan terlaksana dengan baik. Oleh karena itu, izinkan penulis menyampaikan terima kasih dan permohonan maaf yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang terlibat langsung maupun tidak langsung dalam proses penulisan tesis ini.

Ucapan terima kasih yang istimewa dengan penuh cinta kepada Kedua orang tua penulis, Ayahanda Andi Parial Patajangi dan Ibunda Aslinda Mariani telah berkorban sedemikian banyak untuk penulis, yang telah melahirkan, membesarkan dan mendidik penulis hingga sampai seperti saat ini. Terima Kasih pula kepada Istri Yusriah Amaliah dan Anak

Andi Arsyil Abqary Ferian, karena segala dukungan yang luar biasa kepada penulis, dorongan, doa, serta kasih sayang yang tak terbatas demi keberhasilan penulis semasa menempuh Pendidikan hingga akhir studi pada Magister Ilmu Pemerintahan Universitas Hasanuddin. Terima kasih pula kepada Adikku, Andi M. Fachreza Parial, Andi Fatharani Rialinda dan Andi Faramitha Rialinda, terima kasih atas doa dan dukungan yang telah kalian berikan kepada penulis di tengah kehilangan yang kita alami, semoga kita bisa menggapai cita-cita agar mampu membahagiakan dan membanggakan kedua orang tua. Aamiin.

Melalui kesempatan ini, penulis juga menghaturkan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc., selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta para Wakil Rektor dan jajarannya;
2. Prof. Dr. Phil, Sukri, M.Si, selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin beserta para Wakil Dekan dan jajarannya;
3. Dr. A.M. Rusli, M.Si, selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin;
4. Ibu Prof. Dr. Hj. Nurlinah, M.si, selaku pembimbing I dan Bapak Dr. Suhardiman Syamsu, S.IP., M.Si selaku pembimbing II yang selalu memberi bimbingan, arahan, saran, petunjuk, serta bantuan dari awal penulisan hingga terselesaikannya penulisan tesis ini. Semoga

dengan apa yang diberikan menjadikan tesis ini lebih bermanfaat bagi masyarakat dan kepustakaan Magister Ilmu Pemerintahan Universitas Hasanuddin.

5. Bapak Prof. Dr. Suparman, M.Si , Bapak Dr. Andi Muh. Rusli, M.Si , dan Bapak Dr. Andi Lukman Irwan, S.IP., M.Si selaku tim penguji yang telah memberikan masukan, kritikan serta perbaikan atas penulisan tesis ini sehingga menjadi lebih baik;
6. Seluruh dosen pascasarjana, Bapak Prof. Dr. H. Rasyid Thaha, M.Si, Bapak Prof. Dr. Juanda Nawawi, M.Si, Ibu Prof. Dr. Hj. Nurlinah, M.Si, Ibu Prof. Dr. Rabina Yunus, M.Si, Ibu Dr. Hj. Indar Arifin, M.Si, Bapak Dr. H. A.M.Rusli, M.Si, Bapak Dr. H.Suhardiman Syamsu, M.Si, Bapak Dr. Jayadi Nas, M.Si, Bapak Dr. Andi Lukman Irwan, M.Si yang telah memberikan pengetahuan selama penulis menimba ilmu di Magister Ilmu Pemerintahan Universitas Hasanuddin;
7. Para pegawai dan staf akademik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik yang telah memberikan bantuannya kepada penulis;
8. Para informan dalam penulisan tesis ini Kepala pelaksana BPBD Polman Bapak Andi Afandi Rahman ST M.Si, Kabid pencegahan dan kesiapsiagaan Bapak Ir. Andi zaenal M.Adm.KP, Kabid kedaruratan dan logistic Bapak H. Anwar kamaruddin S.Sos, Kabid rehabilitasi dan rekonstruksi Bapak Agus priono S.T.,M.M, Camat Tinambung Bapak Hamzah Ismail, S.Pd, Camat tapango Bapak H. Tasdi, S.Sos.,M.Pd, KPA Natural Ahmad Muslim S.Pd, Komunitas Tagana Abdul Mujaddid,

S.Pd, Tokoh Masyarakat Kecamatan tapango Bapak Abdul Rahim, Masyarakat Bapak Ramang dan Mufli Dahib, yang telah dengan baik menerima dan memberikan bantuannya kepada penulis untuk mendapatkan data, informasi, dan melakukan wawancara;

9. Kepada saudara penulis beserta keponakan, dan keluarga terdekat penulis. Terima kasih atas segala dorongan dan kebersamaannya.
10. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu yang telah memberikan segala bentuk kasih sayang, doa, dukungan, pelajaran, dan kenangan, tanpa kalian penulis tidak dapat sampai pada titik pencapaian ini.

Akhir kata semoga tesis ini dapat memberikan manfaat kepada pembaca dan menjadi rekomendasi untuk selanjutnya.

Makassar, Juli 2023

Andi M. Ferian Maha Putra P

ABSTRAK

ANDI M. FERIAN MAHA PUTRA PARIAL. Analisis Strategi Pemerintah dalam Penguatan Resiliensi Daerah Rawan Bencana di Kabupaten Polewali Mandar (dibimbing oleh Nurlinah dan Suhardiman Syamsu).

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis strategi pemerintah kabupaten polewali mandar dalam peningkatan resiliensi daerah rawan bencana alam melalui mitigasi, kesiapsiagaan dan rekonstruksi. Jenis penelitian ialah deskriptif kualitatif yang memberikan penjelasan tentang upaya dan strategi pemerintah dalam meningkatkan resiliensi masyarakat daerah rawan bencana alam di kabupaten Polewali Mandar. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, observasi, studi kepustakaan dan dokumentasi. Data dianalisis dengan menggunakan analisis kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat enam jenis bencana yang pernah terjadi di Kabupaten Polewali Mandar, yakni bencana banjir, banjir bandang, kekeringan, cuaca ekstrim, tanah longsor dan bencana kebakaran hutan dan lahan. Bencana yang ekstrem dapat membuat seseorang merasa depresi, cemas, stres, dan somatisasi. Dukungan kebijakan dan program yang tepat dapat meningkatkan tingkat resiliensi penduduk, sehingga dapat mengolah kognitif serta afektif secara positif terhadap hal yang dihadapinya. Pemerintah Kabupaten Polewali Mandar mengembangkan kebijakan pengaturan bencana yang efisien dalam peningkatan resiliensi melalui peningkatan pencegahan dini dan mitigasi yang terdiri dari pengurangan frekuensi dampak banjir melalui sumur biopori, restorasi sungai, penguatan lereng dan pemanfaatan air. Dari sisi kesiapsiagaan dan tanggap darurat bencana pemerintah melakukan penguatan system informasi dan jalur evakuasi, penguatan sarana dan prasarana pengungsian, serta pemulihan dan rekonstruksi pasca bencana melalui pemulihan cepat penting pasca bencana dan perbaikan rumah penduduk pasca bencana. Dengan dukungan kebijakan pemerintah tersebut diharapkan masyarakat bisa beradaptasi dengan cepat apabila terjadi bencana selanjutnya dan meminimalisasi terjadinya kerusakan.

Kata Kunci: Kebijakan, Resiliensi,

ABSTRACT

ANDI M. FERIAN MAHA PUTRA PARIAL. An Analysis of Government Strategy in Strengthening the Resilience of Disaster-Prone Areas in Polewali Mandar Regency (supervised by Nurlinah and Suhardiman Syamsu).

This study aims to analyze the strategy of the government of Polewali Mandar Regency in increasing the resilience of natural disaster-prone areas through mitigation, preparedness and reconstruction. The type of research used was descriptive qualitative study which provided an explanation of the government's efforts and strategies in increasing the resilience of communities in the areas prone to natural disasters in Polewali Mandar Regency. Data collection was conducted through interviews, observation, literature study and documentation. Data were analyzed using qualitative analysis.

The results of this study indicate that there are six types of disasters having happened in Polewali Mandar Regency, namely floods, flash floods, droughts, extreme weather, landslides and forest and land fires. Extreme disasters can make a person feel depressed, anxious, stressed, and somatized. Supporting policies and appropriate programs can increase the level of resilience of residents, so they can manage their cognitive and affective positively on the things they are facing. The government of Polewali Mandar Regency has developed an efficient disaster management policy to increase resilience through the increase of early prevention and mitigation, which consists of reducing the frequency of flood impacts through biopore wells, river restoration, strengthening of slope and water utilization. In terms of disaster emergency preparedness and response, the government has strengthened information systems and evacuation routes, evacuation facilities and infrastructure, as well as rapid post-disaster recovery, which is important for post-disaster reconstruction and repair of residents' houses. With the support of the government policies, it is hoped that the community can adapt quickly if the future disaster occurs and minimize damage.

Keywords: policy, resilience, disaster

DAFTAR ISI

Halaman Sampul	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR	iv
ABSTRAK.....	ix
ABSTRACT	x
DAFTAR ISI.....	xi
DAFTAR TABEL.....	xiii
DAFTAR GAMBAR.....	xvi
DAFTAR LAMPIRAN	xvii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1. 1 Latar Belakang	1
1. 2 Rumusan Masalah.....	9
1. 3 Tujuan Penelitian	9
1. 4 Manfaat Penelitian	10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	12
2.1 Fungsi Pemerintah.....	12
2.2 Tinjauan Kebijakan	17
2.3 Aspek Kelembagaan dalam Penanggulangan Bencana.....	26
2.4 Peran Pemerintah Daerah dalam Penanggulangan Bencana	28
2.5 Konsep Bencana dan Penanggulangan Bencana	32
2.6 Upaya Rehabilitasi Pasca Bencana	33
2.7 Tinjauan Resiliensi.....	36
2.8 Penelitian Terdahulu.....	51
2.9 Kerangka Konseptual	52
BAB III METODE PENELITIAN.....	54
3.1 Pendekatan dan Jenis Penelitian.....	55
3.2 Lokasi Penelitian.....	55
3.3 Fokus Penelitian	55
3.4 Sumber Data	56
3.5 Teknik Pengumpulan Data.....	56

3.6	Teknik Analisis Data	58
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN.....		61
4.1	Gambaran Umum Lokasi Penelitian.....	61
4.1.1	Luas dan Batas Wilayah Administrasi	61
4.1.2	Letak dan Kondisi Geografi.....	62
4.1.3	Tofografi	64
4.1.4	Hidrologi	65
4.1.5	Penggunaan Lahan	66
4.1.6	Kawasan Budidaya.....	67
4.1.7	Potensi Pengembangan Wilayah.....	68
4.1.8	Wilayah Rawan Bencana.....	69
4.1.9	Aspek Demografi	73
4.2	Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kab. Polewali Mandar.....	76
4.2.1	Tugas, Fungsi, Struktur	76
4.2.2	Evaluasi Capaian Indikator Kinerja 2017-2021	81
4.2.3	Keterkaitan Visi dan Misi Bupati dan Wakil Bupati terhadap Tupoksi BPBD Polewali Mandar.....	85
4.3	Hasil dan Pembahasan.....	87
4.3.1	Sejarah Kejadian dan Potensi Bencana Kabupaten Polewali Mandar	87
4.3.2	Strategi pemerintah dalam penguatan resiliensi Daerah rawan bencana	89
BAB V PENUTUP.....		159
5.1	Kesimpulan.....	159
5.2	Saran.....	162
DAFTAR PUSTAKA.....		165

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Identifikasi Jenis Bencana yang pernah terjadi	7
Tabel 2. Luas Wilayah Menurut Kecamatan Kabupaten Polewali Mandar Tahun 2021	62
Tabel 3. Letak Geografi dan Ketinggian dari Permukaan Laut Menurut Kecamatan, Kabupaten Polewali Mandar Tahun 2021	63
Tabel 4. Luas Penyebaran Kelas Topografi dan Kelas Lereng Kabupaten Polewali Mandar Tahun 2021	64
Tabel 5. Daerah Aliran Sungai (DAS) Kabupaten Polewali Mandar Tahun 2021	65
Tabel 6. Jumlah, Jenis dan Intensitas Bencana Menurut Kecamatan Kabupaten Polewali Mandar Tahun 2017-2021	71
Tabel 7. Jumlah Penduduk, Luas Wilayah dan Kepadatan Penduduk Per Kecamatan Kabupaten Polewali Mandar tahun 2021	74
Tabel 8. Jumlah Penduduk Kabupaten Polewali Mandar Tahun 2021	76
Tabel 9. Sejarah Kejadian Bencana di Kabupaten Polewali Mandar	88
Tabel 10. Potensi Bahaya Banjir Per Kecamatan di Kabupaten Polewali Mandar	96
Tabel 11. Potensi Banjir Bandang Per Kecamatan di Kabupaten Polewali Mandar	97
Tabel 12. Potensi Bahaya Gempabumi Per Kecamatan di Kabupaten Polewali Mandar	99
Tabel 13. Potensi Bahaya Kekeringan Per Kecamatan di Kabupaten Polewali Mandar	102

Tabel 14. Potensi Bahaya Cuaca Ekstrim Per Kecamatan di Kabupaten Polewali Mandar	104
Tabel 15. Potensi Bahaya Tanah Longsor Per Kecamatan di Kabupaten Polewali Mandar	106
Tabel 16. Potensi Bahaya Gelombang Ekstrim dan Abrasi Per Kecamatan di Kabupaten Polewali Mandar	108
Tabel 17. Potensi Bahaya Kebakaran Hutan dan Lahan Per Kecamatan di Kabupaten Polewali Mandar	110
Tabel 18. Potensi Bahaya Tsunami per Kecamatan di Kabupaten Polewali Mandar	112
Tabel 19. Potensi Penduduk terpapar bencana banjir	123
Tabel 20. Potensi Kerugian Bencana Banjir	124
Tabel 21. Potensi Penduduk Terpapar Bencana Banjir Bandang Per Kecamatan di Kabupaten Polewali Mandar	126
Tabel 22. Potensi Kerugian Bencana Banjir Bandang Per Kecamatan di Kabupaten Polewali Mandar	128
Tabel 23. Potensi Penduduk Terpapar Bencana Gempabumi Per Kecamatan di Kabupaten Polewali Mandar	130
Tabel 24. Potensi Kerugian Bencana Gempabumi Per Kecamatan di Kabupaten Polewali Mandar	131
Tabel 25. Potensi Penduduk Terpapar Bencana Kekeringan Per Kecamatan di Kabupaten Polewali Mandar	132
Tabel 26. Potensi Penduduk Terpapar Bencana Kekeringan Per Kecamatan di Kabupaten Polewali Mandar	134
Tabel 27. Potensi Penduduk Terpapar Bencana Cuaca Ekstrim di Kabupaten Polewali Mandar	135
Tabel 28. Potensi Kerugian Bencana Cuaca Ekstrim Per Kecamatan di Kabupaten Polewali Mandar	137

Tabel 29. Potensi Penduduk terpapar bencana tanah longsor per Kecamatan	138
Tabel 30. Potensi Kerugian akibat bencana tanah longsor Per Kecamatan	140
Tabel 31. Potensi Terpapar Bencana Gelombang Ekstrim Per Kecamatan	142
Tabel 32. Potensi Kerugiann Akibat Bencana Gelombang Ekstrim	143
Tabel 33. Potensi kerugian akibat Bencana Kebakaran Hutan Per Kecamatan	144
Tabel 34. Potensi Terpapar Bencana Tsunami per Kecamatan	146
Tabel 35. Potensi Kerugian akibat bencana Tsunami	147

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Peta Daerah Aliran Sungai (DAS) Kabupaten Polewali Mandar	67
Gambar 2. Peta Rencana Pola Ruang Kabupaten Polewali Mandar	69
Gambar 3. Persentase kejadian bencana Polewali Mandar	90

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1. Penetapan Status Darurat Bencana	169
Lampiran 2. Dokumentasi Wawancara	194

BAB I

PENDAHULUAN

1. 1 Latar Belakang

Wilayah Indonesia terletak di daerah iklim tropis dengan dua musim yaitu panas dan hujan dengan ciri-ciri adanya perubahan cuaca, suhu dan arah angin yang cukup ekstrim. Kondisi iklim seperti ini digabungkan dengan kondisi topografi permukaan dan batuan yang relatif beragam, baik secara fisik maupun kimiawi, menghasilkan kondisi tanah yang subur. Sebaliknya, kondisi itu dapat menimbulkan beberapa akibat buruk bagi manusia.

Indonesia rawan terhadap berbagai macam bencana alam, secara horizontal bencana alam dapat diklasifikasikan menjadi dua, yaitu bencana aktual dan bencana potensial. Bencana aktual seperti gempa, longsor, kebakaran dan bencana-bencana sosial lainnya, sedangkan bencana potensial terjadi untuk generasi yang akan datang akibat dari perbuatan generasi sekarang yang terlalu mengeksploitasi sumber daya alam. Setiap tahunnya Indonesia mengalami berbagai macam bencana yang berdampak kepada masyarakat dalam jangka waktu pendek maupun panjang yang menimbulkan kerusakan serta kerugian yang tidak kecil bagi masyarakat bahkan hingga kematian atau cedera fisik maupun psikis seperti trauma di sebagian korban yang selamat, kehilangan harta benda, kerusakan infrastruktur, kerusakan lingkungan dan lain-lain.

Meskipun pembangunan di Indonesia telah dirancang dan didesain sedemikian rupa dengan dampak lingkungan yang minimal, proses pembangunan tetap menimbulkan dampak kerusakan lingkungan dan ekosistem. Pembangunan yang selama ini bertumpu pada eksploitasi sumber daya alam (terutama dalam skala besar) menyebabkan hilangnya daya dukung sumber daya ini terhadap kehidupan masyarakat. Dari tahun ke tahun sumber daya hutan di Indonesia semakin berkurang, sementara itu pengusahaan sumber daya mineral juga mengakibatkan kerusakan ekosistem yang secara fisik sering menyebabkan peningkatan risiko bencana.

Pada sisi lain, laju pembangunan mengakibatkan peningkatan akses masyarakat terhadap ilmu dan teknologi. Namun, karena kurang tepatnya kebijakan penerapan teknologi, sering terjadi kegagalan teknologi yang berakibat fatal seperti kecelakaan transportasi, industri dan terjadinya wabah penyakit akibat mobilisasi manusia yang semakin tinggi. Potensi bencana lain yang tidak kalah seriusnya adalah faktor keragaman demografi di Indonesia. Pertumbuhan penduduk yang tinggi tidak diimbangi dengan kebijakan dan pembangunan ekonomi, sosial dan infrastruktur yang merata dan memadai, terjadi kesenjangan pada beberapa aspek dan terkadang muncul kecemburuan sosial. Kondisi ini potensial menyebabkan terjadinya konflik dalam masyarakat yang dapat berkembang menjadi bencana nasional pula.

Undang-undang nomor 24 tahun 2007 mendefinisikan bencana sebagai suatu 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. Dimana proses terjadinya bisa secara tiba-tiba (*sudden-on-set*) maupun secara bertahap/perlahan-lahan. (UN-ISDR, 2002).

Pada umumnya risiko bencana alam meliputi bencana akibat faktor geologi, bencana akibat hydrometeorologi, bencana akibat faktor biologi serta kegagalan teknologi. Bahkan bencana akibat ulah manusia terkait dengan konflik antar manusia akibat perebutan sumber daya yang terbatas, alasan ideologi, religius serta politik. Sedangkan kedaruratan kompleks merupakan kombinasi dari situasi bencana pada suatu daerah konflik.

Sepanjang tahun 2021 telah terjadi 2.952 kejadian bencana alam dan bencana non alam di Indonesia. Di antara sekian banyak bencana tersebut kejadian bencana alam seperti, banjir 1.080 kejadian, puting beliung sebanyak 880 kejadian, tanah longsor 577 kejadian, kebakaran hutan dan lahan 326 kejadian, gelombang pasang dan abrasi sebanyak 36 kejadian, kekeringan 29 kejadian, gempa bumi 16 kejadian, erupsi gunung api sebanyak 16 kejadian. Sedangkan, bencana non alam yaitu epidemic covid-19 terdapat 1 kejadian.

Selama ini bencana alam hanya dianggap sebagai peristiwa yang terjadi diluar kontrol manusia. Oleh karena itu, untuk meminimalisir banyaknya korban akibat bencana diperlukan kesadaran dan kesiapsiagaan masyarakat dalam menghadapi bencana. Kesadaran dan kesiapsiagaan menghadapi bencana idealnya sudah dimiliki oleh masyarakat setempat, karena mengingat wilayah Indonesia merupakan daerah yang mempunyai risiko terhadap berbagai bencana alam.

Upaya dalam merespon kondisi tersebut, Pemerintah Indonesia mengadopsi kerangka Hyogo¹ dengan sangat serius membangun legalisasi, lembaga, maupun *budgeting*. Setelah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang penanggulangan Bencana, pemerintah kemudian mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 8 tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB). Lembaga inilah yang memiliki fungsi dalam pengkoordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, dan menyeluruh. Menyoal kerangka Hyogo tersebut adalah salah satunya terkait dengan peningkatan resiliensi khususnya di negara-negara berkembang.

Resiliensi penduduk dalam menghadapi dan mengantisipasi perubahan lingkungan yang berimplikasi pada bencana sangat diperlukan dalam

¹ Paradigma baru yang disepakati secara Internasional untuk kebijakan mengurangi dampak buruk bencana.

keberlanjutan *livelihood* dan peningkatan kualitas kehidupan masyarakat. Pemahaman tentang kerentanan penduduk, kerentanan social-ekonomi, fisik, dan lingkungan dan bencana dengan melakukan berbagai kegiatan coping, adaptasi, dan upaya mitigasi struktural dan nonstruktural sangat penting agar penduduk dapat bertahan menghadapi kondisi perubahan dan bencana yang terjadi serta berdaya saing dalam menghadapi perubahan global.

Pencegahan dini dan Kesiapsiagaan merupakan aspek penting dalam penanggulangan bencana. Pembangunan kemampuan penanganan bencana ditekankan pada peningkatan kemampuan masyarakat, khususnya masyarakat pada kawasan rawan bencana agar secara dini dapat mengurangi ancaman tersebut. Selama ini pencegahan dan kesiapsiagaan bencana pada masyarakat dirasakan belum berjalan dengan baik. Belum ada sistem yang membuat masyarakat terlatih terhadap bencana, sementara sistem deteksi dini terhadap bencana yang telah ada belum mampu diakses dengan baik oleh masyarakat. Upaya kesiapsiagaan merupakan salah satu bentuk resiliensi masyarakat terhadap bencana khususnya bencana banjir. Tingkat resiliensi masyarakat merupakan ukuran kemampuan masyarakat untuk menyerap perubahan dan tetap bertahan pada suatu kondisi tertentu di lingkungannya.

Kabupaten Polewali Mandar merupakan salah satu daerah yang tak terhindarkan dengan bencana bencana alam. Pola penanggulangan

bencana mendapatkan dimensi baru dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana, Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 23 tahun 2008 tentang Peran Serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Non Pemerintah, Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 48 tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja BPBD, dan Peraturan daerah no. 5 tahun 2016 tentang Penyelenggaraan penanggulangan bencana di kabupaten polewali mandar.

Sejarah kebencanaan dilihat dari bencana-bencana yang pernah terjadi di Kabupaten Polewali Mandar. Catatan sejarah kejadian bencana merupakan salah satu faktor pendukung dalam menentukan potensi bencana. Kejadian bencana yang pernah terjadi di suatu daerah tercatat pada Data dan Informasi Bencana Indonesia (DIBI) yang dikeluarkan oleh BNPB. Identifikasi jenis bencana yang pernah terjadi di Kabupaten Polewali Mandar berpedoman pada kerangka acuan kerja tahun 2022 dari BNPB. Dalam rentang tahun 2010–2021, DIBI telah mencatat 6 (enam) jenis bencana yang pernah terjadi di Kabupaten Polewali Mandar, yaitu bencana

banjir, banjir bandang, kekeringan, cuaca ekstrim, tanah longsor dan bencana kebakaran hutan dan lahan.

Tabel 1. Identifikasi Jenis Bencana yang pernah terjadi

Jenis bencana	Jumlah kejadian	meninggal	hilang	Luka luka	mengungsi	Rumah rusak berat	Rumah rusak ringan	Kerusakan lahan (Ha)
Banjir	16	-	-	-	-	-	25	189
Banjir bandang	1	3	-	-	606	-	-	100
Cuaca ekstrim	15	-	-	-	-	287	1769	-
Kebakaran hutan dan lahan	1	-	-	-	-	-	-	-
Kekeringan	8	-	-	-	-	-	-	1878
Tanah longsor	1	-	-	-	-	-	165	-
Total kejadian	42	3	-	-	606	287	1.959	2.167

Sumber : Data BNPB Polewali Mandar 2022

Dari tabel tersebut, terlihat bahwa Kabupaten Polewali Mandar pernah mengalami 42 kali kejadian bencana dari tahun 2010–2021. Kejadian bencana tersebut menimbulkan dampak baik korban jiwa, kerugian fisik dan ekonomi serta lahan/lingkungan yang rusak dan diperkirakan akan berlangsung setiap tahunnya.

Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) merilis peta kebencanaan banjir di beberapa Kecamatan. Menurut data Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Polewali Mandar tahun 2021 terakhir mengalami pasang surut peristiwa seperti banjir, cuaca ekstrim, gempa sampai tanah longsor di beberapa kecamatan. Salah satu

contoh Banjir rawan terus terjadi setiap tahunnya dikala musim penghujan yang tidak menentu terjadi dikarenakan permukaan sungai sejajar dengan dataran pemukiman warga. Meluapnya Sungai Andau dan Sungai Limbong Kadundung menjadikan wilayah sekitarnya yang paling sering terkena banjir karena posisinya yang berada di sekitar pemukiman warga. Akibat Kejadian ini, sebanyak 54 rumah warga terendam air dengan ketinggian 40-70cm. Selain rumah warga, banjir ini berdampak terhadap akses transportasi².

Dukungan kebijakan dan program yang tepat dapat meningkatkan tingkat resiliensi penduduk, baik secara langsung maupun tidak langsung. Bagi warga yang mengalami bencana, resiliensi sangatlah penting. Bencana yang ekstrem dapat membuat seseorang merasa depresi, cemas, stres, dan somatisasi. Individu yang memiliki resiliensi akan bisa berfikir secara jernih untuk bisa bertahan dilingkungan tersebut, sehingga dapat mengolah kognitif serta afektif secara positif terhadap hal yang dihadapinya. Hal ini tentunya menjadi dasar pemikiran penulis untuk melakukan penelitian mendalam terkait upaya peningkatan resiliensi yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Polewali Mandar dengan pengajuan judul **“Analisis Strategi Pemerintah Dalam Penguatan Resiliensi Daerah Rawan Bencana Di Kabupaten Polewali Mandar”**

² <https://news.detik.com/berita/d-5503517/banjir-rendam-desa-di-mapilli-polewali-mandar-sulbar>

1. 2 Rumusan Masalah

Bencana alam sangat mengguncang masyarakat yang menyebabkan kerusakan berbagai fasilitas, kehilangan harta benda serta banyaknya menderita luka berat dan ringan hingga sampai korban jiwa. Guncangan batin yang dirasakan seyogyanya dihilangkan dengan segera. Upaya untuk bangkit dari kondisi mental yang tidak menguntungkan atau guncangan psikologis dan menuju kepada kondisi semula diperlukan kemampuan yang dikenal dengan resiliensi. Resiliensi adalah kapasitas individu untuk menghadapi dan mengatasi serta merespon secara positif kondisi-kondisi tidak menyenangkan. Selanjutnya memanfaatkan kondisi-kondisi yang tidak menyenangkan tersebut untuk memperkuat diri sehingga mampu mengubah kondisi-kondisi yang dirasakan tersebut sebagai sesuatu hal yang wajar untuk diatasi, namun untuk peningkatan resiliensi daerah rawan bencana perlu adanya dorongan kebijakan oleh pemerintah daerah, oleh karena itu dalam penelitian ini penulis mencoba menganalisis strategi pemerintah dalam peningkatan resiliensi daerah rawan bencana di Kabupaten Polewali Mandar yang meliputi

1. pencegahan dini dan mitigasi,
2. kesiapsiagaan dan tanggap darurat,
3. rehabilitasi dan rekonstruksi.

1. 3 Tujuan Penelitian

Salah satu faktor utama penyebab timbulnya banyak korban akibat bencana adalah karena kurangnya kesiapsiagaan masyarakat tentang bencana. Oleh karena itu, mempersiapkan kesiapsiagaan bencana sejak dini kepada masyarakat yang rentan bencana adalah hal yang sangat penting untuk menghindari atau memperkecil resiko menjadi korban, maka dari itu tujuan penelitian ini untuk menganalisis strategi pemerintah daerah Polewali Mandar dalam Peningkatan resiliensi melalui upaya pencegahan dini, upaya kesiapsiagaan dan tanggap darurat sampai dengan rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana.

1. 4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritik, penelitian ini dapat menambah wawasan dan mengasah perspektif civitas akademik khususnya dalam bidang studi Ilmu Pemerintahan. Manfaat penelitian ini juga sebagai bahan kajian atas pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintah khususnya dalam peningkatan resiliensi pada bencana alam di seluruh penjuru Indonesia.
2. Manfaat metodologis, penelitian ini bermanfaat bagi penelitian-penelitian lainnya untuk disinkronkan dan memperkaya kajian-kajian penelitian khususnya yang membahas terkait pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintah dalam penanggulangan bencana alam.
3. Manfaat praktis, penelitian ini diharapkan menjadi bahan rujukan bagi pemerintah dan pemerintah daerah pada tata kelola

pemerintahan dalam pelaksanaan fungsi pemerintah yaitu peningkatan resiliensi daerah rawan bencana alam Bencana alam.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Fungsi Pemerintah

Pemerintah merupakan suatu gejala yang berlangsung dalam kehidupan bermasyarakat yaitu hubungan antara manusia dengan segenap kelompok masyarakat, swasta, dan pemerintah sendiri. Masyarakat sebagai suatu gabungan dari sistem sosial, akan senantiasa menyangkut dengan unsur-unsur pemenuhan kebutuhan dasar manusia seperti sandang, pangan, penghargaan, dan seksualitas. Dalam pemenuhan kebutuhan dasar tersebut pemerintah dan masyarakat perlu bekerjasama bahkan dalam pemenuhan kebutuhan sekundernya komunikasi bisa menjadi kunci dalam pencapaian hal tersebut. Lahirnya pemerintahan pada mulanya diawali oleh kesadaran memunculkan suatu pengelola dalam hak-hak kemasyarakatan, sehingga diyakini dengan adanya pengelola kebutuhan masyarakat tersebut dapat tercapai.

Seiring dengan perkembangan masyarakat modern peran pemerintah kemudian berubah menjadi pelayan bagi masyarakat sehingga masyarakat tersebut dapat menjalankan kehidupannya secara wajar. Pada hakekatnya pemerintah modern adalah pelayan bagi masyarakat dan menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi kemajuan bersama.

Awal mula dibentuknya pemerintahan tidak lain dan tidak bukan untuk melindungi sistem ketertiban maupun keamanan dalam kesatuan

kehidupan bermasyarakat. Sehingga masyarakat dapat menjalankan seluruh aktivitasnya dengan tenang dan lancar. Paradigma saat ini masyarakat bukanlah pelayan bagi pemerintah, melainkan pemerintahlah yang menjadi pelayan bagi masyarakat, mengayomi dan mengembangkan taraf hidup kemasyarakatan tersebut. Berdasarkan uraian tersebut pemerintah memiliki fungsi sebagai berikut:

1. Fungsi Primer

Tujuan utama dibentuknya pemerintahan adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban dimana masyarakat bisa menjalani kehidupannya secara wajar. Pemerintahan tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri tetapi difokuskan untuk melayani masyarakat, dan menciptakan kondisi dimana masyarakat dapat mengembangkan sumber daya yang dimilikinya. Untuk itu dibentuklah birokrasi sebagai "*government by buereus*" yaitu pemerintahan yang diangkat oleh biro yang tujuan utamanya melayani masyarakat. Fungsi primer dimaksudkan adalah fungsi yang berjalan terus oleh kinerjanya berjalan terus menerus tanpa memerhatikan pengaruh-pengaruh internal ataupun eksternal. Fungsi primer dibedakan menjadi dua yaitu:

a. Fungsi Pelayanan

Fungsi utama pemerintah adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat disemua sektor. Masyarakat tidak akan dapat memenuhi kebutuhannya sendiri tanpa adanya sentuhan tangan dari pemerintah. Ini merupakan fungsi yang bersifat umum dan dilakukan oleh semua negara

yang ada di dunia. Pelayanan publik merupakan aspek kehidupan yang begitu luas. dalam kehidupan bernegara pemerintah memiliki fungsi pemberian pelayanan publik bagi masyarakat mulai dari pelayanan dalam bentuk pengaturan, atau pelayanan-pelayanan lain dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat dalam bidang pendidikan, kesehatan, dan lainnya.⁹ Upaya peningkatan pelayanan publik di daerah-daerah pada saat ini sangat gencar dilakukan untuk mewujudkan kualitas dari pelayanan publik tersebut.

Perangkat birokrasi yang baru dapat memberikan pelayanan publik apabila memenuhi beberapa aspek berikut diantaranya: sistem, kelembagaan, sumber daya manusia, dan keuangan. Pemerintah harus benar-benar memenuhi aspek tersebut, karena dengan begitu, masyarakat akan ikut berpartisipasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Sehingga, akan tercipta suatu sistem yang baik sehingga keberlangsungan jalannya pemerintahan melalui kebijakan publik dapat berjalan dengan baik.¹⁰ Terdapat beberapa unsur yang penting dalam proses pelayanan publik, yaitu:

- a. Penyedia layanan, yaitu pihak yang dapat memberikan suatu layanan tertentu kepada masyarakat baik berupa pelayanan berupa barang dan jasa.
- b. Penerima layanan yaitu mereka yang disebut sebagai konsumen yang menerima berbagai layanan dari penyedia layanan.
- c. Jenis layanan, yaitu layanan yang dapat diberikan oleh penyedia

layanan kepada penerima layanan.

- d. Jenis layanan, yaitu layanan apa yang diberikan kepada penerima layanan dan semua itu harus memenuhi kepuasan masyarakat sebagai penerima layanan.

Pemberian pelayanan publik oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat sebenarnya merupakan implikasi dari fungsi aparat negara sebagai pelayan masyarakat. Kinerja aparat pemerintah sebagai pelayan sangat menentukan bagaimana masyarakat merasa terpuaskan terhadap pelayanan tersebut.

b. Fungsi Pengaturan

Pemerintah memiliki fungsi regulating ialah pemerintah mengatur seluruh sektor dalam masyarakat dengan kebijakan-kebijakan dalam bentuk perundang-undangan entah berupa peraturan pemerintah, atau bentuk peraturan-peraturan lainnya. Sebagai maksud dari peraturan ini ialah menjaga stabilitas negara.

2. Fungsi Sekunder

Fungsi sekunder ialah tugas dari fungsi pemberdayaan maupun pembangunan dalam suatu wilayah yang dipimpin secara keseluruhan. Maksudnya ialah, semakin tinggi taraf hidup masyarakatnya, maka semakin tinggi pula *bargaining position*, akan tetapi semakin integrative masyarakatnya, tentu hal ini akan mengurangi fungsi pemerintahannya. Fungsi sekunder dibedakan menjadi dua yaitu fungsi pemberdayaan, dan fungsi pembangunan :

a. Fungsi Pemberdayaan

Fungsi ini dijalankan oleh pemerintah apabila masyarakat dikategorikan tidak berdaya atau tidak memiliki kemampuan melakukan suatu hal. Salah satu contohnya yaitu ketika dalam masyarakat tidak memiliki pengetahuan, dalam taraf kemiskinan, dalam kondisi tertindas serta kondisi-kondisi lainnya, pemerintah harus hadir mengayomi masyarakat. Pemberdayaan yang dimaksud adalah mengeluarkan segenap kemampuan yang dimiliki oleh masyarakat baik melalui penyuluhan ataupun sekolah lapangan sehingga tidak menjadi beban pemerintah. Pemberdayaan ini dilakukan bertujuan untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusianya agar masyarakat tidak tergantung terhadap pemerintah semakin rendah sehingga pemerintah dapat berfokus dalam urusan-urusan lainnya.

b. Fungsi Pembangunan

Fungsi pembangunan adalah fungsi yang terus saja berjalan selama pemerintah itu ada. Keseluruhan fungsi pemerintahan tidak berjalan berdasarkan kondisi-kondisi tertentu. Melainkan terusterusan berjalan. Fungsi pembangunan disini ialah pembangunan infrastruktur atau pembangunan fisik ataupun non fisik atau dapat dikatakan sebagai penyediaan sarana dan prasarana seperti jalan raya, rumah sakit, perpustakaan dan lainnya yang dapat meningkatkan taraf hidup masyarakat dalam suatu wilayah.

Dengan begitu kompleksnya fungsi-fungsi pemerintahan, menyebabkan pemerintah harus memikul dan merasa bertanggung jawab atas segala kepentingan rakyat yang diayominya dengan tidak memandang status dan strata sosial. Untuk mengemban tugas tersebut selain membutuhkan tenaga skill, sumberdaya lingkungan bahkan peran masyarakat juga sangat penting. Langkah-langkah yang begitu penting dalam kehidupan bernegara ini dengan lebih memperhatikan tugas-tugas kelembagaan yang ada baik itu eksekutif, legislatif, yudikatif, serta masyarakat dan swasta. Negara ini bukan milik pemerintah, melainkan milik seluruh elemen yang ada dinegara tersebut tapi segala kebutuhan yang ada dibebankan dan dipercayakan oleh pemerintah yang mengelolannya. Oleh karenan itu berjalanya fungsi pemerintahan dengan baik akan membuat suatu daerah menjadi lebih maju baik itu dari segi SDM ataupun infrastruktur.

2.2 Tinjauan Kebijakan

Secara etimologis, “kebijakan” adalah terjemahan dari kata (policy). Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak. Kebijakan dapat diterapkan pada individu, organisasi, sektor swasta dan pemerintahan. Kebijakan dapat pula merujuk pada proses pembuatan keputusan-keputusan penting dalam sebuah organisasi maupun pemerintahan.

Menurut James E. Anderson (Irfan Islamy, 2000) kebijakan adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang pelaku sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu). Kebijakan publik adalah suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat (Abdul Wahab, 2005).

Holwet dan M. Ramesh (Subarsono, 2005) merumuskan proses kebijakan publik terdiri atas lima tahapan yaitu sebagai berikut : 1). Penyusunan agenda, yakni suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah, 2). Formulasi kebijakan, yakni proses penyusunan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah, 3). Pembuatan kebijakan, yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan, 4). Implementasi kebijakan, yakni proses untuk melaksanakan kebijakan agar mencapai hasil, dan 5). Evaluasi kebijakan, yakni proses memonitor dan memilih kerja atau hasil kebijakan.

Sebuah kebijakan berbeda dengan apa yang telah direncanakan. Hal itu disebabkan distorsi implementasi kebijakan yang merupakan isu penting bagi para implementor untuk mengatasinya dengan harapan agar suatu desain kebijakan dapat diterapkan dengan sukses (Schnider dan Ingram, 2017). Secara timologis, implementasi dapat didefinisikan sebagai suatu aktivitas yang berkaitan dengan penyelesaian pekerjaan dengan

penggunaan sarana untuk memperoleh hasil atau mencapai maksud yang diinginkan. Implementasi adalah sebuah proses interaksi antara penentuan tujuan dan tindakan untuk mencapai tujuan tersebut. Jadi inti dasar suatu implementasi adalah “membangun-hubungan” dan mata rantai agar supaya kebijakan bisa berpengaruh terhadap kebijakan (Nawi, 2018).

Van Meter dan Van Horn (Agustino, 2008) mendefinisikan implementasi kebijakan ialah suatu tindakan yang akan dilakukan baik oleh individu maupun dalam kelompok dan pejabat-pejabat pemerintah dan swasta yang ditujukan demi tercapainya tujuan-tujuan yang telah ditentukan oleh sebuah keputusan kebijaksanaan, mereka menekankan bahwa tahapan implementasi baru terjadi selama proses legitimasi dilalui dan pengalokasian sumber daya, dana yang telah disepakati tidak pada saat dimulai pada saat tujuan dan sasaran kebijakan publik ditetapkan, tetapi tahap implementasi. Kebijakan mengisyaratkan keinginan untuk berbuat sesuai struktur implementasi. Suatu desain kebijakan yang berbeda dapat memengaruhi implementasi dalam skala lebih luas.

Meter dan Horn mengemukakan suatu model dasar yang mencakup enam variabel yang membentuk keterkaitan antara kebijakan dengan kinerja. Dalam kebijakan ini variabel terikat adalah kinerja, yang di definisikan sebagai tingkat sejauh mana standar dan tujuan-tujuan kebijakan direalisasikan. Adapun variabel-variabel yang membentuk keterkaitan antar kebijakan dengan kinerja adalah :

1. Standar dan Tujuan (Standards And Objectives);
2. Sumber Daya (Keuangan) (Resources)
3. Karakteristik Organisasi Pelaksana (*Characteristics of the Implementing Agencies*);
4. Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Penguatan (*Interorganizational Communication And Enforcement Activities*).
5. Sikap Para Pelaksana (*Disposition Of Implementors*); dan
6. Kondisi-Kondisi Ekonomi, Sosial dan Politik (*Economic, Social and Political Conditions*)

Secara rinci variabel-variabel implementasi kebijakan publik Van meter dan Van Horn (1975) dijelaskan sebagai berikut :

1. Standar dan Sasaran Kebijakan/Ukuran dan Tujuan Kebijakan.

Kinerja implementasi kebijakan dapat di ukur tingkat keberhasilannya dari ukuran dan tujuan kebijakan yang bersifat realistis dengan sosio-kultur yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran dan sasaran kebijakan terlalu ideal (utopis), maka akan sulit direalisasikan. Untuk mengukur kinerja implementasi kebijakan tentunya menegaskan standar dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan, kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian standar dan sasaran tersebut.

Pemahaman tentang maksud umum dari suatu standar dan tujuan kebijakan sangat penting. Implementasi kebijakan yang berhasil, bisa jadi gagal ketika para pelaksana tidak sepenuhnya menyadari terhadap

standar dan tujuan kebijakan. Standar dan tujuan kebijakan sangat memiliki hubungan erat dengan disposisi para pelaksana (implementor). Implementors mungkin bisa jadi gagal dalam melaksanakan kebijakan, dikarenakan mereka menolak atau tidak mengerti apa yang mejadi tujuan suatu kebijakan.

2. Sumber Daya (Keuangan) (*Resources*)

Berhasil tidaknya impelementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Sumber daya manusia merupakan sumber daya terpenting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Setiap tahap implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik. Selain sumber daya manusia, sumber daya finansial dan waktu menjadi perhitungan penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber daya ini terdiri atas dana atau insentif lain yang memperlancar pelaksanaan implementasi suatu kebijakan.

3. Karakteristik organisasi pelaksana

Agen pelaksana meliputi organisasi formal dan informal yang akan terlibat dalam pengimplementasian kebijakan. Hal ini penting karena kinerja impementasi kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Hal ini berkaitan dengan konteks kebijakan yang akan di laksanakan pada beberapa kebijakan dituntut

pelaksana kebijakan yang ketat dan disiplin. Pada konteks lain, diperlukan agen pelaksana yang demokratis dan persuasif. Terdapat dua karakteristik organisasi pelaksana dalam hal ini karakteristik utama dari struktur birokrasi adalah prosedur kerja standar (SOP = *Standard Operating Procedures*) dan fragmentasi (Edward III, 1980).

Standard Operating Procedures (SOP), dikembangkan sebagai respon internal terhadap keterbatasan waktu dan sumber daya dari pelaksana dan keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi yang kompleks dan tersebar luas. Setiap kebijakan yang lahir membutuhkan cara-cara kerja atau tipe personi penyelenggara untuk mengimplementasikan kebijakan. Fragmentasi, merupakan penyebaran tanggung jawab tekanan-tekanan dari luar unit-unit birokrasi, seperti komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi publik.

4. Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Penguatan (*Interorganizational Communication and Enforcement Activities*)

Agar kebijakan bisa dilaksanakan dengan efektif, maka apa yang menjadi standar tujuan harus dipahami oleh para individu (implementors). Komunikasi dalam kerangka penyampaian informasi kepada aparat pelaksana kebijakan tentang apa yang menjadi standar dan tujuan harus konsisten dan seragam dari berbagai informasi. Dengan kejelasan itu, para

pelaksana kebijakan dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya dan tahu apa yang harus dilakukan.

Komunikasi sering merupakan proses yang sulit dan kompleks dalam suatu organisasi publik. Proses pentransferan berita kebawah di dalam organisasi atau dari organisasi ke organisasi lain, dan ke komunikator lain, sering mengalami gangguan (*distortion*) baik yang di sengaja maupun tidak. Dengan demikian, prospek implementasi kebijakan yang efektif, sangat ditentukan oleh komunikasi kepada para pelaksana kebijakan secara aturan dan konsisten. Selain itu, koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan. Semakin baik koordinasi komunikasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan, maka kesalahan akan semakin kecil, demikian sebaliknya.

5. Disposisi atau Sikap Para Pelaksana

Menurut Van Meter dan Van Horn, Sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana kebijakan sangat mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik. Sikap mereka dipengaruhi oleh pandangannya terhadap suatu kebijakan dan cara melihat pengaruh kebijakan itu terhadap kepentingan-kepentingan organisasinya dan kepentingan-kepentingan pribadinya.

Terdapat tiga macam elemen respon yang dapat mempengaruhi kemampuan dan kemauannya untuk melaksanakan suatu kebijakan, antara lain terdiri dari pertama, pengetahuan (*cognition*), pemahaman dan

pendalaman (*comprehension and understanding*) terhadap kebijakan, Kedua arah respon mereka apakah menerima atau menolak dan ketiga, intensitas terhadap kebijakan. Implementor mungkin bisa jadi gagal dalam melaksanakan kebijakan, dikarenakan mereka menolak apa yang menjadi tujuan suatu kebijakan. Sebaliknya penerimaan yang menyebar dan mendalam terhadap standar dan tujuan kebijakan diantara mereka yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan tersebut, merupakan suatu potensi yang besar terhadap keberhasilan implementasi kebijakan.

6. Lingkungan Sosial, Ekonomi dan Politik

Hal terakhir yang perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi sumber masalah dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya implementasi kebijakan mensyaratkan kondisi lingkungan eksternal yang kondusif. Variabel ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan; sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan.

Faktor-faktor tersebut selain terkait dengan kinerja kebijakan, juga saling berkaitan satu dengan yang lainnya. Dalam *The Implementation Game*, Eugene Bardach (1977) melihat adanya beberapa hal yang perlu

mendapat perhatian dalam implementasi. Pandangannya terkenal dengan Bardach's Procedurell yang meliputi beberapa hal berikut :

- a. *Define the Problem*, bahwa untuk berhasilnya suatu implementasi, maka harus dipahami dengan jelas masalah yang berkaitan dengan kebijakan;
- b. *Assemble Some Evidence*, Implementasi yang baik harus mengumpulkan lebih awal beberapa bukti atau petunjuk yang berkaitan dengan kebijakan yang ada;
- c. *Contract the Alternatives*, Implementasi yang baik harus memiliki banyak cara untuk menjalankannya, sehingga harus ada alternatif dalam hal implementas;
- d. *Select the Criteria*, penentuan kriteria menjadi penting untuk dapat memastikan bahwa keputusan yang diambil adalah merupakan alternative terbaik;
- e. *Select the Criteria*, penentuan kriteria menjadi penting untuk dapat memastikan bahwa keputusan yang diambil adalah merupakan alternative terbaik;
- f. *Confront the Trade-offs*, harus dapat apa yang menyebabkan implementasi mengalami masalah;
- g. *Decide*, faktor penting dalam keberhasilan dan kegagalan implementasi adalah pengambilan keputusan, karena itu keputusan terhadap hal-hal yang berkaitan dengan implementasi merupakan hal yang sangat penting

h. *Tell Your Story*, seorang yang akan menjadi pelaksana kebijakan dapat mungkin menceritakan pengalaman dan atau pengetahuannya terhadap apa yang akan di impementasikan.

2.3 Aspek Kelembagaan dalam Penanggulangan Bencana

Kehadiran negara dalam penanggulangan bencana alam merupakan suatu keniscayaan. Hal ini tidak lain karena bencana alam menjadi ancaman bagi keberlangsungan kehidupan masyarakat atau dengan kata lain menyangkut keselamatan publik. Untuk keperluan tersebut, perlu adanya lembaga khusus yang menangani peristiwa-peristiwa bencana alam. Sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Pasal 10, pemerintah membentuk Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB). Lembaga non-departemen yang dibentuk melalui Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana ini berlaku sebagai *leading sector* dalam penanganan bencana alam yang terjadi di Indonesia.

Seiring dengan semangat desentralisasi pemerintahan dan otonomi daerah, permasalahan penanganan dan penanggulangan bencana juga menjadi tanggung jawab serta kewenangan pemerintah daerah. Dengan demikian perlu adanya sinkronisasi koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah dalam mitigasi bencana sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 pada Pasal 5 bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjadi penanggungjawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Untuk keperluan itu, maka ditetapkan pula

ketentuan pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD). Hal ini secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Pasal 18.

Berdasarkan ketentuan, setiap provinsi wajib membentuk BPBD Provinsi. Adapun kabupaten/kota dapat membentuk BPBD berdasar kriteria beban kerja, kemampuan keuangan, serta kebutuhan. Apabila Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota tidak membentuk BPBD, maka penanganan penanggulangan bencana diwadahi oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang sesuai. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa BPBD merupakan lembaga pemerintah non-departemen yang melaksanakan tugas penanggulangan bencana di daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota. Secara umum, BPBD menyanggah tugas dan fungsi sebagai berikut.

1. Merumuskan kebijakan teknis penetapan pedoman dan pengarahannya serta standarisasi penyelenggaraan penanggulangan bahaya yang mencakup pencegahan bencana, penanganan darurat, rehabilitasi serta rekonstruksi secara adil dan sesuai dengan rencana strategis yang ditetapkan pemerintah daerah dan BNPB.
2. Memberikan dukungan atas perencanaan, pembinaan dan pengendalian kebijakan teknis penyelenggaraan penanggulangan bencana dalam penetapan dan menginformasikan peta rawan bencana.
3. Merumuskan perencanaan, pembinaan, koordinasi serta

mengendalikan penyusunan dan penetapan prosedur tetap penanganan bencana, termasuk upaya pencegahan bencana.

4. Merumuskan, perencanaan, pembinaan, koordinasi dan pengendalian teknis laporan penyelenggaraan penanggulangan bencana serta pertanggungjawaban penggunaan anggaran.
5. Merumuskan dan menetapkan kebijakan penanggulangan dan upaya pencegahan bencana serta penanganan pengungsi dengan bertindak cepat dan tepat, efektif dan efisien. Mengkoordinasikan pelaksanaan penanggulangan bencana dan upaya pencegahan bencana secara terencana, terpadu, dan menyeluruh

2.4 Peran Pemerintah Daerah dalam Penanggulangan Bencana

Menurut Solway (2004), tujuan pemerintah daerah dalam penanggulangan bencana melalui pembentukan BPBD meliputi hal-hal sebagai berikut.

1. Mengidentifikasi orang dan wilayah yang rentan bencana dalam lingkup kabupaten.
2. Memastikan bahwa semua anggota masyarakat menyadari potensi dampak bencana alam.
3. Membagikan saran dan panduan praktik yang baik kepada masyarakat untuk mitigasi bencana.
4. Menjaga hubungan dengan para pejabat yang bertanggung jawab dalam perencanaan, kesehatan, dan kesejahteraan dengan mengeluarkan peringatan atau sistem pengendalian massa dan

kebakaran.

5. Memastikan bahwa anggota masyarakat menerima pelatihan *first aid* atau pertolongan pertama yang sesuai.
6. Melaksanakan program pendidikan dan penyadaran masyarakat melalui kegiatan yang bekerja sama dengan sekolah-sekolah setempat.
7. Mengidentifikasi rute evakuasi dan lokasi tempat yang aman serta lokasi pengungsi.

Merujuk pada pendapat di atas, dapat dikatakan bahwa pemerintah daerah bertanggung jawab sekaligus mempunyai wewenang dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana di wilayahnya. Bupati/walikota merupakan penanggung jawab utama dan gubernur berfungsi memberikan dukungan perkuatan. Beberapa tanggung jawab yang diemban pemerintah daerah dalam penanggulangan bencana antara lain yaitu: mengalokasikan dana penanggulangan bencana; memadukan penanggulangan bencana dalam pembangunan daerah; melindungi masyarakat dari ancaman bencana; melaksanakan tanggap darurat; serta melakukan pemulihan pasca bencana. Sehubungan dengan tanggung jawab tersebut, pemerintah daerah memiliki wewenang dalam penanggulangan bencana sebagai berikut.

1. Merumuskan kebijakan penanggulangan bencana di wilayahnya.
2. Menentukan status dan tingkat keadaan darurat.
3. Mengerahkan potensi sumber daya di wilayahnya.

4. Menjalin kerjasama dengan daerah lain.
5. Mengatur dan mengawasi penggunaan teknologi yang berpotensi menimbulkan bencana.
6. Mencegah dan mengendalikan penggunaan sumber daya alam yang berlebihan.
7. Menunjuk komandan penanganan darurat bencana.
8. Melakukan pengendalian bantuan bencana.
9. Menyusun perencanaan, pedoman dan prosedur penyelenggaraan penanggulangan bencana.

Tanggung jawab serta kewenangan tersebut di atas menunjukkan bahwa pemerintah daerah memegang peran dalam sistem penanggulangan bencana. Peran tersebut meliputi 5 (lima) aspek sebagai berikut.

1. Aspek legislasi, dimana pemerintah daerah diharuskan membuat: Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Bencana; Peraturan Daerah tentang Pembentukan BPBD; pedoman teknis standar kebutuhan minimum penanganan bencana; prosedur tetap; prosedur operasi; serta peraturan lainnya.
2. Aspek kelembagaan, dimana pemerintah daerah harus: membentuk BPBD; menyiapkan personil profesional ahli; menyiapkan prasarana dan sarana peralatan serta logistik; dan mendirikan pusat pengendali operasi serta pusat data, informasi dan komunikasi.
3. Aspek perencanaan, dimana pemerintah daerah harus:

memasukkan penanggulangan bencana dalam Rencana Pembangunan (RPJP, RPJM dan RKP Daerah); membuat perencanaan penanggulangan bencana; membuat rencana penanggulangan bencana; membuat rencana kontijensi; membuat rencana operasi darurat; membuat rencana pemulihan; serta memadukan rencana penanggulangan bencana dengan rencana tata ruang wilayah.

4. Aspek pendanaan, dimana pemerintah daerah harus mengalokasikan anggaran penanggulangan bencana dalam bentuk: dana rutin dan operasional melalui DIPA; dana kontijensi dan siap pakai untuk tanggap darurat; dana pemulihan rehabilitasi dan rekonstruksi; serta menggalang dan mengawasi pengumpulan dana yang berasal dari masyarakat
5. Aspek pengembangan kapasitas, yang meliputi: pengembangan SDM melalui pendidikan, baik formal, informal, maupun non formal; pelatihan (manajerial dan teknis) serta latihan (*drill*, simulasi dan gladi); pengembangan kelembagaan berupa pusat operasi pusat data dan *media center*; dan pengembangan infrastruktur berupa peralatan informatika dan komunikasi.

Kelima aspek peran pemerintah daerah tersebut diketahui sangat penting dan mutlak diperlukan keberadaanya dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Dengan kata lain, kelemahan menyangkut aspek-aspek tersebut akan mengganggu atau menghambat optimalisasi

penanggulangan bencana.

2.5 Konsep Bencana dan Penanggulangan Bencana

Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam, manusia dan/atau oleh keduanya yang mengakibatkan korban penderitaan manusia, kerugian harta benda, kerusakan lingkungan, kerusakan sarana dan prasarana, fasilitas umum, serta menimbulkan gangguan terhadap tata kehidupan dan penghidupan masyarakat. Pada hakekatnya bencana baik yang disebabkan oleh alam maupun karena ulah manusia yang mengakibatkan pengungsian adalah merupakan bencana bagi bangsa Indonesia. Selama ini penanggulangannya telah diupayakan melalui berbagai cara dengan melibatkan seluruh komponen masyarakat melalui koordinasi penanganan sejak di tingkat lokasi bencana di daerah sampai dengan di tingkat nasional.

Pada buku Nani Nurrachman (2007:3), Bencana merupakan kejadian yang luar biasa, diluar kemampuan normal seseorang menghadapinya, menakutkan dan juga mengancam keselamatan jiwa. Akibat dari bencana ini ialah berbagai bangunan penting hancur, korban jiwa berjatuh serta berpengaruh pada kondisi psikologis dari mereka yang terkena bencana. Bencana sering menimbulkan kepanikan masyarakat dan menyebabkan penderitaan dan kesedihan yang berkepanjangan, seperti: luka, kematian, tekanan ekonomi akibat hilangnya usaha atau pekerjaan dan kekayaan harta benda, kehilangan anggota keluarga serta kerusakan infrastruktur dan lingkungan.

Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 menyebutkan bahwa yang dimaksud 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. Ada 3 (tiga) kategori jenis 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.
3. Bencana sosial adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa yang disebabkan oleh manusia yang meliputi konflik sosial antarkelompok atau antar komunitas masyarakat.

2.6 Upaya Rehabilitasi Pasca Bencana

Dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana peran pemerintah melalui Badan Penanggulangan Bencana Daerah mempunyai peran yang sangat penting, mulai dari prabencana, saat tanggap darurat dan pasca bencana. Sebagaimana yang dilakukan pada saat tanggap darurat meliputi kegiatan

yang dilakukan dengan segera kejadian bencana untuk menangani dampak buruk yang ditimbulkan meliputi pemenuhan kebutuhan dasar, membuat dapur umum, penyelamatan dan evakuasi korban, harta benda, serta penyelamatan serta pemulihan sarana dan prasarana yang ada.

Sedangkan sesuai dengan fokus penelitian pada saat pasca bencana atau biasa disebut dengan tahapan rehabilitasi dan rekonstruksi yaitu saat dimana bencana sudah selesai yang kemudian mengembalikan fungsinya kembali pada kehidupan yang lebih baik. Dan yang terakhir pemulihan dan perbaikan itu harus dilaksanakan secara berkelanjutan untuk Pengurangan Resiko Bencana.

1. Upaya Rehabilitasi dan Rekonstruksi pasca bencana

Menurut Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2008, 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. Kerusakan lingkungan, kerugian harta serta timbulnya korban jiwa pada pasca bencana, menurut Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2008 Pemerintah bertanggung jawab untuk melakukan rehabilitasi dan rekonstruksi.

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.

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.

2. Manajemen Pelaksanaan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pascabencana

Sesuai dengan Perka BNPN No. 15 Tahun 2013, pada saat pasca bencana perlu adanya pengkajian kebutuhan pascabencana atau yang biasa disebut dengan Jitu-Pasna. Mulai dari pengkajian dan penilaian akibat, analisis dampak, dan perkiraan kebutuhan yang menjadi dasar bagi

penyusunan rencana aksi rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana. Untuk pengkajian akibat bencana yaitu kita melihat mulai dari kerusakan, kerugian, gangguan akses, gangguan fungsi, dan peningkatan resiko terjadinya kembali bencana. Pada pengkajian dampak bencana dapat dilihat dari ekonomi dan fiskal, sosial-budaya dan politik, pembangunan manusia, dan kualitas lingkungan. Sedangkan untuk pengkajian kebutuhan yang sekiranya benar perlu dilaksanakan pembangunan, penggantian, penyediaan bantuan, pemulihan fungsi, serta pengurangan resiko bencana di masa yang akan datang. Yang mana dari pengkajian tersebut diproses melalui rencana aksi dengan koordinasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah.

2.7 Tinjauan Resiliensi

Resiliensi dapat diartikan sebagai adaptasi yang baik dibawah keadaan khusus (snyder & Lopez, 2002). Menurut Sills dan Steins (2007) resiliensi merupakan adaptasi yang positif dalam menghadapi stres dan trauma. Resiliensi adalah pola pikir yang memungkinkan individu untuk mencari pengalaman baru dan untuk melihat kehidupannya sebagai suatu pekerjaan yang mengalami kemajuan. Resiliensi juga merupakan kapasitas seseorang untuk tetap berkondisi baik dan memiliki solusi yang produktif ketika berhadapan dengan kesulitan ataupun trauma, yang memungkinkan adanya stress di kehidupannya (Reivich & Shatte,2002). Resiliensi dapat diartikan sebagai kemampuan untuk bangkit kembali atau pulih dari stres, mampu beradaptasi dengan keadaan stres ataupun kesulitan (Smith

dkk,2008). Resiliensi juga dipandang sebagai ukuran keberhasilan kemampuan coping stress (Connor & Davidson,2003). Berdasarkan pemaparan beberapa tokoh mengenai resiliensi, maka dapat disimpulkan bahwa resiliensi merupakan suatu usaha dari individu sehingga mampu beradaptasi dengan baik terhadap keadaan yang menekan, sehingga mampu untuk pulih dan berfungsi optimal dan mampu melalui kesulitan.

1. Konsep resiliensi

a. Framework resiliensi DRLA/UEH (2011)

DRLA/UEH framework dikembangkan oleh Tulane University dengan kolaborasi the state University of haiti. Berbagai konsep resiliensi telah menjadi dasar dalam pengembangan model ini. Dalam framework, ini resiliensi diartikan sebagai:

"kemampuan komunitas yang terdampak untuk mengatur/mengorganisir dirinya sendiri, belajar, dan kuat pulih dari situasi sebelumnya yang lebih buruk"

Dalam pengembangannya, framework ini juga merujuk pada hasil resiliensi terhadap kerawanan pangan yang diklaim telah menghasilkan pengembangan framework dan pendekatan yang lebih tepat untuk mengukur resiliensi terhadap bencana di Haiti.

Resiliensi ini terdiri dari 7 dimensi sebagai berikut:

- Kekayaan, direfleksikan sebagai modal finansial dan fisik, pengeluaran pendapatan, dan ketahanan pangan.

- Kredit dan hutang, mencakup informasi tentang penggunaan kredit untuk mendapatkan akses makan dan barang non makanan yang diperlukan untuk bertahan hidup
- Perilaku koping, mencakup perilaku untuk merespon guncangan (shock). Dimensi ini menekankan pada kemampuan untuk merespon, namun lebih kepada respons negative yang dapat menyebabkan habisnya sumber daya.
- Sumber daya manusia, mencakup keterampilan dan kemampuan yang memungkinkan untuk menghasilkan pendapatan dan memiliki akses terhadap makanan barang dan jasa. Tingkat Pendidikan dan kapasitas tenaga kerja dalam rumah tangga merupakan indicator dalam dimensi ini.
- Perlindungan dan keamanan, lebih menekankan pada rasa aman yang diukur melalui pengalaman, persepsi dan pendapatan individu/rumah tangga
- Jaringan masyarakat, mencerminkan ikatan rumah tangga dan masyarakat, khususnya terkait mata pecaharian, pendapatan dan pengambilan keputusan.
- Psikososial, psikologi dan kesejahteraan merupakan dimensi resiliensi yang seringkali berdampak buruk dalam jangka pendek, bahkan berpotensi dalam jangka Panjang juga bergantung pada bantuan kemanusiaan.

b. CoBRA (UNDP, 2013)

Community based resilience analysis (CoBRA) adalah frame work yang dikembangkan UNDP pada tahun 2013 bertujuan untuk mengurangi resiko kekeringan/bencana dan meningkatkan human livelihood pada komunitas rawan bencana. Framework ini dirancang sebagai metodologi untuk mengatur dan menilai dampak intervensi pengurangan resiko bencana berbasis komunitas terhadap resiliensi local. Pengembangan framework ini didasarkan atas definisi resiliensi menurut UNDP, yang mana didefinisikan sebagai berikut.

“kondisi yang melekat maupun yang didapat melauli pengelolaan resiko dari waktu ke waktu di tingkat individu, rumah tangga, komunitas dan masyarakat dengan cara meminimalkan biaya, membangunkapasitas untuk mengelola dan menjaga keberlanjutan pembangunan, serta memaksimalkan potensi transformative”

Terdapat 5 komponen dalam model ini:

- Fisik, meliputi infrastruktur yang digunakan individu untuk difungsikan jadi lebih produktif, seperti ketersediaan jalan, air, listrik, komunikasi dll
- Manusia/SDM yang terdiri dari k=akumulasi keterampilan, pengetahuan dan kondisi Kesehatan, untuk mencari strategi dan alternatif mata pencarian
- Finansial, memungkinkan individu untuk mencari nafka, sebagai input yang mendukung keberlangsungan penghidupan dan berkontribusi untuk meningkatkan modal keuangan.
- Sumber daya alam/SDA yang meliputi sumber daya alam yang tersedia di alam dan dapat dimanfaatkan dalam berbagai kegiatan penghidupan
- Social, mencakup kases dan partisipasi dalam jaringan kelompok, maupun Lembaga formal.

2. Aspek Resiliensi

Aspek-aspek resiliensi menurut Connor dan Davidson (2003) terdiri dari lima aspek, berikut adalah aspek-aspek tersebut :

- a. Personal competence, high standards, and tenacity
Merupakan faktor yang mendukung seorang untuk terus maju terhadap tujuan saat orang tersebut mengalami tekanan atau adversity.
- b. Trust in one's instincts, tolerance of negative affect, and strengthening effects of stress Aspek ini berfokus pada ketenangan, keputusan dan ketepatan saat menghadapi stres.
- c. Positive acceptance of change, and secure relationships. Hal ini berkaitan dengan adaptasi yang dimiliki seseorang.
- d. Control Aspek ini berfokus pada kontrol dalam mencapai tujuan dan kemampuan untuk mendapatkan bantuan dari orang lain ataupun dukungan sosial.
- e. Spiritual influences Merupakan kepercayaan seseorang pada Tuhan atau nasib.

Aspek-aspek resiliensi menurut Connor dan Davidson (2003) dan telah dimodifikasi oleh Yu dan Zhang (2007) terdiri dari tiga aspek utama, yaitu:

- a. Tenacity (Kegigihan) Menggambarkan ketenangan hati, ketetapan waktu, ketekunan, dan kemampuan mengontrol diri individu dalam menghadapi situasi yang sulit dan menantang.

- b. Strength (Kekuatan) Menggambarkan kapasitas individu untuk memperoleh kembali dan menjadi lebih kuat setelah mengalami kemunduran dan pengalaman di masa lalu.
- c. Optimism (Optimisme) Merefleksikan kecenderungan individu untuk melihat sisi positif dari setiap permasalahan dan percaya terhadap diri sendiri dan lingkungan sosial. Aspek ini menekankan pada kepercayaan diri individu dalam melawan situasi yang sulit.

Menurut Reivich dan Shatte (2002) resiliensi terdiri dari tujuh aspek, berikut adalah aspek-aspek tersebut :

- a. Regulasi emosi Kemampuan untuk mengelola sisi internal diri agar tetap efektif dibawah tekanan individu yang resilien mengembangkan keterampilan dirinya untuk membantunya mengendalikan emosi, perhatian, maupun perilakunya dengan baik.
- b. Pengendalian dorongan Kemampuan untuk mengelola bentuk perilaku dari impuls emosional pikiran, termasuk kemampuan untuk menunda mendapatkan hal yang dapat memuaskan bagi individu. Kemampuan mengendalikan dorongan juga terkait dengan regulasi emosi.
- c. Analisis kausal Kemampuan untuk mengidentifikasi penyebab dari masalah secara akurat. Individu yang resilien memiliki gaya berfikir yang terbiasa untuk mengidentifikasi penyebab yang memungkinkan dan mendapatkan sesuatu yang berpotensi menjadi solusi.
- d. Efikasi diri Efikasi diri merupakan keyakinan individu dapat

memecahkan masalah dan berhasil individu tersebut yakin bahwa dirinya telah efektif dalam hidupnya. Individu yang resilien yakin dan percaya diri sehingga dapat membangun kepercayaan dengan orang lain, juga menempatkan dirinya untuk berada di tempat yang lebih baik dan lebih banyak memiliki kesempatan.

- e. Realistis dan optimis Kemampuan yang dimiliki individu untuk tetap positif tentang masa depan yang belum menjadi terealisasi dalam perencanaan. Hal tersebut terkait dengan self esteem, tetapi juga memiliki hubungan kausalitas dengan efikasi diri juga melibatkan akurasi dan realisme.
- f. Empati Kemampuan untuk membaca isyarat perilaku orang lain untuk memahami keadaan psikologis dan emosional mereka, sehingga dapat membangun hubungan yang lebih baik. Individu yang resilien mampu membaca isyarat-isyarat non verbal orang lain untuk membangun hubungan yang lebih dalam dan cenderung untuk menyesuaikan keadaan emosi mereka.
- g. Keterjangkauan Kemampuan untuk meningkatkan aspek positif dari kehidupan dan mengambil suatu kesempatan yang baru sebagai tantangan. Mejangkau sesuatu yang terhambat oleh rasa malu, perfeksionis, dan *self handicapping*.

Berdasarkan uraian mengenai aspek-aspek resiliensi diatas, penelitian ini sesuai dengan teori Connor dan Davidson (2003) yang telah dimodifikasi oleh Yu dan Zhang (2007) melihat dari kondisi atau kriteria

subjek yang digunakan yaitu pasien penderita penyakit kronis, sehingga dapat disimpulkan bahwa penelitian ini menggunakan tiga aspek utama resiliensi yang terdiri dari tenacity, strength, dan optimism.

3. Tingkat Resiliensi Penduduk

Berbagai model resiliensi terdahulu yang disampaikan diatas menekankan pentingnya pengkategorian resiliensi penduduk. Tulane university (2011) membagi resiliensi kedalam 4 tingkatan yakni Gagal, Erosi, Absorpsi, dan Adaptasi.

Cutter dkk (2008) menjelaskan adanya gradasi resiliensi secara umum dari tingkat rendah sampai tingkat tinggi. UNDP (2014) mengelompokkan resiliensi kedalam 4 tingkatan, yaitu gagal (collapse), pulih, tapi lebih buruk dari kondisi sebelumnya, pulih, pulih dengan kondisi lebih baik, selain itu UNDP (2014) menekankan pentingnya potensi transformative penduduk.

Pada kesimpulannya tingkat resiliensi penduduk dibagi kedalam 5 tingkatan. Setiap level, dimaknai sebagai hasil dari respon penduduk yang didasarkan pada kondisi kerentanan dan kapasitasnya. Oleh karena itu, tingkat resiliensi setiap penduduk dapat berubah mengikuti peningkatan atau penurunan kerentanan dan kapasitasnya. Peningkatan kapasitas dan penurunan kerentanan dapat meningkatkan tingkat resiliensi, begitupun sebaliknya.

Berikut merupakan pembagian tingkat resiliensi (dari terendah sampai ke tertinggi) serta penjelasannya:

1. Gagal, diindikasikan dengan kondisi kehidupan dan penghidupan penduduk yang jauh lebih buruk dari sebelum bencana dan tidak dapat Kembali ke kondisi semula
2. Erosi, diindikasikan dengan kondisi kehidupan dan penghidupan penduduk yang lebih buruk dari sebelum bencana dan sulit untuk Kembali pada posisi sebelum bencana.
3. Koping/absorpsi, diindikasikan dengan kondisi kehidupan dan penghidupan penduduk yang dapat pulih Kembali kepada kondisi sebelum terjadinya bencana,
4. Adaptasi, diindikasikan pada kehidupan dan penghidupan penduduk yang cepat pulih dengan kondisi sedikit lebih baik dari sebelum terjadinya bencana
5. Transformasi, diindikasikan dengan kehidupan dan penghidupan penduduk yang cepat pulih dengan kondisi jauh lebih baik dari sebelum terjadinya bencana.

4. Resiliensi Keluarga

a. Pengertian resiliensi keluarga

Menurut McCubbin dan McCubbin (1988), resiliensi keluarga merupakan pola perilaku positif dan kemampuan fungsional yang dimiliki oleh individu dan keluarga yang ditampilkan dalam situasi sulit atau menekan. Pola perilaku positif dan kemampuan fungsional ini menentukan

kemampuan keluarga untuk pulih dengan tetap mempertahankan integritasnya sebagai sebuah kesatuan dengan tetap mempertahankan dan memperbaiki kesejahteraan anggota keluarga dan unit keluarga secara keseluruhan. Dalam beberapa pengertian, resiliensi keluarga atau family resilience memiliki makna yang sama dengan family strength dan ketahanan keluarga. Hal tersebut seperti yang dijelaskan oleh McCubbin (dalam Puspitawati, 2012) mendefinisikan ketahanan keluarga (family strength atau family resilience) merupakan suatu konsep holistik yang merangkai alur pemikiran suatu sistem, mulai dari kualitas ketahanan sumberdaya, strategi coping dan "appraisal" . Ketahanan keluarga merupakan proses dinamis dalam keluarga untuk melakukan adaptasi positif terhadap bahaya dari luar dan dari dalam keluarga.

Ketahanan keluarga menurut UU No. 10 tahun 1992 merupakan kondisi dinamik suatu keluarga yang memiliki keuletan dan ketangguhan, serta mengandung kemampuan fisik-material dan psikis mental spiritual guna hidup mandiri, mengembangkan diri dan keluarganya untuk hidup harmonis dan meningkatkan kesejahteraan lahir dan batin. (Kamus Istilah Kependudukan dan Keluarga Berencana, 2011) Sementara itu, The National Network for Family Resilience pada 1995, menyebutkan bahwa ketahanan keluarga menyangkut kemampuan individu atau keluarga untuk memanfaatkan potensinya dalam menghadapi tantangan hidup, termasuk kemampuan untuk mengembalikan fungsifungsi keluarga seperti semula dalam menghadapi tantangan dan krisis (Puspitawati, 2012).

Werner (dalam Walsh, 1996) mengemukakan bahwa keluarga merupakan faktor yang sangat memengaruhi resiliensi. Krisis dan tantangan memiliki dampak terhadap seluruh anggota keluarga dan proses di dalam keluargalah yang dapat membantu memulihkan krisis dan hubungan di dalam keluarga. Dari beberapa definisi diatas dapat disimpulkan bahwa resiliensi keluarga yakni mengarah pada kemampuan keluarga menghadapi dan mengelola masalah dalam situasi sulit dan menekan agar fungsi keluarga tetap berjalan dengan harmonis untuk mencapai kesejahteraan lahir dan kebahagiaan batin anggota keluarganya.

b. Komponen resiliensi keluarga

Resiliensi keluarga tidak bisa dilepaskan dari faktor risiko dan faktor pelindung (Walsh, 2006). Faktor risiko adalah faktor yang mendorong munculnya hasil yang negatif pada keluarga. Sedangkan faktor pelindung adalah faktor yang mengurangi kemungkinan munculnya hasil negatif tersebut (Mackay dalam Wandasari, 2012). Untuk mengurangi hasil negatif ini, maka Walsh (2006) menyebutkan bahwa proses kunci dari resiliensi keluarga yang berperan sebagai faktor pelindung. Ketiga proses kunci tersebut adalah sistem keyakinan, pola organisasi dan proses komunikasi.

1. Sistem Keyakinan

Walsh (2006) menjelaskan bahwa sistem keyakinan keluarga merupakan inti dari semua keberfungsian keluarga dan merupakan

dorongan yang kuat bagi terbentuknya resiliensi. Keluarga menghadapi krisis dan kesulitan dengan memberi makna pada kesulitan tersebut dengan cara mengaitkan dengan lingkungan sosial, nilai-nilai budaya dan spritiual, generasi yang sebelumnya, dan dengan harapan serta keinginan di masa yang akan datang. Bagaimana keluarga memandang masalah dan pilihan penyelesaiannya dapat membuat keluarga mampu mengatasi masalah tersebut atau malah menjadi putus asa dan tidak berfungsi dengan baik. Belief atau keyakinan merupakan kacamata bagi seseorang dalam memandang dunianya yang memengaruhi apa yang dilihat atau diabaikan serta apa yang dipersepsikan (Wright, Watson & Bell; Walsh, 2006).

Wright dkk. menjelaskan bahwa sistem keyakinan keluarga meliputi nilai, pendirian, sikap, bias dan asumsi yang bergabung dan membentuk dasar pemikiran yang memicu respon emosional, mengarahkan keputusan, dan mengatur tingkah laku (Walsh, 2006). Walsh mengemukakan tiga area kunci dalam sistem keyakinan keluarga yaitu: memberi makna pada kesulitan, pandangan yang positif, serta transenden dan spiritualitas dengan penjelasan sebagai berikut:

- a. Memberi makna pada kesulitan Pandangan keluarga bahwa kesulitan yang sedang dialami adalah hal yang masuk akal dan mengambil hikmah dari apa yang terjadi merupakan hal yang sangat penting bagi resiliensi (Antonovsky; Walsh, 2006). Keluarga yang melihat kesulitan sebagai tantangan bersama dan hal yang wajar

terjadi dalam kehidupan keluarga mampu mendorong keluarga untuk bertahan dan bangkit dari kesulitan tersebut (Walsh, 2006).

- b. **Pandangan positif** Pandangan positif merupakan hal yang penting bagi resiliensi (Walsh, 2006). Keluarga yang berpandangan positif memiliki harapan akan masa depan yang lebih baik, memandang sesuatu secara optimis, percaya diri dalam menghadapi masalah, serta memaksimalkan kekuatan dan potensi yang dimiliki. Selain itu, pandangan positif juga terlihat pada inisiatif dan usaha yang gigih anggota keluarga yang mengalami kesulitan, serta menguasai situasi yang dapat dikendalikan dan menerima situasi yang tidak dapat dikendalikan.
- c. **Transenden dan spiritualitas**, Transenden memberikan makna, tujuan dan hubungan di luar diri seseorang, keluarganya dan masalah yang dihadapi (Walsh, 2006). Transenden memberikan kejelasan mengenai kehidupan seseorang dan memberi dukungan ketika mengalami stress Nilai-nilai transenden dapat membuat seseorang menilai kehidupan dan hubungannya dengan orang lain sebagai sesuatu yang berharga dan penting. Di dalam keluarga, nilai-nilai transenden dapat membuat mereka melihat kenyataan dari sudut pandang yang lebih luas dan selalu memunculkan harapan. Werner dan Smith menjelaskan bahwa spritualitas merupakan penghayatan terhadap nilai-nilai yang tertanam yang membuat seseorang dapat memaknai, merasakan kesatuan dan

keterhubungan dengan orang lain. Spritualitas dapat dialami seseorang baik di lingkungan agama maupun di luar itu. Agama dan spiritualitas menawarkan rasa nyaman dan hikmah di balik kesulitan. Keyakinan pribadi membuat seseorang tangguh dalam menghadapi kesusahan dan mampu mengatasi tantangan. (Walsh, 2006).

2. Pola Organisasi

Untuk menghadapi krisis dan kesulitan secara efektif, keluarga harus menggerakkan dan mengatur sumber daya mereka, menahan tekanan, dan mengatur kembali sumber daya tersebut sesuai dengan kondisi yang berubah (Walsh, 1998). Pola organisasi keluarga dipertahankan oleh norma-norma eksternal dan internal dan dipengaruhi oleh budaya dan sistem keyakinan keluarga. Terdapat tiga elemen dari pola organisasi yaitu fleksibilitas, keterhubungan, dan sumber daya sosial dan ekonomi dengan penjelasan sebagai berikut:

- a. Fleksibilitas mencakup kemampuan untuk beradaptasi terhadap perubahan dengan bangkit kembali, mengatur ulang dan beradaptasi dengan situasi yang berubah. Fleksibilitas juga dapat terwujud dengan tetap dilaksanakannya kegiatan dan kebiasaan yang rutin dilakukan keluarga sehingga dapat menjaga kontinuitas dan mengembalikan stabilitas keluarga yang dapat mendorong resiliensi. Pola kepemimpinan yang otoritatif, kerja sama dalam pengasuhan serta

adanya kesetaraan dan saling menghargai juga merupakan salah satu bentuk fleksibilitas yang dapat mendorong terbentuknya resiliensi.

- b. Keterhubungan atau kohesi merupakan ikatan struktural dan emosional pada anggota keluarga. Menurut Olson dan Gorel keluarga dengan ikatan yang kuat cenderung merasa puas dan terhubung dengan apa yang ada di dalam keluarga tersebut (Walsh, 2006). Bentuk keterhubungan dalam keluarga adalah saling mendukung, bekerja sama, komitmen serta tetap menghormati perbedaan, keinginan dan batasan individu.
- c. Sumber daya sosial dan ekonomi, dalam menghadapi situasi krisis, keluarga besar dan jaringan sosial dapat menyediakan bantuan, dukungan emosional dan adanya rasa keterikatan terhadap sebuah kelompok. Ketika keluarga mengalami kesulitan dalam menghadapi masalah di dalam keluarga, maka mereka cenderung akan meminta bantuan di luar seperti keluarga besar, teman, tetangga dan komunitas mereka. Selain itu, untuk dapat memperkuat keberfungsian, keluarga juga harus memperoleh kestabilan ekonomi dengan tetap menjaga keseimbangan antara pekerjaan dan kehidupan keluarga.

2.8 Penelitian Terdahulu

Nama Peneliti	Judul	Focus Penelitian	Temuan
Arvein Timur (2021)	Resiliensi Masyarakat di daerah Kawasan banjir (studi kasus desa ngadipuro kecamatan widang kabupaten tuban)	Gambaran dinamika aspek resiliensi masyarakat yang tinggal di wilayah rentan banjir	Kemampuan resiliensi warga berkembang seiring berjalannya waktu. Kemampuan resiliensi telah dilatih sejak dulu dan mulai berkembang. Regulasi emosi yang baik dimana warga meski dalam keadaan tertekan dapat tetap mengontrol setiap emosi yang muncul sehingga fokus untuk melakukan tindakan dimana tindakan tersebut berfungsi sebagai solusi dari tekanan yang mereka hadapi. Serta Causal analysis yang sangat berperan dimana hal ini sebagai penentu keputusan efikasi diri, adanya causal analysis sebagai indentifikasi masalah yang dihadapi dan dapat menentukan akar permasalahan sehingga dapat mengambil keputusan yang tepat. Empaty sebagai bentuk dukungan social antar warga dan warga dengan lingkungan juga terjalin dengan baik. Reaching out berupa kuputusan warga untuk memilih bertahan dan menghadapi segala resiko.

Hanny Pertiwi Erchanis (2019)	Pengaruh Resiliensi Keluarga Terhadap Kesiapsiagaan Bencana Pada Keluarga Di Pesisir Pantai Kecamatan Sumur	mengetahui apakah terdapat pengaruh resiliensi keluarga terhadap kesiapsiagaan bencana pada keluarga di pesisir pantai Kecamatan Sumur.	pengaruh antara resiliensi keluarga terhadap kesiapsiagaan bencana pada keluarga di pesisir pantai Kecamatan Sumur. Besar pengaruh Resiliensi Keluarga terhadap Kesiapsiagaan Bencana yang dihasilkan adalah 27,1%. Semakin tinggi suatu keluarga memiliki kemampuan untuk bangkit dari kesulitan dan menjadi lebih kuat dalam menghadapi masalah, maka semakin tinggi kesiapsiagaan keluarga dalam menghadapi bencana.
-------------------------------	---	---	---

2.9 Kerangka Konseptual

Kompleksitas situasi darurat dan bencana menuntut pemerintah mengembangkan kebijakan pengaturan bencana yang efisien salah satunya peningkatan resiliensi melalui peningkatan kesiapsiagaan, tanggapan dan pemulihan yang tertuang dalam kerangka kerja SENDAI untuk pengurangan risiko bencana tahun 2015-2030, tanggung jawab utama pemerintah daerah adalah melindungi masyarakatnya dari setiap bahaya yang berpotensi mengganggu kehidupan normal masyarakat. Namun pembelajaran dari banyak pemerintah daerah di Indonesia dalam mengelola bencana telah menunjukkan bahwa pemerintah memiliki keterbatasan pengetahuan pada setiap manajemen yang berpotensi

mengakibatkan lebih banyak korban selama bencana. Dalam model resiliensi penduduk daerah rawan bencana tingkat resiliensi dibagi kedalam 5 tingkatan setiap level dimaknai sebagai hasil dari proses respon penduduk yang didasarkan pada kondisi kerentanan dan kapasitas yang dimilikinya, namun demikian, tingkat resiliensi penduduk dapat ditingkatkan melalui dukungan kebijakan dan program dari pemerintah. Dukungan ini bertujuan untuk meningkatkan kapasitas penduduk dalam menghadapi bencana, berikut kerangka pikirnya :

