

KARYA ILMIAH

**EFEKTIVITAS SATUAN KOORDIASI
PENAGGULANGAN BENCANA DAN PENANGANAN
PENGUNSI (SATKORAK PBP) DALAM UPAYA
PEMBERDAYAAN PENGUNSI DI SUMATERA UTARA**



Oleh

H. ABD. MUTALIB LUBIS, S.H., M.AP

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2008**

KARYA ILMIAH

**EFEKTIVITAS SATUAN KOORDIASI
PENAGGULANGAN BENCANA DAN PENANGANAN
PENGUNSI (SATKORAK PBP) DALAM UPAYA
PEMBERDAYAAN PENGUNSI DI SUMATERA UTARA**



Oleh

H. ABD. MUTALIB LUBIS, S.H., M.AP

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2008**

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur panjatkan kehadiran Allah SWT, karena berkat limpahan dan rahmat serta hinayah-Nya penulis dapat menyelesaikan karya ilmiah ini dalam waktu yang sesuai dengan rencana..

Secara jujur harus penulis akui bahwa tak mungkin karya ilmiah ini rampung tanpa bantuan orang lain, baik langsung maupun tidak langsung. Untuk itu, penulis ingin mengucapkan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada semua pihak yang telah menjadi sumber inspirasi dan telah banyak mengorbankan waktunya untuk bersabar, membiarkan penulis mencari, mencari, mencari.

Kepada semua pihak yang telah membantu penulis, mudah-mudahan amal baiknya tersebut mendapat ganjaran yang berlipat ganda di sisi Allah SWT.

Penulis sadar bahwa penulisan karya ilmiah ini masih jauh dari kata sempurna, walaupun telah dicurahkan dengan segala daya dan kemampuan yang ada. Oleh karena itu, penulis mengharapkan saran dan kritik yang membangun dan akan diterima dengan senang hati, demi penyempurnaan karya ilmiah ini.

Medan, Maret 2008

Penulis,

H. ABD. MUTALIB LUBIS,S.H.,M.AP

DAFTAR ISI

	Halaman
KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	ii
DAFTAR TABEL	iii
BAB I PENDAHULUAN	1
1. Tujuan	5
2. Metodologi	6
2.1 Kerangka Analisi	6
2.2 Metode Pelaksanaan Kajian	6
2.3 Data	7
BAB II PEMBAHASAN	8
2.1 Implementasi Kebijakan Penanggulangan Bencana Nasional	10
2.1.1 Strategi dan Operasi	11
2.2 Evaluasi Sistem dan Implementasi Penanggulangan Bencana Daerah	11
2.2.1 Temuan Hasil Survei di Daerah	11
2.2.1.1 Kebijakan dan Peraturan	11
2.2.1.2 Strategi dan Operasi	12
2.3 Isu dan Masalah Sistem PB ditingkat Pemerintah Daerah	13
2.3.1 Kebijakan dan Peraturan	13
2.3.2 Kelengkapan Aturan Pelaksanaan	14
2.4 Profil Umum Satkorlak	14
2.5 Strategi dan Operasi PB di Daerah	16
2.6 Pengertian Efektivitas	21
2.6.1 Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Efektivitas	22
2.6.2 Tujuan Penilaian Efektivitas	25
2.6.3 Manfaat Penilaian Efektivitas	26

BAB III HASIL KAJIAN DAN ANALISIS

..... 28

Komponen SIPBI

.....
29

Tahapan Pengembangan

..... 30

Akuisisi Basisdata

.....
31

Keluaran

.....
..... 32

3.2 Pembahasan

.....
... 49

BAB IV KESIMPULAN

.....
..... 51

DAFTAR PUSTAKA

.....
..... 52

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

..... 52

DAFTAR TABEL

1. Tabel : 5.1	Jawaban Responden mengenai perhatian yang diberikan oleh Anggota Satkorlak terhadap pengungsi	45
2. Tabel : 5.2	Jawaban Responden mengenai sistem penanganan pengungsi dapat membantu Anggota Satkorlak dalam melaksanakan tugasnya	46
3. Tabel : 5.3	Jawaban Responden mengenai efektivitas anggota Satkorlak dalam upaya pemberdayaan pengungsi	46
4. Tabel : 5.4	Jawaban Responden mengenai frekuensi pertemuan antara anggota Satkorlak dengan pengungsi dalam hal pemberdayaan yang diberikan	47
5. Tabel : 5.5	Jawaban Responden mengenai kesesuaian pelaksanaan peraturan oleh anggota Satkorlak dalam hal pemberdayaan pengungsi	47
6. Tabel : 5.6	Jawaban Responden mengenai perlu ada penyesuaian pelaksanaan peraturan dalam hal pemberdayaan pengungsi antara Satkorlak dengan Instansi terkait	48
7. Tabel : 5.7	Jawaban Responden mengenai perlu perombakan sistem terhadap mekanisme koordinasi antara Satkorlak dengan Instansi terkait agar pemberdayaan pengungsi dapat berjalan efektif	48

BAB I

PENDAHULUAN

Setiap wilayah di Negara Kesatuan Republik Indonesia ini memiliki kekhasan sendiri-sendiri dalam hal tatanan lingkungan alam, tatanan sosial, dan ancaman bahaya yang berpotensi menimbulkan bencana. Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) Dewan Pemerhati Kehutanan dan Lingkungan Tatar Sunda (DPKLTS, 2005) membuat klasifikasi ancaman bahaya sebagai berikut:

a. Ancaman bahaya geologi:

- gempa bumi (sangat rawan)
- tsunami (sangat rawan)
- letusan gunung berapi (tidak ada)
- tanah longsor (sangat rawan)

b. Ancaman bahaya iklim:

- badai (agak rawan)
- banjir (rawan)
- kekeringan (agak rawan)

c. Ancaman bahaya lingkungan:

- polusi: air, udara, tanah (agak rawan)
- penjarahan hutan (sangat rawan)
- alih fungsi lahan (sangat rawan)
- teknologi tidak tepat guna (rawan)
- wabah penyakit (rawan)
- gagal panen (rawan)

d. Ancaman bahaya sosial:

- kerusakan budaya (sangat rawan)
- budaya tidak disiplin (sangat rawan)
- politik tdk memihak rakyat (sangat rawan)
- konflik/ kerusuhan (sangat rawan)

Dapat dimaklumi bila setiap institusi memiliki persepsi yang tidak sama dalam membuat klasifikasi semacam tersebut di atas, namun paling tidak memiliki maksud dan tujuan yang sama, yaitu menuju kepada manajemen penanggulangan bencana untuk mengurangi korban jiwa dan harta atau bahkan kalau mungkin tidak jatuh korban sama sekali.

Telaahan ini bertujuan untuk melakukan review terhadap sistem penanggulangan bencana di Indonesia dengan menghasilkan rekomendasi kebijakan strategi dalam kegiatan penanggulangan bencana. Metodologi yang dilakukan dalam telaahan ini adalah studi literatur, dan survey lapangan. Rangkaian bencana yang dialami Indonesia, khususnya pada tahun 2004 dan 2005, telah mengembangkan kesadaran mengenai kerawanan dan kerentanan masyarakat. Sikap reaktif dan pola penanggulangan bencana yang dilakukan dirasakan tidak lagi memadai. Dirasakan kebutuhan untuk mengembangkan sikap baru yang lebih proaktif, menyeluruh, dan mendasar dalam menyikapi bencana. Dimensi baru dari rangkaian terkait dengan bencana tersebut adalah:

- (1) Penanggulangan bencana sebagai sebuah upaya menyeluruh dan proaktif dimulai dari pengurangan risiko bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi dan rekonstruksi.
- (2) Penanggulangan bencana sebagai upaya yang dilakukan bersama oleh para pemangku kepentingan dengan peran dan fungsi yang saling melengkapi.
- (3) Penanggulangan bencana sebagai bagian dari proses pembangunan sehingga mewujudkan ketahanan (*resilience*) terhadap bencana.

Upaya penanggulangan bencana di daerah perlu dimulai dengan adanya kebijakan daerah yang bertujuan menanggulangi bencana sesuai dengan peraturan yang ada. Strategi yang ditetapkan daerah dalam menanggulangi bencana perlu disesuaikan dengan kondisi daerah. Operasi penanggulangan bencana perlu dipastikan efektif, efisien dan berkelanjutan.

Untuk mendukung pengembangan sistem penanggulangan bencana yang mencakup kebijakan, strategi, dan operasi secara nasional mencakup pemerintah pusat dan daerah maka dipandang perlu dimulai dengan mengetahui sejauh mana penerapan peraturan yang terkait dengan penanggulangan bencana di daerah. Atas dasar inilah kegiatan kajian dilaksanakan.

Dalam suatu lingkaran manajemen bencana (*disaster management cycle*) ada dua kegiatan besar yang dilakukan. Pertama adalah sebelum terjadinya bencana (*pre event*) dan kedua adalah setelah terjadinya bencana (*post event*). Kegiatan setelah terjadinya bencana dapat berupa *disaster response/emergency response* (tanggap bencana) ataupun *disaster recovery*. Kegiatan yang dilakukan sebelum terjadinya bencana dapat berupa *disaster preparedness* (kesiapsiagaan menghadapi bencana) dan *disaster mitigation* (mengurangi dampak bencana). Ada juga yang menyebut istilah *disaster reduction*, sebagai perpaduan dari *disaster mitigation* dan *disaster preparedness* (Makki, 2006).

Berdasarkan pengamatan selama ini, kita lebih banyak melakukan kegiatan pasca bencana (*post event*) berupa *emergency response* dan *recovery* daripada kegiatan

sebelum bencana berupa *disaster reduction/mitigation* dan *disaster preparedness*. Padahal, apabila kita memiliki sedikit perhatian terhadap kegiatan-kegiatan sebelum bencana, kita dapat mereduksi potensi bahaya/ kerugian (*damages*) yang mungkin timbul ketika bencana.

Kegiatan-kegiatan yang dapat dilakukan sebelum bencana dapat berupa pendidikan peningkatan kesadaran bencana (*disaster awareness*), latihan penanggulangan bencana (*disaster drill*), penyiapan teknologi tahan bencana (*disaster-proof*), membangun sistem sosial yang tanggap bencana, dan perumusan kebijakan-kebijakan penanggulangan bencana (*disaster management policies*).

Kebijakan penanggulangan bencana di Indonesia bisa dibilang memprihatinkan. Apabila kebijakan tersebut harus dituangkan melalui Undang-Undang, maka kenyataannya sampai sekarang kita belum memiliki UU Penanggulangan Bencana yang komprehensif

ataupun kebijakan terpadu sejenis yang berkekuatan hukum untuk menangani bencana dan pengungsi (semacam *disaster management act*).

Dalam program legislasi nasional (prolegnas) tahun 2005 – 2009 pemerintah dan DPR cenderung lebih memprioritaskan pengundang-undangan RUU bidang ekonomi (sebanyak 28 RUU) dan bidang politik (sebanyak 14 RUU). Rancangan Undang-Undang tentang Manajemen/ Penanganan Bencana tidak diprioritaskan dan tidak disebutkan sama sekali. Barulah ketika bencana tsunami dan gempa bumi Aceh/ Sumut tahun 2004 terjadi, desakan untuk lahirnya UU ini begitu mengemuka dan kini UU ini telah terbit yakni UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana

Di masa silam, pemerintah Indonesia pernah membentuk Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana Alam (BAKORNAS PBA) dengan Keputusan Presiden No. 28 tahun 1979. Pada tahun 1990, melalui Keppres No. 43 tahun 1990, Badan tersebut disempurnakan menjadi Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana (BAKORNAS PB) yang tidak hanya berfokus pada bencana alam belaka, namun juga berfokus pada bencana oleh ulah manusia (*man-made disaster*) (Sekretariat Bakornas PBP, 2001). Selanjutnya, Keppres ini disempurnakan lagi dengan Keppres Nomor 106 tahun 1999 yang memberikan tugas tambahan kepada Bakornas PBP untuk juga menangani dampak kerusakan sosial dan pengungsi.

Namun usia Keppres No. 106 tahun 1999 pun tidak bertahan lama. Sebabnya antara lain pembubaran Departemen Sosial pada era tersebut yang menyebabkan Bakornas PBP kehilangan salah satu organnya. Menyadari kejadian tersebut, Pemerintah kemudian menerbitkan Keppres No. 3 tahun 2001 tentang Bakornas Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi yang diketuai oleh Wakil Presiden dan Sekretaris Wakil Presiden secara *ex officio* menjadi Sekretaris Bakornas PBP.

Setelah diundangkan, UU No. 24 Tahun 2007, aturan yang ada didalam UU No. 24 Tahun 2007 dijabarkan dalam PP No. 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, PP No. 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana dan PP No. 23 Tahun 2008 tentang Peran serta lembaga Internasional dan lembaga asing Non Pemerintah dalam penanggulangan bencana serta Peraturan Presiden RI No. 8 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana, dan pada saat ini Badan Nasional Penanggulangan Bencana

telah terbentuk dan juga telah mengeluarkan 13 (tiga belas) Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), diantaranya Peraturan Kepala BNPB No. 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) dan dilengkapi dengan Peraturan Mendagri No. 46 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja BPBD.

Sekalipun telah ada payung hukum pembentukan BPBD di Propinsi dan Kab/Kota hingga saat ini belum terlaksana dengan baik.

Strategi penanggulangan bencana berdasarkan Pedoman Umum Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi yang ditetapkan melalui Keputusan Sekretaris Bakornas PBP No. 2 tahun 2001 meliputi empat tahapan yaitu : (1) tahap penyelamatan; (2) tahap pemberdayaan; (3) tahap rekonsiliasi; dan (4) tahap penempatan. Sedangkan, kegiatan penanganan pengungsi meliputi kegiatan-kegiatan : (1) penyelamatan (2) pendataan (3) bantuan tanggap darurat; dan (4) pelibatan masyarakat/ LSM (Sekretariat Bakornas PBP, 2001).

1. Tujuan

Tujuan dilakukannya Telahaan ini adalah:

- a. Melakukan *review* terhadap sistem nasional penanggulangan bencana.
- b. Melakukan *review* kerentanan dan dampak bencana di daerah.
- c. Menelaah efektivitas kegiatan penanggulangan bencana tingkat nasional dan daerah.
- d. Memberikan masukan/rekomendasi kebijakan strategi dan kegiatan penanggulangan bencana.

Adapun keluaran telahaan adalah sebagai berikut:

- a. Tersusunnya dokumen kajian kebijakan untuk penanggulangan bencana.
- b. Tersusunnya rekomendasi kebijakan untuk peningkatan sistem penanggulangan bencana.

Dalam pelaksanaan Telahaan, maka ruang lingkup kegiatan dan hasil pelaksanaan pekerjaan terbatas pada :

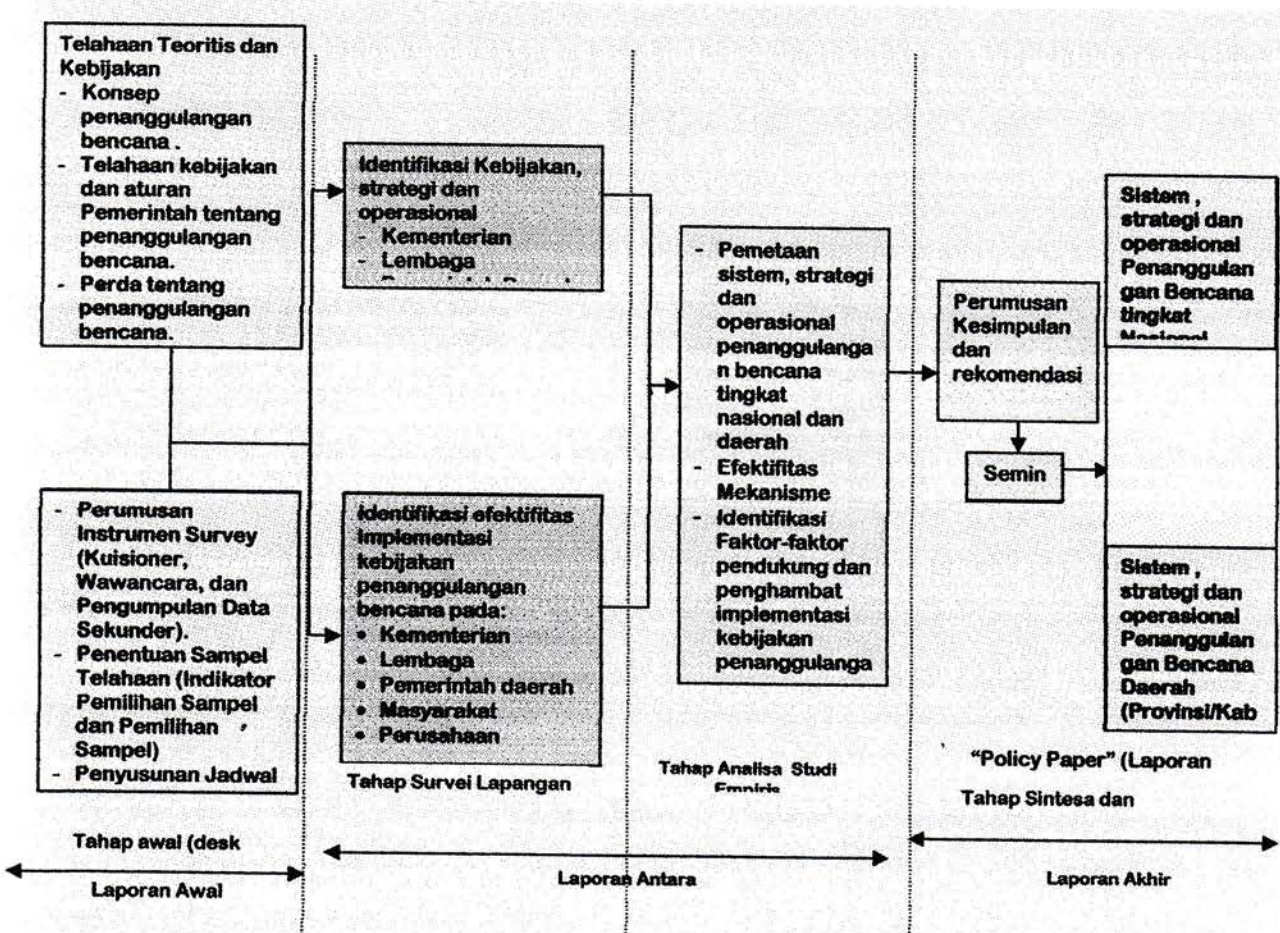
- a. Mengkaji berbagai metodologi yang digunakan berbagai pihak dalam penanggulangan bencana.

- b. Melakukan survei terhadap efektifitas pelaksanaan masing-masing sistem.
- c. Menyusun rekomendasi terkait dengan sistem penanggulangan bencana.
- d. Menyusun laporan pelaksanaan kajian.
- e. Menyampaikan hasil kajian melalui seminar/workshop ke berbagai pemangku kepentingan (*stakeholders*) terkait.

2. Metodologi

2.1 Kerangka Analisis

Tahapan pelaksanaan kajian ini tergambar pada bagan berikut:



2.2 Metode Pelaksanaan Kajian

Berdasarkan tujuan telahaan dan dengan mempertimbangkan keterbatasan data dan sumber data yang ada, maka metode yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif. Hal ini sangat sesuai dengan tujuan telahaan yang mencoba menangkap berbagai kebijakan (dari strategi hingga operasional) penanggulangan bencana lalu menganalisa dan memberikan rekomendasi perbaikan kebijakan, baik kebijakan nasional maupun kebijakan tingkat daerah.

2.3 Data

Data yang digunakan dalam kajian ini adalah dokumen-dokumen perencanaan baik nasional maupun daerah, data-data bencana, serta dokumen-dokumen terkait lainnya dengan teknik utama pengumpulan data adalah sebagai berikut :

1. Pengumpulan dokumen

Dokumen yang dikumpulkan akan digunakan selain sebagai dasar dan alat penyusun bahan wawancara dan juga sekaligus pendukung hasil wawancara yang dilakukan terhadap target kelompok atau orang tertentu

2. Wawancara mendalam (*in-depth interview*)

Wawancara digunakan sebagai teknik pengumpulan data dilakukan untuk mengetahui lebih dalam lagi tentang topik telahaan

3. Diskúsi terbatas

Diskusi terbatas dilakukan untuk memperoleh informasi dan membahas secara bersama-sama berbagai masukan terkait dengan topik telahaan dalam kelompok kecil dan terbatas.

BAB II PEMBAHASAN

Pemahaman tentang bencana dapat didekati dari banyak sudut pandang, misal sudut pandang ilmu alam, ilmu sosial, ilmu terapan dan sudut pandang keterpaduan.

a. Pemahaman bencana melalui pendekatan ilmu alam, antara lain yaitu:

- Potensi ancaman bahaya yang berubah menjadi bencana.
- Bencana adalah proses geologi, geofisika, hidrologi, meteorologi.
- Bencana diupayakan bisa diprediksi.

b. Pemahaman bencana melalui pendekatan ilmu sosial, antara lain yaitu:

- Bencana adalah sesuatu yang merugikan masyarakat
- Bencana lebih banyak karena ulah dan ketidaksiapan manusia
- Bencana lebih banyak menimpa masyarakat rentan.

c. Pemahaman bencana melalui pendekatan ilmu terapan, antara lain yaitu:

- Bencana adalah akibat infrastruktur alam yang terganggu.
- Bencana adalah akibat suatu wilayah yang tidak memiliki kawasan lindung.
- Skala bencana dikaitkan dengan besarnya korban dan kerugian

d. Pemahaman bencana melalui pendekatan keterpaduan, antara lain yaitu:

- Bencana adalah dampak pembangunan yang tidak berkelanjutan
- Ancaman dan kerentanan dianalisis untuk menentukan risiko bencana
- Manajemen penanggulangan bencana berbasis masyarakat.

Berdasar waktu serangan dan intensitasnya, bencana dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

a. Waktu serangan perlahan,

kejadiannya bisa kronis setiap pergantian musim atau bahkan sepanjang tahun, dengan intensitas sedang sampai tinggi, misal kerusakan iklim mikro, erosi, kekeringan. Bencana jenis ini pada dasarnya disebabkan oleh kegiatan manusia, misal penambahan penduduk, penggundulan hutan, alih fungsi lahan, dan lain-lain kegiatan manusia yang tidak berwawasan lingkungan

b. Waktu serangan seharusnya dapat diprediksi,

kejadiannya kronis setiap pergantian musim, intensitas sedang sampai tinggi: banjir, longsor, badai. Bencana jenis ini ada yang murni alami, tetapi ada juga karena dampak kegiatan manusia.

c. Waktu serangan mendadak,

relatif sulit diprediksi sampai tidak dapat diprediksi, kejadiannya umumnya jarang, intensitas tinggi sampai sangat tinggi: letusan gunung api, gempa bumi, tsunami. Bencana jenis ini murni alami.

Berdasar jenis penyebabnya, bencana dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

a. Bencana geologi:

gempa bumi, tsunami, letusan gunung berapi, tanah longsor.

b. Bencana iklim:

banjir, kekeringan, badai.

c. Bencana lingkungan:

pencemaran lingkungan (air, udara, tanah), eksploitasi sumber daya alam berlebihan termasuk penjarahan hutan, alih fungsi lahan, teknologi keliru, wabah penyakit.

d. Bencana sosial:

kerusakan budaya, budaya tidak peduli, KKN, politik tidak memihak rakyat, perpidahan penduduk, kesenjangan sosial-ekonomi-budaya, konflik dan kerusuhan.

Yang menarik adalah bahwa bencana sosial dapat mengimbas kepada bencana lingkungan, dan bencana lingkungan dapat mengimbas kepada bencana iklim. Bencana geologi-pun yang berupa kejadian tanah longsor lebih banyak terimbas karena bencana sosial, lingkungan dan iklim.

Sistem penanggulangan bencana di Indonesia didasarkan pada kelembagaan yang ditetapkan oleh pemerintah. Pada waktu yang lalu, penanggulangan bencana dilaksanakan oleh satuan kerja-satuan kerja yang terkait. Dalam kondisi tertentu, seperti bencana dalam skala besar pada umumnya pimpinan pemerintah pusat/daerah mengambil inisiatif dan kepemimpinan untuk mengkoordinasikan berbagai satuan kerja yang terkait.

Sejak tahun 2001, Pemerintah Indonesia telah memiliki kelembagaan penanggulangan bencana seperti tertuang dalam Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 2001 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 111 Tahun 2001. Rangkaian bencana yang dialami Indonesia khususnya sejak tsunami Aceh tahun 2004 telah mendorong pemerintah memperbaiki peraturan yang ada melalui PP No. 83 tahun 2005 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana (Bakornas-PB) dan setelah keluarnya UU No. 24 Tahun 2007 jo Peraturan Presiden RI No. 8 Tahun 2008 Bakornas PB diganti menjadi Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB).

Sistem pendanaan penanggulangan bencana dalam mekanisme BNPB dilaksanakan melalui anggaran masing-masing departemen/satuan kerja pemerintah. Apabila dalam pelaksanaan terdapat kekurangan, maka pemerintah melalui ketua BNPB dapat melakukan alih anggaran dan mobilisasi dana. Pada mekanisme tersebut, peranan masyarakat dan lembaga donor tidak terintegrasi dengan memadai.

Namun demikian besar alokasi anggaran untuk bencana masih akan menjadi tanda tanya di kemudian hari mengingat alokasi ini diserahkan kepada kemampuan keuangan daerah, sehingga besar kemungkinan daerah rawan bencana, namun kemampuan keuangan lemah tetap akan mengalokasikan dana untuk penanggulangan bencana seadanya, sehingga akan menimbulkan potensi bencana yang lebih besar lagi. Untuk itu pemerintah perlu

mengambil kebijakan tertentu untuk wilayah dengan PAD yang kecil namun memiliki potensi bencana yang cukup besar.

2.1 IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENANGGULANGAN BENCANA NASIONAL

Dari hasil evaluasi yang dilakukan terhadap implementasi sistem penanggulangan bencana pada tingkat nasional masih banyak ditemukan berbagai isu dan permasalahan yang cukup penting dan membutuhkan penanganan segera seperti tertera dalam uraian berikut ini:

2.1.1 STRATEGI DAN OPERASI

Beragam masalah yang ditemukan pada sektor strategi dan operasi penanggulangan bencana untuk tingkat nasional adalah sebagai berikut :

- Lemahnya legalitas Implementasi RAN-PRB agar dilaksanakan secara konsisten oleh Departemen Teknis terkait.
- Belum ada mekanisme untuk mengintegrasikan RAN-PRB ke dalam dokumen RPJMN, sehingga belum dijadikan acuan dalam menyusun program dan kegiatan terkait dengan kebencanaan.
- Belum ada relasi (mandat) yang jelas antara RAN-PRB dengan RAD-PRB.
- Masih banyak pedoman teknis (termasuk Protap-Protap) tersebar di berbagai departemen (sektor) yang belum memiliki kesamaan standarisasi.

2.2 EVALUASI SISTEM DAN IMPLEMENTASI PENANGGULANGAN BENCANA DAERAH

Apa yang terjadi pada tingkat nasional tentu saja akan mempengaruhi proses implementasi kebijakan tingkat daerah. Dari hasil evaluasi yang dilakukan maka terdapat berbagai temuan sebagai berikut:

2.2.1 TEMUAN HASIL SURVEY DI DAERAH

Dari survey yang telah dilaksanakan, kebijakan yang dikembangkan oleh ketujuh propinsi tersebut memiliki karakteristik yang unik seperti dapat dipaparkan dalam matrik berikut:

2.2.1.1 KEBIJAKAN DAN PERATURAN

Temuan di lapang memperlihatkan bahwa secara umum di daerah terdapat dua kondisi dalam penyusunan kebijakan penanggulangan bencana (Rencana Penanggulangan Bencana/RPB dan Rencana Aksi Daerah/RAD), yaitu:

1. Daerah yang belum memiliki kebijakan PB.
2. Daerah yang sudah memiliki kebijakan.

Daerah yang belum memiliki kebijakan PB pada umumnya mengemukakan beberapa penjelasan seperti berikut:

- Belum ada sosialisasi yang menyeluruh pada SKPD yang terkait.
- Ketidakjelasan siapa yang harus memulai.
- Masih adanya tumpang tindih dengan peraturan-peraturan lain yang terkait.
- Ketidakjelasan aspek keuangan yang akan muncul bila kebijakan dikeluarkan.
- Urgensi dan prioritas daerah yang berbeda sehingga kebijakan PB yang khusus dirasakan belum mendesak.
- Kesulitan komunikasi dengan lembaga pengambil kebijakan (DPRD) untuk mengalokasikan dana guna membiayai program pengembangan kebijakan PB.

Daerah-daerah yang sudah memiliki kebijakan PB pada umumnya ditandai oleh dua hal, yaitu:

- Terjadinya bencana alam yang besar.
- Inisiasi aktif dari pelaku lembaga non pemerintah, yaitu lembaga internasional (UNDP, JICA, GTZ) maupun lembaga nasional (akademisi, LSM, PMI, perusahaan).

2.2.1.2 STRATEGI DAN OPERASI

Strategi dan operasi Penanggulangan Bencana (PB) yang pada saat ini dilaksanakan di daerah pada umumnya masih menggunakan mekanisme yang saat ini ada, yaitu Satkorlak dan Satlak. Mekanisme ini masih dipakai, karena beberapa alasan:

- Jenis dan tingkat bencana masih dapat ditangani oleh mekanisme yang ada.
- Mekanisme yang ada masih dapat dioptimalkan dengan beberapa penyesuaian seperti alokasi dana yang memadai.
- Belum adanya informasi mengenai arah PB ke depan.
- Belum adanya kelembagaan dan mekanisme baru yang jelas.

Upaya pengembangan strategi dan operasi PB di daerah dilakukan dengan melakukan optimalisasi mekanisme dan fungsi yang ada. Beberapa daerah berpandangan lebih efektif untuk mengoptimalkan mekanisme yang ada dan mendorong SKPD menjalankan tupoksinya secara optimal. Agar hal ini dapat berjalan, pada umumnya menuntut beberapa hal seperti keterlibatan kepala daerah yang tinggi, penunjukan pimpinan satkorlak/satlak serta dinas yang tepat, alokasi anggaran yang memadai.

2.3 ISU DAN MASALAH SISTEM PB DI TINGKAT PEMERINTAH DAERAH

Di satu sisi kebijakan sistem penanggulangan bencana di daerah telah mampu menghasilkan berbagai dampak positif seperti berikut ini:

- Terbentuknya sistem dan tanggung jawab baru bagi daerah dalam urusan Penanggulangan Bencana dengan mulai disusunnya sejumlah rencana dan peraturan terkait dengan penanggulangan bencana tingkat daerah.

- Pemerintah Daerah mulai “melek” tentang Pengurangan Risiko Bencana (PRB), terutama dari sisi mitigasi.
- Pemerintah Daerah mulai memfokuskan diri untuk membentuk lembaga baru yang memiliki tanggung jawab khusus di bidang kebencanaan.
- Ada Daerah-Daerah yang sangat maju dalam urusan penanggulangan bencana, adapula Daerah-Daerah yang belum menyadari pentingnya sistem penanggulangan daerah bagi wilayahnya.

Namun di sisi lain masih terdapat berbagai permasalahan yang membutuhkan pemecahan seperti berikut ini:

2.3.1 KEBIJAKAN DAN PERATURAN

- Ketiadaan definisi yang jelas tentang penetapan ukuran kejadian yang dapat dikategorikan bencana, akan mempengaruhi arah kebijakan Pemerintah Daerah dalam urusan Penanggulangan Bencana, termasuk penganggaran.
- Belum ada aturan yang jelas tentang penetapan status bencana (nasional, provinsi, dan kabupaten/kota) juga mempengaruhi Pemerintah Daerah dalam pengelolaan sumber pendanaan penanggulangan bencana terutama yang berasal dari APBD dan DAK.
- Belum ada aturan yang jelas tentang kewenangan siapakah yang dapat melakukan penetapan status bencana.

2.3.2 KELENGKAPAN ATURAN PELAKSANA

- Karena masih banyak aturan pelaksana yang bersifat teknis dan operasional yang belum dibuat di tingkat pusat (nasional), sehingga menimbulkan kebingungan Pemerintah Daerah dalam mengimplementasikan berbagai aturan pelaksana penanggulangan bencana.
- Masih banyak aturan yang saling tumpang tindih dengan aturan yang sudah ada, terutama aturan setingkat perda.

- Belum adanya integrasi kebijakan penanggulangan bencana dengan kebijakan lainnya, khususnya sesuai dengan karakteristik daerahnya masing-masing, seperti masalah kemiskinan, kebakaran Hutan, dan pengelolaan sumber daya alam.
- Kurangnya sosialisasi tentang kebijakan Penanggulangan Bencana.

2.4 PROFIL UMUM SATKORLAK

Setiap kali bencana terjadi, sering kita dengar istilah Bakornas atau BNPB, Satkorlak, dan Satlak. Bila bencana besar dan level nasional, Bakornas atau BNPB mengambil peran besar, jika skalanya sedang Satkorlak yang dominan, tetapi jika lokal saja, maka Satlak yang harus kerja keras. Itulah gambaran umum manajemen pemerintahan dalam menangani bencana. Memang, secara khusus belum ada undang-undang yang mengatur bagaimana penanganan bencana. Oleh karena itu setiap kali ada bencana di suatu daerah, selalu saja terjadi diskusi, apakah ini bencana nasional atau bencana lokal saja. Kriterianya memang belum jelas, ya itu tadi karena belum ada undang-undang yang mengaturnya. Namun bukan berarti, manajemen penanganan bencana terus dibiarkan sebagaimana adanya. Sekalipun BNPB telah terbentuk dan dipimpin seorang Kepala yang kedudukannya setingkat Menteri dan dibantu beberapa divisi dan biro serta melaksanakan tugas dan fungsi yang sudah lebih jelas dibandingkan pada saat Bakornas PB, namun di daerah belum seluruhnya terbentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Propinsi dan Kab/Kota. BNPB bertugas merumuskan kebijaksanaan penanggulangan bencana dan memberikan pedoman atau pengarahan. BNPB juga mengkoordinasikan kebijaksanaan penanggulangan bencana, baik dalam tahap sebelum, selama maupun setelah bencana terjadi secara terpadu. Tugas memberikan pedoman dan pengarahan garis-garis kebijaksanaan dalam usaha penanggulangan bencana, baik secara preventif, represif maupun rehabilitatif meliputi pencegahan, penjinakan, penyelamatan, rehabilitasi dan rekonstruksi. Sementara itu untuk pelaksanaan tugas di daerah bencana, dibentuk Satuan Koordinasi Pelaksana Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi (Satkorlak PBP) di tingkat provinsi dan Satlak PBP di tingkat kabupaten/kota. Satkorlak diketuai oleh gubernur dan bertanggung jawab kepada Kepala BNPB. Satkorlak mempunyai dua wakil ketua, masing-masing diduduki oleh Pangam/Danrem dan

Kapolda/Kapolwil, sedang ketua pelaksana harian dipegang Sekwilada. Anggota Satkorlak terdiri dari unsur dinas di provinsi, PMI, ormas, organisasi profesi, dunia usaha, tokoh masyarakat, dan pakar. Sengkan Satlak PBP diketuai oleh bupati/walikota dengan dua wakil ketua yang dijabat oleh Dandim dan Kapolres, serta ketua pelaksana harian yang diduduki oleh Sekwilda. Anggota Satlak PBP terdiri dari unsur dinas di kabupaten/kota, PMI, ormas, organisasi profesi, dunia usaha, tokoh masyarakat, dan pakar. Unit paling bawah dari struktur penanganan bencana versi pemerintah adalah Satuan Tugas PBP atau Satgas PBP. Satgas merupakan organisasi kerja yang disiapkan untuk membantu penanganan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi yang terjadi di tingkat kabupaten/kota yang bersangkutan. Satgas terdiri dari berbagai unsur instansi yang dikelompokkan menurut fungsi penugasan dalam penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi, dipimpin oleh kepala yang ditetapkan oleh ketua Satlak. Satgas bertugas dan bertanggung jawab melaksanakan kegiatan operasional penanggulangan bencana dilapangan atas perintah/petunjuk ketua Satlak. Pemerintah sendiri telah menetapkan peristiwa gempa dan gelombang tsunami yang melanda Aceh sebagai bencana nasional. Keputusan ini diambil mengingat besarnya kerusakan dan banyaknya korban. Memang selama ini belum ada aturan yang tegas untuk menetapkan suatu peristiwa masuk kategori sebagai bencana nasional atau tidak. Sebagai contoh, banjir yang melanda Jakarta serta kabut asap di Sumatera dan Kalimantan beberapa waktu silam. Meski dari sisi korban jiwa tidak begitu besar, sejumlah pihak meminta agar peristiwa tersebut ditetapkan sebagai bencana nasional. Undang-Undang mengenai penanggulangan bencana agaknya harus komprehensif, karena hal ini akan memudahkan pemerintah dalam mengambil kebijakan-kebijakan teknis. Dengan demikian, penanganan terhadap sebuah bencana bisa berjalan efektif.

2.5 STRATEGI DAN OPERASI PB DI DAERAH

- Masih banyak bias yang dilakukan Pemerintah Daerah dalam menerjemahkan legalitas Implementasi dokumen RPB maupun RAD-PRB .
- Belum ada mekanisme untuk mengintegrasikan RAD-PRB ke dalam dokumen RPJMD, sehingga belum dijadikan acuan dalam menyusun program dan kegiatan terkait dengan kebencanaan.
- Belum ada panduan yang jelas untuk menyusun dokumen RPB maupun RAD-PRB sehingga terdapat variasi dalam pemahaman dan penyusunannya.
- Masih banyak pedoman teknis (termasuk Protap-Protap) tersebar di berbagai departemen dan sektor yang belum memiliki kesamaan standarisasi.
- Jenis dan tingkat bencana masih ditangani oleh mekanisme yang lama (ketanggap daruratan saja).
- Alokasi anggaran untuk penanggulangan bencana masih memakai mekanisme lama, yaitu diambil dari “dana tak terduga” yang birokrasinya tidak mudah dan makan waktu.
- Keterlambatan bantuan dan timbulnya bias dalam jumlah korban dan kerugian masih mendominasi dalam persoalan tanggap darurat yang dilakukan Pemerintah Daerah.

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara kepulauan yang sangat luas, daratannya seluas 1.904.569 km², lautannya seluas 3.288.683 km², dengan jumlah pulau sebanyak 17.508 pulau, dan jumlah penduduknya pada tahun 2000 sekitar 203.456.000 orang. Berdasar sejarah kebencanaan yang tercatat selama ini, mulai dari gempa bumi, tsunami, letusan gunung berapi, banjir, longsor, badai, kekeringan, maka Indonesia dapat dikatakan merupakan negara yang memiliki potensi kebencanaan yang sangat tinggi. Pada umumnya permasalahan bencana di Indonesia adalah lokasi kejadian bencananya terdapat di daerah yang kondisi masyarakatnya tidak mampu alias rentan dan lokasinya-pun jauh dari pusat pemerintahan. Oleh sebab itu paradigma baru manajemen bencana harus dapat mengatasi permasalahan tersebut diatas, yaitu mendorong masyarakat untuk dapat menolong diri sendiri atau kelompoknya, menuju “grass roots” yang mampu mandiri.

Mengingat bahwa negara kita adalah negara hukum dan bahwa negara kita juga adalah negara yang dengan potensi kebencanaan sangat tinggi, maka tuntutan logis adalah betapa instrumen hukum yang handal dalam bentuk undang-undang kebencanaan perlu segera direalisasikan. Tentunya undang-undang kebencanaan ini harus berazas manfaat, keterbukaan, kebersamaan, dan kemandirian masyarakat.

Cita-cita manajemen bencana berbasis masyarakat atau community based disaster management sudah menjadi visi dari negara-negara maju di muka bumi ini. Peristiwa bencana gempa dan tsunami di NAD juga membuka mata dan hati kita betapa di muka bumi ini masih ada semangat perikemanusiaan dan gotong royong membantu para korban. Berdasar fakta tersebut, merealisasikan manajemen bencana berbasis masyarakat bukan hal yang mustahil, walaupun banyak kendala dan hambatan yang harus bersama-sama kita hadapi. Kelompok masyarakat sebagai pelaku manajemen bencana ini harus dapat diupayakan sampai ke tingkat yang paling kecil yaitu kelompok Rukun Tetangga (RT), Rukun Warga (RW), dusun, kampung, sampai kelompok yang lebih besar yaitu desa atau kelurahan.

Terus terang, walaupun undang-undang kebencanaan ini telah terbit, namun masih perlu adanya prasyarat agar manajemen bencana berbasis masyarakat ini dapat terealisasi. Prasyarat ini antara lain adanya: tokoh penggerak (dari aktivis atau tokoh setempat), konsep yang jelas, obyek aktivitas yang jelas, kohesivitas masyarakat setempat, bahasa komunikasi yang tepat berbasis kearifan budaya setempat, dan jaringan informasi yang mudah diakses setiap saat.

Bahan untuk sosialisasi dan pelatihan manajemen kebencanaan berbasis masyarakat ini telah banyak disusun oleh pihak-pihak yang peduli, bentuknya berbeda-beda, sangat bervariasi. Pada dasarnya kita harus mampu menciptakan bahan sosialisasi yang mudah dimengerti dan mudah diaplikasikan oleh masyarakat dalam melakukan tahap-tahap kesiapsiagaan, tanggap darurat, pasca bencana, mitigasi dan pencegahan.

Contoh bahan sosialisasi yang cukup sederhana dan diharapkan dapat dikerjakan oleh masyarakat adalah bahan matrik yang disusun oleh UNDP dalam Program Pelatihan Pelatihan Manajemen Bencana Berbasis Komunitas tahun 2003, yaitu:

a. Matrik analisis risiko bencana:

Jenis bencana: (misal: gempa bumi, letusan gunung api, longsor, dll)

- Ancaman atau bahaya: kurang, sedang, tinggi.
- Kerentanan: kurang, sedang, tinggi.
- Kemampuan atau kapasitas: kurang, sedang, tinggi.
- Total ancaman: kurang, sedang, tinggi (klasifikasi bisa dalam bentuk kuantitatif atau kualitatif).

b. Matrik mengenal ancaman bahaya di sekitar kita:

- Jenis bencana
- Besaran atau luasan
- Intensitas
- Waktu serangan

c. Matrik mengenal kerentanan dan kapasitas:

- Alam setempat
- Sikap atau motivasi
- Sosial atau kelembagaan
- Fisik atau material

d. Matrik rencana tindak,

masing dibuat untuk tiap tahap: kesiapsiagaan, tanggap darurat, pasca bencana, mitigasi dan pencegahan:

- Jenis tindakan
- Pelaku utama
- Pelaku pendukung
- Jadwal waktu

Pelatihan atau loka karya dan gladi implemtasi berdasar skenario kemungkinan kejadian bencana adalah merupakan hal rutin yang harus diselenggarakan oleh masing-masing kelompok masyarakat. Loka karya dan gladi ini adalah bentuk lain dari fungsi kontrol dalam manajemen bencana berbasis masyarakat. Sering gladi ini tidak serius diikuti oleh berbagai pihak, padahal gladi adalah bagian penting yang harus diikuti oleh segenap anggota masyarakat agar bila terjadi bencana situasi dapat diatasi tanpa kepanikan.

Modul-modul pelatihan yang mudah diserap, matrik-matrik yang mudah diisi oleh masyarakat, harus disiapkan dalam jumlah yang cukup. Harus pula dicoba dan diupayakan dalam setiap pelatihan dan gladi, bahwa tokoh masyarakat setempat atau warga lain yang ditunjuk, untuk berperan sebagai instruktur, dan kita berperan sebagai fasilitator atau nara sumber.

Adakalanya pada saat komunikasi dengan sekelompok masyarakat, terungkap bahwa kelompok masyarakat ini berdasar kearifan lokalnya mampu meramal akan datangnya bencana. Contohnya yang menarik yaitu kebiasaan warisan leluhur masyarakat pulau Simeuleu, yaitu bila air laut di pantai tiba-tiba surut, maka masyarakat setempat lari menghindari mencari tempat yang lebih tinggi, karena dalam tempo yang singkat akan datang gelombang besar (tsunami) yang menyapu pantai. Bahkan masyarakat Simeuleu memiliki istilah tersendiri untuk tsunami yaitu "smong". Sebenarnya masih banyak kelompok masyarakat berdasar kearifan budayanya atau berdasar bioindikator yang mampu meramal gejala-gejala kejadian alam yang mungkin berpotensi menjadi bencana. Namun ada pula sekelompok masyarakat yang hanya berdasar kekhawatiran dan "wangsit" tanpa alasan logis, kemudian meramal kemungkinan bencana, dan akhirnya terjadilah eksodus pengungsian penduduk yang malah merugikan sendiri dan merepotkan banyak pihak.

Kemampuan ramal-meramal masyarakat dalam memprakirakan datangnya bencana ini memang harus dikaji dan disandingkan dengan hasil prakiraan institusi resmi semacam Badan Meteorologi dan Geofisika (BMG). Di satu pihak keakuratan menjadi lebih teruji, di lain pihak masyarakat akan menjadi lebih cerdas. Beberapa unsur yang perlu dikaji dari kelompok masyarakat dalam hal ramal-meramal memprakirakan datangnya bencana, antara lain adalah:

- kearifan lokal yang digunakan untuk meramal
- indikator deteksi atau peringatan dini yang digunakan
- Kepercayaan masyarakat atas ramalan
- Keakuratan ramalan.
- Sarana lain yang digunakan (misal bioindikator)

Pengalaman UNDP dalam menyelenggarakan Program Pelatihan Manajemen Bencana sejak tahun 1994 mengindikasikan bahwa umumnya pejabat birokrasi skeptis akan manfaat

kesiapan bencana, apalagi ide-idenya datang secara bottom-up. Promosi atau proposal kesiapan bencana secara bottom-up yang disodorkan kepada pemerintah, paling tidak ditanggapi dengan salah satu jawaban sebagai berikut:

a. Wah, ide yg luar biasa

- Ini adalah jawaban yang sebenarnya kita ditunggu.
- Tetapi kenyataannya pejabat ini tidak berniat menerima proposal kita, begitu enggan dan penuh resistensi dlm mempelajarinya.

b. Kami memerlukan pembangunan, bukan manajemen bencana!

- Dianggapnya manajemen bencana bukan bagian dari pembangunan.
- Dulu, sebelum kejadian tsunami di NAD, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) dan Departemen Keuangan sering paling enggan mendedikasikan waktu dan anggarannya utk kegiatan manajemen bencana yg mungkin dianggap pinggiran,
- Fokus institusi tersebut adalah proyek pembangunan sebagai cerminan keberhasilan institusi, walau dengan dana hutang.

c. Kami sudah memilikinya!

- Wah, ini hebat! Kenyataannya yang dimiliki hanya kantor kecil di koridor belakang, hanya sebuah kamar berukuran sempit dengan satu atau dua orang pegawai yang sifatnya ad hoc.

d. Kami tidak memerlukannya! Respon ini biasanya diikuti dengan penjelasan bahwa sudah ada BNPB, SATKORLAK, PMI, dan Unit ad hoc lainnya.

Namun demikian dengan pengalaman kejadian bencana dahsyat di NAD beberapa waktu lalu, kemudian banyak pihak yang mengharapkan segera diterbitkan undang-undang tentang kebencanaan, serta adanya konsep paradigma baru manajemen bencana berbasis masyarakat, diharapkan tidak akan ada lagi jawaban dari pejabat birokrasi seperti tersebut di atas. Semoga bencana yang terjadi akhir-akhir ini dapat dipakai sebagai momentum reformasi manajemen bencana di Indonesia. Bahkan tanggal 26 Desember, yaitu tanggal terjadinya

gempa dan tsunami dahsyat di NAD tempo hari, dapat dijadikan sebagai Hari Kewaspadaan Bencana Nasional, untuk memperingati dan mengheningkan cipta terhadap para korban, juga untuk mengontrol implementasi reformasi manajemen bencana telah berjalan sesuai yang diinginkan atau tidak.

2.6 PENGERTIAN EFEKTIVITAS

Efektivitas adalah sebuah kata dalam bahasa Indonesia dari kata dasar "kerja" yang menterjemahkan kata dari bahasa asing "prestasi". Bisa pula berarti hasil kerja. Sedangkan dalam organisasi merupakan jawaban dari berhasil atau tidaknya tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

Efektivitas pada dasarnya adalah apa yang dilakukan atau tidak dilakukan pegawai. Efektivitas pegawai adalah yang mempengaruhi seberapa banyak mereka memberi kontribusi kepada organisasi. Perbaikan Efektivitas baik untuk individu maupun kelompok menjadi pusat perhatian dalam upaya meningkatkan Efektivitas organisasi, Robert L. Mathis & John H. Jackson, (2002:78).

Pengertian Efektivitas atau prestasi kerja diberi batasan oleh Maler As'ad, (1991:47) sebagai kesuksesan seseorang di dalam melaksanakan suatu pekerjaan. Lebih tegas lagi Lawler and Poter menyatakan bahwa Efektivitas adalah "*succesfull role achievement*" yang diperoleh seseorang dari perbuatan-perbuatannya, As'ad, (1991:46-47).

Menurut Vroom (dalam As'ad 1991:48), tingkat sejauh mana keberhasilan seseorang dalam menyelesaikan pekerjaannya disebut "*level of performance*". Biasanya orang yang level of performance-nyd tinggi disebut sebagai orang yang produktif, dan sebaliknya orang yang levelnya tidak mencapai standar dikatakan sebagai tidak produktif atau berperformance rendah.

Efektivitas menurut Anwar Prabu Mangkunegara (2000 : 67) "Efektivitas (prestasi kerja) adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seseorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya".

Kemudian menurut Ambar Teguh Sulistiyani (2003 : 223) “Efektivitas seseorang merupakan kombinasi dari kemampuan, usaha dan kesempatan yang dapat dinilai dari hasil kerjanya”. Maluyu S.P. Hasibuan (2001:34) mengemukakan “Efektivitas (prestasi kerja) adalah suatu hasil kerja yang dicapai seseorang dalam melaksanakan tugas tugas yang dibebankan kepadanya yang didasarkan atas kecakapan, pengalaman dan kesungguhan serta waktu”.

John Witmore dalam *Coaching for Performance* (1997 : 104) “Efektivitas adalah pelaksanaan fungsi-fungsi yang dituntut dari seorang atau suatu perbuatan, suatu prestasi, suatu pameran umum keterampilan”. Efektivitas merupakan suatu kondisi yang harus diketahui dan dikonfirmasi kepada pihak tertentu untuk mengetahui tingkat pencapaian hasil suatu instansi dihubungkan dengan visi yang diemban suatu organisasi atau perusahaan serta mengetahui dampak positif dan negative dari suatu kebijakan operasional. Mink (1993 : 76) mengemukakan pendapatnya bahwa individu yang memiliki Efektivitas yang tinggi memiliki beberapa karakteristik, yaitu diantaranya: (a) berorientasi pada prestasi, (b) memiliki percaya diri, (c) berperngendalian diri, (d) kompetensi.

2.6.1 FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI EFEKTIVITAS

Para pimpinan organisasi sangat menyadari adanya perbedaan Efektivitas antara satu pegawai dengan pegawai, lainnya yang berada di bawah pengawasannya. Walaupun pegawai-pegawai bekerja pada tempat yang sama, namun produktifitas mereka tidaklah sama. Secara garis besar perbedaan Efektivitas ini disebabkan oleh dua faktor (As'ad, 1991:49), yaitu : faktor individu dan situasi kerja.

Menurut Robert L. Mathis dan John H. Jackson (2001 : 82) faktor-faktor yang mempengaruhi Efektivitas individu tenaga kerja, yaitu: 1. Kemampuan mereka, 2. Motivasi, 3. Dukungan yang diterima, 4. Keberadaan pekerjaan yang mereka lakukan, dan 5. Hubungan mereka dengan organisasi.

Menurut Mangkunegara (2000) menyatakan bahwa faktor yang mempengaruhi Efektivitas antara lain :

- a. Faktor kemampuan Secara psikologis. Kemampuan (ability) pegawai terdiri dari kemampuan potensi (IQ) dan kemampuan realita (pendidikan). Oleh karena itu pegawai perlu ditempatkan pada pekerjaan yang sesuai dengan keahliannya.
- b. Faktor motivasi. Motivasi terbentuk dari sikap (attitude) seorang pegawai dalam menghadapi situasi (situation) kerja. Motivasi merupakan kondisi yang menggerakkan diri pegawai terarah untuk mencapai tujuan kerja. Sikap mental merupakan kondisi mental yang mendorong seseorang untuk berusaha mencapai potensi kerja secara maksimal.

David C. Mc Clelland (1997) seperti dikutip Mangkunegara (2001 : 68), berpendapat bahwa “Ada hubungan yang positif antara motif berprestasi dengan pencapaian kerja”. Motif berprestasi dengan pencapaian kerja. Motif berprestasi adalah suatu dorongan dalam diri seseorang untuk melakukan suatu kegiatan atau tugas dengan sebaik baiknya agar mampu mencapai prestasi kerja (Efektivitas) dengan predikat terpuji.

Selanjutnya Mc. Clelland, mengemukakan 6 karakteristik dari seseorang yang memiliki motif yang tinggi yaitu :

1. Memiliki tanggung jawab yang tinggi
2. Berani mengambil resiko
3. Memiliki tujuan yang realistik
4. Memiliki rencana kerja yang menyeluruh dan berjuang untuk merealisasi tujuan.
5. Memanfaatkan umpan balik yang kongkrit dalam seluruh kegiatan kerja yang dilakukan
6. Mencari kesempatan untuk merealisasikan rencana yang telah diprogramkan

Menurut Gibson (1987) ada 3 faktor yang berpengaruh terhadap Efektivitas :

1. Faktor individu : kemampuan, ketrampilan, latar belakang keluarga, pengalaman kerja, tingkat sosial dan demografi seseorang.
2. Faktor psikologis : persepsi, peran, sikap, kepribadian, motivasi dan kepuasan kerja
3. Faktor organisasi : struktur organisasi, desain pekerjaan, kepemimpinan, sistem penghargaan (reward system)

Kadang-kadang prestasi seseorang dipengaruhi oleh faktor-faktor diluar lingkungan kerja, seperti keluarga, kesehatan, dan masalah-masalah pribadi lainnya.

Berdasarkan pengertian di atas, penulis menarik kesimpulan bahwa Efektivitas merupakan kualitas dan kuantitas dari suatu hasil kerja (output) individu maupun kelompok dalam suatu aktifitas tertentu yang diakibatkan oleh kemampuan alami atau kemampuan yang diperoleh dari proses belajar serta keinginan untuk berprestasi.

Penilaian Efektivitas (performance appraisal) pada dasarnya merupakan faktor kunci guna mengembangkan suatu organisasi secara efektif dan efisien, karena adanya kebijakan atau program yang lebih baik atas sumber daya manusia yang ada dalam organisasi. Penilaian Efektivitas individu sangat bermanfaat bagi dinamika pertumbuhan organisasi secara keseluruhan, melalui penilaian tersebut maka dapat diketahui kondisi sebenarnya tentang bagaimana Efektivitas pegawai. Menurut Bernardin dan Russel (1993 : 379) “ A way of measuring the contribution of individuals to their organization “. Penilaian Efektivitas adalah cara mengukur kontribusi individu (pegawai) kepada organisasi tempat mereka bekerja.

Menurut Bambang Wahyudi (2002 : 101) “penilaian Efektivitas adalah suatu evaluasi yang dilakukan secara periodik dan sistematis tentang prestasi kerja / jabatan seorang tenaga kerja, termasuk potensi pengembangannya”.

Menurut Henry Simamora (338 : 2004) “ penilaian Efektivitas adalah proses yang dipakai oleh organisasi untuk mengevaluasi pelaksanaan kerja individu pegawai”.

Menurut T. Hani Handoko (dalam Thoyib, 1998:21-22) ada enam metode penilaian Efektivitas pegawai:

1. *Rating Scale*, evaluasi hanya didasarkan pada pendapat penilai, yang membandingkan hasil pekerjaan pegawai dengan kriteria yang dianggap penting bagi pelaksanaan kerja.
2. *Checklist*, yang dimaksudkan dengan metode ini adalah untuk mengurangi beban penilai. Penilai tinggal memilih kalimat-kalimat atau kata-kata yang menggambarkan Efektivitas pegawai. Penilai biasanya atasan langsung. Pemberian bobot sehingga dapat di skor. Metode ini bias memberikan suatu gambaran prestasi kerja secara akurat, bila daftar penilaian berisi item-item yang memadai.

3. Metode peristiwa kritis (*critical incident method*), penilaian yang berdasarkan catatan-catatan pemilai yang menggambarkan perilaku pegawai sangat baik atau jelek dalam kaitannya dengan pelaksanaan kerja. Catatan-catatan ini disebut peristiwa kritis. Metode ini sangat berguna dalam memberikan umpan balik kepada pegawai, dan mengurangi kesalahan kesan terakhir.
4. Metode peninjauan lapangan (*field review method*), seseorang ahli departemen main lapangan dan membantu para penyelia dalam penilaian mereka. Spesialis personalia mendapatkan informasi khusus dari atasan langsung tentang Efektivitas pegawai. Kemudian ahli itu mempersiapkan evaluasi atas dasar informasi tersebut. Evaluasi dikirim kepada penyelia untuk di review, perubahan, persetujuan dan serubahan dengan pegawai yang dinilai. Spesialis personalia bisa mencatat penilaian pada tipe formulir penilaian apapun yang digunakan perusahaan.
5. Tes dan observasi prestasi kerja, bila jumlah pekerja terbatas, penilaian prestasi kerja bisa didasarkan pada tes pengetahuan dan ketrampilan. Tes mungkin tertulis atau peragaan ketrampilan. Agar berguna tes harus reliable dan valid. Metode evaluasi kelompok ada tiga: *ranking, grading, point allocation method*.
6. *Method ranking*, penilai membandingkan satu dengan pegawai lain siapa yang paling baik dan menempatkan setiap pegawai dalam urutan terbaik sampai terjelek. Kelemahan metode ini adalah kesulitan untuk menentukan faktor-faktor pembanding, subyek kesalahan kesan terakhir dan *halo effect*, kebajikannya menyangkut kemudahan administrasi dan penjelasannya. *Grading*, metode penilaian ini memisah-misahkan atau menyortir para pegawai dalam berbagai klasifikasi yang berbeda, biasanya suatu proposi tertentu harus diletakkan pada setiap kategori. *Point location*, merupakan bentuk lain dari *grading* penilai dibenkan sejumlah nilai total dialokasikan di antara para pegawai dalam kelompok. Para pegawai diberi nilai lebih besar dan pada para pegawai dengan Efektivitas lebih jelek. Kebaikan dari metode ini, penilai dapat mengevaluasi perbedaan relatif di antara para pegawai, meskipun kelemahan-kelemahan efek halo (*halo effect*) dan bias kesan terakhir masih ada.

2.6.2 TUJUAN PENILAIAN EFEKTIVITAS

Menurut Syafarudin Alwi (2001 : 187) secara teoritis tujuan penilaian dikategorikan sebagai suatu yang bersifat evaluation dan development yang bersifat ealuation harus menyelesaikan :

1. Hasil penilaian digunakan sebagai dasar pemberian kompensasi
2. Hasil penilaian digunakan sebagai staffing decision
3. Hasil penilaian digunakan sebagai dasar meengevaluasi sistem seleksi.

Sedangkan yang bersifat development penilai harus menyelesaikan :

1. Prestasi riil yang dicapai individu
2. Kelemahan- kelemahan individu yang menghambat Efektivitas
3. Prestasi- prestasi yang dikembangkan.

2.6.3 MANFAAT PENILAIAN EFEKTIVITAS

Manfaat Penilaian Efektivitas adalah Kontribusi hasil-hasil penilaian merupakan suatu yang sangat bermanfaat bagi perencanaan kebijakan organisasi, adapun secara terperinci penilaian Efektivitas bagi organisasi adalah :

1. Penyesuaian-penyesuaian kompensasi
2. Perbaikan Efektivitas
3. Kebutuhan latihan dan pengembangan
4. Pengambilan keputusan dalam hal penempatan promosi, mutasi, pemecatan, pemberhentian dan perencanaan tenaga kerja.
5. Untuk kepentingan penelitian pegawai
6. Membantu diaknosis terhadap kesalahan desain pegawai

Sedangkan menurut Handoko (dalam Srimulyo, 1999: 34- 35) mengemukakan:

1. Perbaikan prestasi kerja atau Efektivitas.

Umpan balik pelaksanaan kerja mernungkinkan pegawai, manajer dan departemen personalia dapat memperbaiki kegiatan-kegiatan mereka untuk meningkatkan prestasi.

2. Penyesuaian-penyesuaian kompensasi.

Evaluasi prestasi kerja membantu para pengambil keputusan dalam menentukan kenaikan upah, pemberian bonus dan bentuk kompensasinya

3. Keputusan-keputusan penempatan.
Promosi dan transfer biasanya didasarkan atas prestasi kerja atau Efektivitas masa lalu atau antisipasinya.
4. Perencanaan kebutuhan latihan dan pengembangan.
Prestasi kerja atau Efektivitas yang jelek mungkin menunjukkan perlunya latihan. Demikian pula sebaliknya, Efektivitas yang baik mungkin mencerminkan potensi yang harus dikembangkan.
5. Perencanaan dan pengembangan karir.
Umpan balik prestasi mengarahkan keputusan-keputusan karir, yaitu tentang jalur karir tertentu yang harus diteliti.
6. Mendeteksi penyimpangan proses *staffing*.
Prestasi kerja yang baik atau buruk adaiiah mencerminkan kekuatan atau kelemahan prosedur *staffing* departemen personalia.
7. Melihat ketidakakuratan informasional.
Prestasi kerja yang jelek mungkin menunjukkan kesalahan-kesalahan dalam informasi analisis jabatan, rencana sumberdaya manusia, atau komponenkomponen lain system informasi manajemen personalia. Menggantungkan pada informasi yang tidakakurat dapat menyebabkan keputusan-keputusan personalia tidak tepat.
8. Mendeteksi kesalahan-kesalahan desain pekerjaan.
Prestasi kerja yang jelek mungkin merupakan tanda kesalahan dalam desain pekerjaan. Penilaian prestasi membantu diagnosa kesalahan-kesalahan tersebut.
9. Menjamin kesempatan kerja yang adil.
Penilaian prestasi kerja yang akurat akan menjamin keputusan-keputusan penempatan internal diambil tanpa diskriminasi.
10. Melihat tantangan-tantangan eksternal.

BAB III

HASIL KAJIAN DAN ANALISIS

Strategi dan operasi Penanggulangan Bencana (PB) yang pada saat ini dilaksanakan di daerah pada umumnya masih menggunakan mekanisme yang saat ini ada, yaitu Satkorlak dan Satlak. Mekanisme ini masih dipakai, karena beberapa alasan:

- Jenis dan tingkat bencana masih dapat ditangani oleh mekanisme yang ada.
- Mekanisme yang ada masih dapat dioptimalkan dengan beberapa penyesuaian seperti alokasi dana yang memadai.
- Belum adanya informasi mengenai arah PB ke depan.
- Belum adanya kelembagaan dan mekanisme baru yang jelas.

Upaya pengembangan strategi dan operasi PB di daerah dilakukan dengan melakukan optimalisasi mekanisme dan fungsi yang ada. Beberapa daerah berpandangan lebih efektif untuk mengoptimalkan mekanisme yang ada dan mendorong SKPD menjalankan tupoksinya secara optimal. Agar hal ini dapat berjalan, pada umumnya menuntut beberapa hal seperti keterlibatan kepala daerah yang tinggi, penunjukan pimpinan satkorlak/satlak serta dinas yang tepat, alokasi anggaran yang memadai.

Indonesia yang terletak pada pertemuan lempeng tektonik aktif, jalur pegunungan aktif, dan kawasan beriklim tropik; sehingga menjadikan sebagian besar wilayahnya rawan terhadap bencana alam. Jumlah korban bencana tergolong sangat tinggi dibandingkan dengan negara-negara lain. Data terakhir menunjukkan adanya peningkatan, baik dalam hal jenis bencana, jumlah kerugian, dan jumlah korban jiwa. Belum lagi jumlah korban kerusakan sosial (*social unrest*) di Ambon, Pontianak, Aceh, dan Palu; yang jumlahnya sulit diketahui secara pasti akibat sumber data yang tidak seragam. Kesimpangsiuran data yang berkaitan dengan bencana merupakan tantangan yang harus segera diatasi.

Berdasarkan teori dan konsep manajemen bencana (*disasters management*) yang meliputi beberapa tahapan, yaitu: tahap tanggap darurat (*response phase*), tahap rekonstruksi dan rehabilitasi, tahap preventif dan mitigasi, dan tahap kesiapsiagaan (*preparedness*); maka

upaya penanggulangan bencana harus didukung oleh suatu sistem informasi yang memadai. Sistem ini diharapkan mampu untuk: (1) meningkatkan kemampuan perencanaan penanggulangan bencana bagi semua mekanisme penanggulangan bencana, baik pada tingkat pusat maupun daerah pada semua tahapan penanggulangan bencana; (2) mendukung pelaksanaan pelaporan kejadian bencana secara cepat dan tepat, termasuk di dalamnya proses pemantauan dan perkembangan kejadian bencana; dan (3) memberikan informasi secara lengkap dan aktual kepada semua pihak yang terkait dengan unsur-unsur penanggulangan bencana baik di Indonesia maupun negara asing melalui fasilitas jaringan global.

Penanganan sistem informasi kebencanaan perlu mendapatkan perhatian yang besar dan pengelolaan secara profesional. Hal ini didasari oleh alasan bahwa: (1) Pengumpulan data menghabiskan biaya yang sangat besar; (2) Berbagai perencanaan/managemen bencana menuntut tersedianya data dan informasi secara cepat, akurat, dan terintegrasi; dan (3) Basisdata digital memiliki kelebihan dalam hal penyimpanan, pemrosesan, analisa, dan pemutakhiran. Data kebencanaan yang mempunyai rujukan spasial dan temporal memerlukan sebuah sistem untuk pengumpulan, penyimpanan, dan pengelolaannya. Sistem Informasi Penanggulangan Bencana Indonesia (SIPBI) yang berbasis GIS sebagai suatu sistem komputerisasi dengan empat kemampuan untuk menangani data bereferensi geografis, yaitu: pemasukan, pengelolaan atau manajemen data (penyimpanan dan pengaktifan kembali), manipulasi dan analisis, serta keluaran; sangatlah tepat untuk diterapkan. Sekarang ini, GIS juga sudah dapat diimplementasikan sedemikian rupa sehingga dapat bertindak sebagai map-server yang siap melayani permintaan (*query*) dari user melalui jaringan lokal (*intranet*) maupun jaringan internet (*web-based*). Pekerjaan tidak lagi terbebankan pada satu sistem komputer dengan mengoptimalkan peran clients dan server. Tulisan ini merupakan kajian perluasan (*expansion*) sistem informasi penanggulangan bencana yang dikembangkan pada tahun 1996 oleh Bakornas PB, BPPT, dan PSBA UGM

Komponen SIPBI

Sebagai suatu sistem, SIPBI terintegrasi dengan jaringan komputer lain dan disusun oleh komponen-komponen pembentuk: (1) komponen perangkat keras, meliputi: server, PC user, digitizer, peralatan pendukung jaringan; (2) komponen sistem operasi berupa: WinNT, Linux, atau UNIX; (3) komponen perangkat lunak pengolah data spasial, misalnya: ArcInfo, ArcView, MapInfo, AutoCAD Map, atau yang terintegrasi dengan pengolah citra, seperti: ILWIS, ERMapper, ENVI, ERDAS; (4) komponen perangkat lunak pengolah data atribut, misalnya: dBase, Access, SQL, Oracle; (5) komponen basisdata yang terdiri dari tabel-tabel berikut relasi antar tabel; (6) komponen perangkat lunak pendukung internet mapping; (7) organisasi pengelola; (8) komponen pengguna sistem yang dapat dibagi ke dalam beberapa kelompok, yaitu: database administrator sebagai pengendali sistem, application programmer, dan pengguna; dan (9) operasionalisasi sistem.

Berkaitan dengan internet mapping, perusahaan pengembang software GIS telah memperkenalkan solusi yang mudah digunakan untuk menyebarkan peta di internet. Setelah me-release ArcView pada tahun 1991, ESRI telah mengembangkan modul tambahan ArcIMS yang dapat digunakan untuk mempublikasikan peta-peta secara dinamik di internet. Autodesk, Inc. mengembangkan Autodesk MapGuide dengan tampilan akhir yang sangat interaktif. Selain itu masih banyak vendor lain yang mengembangkan internet mapping, misalnya: MapInfo Corp. (MapXTreme), Bentley (Model Server Discovery), Intergraph (GeoMedia Web Map/Web Map Enterprise), PCI Geomatics (SPANS WebServer), GeoMicro Inc. (AltaMap Server), dan MetaMap (Map Server). Produk-produk tersebut juga dilengkapi plug-ins yang contoh aplikasinya bisa dilihat di <http://www.geoplance.com>.

Tahapan Pengembangan

Pengembangan SIPBI berbasis web-GIS dapat dilakukan melalui lima tahapan berikut, yaitu:

1. Tahap Konseptual

Sebagian besar aktivitas dititikberatkan pada identifikasi pengorganisasian data spasial kebencanaan yang sudah ada beserta analisis kebutuhan di masa mendatang. Selain itu juga dilakukan evaluasi kelayakan berupa estimasi biaya dan potensi keuntungan yang bakal diperoleh.

2. Tahap Perancangan

Pada tahap ini dipersiapkan secara detil rencana implementasi, rancangan sistem, dan rancangan basisdata yang akan dibangun. Rencana implementasi berisi deskripsi tugas, alokasi sumberdaya, identifikasi rencana hasil akhir, dan *time schedule*.

Perancangan sistem menyangkut pemilihan perangkat keras dan lunak. Perancangan basisdata tabuler sebaiknya menggunakan model ER (*entity relationship*).

3. Tahap Pengembangan

Pada tahapan ini dilakukan akuisisi sistem, akuisisi basisdata, pengorganisasian sistem, persiapan prosedur operasi, dan persiapan lokasi. Melalui akuisisi sistem diharapkan dapat dipilih perangkat keras dan lunak pendukung SIPBI yang paling efektif dengan biaya serendah mungkin. Pada pengorganisasian sistem, kendala yang seringkali dihadapi adalah kebutuhan personel pendukung dan skill. Berkaitan dengan hal ini, sebenarnya PSBA UGM sudah melakukan sosialisasi dan pelatihan bagi para manager/staff di tingkat Satlak dan Satkorlak PBP. Persiapan prosedur operasi menyangkut penentuan prosedur manajemen sistem, seperti: operasi harian, pemeliharaan peralatan, serta pengalokasian wewenang penggunaan perangkat sistem dan akses data.

4. Tahap Operasional

Tahap operasional meliputi instalasi sistem dan pembuatan *pilot project*. Instalasi sistem mencakup pemasangan dan pengujian sistem, baik secara terpisah maupun terhubung dalam jaringan internet. Proyek percontohan perlu diujicobakan pada lembaga pusat Bakornas PBP dan beberapa Satlak/Satkorlak.

5. Tahap audit

Pada setiap periode tertentu, keberadaan sistem sebaiknya ditinjau kembali untuk memonitor relevansinya. Jika hasil review menunjukkan adanya pergeseran sistem dari tujuan semula, maka diperlukan perbaikan dan atau perluasan sistem (*system expansion*).

Akuisisi Basisdata

Akuisisi basisdata merupakan aktivitas pengkonversian data spasial (peta) dan data atribut kebencanaan yang masih berupa data analog ke dalam format digital. Data atribut kebencanaan diklasifikasi, diolah, dan diotomasi dengan pemberian identitas (ID) menggunakan SQL. Selanjutnya dilakukan pengintegrasian data atribut ke dalam peta digital dengan bantuan perangkat lunak pengolah data spasial yang mempunyai fasilitas pertukaran data secara dinamis melalui container OLE maupun driver ODBC, misalnya ArcView, AutoCAD Map, atau MapInfo.

Keluaran

Subsistem keluaran bertugas untuk menampilkan atau menghasilkan produk akhir basisdata, seperti: tabel, grafik, peta, dan lain-lain. Sesuai dengan rencana semula bahwa keluaran basisdata kebencanaan ini akan dipublikasikan secara luas di internet. Untuk itu harus dilakukan langkah terakhir yaitu transformasi basisdata spasial terumbu karang (terutama peta-peta) ke dalam bentuk interaktif yang berbasis web dengan perangkat lunak internet mapping yang dibantu dengan perangkat lunak JAVA.

Biaya yang diperlukan untuk membangun SIPBI ini memang besar, namun harus diperhitungkan juga keuntungan yang bakal diperoleh. Proyek ini akan memberikan manfaat: (1) adanya penetapan yang jelas terhadap batas kawasan rawan bencana, (2) tersedianya data luas dan persebaran daerah rawan bencana seluruh Indonesia, (3) adanya standarisasi tentang spesifikasi dan klasifikasi data kebencanaan, (4) menjaga integritas dan konsistensi data kebencanaan, (5) mengurangi duplikasi data kebencanaan, (6) basisdata dalam format digital memudahkan dalam pemanggilan kembali, *up dating*, dan penyimpanan, (7) mampu mengorganisasikan dan mengelola data kebencanaan yang jumlahnya sangat besar, (8) mengintegrasikan semua pekerjaan yang berkaitan dengan manajemen bencana di bawah satu kendali, (9) memungkinkan untuk akses data secara simultan, dan (10) publikasi di internet memungkinkan data dapat diakses oleh siapa saja dan dimana saja dengan program aplikasi browser internet (Internet Explorer, Netscape).

Dalam penanggulangan bencana, kita memiliki Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden (Kepres) nomor 8 tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB). BNPB memiliki Sekretariat Utama, Deputi Bidang Pencegahan dan Kesiapsiagaan, Deputi Bidang Penanggulangan Darurat, Deputi Bidang Rehabilitasi dan Rekonstruksi, dan Deputi Bidang Logistik dan Peralatan, dan Unit Pelaksana Teknis di Beberapa wilayah Indonesia.

Di tingkat Propinsi dibentuk Satuan Koordinasi Pelaksana Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi yang disingkat SATKORLAK PBP yang diketuai oleh Gubernur, dan di tingkat Kabupaten/ Kota dibentuk Satuan Pelaksana Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi yang disingkat SATLAK PBP yang diketuai oleh Bupati/ Walikota. Walaupun tugas dan fungsi dari BNPB, SATKORLAK, dan SATLAK PBP ini telah jelas diuraikan dalam Kepres terkait, namun karena hanya merupakan wadah koordinasi yang bersifat non struktural maka faktanya ketika terjadi bencana terlihat institusi ini sering “kedodoran”.

Ada dua hal yang terlihat “lemah” dalam institusi ini. Pertama, yaitu bahwa susunan anggotanya terdiri dari para pejabat tinggi, yang nota bene dalam kesehariannya telah disibukkan dengan kegiatan-kegiatan lain. Kedua, yaitu berdasar tugas dan fungsinya, institusi ini nampak lebih membobotkan diri kepada tahap tanggap darurat pada saat terjadi bencana saja, sedangkan tahap berikut semisal tahap pasca darurat, tahap pencegahan dan mitigasi, dan tahap kesiapsiagaan kurang atau bahkan tidak mendapat perhatian sama sekali.

Dirasakan selama ini pemahaman terhadap manajemen bencana memang semakin luntur, karena dianggap masalah yang bukan “prioritas”. Dapat dipastikan “pemahaman dasar”-pun tentang manajemen bencana tidak dikuasai atau tidak dimengerti oleh banyak kalangan birokrat, masyarakat, apalagi kalangan swasta.

Penanganan bencana selama ini dapat dikatakan “bagaimana nanti saja”. Ditinjau dari segi aspek sangat lemah, yaitu kelembagaan, organisasi, tata cara kerja. Ditinjau dari segi fungsi juga sangat lemah, yaitu perencanaan, pelaksanaan, pengawasan. Ditinjau dari segi unsur juga sangat lemah, yaitu: sumberdaya manusia, sumberdaya keuangan, sumberdaya metode, dan sumberdaya perlengkapan. Padahal negara kita adalah negara yg memiliki ancaman bahaya dg klasifikasi “bervariasi dan berat”.

Suatu ketika terjadi bencana dan menelan korban jiwa dan harta, kita selalu terkaget-kaget dan mengatakan kecolongan. Sehingga ketika bencana gempa dan tsunami di NAD dengan skala sedahsyat yang tempo waktu kita alami, maka institusi yang kita miliki, yaitu BAKORNAS PB, SATKORLAK, dan SATLAK PBP terasa ukurannya menjadi sangat “kecil dan sempit”. Organisasi PMI dan relawan2 LSM yang ikut dalam tanggap darurat terkesan bingung karena tidak tahu harus berkoordinasi dengan siapa. Tanpa mengurangi penghargaan kepada para petugas dan relawan kita, namun nampak bantuan asing yang kemudian menonjol karena memiliki perlengkapan yang canggih dan modern.

Pada hakekatnya untuk mengurangi atau menghindari ancaman bahaya yang dapat berpotensi menimbulkan bencana yang merugikan, yaitu memahami bahwa manajemen bencana adalah bagian yang tidak terpisahkan dalam pembangunan berkelanjutan. Pembangunan seharusnya memiliki sisi positif yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mengurangi kerentanan masyarakat. Namun ada kalanya kita jumpai sebaliknya, pembangunan justru menambah kerentanan masyarakat, bahkan masyarakat menjadi terpinggirkan dan tergusur.

Di lain pihak, pembangunan yang telah dengan susah payah berhasil direalisasikan, ternyata hanya dalam beberapa saat bisa tersapu habis oleh bencana alam ataupun bencana sebagai dampak ulah manusia. Namun demikian, dengan pola pikir optimis, bencana yang telah meluluh-lantakkan seluruh wilayah, kita ambil hikmahnya sebagai peluang untuk pembangunan yang lebih berwawasan lingkungan dan berkelanjutan.

Dalam rangka back to basic ini ada hal yang perlu segera kita miliki, yaitu payung legal yang mantap dan komprehensif berupa undang-undang tentang kebencanaan. Pengalaman menunjukkan bahwa dengan aspek legal yang ada, yaitu Kepres nomor 3 tahun 1999 tentang BAKORNAS PBP, tidak cukup untuk menyelenggarakan manajemen bencana yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari pembangunan berwawasan lingkungan dan berkelanjutan.

Penelitian dan pengkajian tentang kebencanaan ini harus terus diselenggarakan yang kemudian diimplementasikan dalam pendidikan dan pelatihan dalam rangka menjinakkan dan mengurangi ancaman bahaya.

Manajemen bencana harus bersifat kesemestaan, melibatkan semua pihak, baik pemerintah, swasta maupun masyarakat, menjadi subyek yang setara. Semua harus berperan utama, bukan hanya berperan serta. Sasaran implementasinya adalah masyarakat mengetahui ancaman bahaya di lingkungannya masing-masing, masyarakat mampu menolong dirinya sendiri dan kelompoknya.

Manajemen bencana yaitu seluruh kegiatan bersiklus yang meliputi perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan dalam hal penanggulangan bencana, pada tahapan sebelum terjadi bencana, saat terjadi bencana, dan sesudah terjadi bencana, menyangkut berbagai kegiatan yg dirancang untuk memberi informasi kepada masyarakat dan pihak berwenang mengenai risiko bencana, mencegah korban jiwa dan kerugian harta benda, mengurangi penderitaan masyarakat, mempercepat proses pemulihan.

Seorang ahli ekologi, Karl Pelzer (1980), mengatakan bahwa oleh tangan manusia, wajah alam asli berubah menjadi alam budaya. Wajah alam asli adalah keseluruhan unsur-unsur, seperti bentang alam, sungai yang berkelok-kelok flora dan fauna, pokoknya semua keanekaragaman hayati (biodiversity) dan keanekaragaman bumi (geodiversity), yang saling berkaitan dan pengaruh mempengaruhi. Wajah alam asli ini diolah oleh manusia demi kepuasan hidupnya, dan terciptalah wajah alam budaya. Wajah alam budaya mencerminkan untuk apa unsur-unsur wajah alam asli digunakan manusia: mungkin diubahnya atau bahkan dimusnahkannya. Wajah alam budaya dibentuk dari wajah alam asli oleh suatu kelompok budaya. Di bawah pengaruh suatu kebudayaan tertentu, yang juga mengalami perubahan dalam perjalanan waktu, wajah alam berkembang, atau mungkin hancur. Bila suatu kelompok budaya lain masuk, maka akan terhampar wajah alam budaya yang baru di atas yang lama.

Setiap wilayah memiliki wajah alam asli yang khas, namun pada umum bersifat sensitif terhadap setiap perubahan. Sehingga risiko bencana akan lebih besar bila suatu wajah alam diolah oleh kelompok manusia dengan etika antroposentris, dibanding bila diolah oleh kelompok manusia dengan etika ekosentris. Antroposentris adalah etika lingkungan yang berpaham bahwa manusia adalah segala-galanya, kekayaan alam adalah untuk pemuas kebutuhan hidup manusia. Sebaliknya ekosentris adalah etika lingkungan yang berpaham bahwa antara manusia dan alam harus bersahabat, karena saling kait-mengkait dan saling membutuhkan.

Secara sederhana kemudian dapat dijelaskan lingkaran setan kerusakan lingkungan yang berdampak kepada timbulnya bencana, yaitu oleh sebab dua unsur yang terkait: pertama sifat alami suatu wilayah yang umumnya sensitif, dan kedua penambahan penduduk yang sulit dikendalikan. Penduduk yang terus meningkat jumlahnya memerlukan pangan, sandang dan papan. Lahan pertanian dialih fungsi menjadi kawasan permukiman dan kawasan industri. Kawasan hutan dan kawasan lindung lainnya dialih fungsi menjadi lahan pertanian. Perambahan dan penjarahan hutan tidak dapat dikendalikan. Wilayah yang alamnya bersifat sensitif semakin sensitif karena terjadi degradasi lingkungan. Bencana alam meningkat, penduduk miskin dan rentan semakin bertambah. Di lain pihak laju pertumbuhan penduduk terus meningkat, baik dari kelahiran maupun pendatang baru yang terus berdatangan. Kebutuhan pangan, sandang dan papan semakin meningkat pula. Demikian seterusnya lingkaran setan ini berlangsung. Dampaknya bencana alam semakin meningkat pula.

Bencana adalah akumulasi antara ancaman bahaya dengan rangkaian kerentanan yang ada di masyarakat. Rangkaian kerentanan ini antara lain terdiri dari kemiskinan, kondisi yang tidak aman, ketidakberdayaan dan berbagai tekanan yang dinamis. Kerentanan satu kelompok masyarakat dengan kelompok masyarakat yang lain berbeda akar masalahnya.

Dalam diskusi-diskusi di kalangan pemerhati lingkungan, kemudian muncul definisi tentang kerusakan lingkungan. Hasil diskusi menyebutkan bahwa kerusakan lingkungan adalah konsekwensi alamiah dari kapitalisme, yaitu sistem ekonomi yang dianut oleh pemodal dengan money power-nya untuk meningkatkan keuntungan investasi mereka. Sejumlah kerusakan lingkungan kemudian dianggap hal yang sepele demi sehatnya ekonomi kapitalis. Kerusakan lingkungan adalah konsekwensi dari pilihan masyarakat konsumtif tingkat tinggi. Kerusakan lingkungan adalah produk kelemahan leadership birokrasi.

Wilayah Indonesia terletak di daerah iklim tropis dengan dua musim, yaitu panas dan hujan dengan ciri adanya perubahan cuaca, suhu dan arah angin yang cukup ekstrim. Kondisi iklim 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 seperti terjadinya bencana hidrometeorologi seperti banjir, tanah longsor, kebakaran hutan dan kekeringan. Seiring dengan berkembangnya waktu dan meningkatnya aktivitas manusia, kerusakan lingkungan

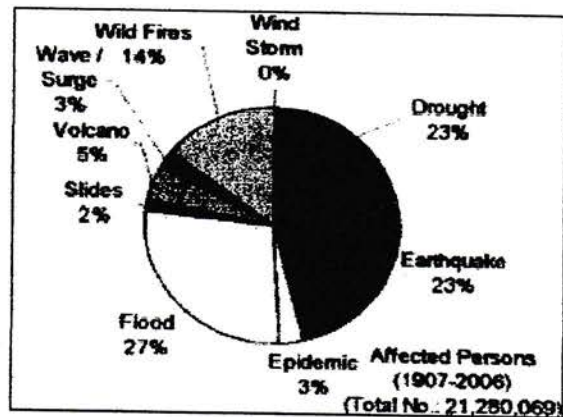
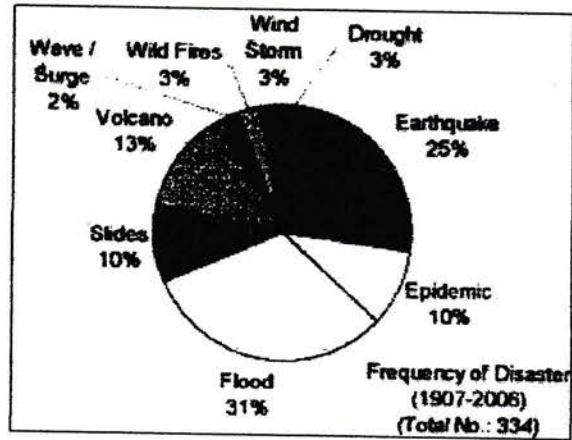
hidup cenderung semakin parah dan memicu meningkatnya jumlah kejadian dan intensitas bencana hidrometeorologi (banjir, tanah longsor dan kekeringan) yang terjadi secara silih berganti di banyak daerah di Indonesia. Pada tahun 2006 saja terjadi bencana tanah longsor dan banjir bandang di Jember, Banjarnegara, Manado, Trenggalek dan beberapa daerah lainnya.

Satkorlak PBP telah mengumpulkan dan mempublikasikan data bencana domestik baik bencana alam maupun bukan alam. Berdasarkan publikasi pertama dengan judul "Data Bencana Indonesia Tahun 2002-2005 (Data Bencana Indonesia, tahun 2002-2005)", terdapat lebih dari 2.000 bencana di Indonesia pada tahun antara tahun 2002 dan 2005, dengan 743 banjir (35% dari jumlah total), 615 kekeringan (28% dari jumlah total), 222 longsor (10% dari jumlah total), dan 217 kebakaran (9,9% dari jumlah total). Jumlah korban yang sangat besar dalam tahun-tahun tersebut yakni sejumlah 165.945 korban jiwa (97 % dari jumlah total) dari gempa bumi dan tsunami, diikuti jumlah 2.223 (29 % dari jumlah total) disebabkan konflik sosial. Di sisi lain, banjir membuat sebagian orang kehilangan rumah mereka, yang menyebabkan jumlah korban yang mengungsi sebanyak 2.665.697 jiwa (65% dari jumlah total). Buku ini menghitung kejadian sebagai bencana ketika berdampak pada kematian dan kerugian material.

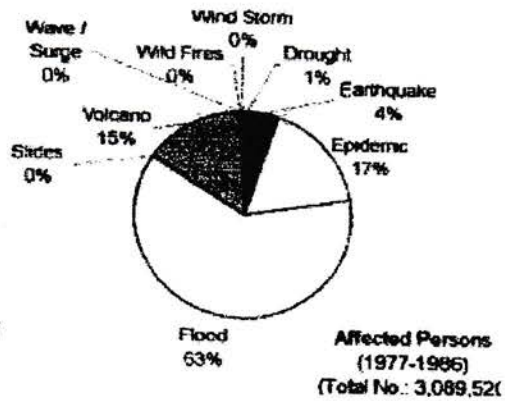
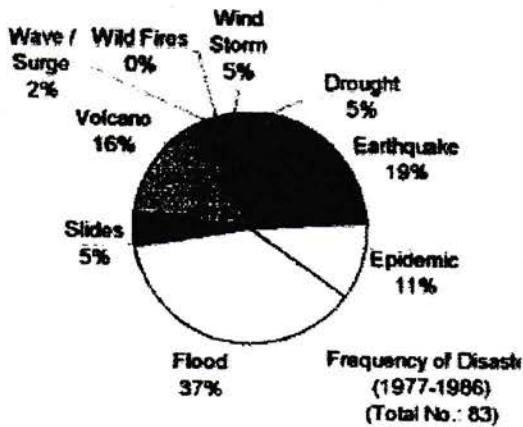
Kecenderungan bencana dalam jangka panjang di Indonesia diperiksa menggunakan EM-DAT Basis Data Bencana Internasional (*The International Emergency Disasters Database*). Basis data berisikan data bencana besar di dunia, yang diklasifikasikan menjadi berbagai jenis bencana alam seperti gempa bumi, banjir, longsor (longsor), badai, ombak/gelombang (tsunami) dan gunung berapi, serta bencana epidemik.

Gambar berikut menunjukkan frekuensi bencana dan jumlah korban akibat bencana dalam waktu 100 tahun terakhir di Indonesia berdasarkan data EM-DAT. Seperti yang ditunjukkan dalam gambar, frekuensi tinggi bencana di Indonesia adalah banjir, gempa bumi, gunung berapi, longsor dan epidemik, serta bencana yang sangat mempengaruhi kehidupan masyarakat adalah banjir, gempa bumi, kekeringan dan kebakaran.

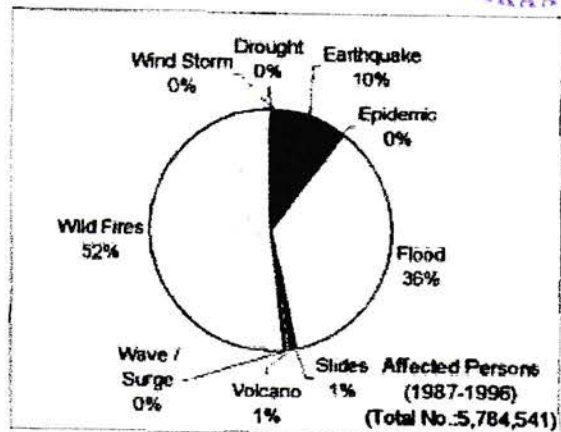
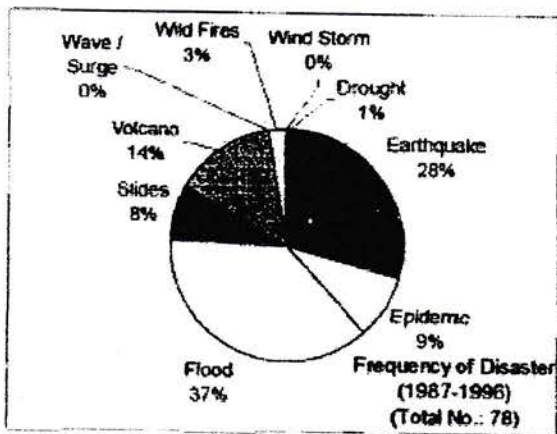
Frekuensi Bencana dan Korban Tahun 1907 -2006



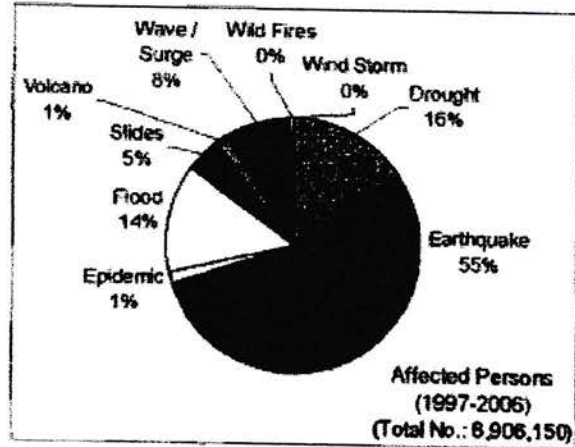
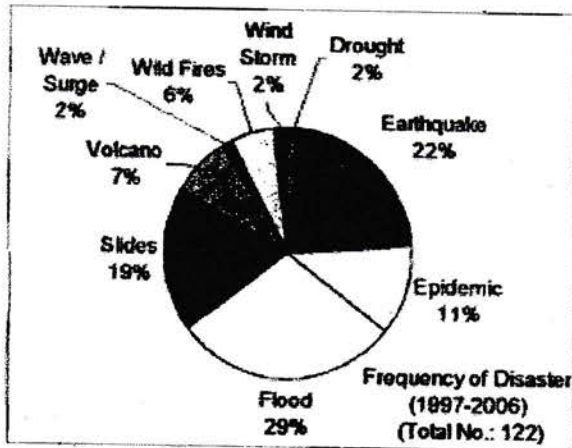
Gambar selanjutnya menunjukkan menunjukkan frekuensi bencana dan korban bencana setiap periode 10 tahun sekali dari tahun 1977 di Indonesia berdasarkan data EM-DAT. Dari gambar terlihat, sangat jelas bahwa baik frekuensi bencana dan korban bencana cenderung meningkat dari serangkaian tahun. Bencana yang sering muncul hampir sama tiap periode waktu. Banjir, gempa bumi dan gunung berapi adalah bencana yang sering muncul. Di sisi lain, bencana yang paling memiliki dampak kepada masyarakat berbeda dalam tiap periode waktu. Banjir berdampak paling besar tahun 1977-1986, kebakaran berdampak paling besar 1987-1996, dan gempa bumi berdampak paling besar pada tahun 1997-2006. Selain itu, frekuensi longsor dan kebakaran cenderung meningkat setiap periode waktu, yang disebabkan oleh kegiatan masyarakat seperti penebangan kayu.



Frekuensi Bencana dan Korban Bencana tahun 1977 -1986



Frekuensi Bencana dan Korban Bencana tahun 1987 -1996



Frekuensi Bencana dan Korban Bencana tahun 1997 -2006

Dari data yang juga dikeluarkan oleh basis data bencana internasional diketahui bahwa distribusi daerah bencana untuk wilayah Indonesia adalah sebagai berikut :

- Banjir: Sumatera, Jawa Barat, Kalimantan, Sulawesi dan Nusa Tenggara.
- Longsor: barat laut Sumatra, Jilwa, Sulawesi dan Nusa Tenggara.
- Gempa bumi: pantai barat Sumatera, pantai selatan Jawa, Sulawesi, Nusa Tenggara, Maluku dan Papua.
- Tsunami: pantai barat Sumatra, pantai selatan Jawa, Sulawesi dan Nusa Tenggara.

Begitu besarnya nilai kerugian ekonomi yang diderita oleh bangsa Indonesia, karena bencana hanya dalam jangka waktu 3 tahun terakhir, telah mengakibatkan pemerintah kehilangan begitu banyak sumber dana dan telah memberikan tekanan ekstra kuat terhadap anggaran belanja pemerintah, tentu dengan tidak mengesampingkan kerugian korban jiwa yang terjadi. Dengan nilai defisit tahunan sebesar Rp. 62 triliun (2007) dan Rp. 75 trilyun (RAPBN 2008), pemerintah tidak memiliki ruang gerak yang cukup apabila bencana kategori besar seperti tsunami Aceh dan gempa Yogyakarta kembali melanda Indonesia. Oleh sebab itu, tindakan pencegahan dan sosialisasi bencana merupakan hal yang tidak bisa ditunda lagi. Pemerintah juga harus fokus dalam mengembangkan kebijakan-kebijakan di bidang

manajemen bencana, strategi apa yang harus diterapkan serta sarana dan prasarana untuk meminimalisir kerugian ekonomi dan korban jiwa apabila sesuatu yang tidak kita harapkan tersebut terjadi kembali.

Sobirin dan Taufan dari DPKLTS (2003) menyusun siklus manajemen bencana berdasar hasil studi Oxfam GB Indonesia bersama Wahana Lingkungan Hidup atau WALHI (2000) sebagai berikut:

a. Tahap pemahaman terhadap ancaman atau bahaya,

yaitu fenomena yang dapat menimbulkan bencana:

•Alami:

-Eksogen: banjir, tanah longsor, badai

-Endogen: gempa, tsunami, letusan gunung berapi

•Ulah manusia:

-Teknologi keliru

-Pembangunan sektoral

-Exploitasi sumber daya alam berlebihan

-Politik tidak memihak rakyat

-Perpindahan penduduk

-Kesenjangan sosial-ekonomi-budaya

-Konflik dan kerusuhan.

b. Tahap kewaspadaan adalah upaya menjinakkan ancaman bahaya,

upaya mengurangi dan mencegah terjadinya korban, upaya kesiapsiagaan. Intinya adalah membantu masyarakat mampu menolong diri sendiri atau kelompoknya, dengan mengurangi kerentanan dan menambah kapasitas berdasar peta kerentanan versus kapasitas masyarakat setempat, yaitu:

- Peta kondisi fisik atau material
- Peta kondisi sosial atau kelembagaan
- Peta motivasi atau sikap

c. Tahap analisis risiko bencana,

yaitu akumulasi rangkaian ancaman bahaya versus kewaspadaan. Ancaman bahaya sekecil apapun bila tidak ada kewaspadaan maka bisa saja menimbulkan bencana besar. Sebaliknya walaupun ancaman bencananya besar, namun bila tingkat kewaspadaannya juga besar, maka bencana yang timbul bisa jadi tidak menelan korban jiwa dan harta.

d. Tahap penanganan darurat,

pada prinsipnya adalah menyelamatkan jiwa dan harta, memberi perlindungan kepada korban, membantu kebutuhan pokok. Sifat penanganan darurat ini tergantung dari jenis bencananya, misal darurat tiba-tiba (gempa bumi, tsunami, letusan gunung berapi), darurat perlahan (kekeringan, penyakit), darurat kompleks (gagal panen, kerusakan).

e. Tahap pemulihan,

yaitu proses kembali ke situasi normal atau pulihnya kehidupan sehari-hari, fasilitas sosial dan fasilitas umum berfungsi kembali. Terdiri dari rehabilitasi yaitu perbaikan yang bersifat sementara, dan rekonstruksi yaitu perbaikan yang bersifat permanen. Dalam upaya rekonstruksi perlu review, apakah infrastruktur yang hancur karena bencana perlu dibangun kembali atau tidak, bila ditinjau dari sudut tata ruang, analisis biaya manfaat, dan keberlanjutan ekosistem. Mungkin pula perlu direlokasi ke kawasan yang lebih memenuhi persyaratan. Pelaksanaan rekonstruksi ini harus pula memenuhi persyaratan standar keamanan bangunan.

f. Siklus terus berulang dan kembali kepada tahap awal,

yaitu tahap kewaspadaan yang dapat lebih dirinci sebagai berikut:

• *Pencegahan, yaitu tindakan tegas yes or no dalam rangka menjaga keamanan:*

-Penegakan dan pentaatan terhadap peraturan perundangan, misal tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), Kawasan Lindung, dan tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Reward and punishment perlu diselenggarakan dengan tegas.

-Review terhadap peraturan perundangan yang hanya sekedar use oriented dan tidak pro lingkungan, karena pada dasarnya peraturan perundangan itu seharusnya bersifat environment and sustainable oriented.

-Penyusunan norma, standar, pedoman, dan manual sebagai panduan dalam membangun infrastruktur yang berwawasan lingkungan dan memiliki faktor keamanan yang handal.

• *Mitigasi, yaitu upaya menjinakkan atau mengurangi dampak ancaman bahaya:*

-Metode fisik: pemulihan kawasan lindung, pemeliharaan drainase alami dan buatan, pembangunan infrastruktur berbasis phytotechnology, tidak membangun infrastruktur buatan secara sembarangan.

-Metoda non fisik: mengurangi kerentanan dan meningkatkan kapasitas masyarakat, menggali kepedulian masyarakat (community based disaster mitigation).

• *Kesiapsiagaan, yaitu persiapan bila terjadi bencana:*

-Sistem peringatan dini

-Kesiapan sumber daya, antara lain: sumber daya manusia, sumber daya perlengkapan evakuasi, sumber daya kebutuhan pokok, sumber daya keuangan, dan lain-lainnya. Banyak pihak telah mencoba menyusun siklus manajemen bencana semacam tersebut di atas dengan format yang lebih sederhana, dengan maksud dan tujuan agar mudah dipahami dan mudah diaplikasikan terutama oleh masyarakat "grass roots". Sebagai contoh pihak United Nation Development Program atau UNDP dalam Program Pelatihan Manajemen Bencana yang diselenggarakan tahun 1994, dan dalam Pelatihan Manajemen Bencana Berbasis

Komunitas tahun 2003, menyusun siklus manajemen bencana dalam dalam versi lain, yaitu membaginya dalam 4 tahapan besar, yaitu:

a. Tahap (1): Kesiapsiagaan

- Perencanaan siaga
- Peringatan dini

b. Tahap (2): Tanggap darurat

- Kajian darurat
- Rencana operasional

Bantuan darurat

c. Tahap (3): Pasca darurat

- pemulihan
- rehabilitasi
- penuntasan
- pembangunan kembali

d. Tahap (4): Pencegahan dan mitigasi

- mitigasi
- perencanaan kesiapan
- pencegahan

Pengalaman menunjukkan bahwa dari keempat tahap tersebut justru tahap ke (2) yaitu tahap tanggap darurat yang selalu penuh “hiruk pikuk” dengan koordinasi yang sangat lemah. Hal ini membuktikan bahwa penanganan bencana dilakukan dengan penuh kesibukan manakala bencana itu terjadi. Pada saat tanggap darurat ini nampak ada yang terkaget-kaget dan merasa kecolongan, ada yang serius, ada yang seksi repot, ada yang hanya menonton saja,

bahkan ada yang berpura-pura minta sumbangan tetapi untuk kepentingan pribadi. Pada tahap (3), yaitu pasca darurat, nuansa rehabilitasi dan rekonstruksi mulai berbau “proyek”. Pada tahap (4), yaitu pencegahan dan mitigasi, semua pihak mulai melupakan peristiwa bencana yang lalu, hampir semua tidak peduli lagi harus berbuat apa. Kembali ke tahap (1), yaitu kesiapsiagaan, bisa dipastikan semua pihak tidak siap dan tidak siaga, dan bila terjadi bencana, kembali kecolongan dan terkaget-kaget. Padahal penanganan keempat tahap sejak kesiapsiagaan, tanggap darurat, pasca darurat, pencegahan dan mitigasi masing-masing memiliki bobot keseriusan yang sama.

Untuk meningkatkan Efektivitas SATKORLAK pada akhirnya ditentukan oleh pola hubungan dalam instansi dimana ia bekerja. Pola hubungan antara atasan dengan bawahan dalam banyak instansi kedinasan pemerintahan di negara kita ini, masih bersifat paternalistik. Untuk meningkatkan Efektivitas, pola demikian itu mesti diubah dengan merangsang partisipasi aktif setiap SATKORLAK dalam bekerja.

Rendahnya Efektivitas SATKORLAK disebabkan karena lemahnya pembinaan dalam mencapai tingkat produktivitas dan profesionalisme yang diharapkan. Karenanya perlu terus dilakukannya reformasi terhadap pola pembinaan sumber daya SATKORLAK. Sistem kekarabatan dan nepotisme dalam rekrutmen dan penempatan suatu jabatan, adalah suatu persoalan yang hingga kinaimasih terus terjadi. Tidak adanya penegakan disiplin, menjadikan SATKORLAK semakin tidak pernah merasa menjadi bagian dari lingkup kerja.

Menjadi sangat percuma jika kita terus menggelorakan semangat etos kerja, sementara sistem di birokrasi masih sarat budaya primordial. Untuk itu, menurut Mustopadidjaja AR (2005:65), perlu dilakukan beberapa upaya untuk mengatasi masalah tersebut di atas, yaitu :

1. Pengisian formasi jabatan struktural dilaksanakan secara objektif mengacu kepada analisis kompetensi jabatan struktural. Selanjutnya, mempersiapkan calon pejabat struktural melalui mekanisme fit and proper test dan penempatannya melalui baperjakat yang selektif.
2. Penataan personil sesuai kompetensi dan keahlian yang dimiliki masing-masing SATKORLAK dan sesuai dengan kebutuhan riil instansi.

3. Peningkatan kualitas/mutu pelayanan administrasi kepegawaian sesuai dengan standar ISO 2001 : 9000 dengan penyediaan unit pelayanan administrasi kepegawaian terpadu yang merupakan model pelayanan satu pintu.
4. Mengantisipasi perubahan peraturan kepegawaian dengan berkoordinasi secara intensif dengan pusat sebagai pencetus kebijakan maupun kabupaten/kota sebagai obyek pelaksana.
5. Penyusunan formasi kebutuhan pegawai dan mengusulkan pelaksanaan rekrutmen SATKORLAK baik dari tenaga umum maupun pengangkatan tenaga honorer secara bertahap tanpa mengurangi makna efektivitas dan efisiensi.

Hasil skor yang diperoleh berdasarkan kuesioner yang dibagikan kepada 30 orang pengungsi dalam upaya pemberdayaan pengungsi adalah sebagai berikut :

- a. Nilai skor maksimal yang dihasilkan adalah 119
- b. Nilai skor minimal yang dihasilkan adalah 85
- c. Nilai skor rata-ratanya adalah 98,5
- d. Nilai Simpangan Baku (standar deviasi) adalah 10,135

Tabel : 5.1

Jawaban Responden mengenai perhatian yang diberikan oleh Anggota Satkorlak terhadap pengungsi

No.	Jawaban Responden	Frekuensi	Persentase (%)
1.	Sangat perhatian	9	30,00
2.	Cukup perhatian	13	43,34
3.	Kurang perhatian	7	23,33
4.	Tidak perhatian	1	03,33
	Jumlah	30	100,00

Dari tabel diatas dapat diketahui bahwa Satkorlak cukup perhatian terhadap aspirasi dan keluhan pengungsi (43,34 %)

Tabel : 5.2

Jawaban Responden mengenai sistem penanganan pengungsi dapat membantu Anggota Satkorlak dalam melaksanakan tugasnya

No.	Jawaban Responden	Frekuensi	Persentase (%)
1.	Sangat membantu	14	46,67
2.	Cukup membantu	16	53,33
3.	Kurang membantu	-	-
4.	Tidak membantu	-	-
	Jumlah	30	100,00

Dari tabel di atas, dapat diketahui bahwa sistem penanganan pengungsi cukup membantu anggota Satkorlak dalam menjalankan tugasnya (53,33%).

Tabel : 5.3

Jawaban Responden mengenai efektivitas anggota Satkorlak dalam upaya pemberdayaan pengungsi

No.	Jawaban Responden	Frekuensi	Persentase (%)
1.	Sangat Efektif	10	33,34
2.	Efektif	10	33,34
3.	Kurang Efektif	10	33,34
4.	Tidak Efektif	-	-
	Jumlah	30	100,00

Dari tabel di atas, dapat diketahui bahwa pada umumnya para responden sudah merasakan efektivitas dalam pemberdayaan yang diberikan anggota satkorlak (33,34%)

Tabel : 5.4

Jawaban Responden mengenai frekuensi pertemuan antara anggota Satkorlak dengan pengurus dalam hal pemberdayaan yang diberikan

No	Jawaban Responden	Frekuensi	Persentase (%)
1.	Sering	10	33,34
2.	Sedang	18	60,00
3.	Hampir tidak pernah	1	03,33
4.	Tidak Pernah sama sekali	1	03,33
	Jumlah	30	100,00

Dari tabel di atas dapat diketahui bahwa frekuensi pertemuan antara anggota satkorlak dengan pengurus dalam hal pemberdayaan yang diberikan kategori sedang (60,00%)

Tabel : 5.5

Jawaban Responden mengenai kesesuaian pelaksanaan peraturan oleh anggota Satkorlak dalam hal pemberdayaan pengurus

No.	Jawaban Responden	Frekuensi	Persentase (%)
1.	Pasti sudah sesuai	14	46,66
2.	Sesuai	11	36,67
3.	Kurang sesuai	3	10,00
4.	Tidak sesuai.	2	06,67
	Jumlah	30	100,00

Dari tabel di atas dapat diketahui bahwa pasti sudah sesuai pelaksanaan peraturan oleh anggota Satkorlak dalam hal pemberdayaan pengungsi (46,66%)

Tabel : 5.6

Jawaban Responden mengenai perlu ada penyesuaian pelaksanaan peraturan dalam hal pemberdayaan pengungsi antara Satkorlak dengan Instansi terkait

No	Jawaban Responden	Frekuensi	Persentase (%)
1.	Sangat perlu	12	40,00
2.	Perlu	18	60,00
3.	Kurang perlu	-	-
4.	Tidak perlu	-	-
	Jumlah	30	100,00

Dari tabel di atas dapat diketahui bahwa perlu ada penyesuaian pelaksanaan peraturan dalam hal pemberdayaan pengungsi antara Satkorlak dengan Instansi terkait (60%)

Tabel : 5.7

Jawaban Responden mengenai perlu perombakan sistem terhadap mekanisme koordinasi antara Satkorlak dengan Instansi terkait agar pemberdayaan pengungsi dapat berjalan efektif

No	Jawaban Responden	Frekuensi	Persentase (%)
1.	Sangat perlu	17	56,67
2.	Perlu	11	36,67
3.	Kurang perlu	1	3,33
4.	Tidak perlu	1	3,33
	Jumlah	30	100,00

Dari tabel di atas dapat diketahui bahwa sangat perlu restrukturisasi dan penombakan sistem oleh terhadap mekanisme koordinasi Satkorlak dengan Instansi terkait dapat berjalan dengan baik (56,67%)

3.2 Pembahasan

Penulis melihat adanya empat faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan efektivitas dalam upaya pemberdayaan pengungsi, yaitu faktor sumber daya, birokrasi, komunikasi, dan disposisi.

1. Faktor sumber daya (resources)

Faktor sumber daya mempunyai peranan penting dalam implementasi pelayanan, karena bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan suatu pelayanan, jika para personil yang bertanggung jawab mengimplementasikan pelayanan kurang mempunyai sumber-sumber untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan bisa efektif.

Sumber-sumber penting dalam implementasi kebijakan yang dimaksud antara lain mencakup :

- Staf yang harus mempunyai keahlian dan kemampuan untuk bisa melaksanakan tugas ;
- Perintah
- Anjuran atasan/pimpinan

Disamping itu, harus ada ketepatan atau kelayakan antara jumlah staf yang dibutuhkan dan keahlian yang harus dimiliki dengan tugas yang akan dikerjakan.

1. Faktor Struktur Birokrasi

Meskipun sumber-sumber untuk mengimplementasikan suatu pelayanan sudah mencukupi dan para implementor mengetahui apa dan bagaimana cara melakukannya, serta mereka mempunyai keinginan untuk melakukannya, implementasi bisa jadi masih belum efektif, karena ketidakefisienan struktur birokrasi yang ada.

2. Faktor Komunikasi

Komunikasi adalah suatu kegiatan manusia untuk menyampaikan apa yang menjadi pemikiran dan perasaannya, harapan atau pengalamannya kepada orang lain. Faktor komunikasi dianggap sebagai faktor yang amat penting, karena dalam setiap proses kegiatan yang melibatkan unsur manusia dan sumber daya akan selalu berurusan dengan permasalahan “Bagaimana hubungan yang dilakukan”.

3. Faktor Disposisi (sikap)

Disposisi ini diartikan sebagai sikap para pelaksana untuk mengimplementasikan suatu pelayanan. Dalam implementasi pelayanan, jika ingin berhasil secara efektif dan efisien, para implementor tidak hanya harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan dan mempunyai kemampuan untuk implementasi kebijakan tersebut, tetapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk mengimplementasikan pelayanan tersebut.

BAB IV

KESIMPULAN

1. Perlu segera diterbitkan undang-undang yang komprehensif tentang kebencanaan dengan azas manfaat, keterbukaan, kebersamaan, dan kemandirian masyarakat, sebagai payung legal reformasi manajemen bencana berbasis masyarakat.
2. Konsep dasar manajemen bencana berbasis masyarakat adalah menciptakan kondisi masyarakat yang berkapasitas, tidak rentan, mampu menolong diri sendiri dan kelompoknya dalam menghadapi ancaman bahaya yang berpotensi menjadi bencana di sekitar wilayah kehidupannya.
3. Bahan sosialisasi manajemen bencana berbasis masyarakat harus mudah dimengerti dan mudah diaplikasikan oleh masyarakat dalam melakukan tahap-tahap kesiapsiagaan, tanggap darurat, pasca bencana, mitigasi dan pencegahan.
4. Diperlukan prasyarat agar manajemen bencana berbasis masyarakat dapat direalisasikan, antara lain perlu adanya: tokoh penggerak (dari aktivis atau tokoh setempat), konsep yang jelas, obyek aktivitas yang jelas, kohesivitas masyarakat setempat, bahasa komunikasi yang tepat berbasis kearifan budaya setempat, dan jaringan informasi yang mudah diakses setiap saat.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU-BUKU

1. Dewan Pemerhati Kehutanan dan Lingkungan Tatar Sunda (DPKLTS), 2004, *Ulasan Kritis Lingkungan Hidup Jawa Barat Tahun 2003*, bahan ekspose di Gedung DPRD Propinsi Jawa Barat, 28 Februari 2004.
2. Sajogya, 1982, *Ekologi Pedesaan, Sebuah Bunga Rampai*, Yayasan Obor Indonesia dan Institut Pertanian Bogor, CV Rajawali, Jakarta
3. Sobirin, 2004, *Menjaga Mitos Hutan, Mengendalikan Tata Air*, Pikiran Rakyat, 22 November 2004.
4. Sonny Keraf, 2002, *Etika Lingkungan*, Penerbit Buku Kompas.
5. United Nation Development Program (UNDP), 1982, *Kumpulan Modul Program Pelatihan Manajemen Bencana*.
6. United Nation Development Program (UNDP), 2003, *Pelatihan Manajemen Bencana Berbasis Komunitas*, Yogyakarta, 19 – 23 April 2003
7. Kementrian Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan Republik Indonesia, 2005, *Pedoman Nasional Manajemen Bencana di Indonesia*.
8. Sekretariat Kabinet RI, 2005, *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 83 Tahun 2005 Tentang Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana*.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- 1 UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana
2. PP No. 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana
3. PP No. 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan an Pengelolaan Bantuan Bencana
4. PP No. 23 Tahun 2008 tentang Peran Serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Non Pemerintah dalam Penanggulangan Bencan