

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1. Uraian Teori

Secara konstitusional Negara Indonesia di bagi dalam daerah propinsi dan daerah yang lebih kecil (Kota-Kabupaten). Masing-masing daerah pada dasarnya memiliki sifat otonom dan administratif. Adanya daerah, menjadikan adanya pemerintahan daerah, pertimbangan situasional, historis, politis, psikologis dan tehnik pemerintahan, merupakan latar belakang pemikiran strategis perlunya pemerintahan daerah di Indonesia.

Suasana kejiwaan dan kebatinan inilah yang pada dasarnya menjadi semangat penyusunan dan diperlakukannya UU No 23 Tahun 2014, yang saat ini berlaku sebagai dasar-dasar penyelenggaraan pemerintahan di daerah, dengan prinsip demokratis, peran serta masyarakat, pemerataan, keadilan dan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Adanya pemerintahan daerah berkonsekuensi adanya Pemerintahan Daerah. Pemerintah Daerah Kota Medan adalah Walikota Medan beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah. Fungsi Pemerintah Kota Medan pada dasarnya dapat dibagi ke dalam lima (5) sifat, yaitu: (1) Pemberian pelayanan, (2) Fungsi pengaturan (penetapan perda), (3) Fungsi pembangunan, (4) Fungsi perwakilan (dengan berinteraksi dengan Pemerintah Propinsi /Pusat), (5) Fungsi koordinasi dan perencanaan pembangunan kota. Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah, Pemerintah Kota Medan menyelenggarakan 2 (dua) bidang urusan yaitu :

- (1) Urusan pemerintahan teknis yang pelaksanaannya diselenggarakan oleh Dinas-dinas daerah (Dinas Kesehatan, Pekerjaan Umum) dan
- (2) Urusan pemerintahan umum, yang terdiri dari:
 - a. Kewenangan mengatur yang diselenggarakan bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Medan, sebagai Badan Legislatif Kota.
 - b. Kewenangan yang tidak bersifat mengatur (segala sesuatu yang dicakup dalam kekuasaan melaksanakan kesejahteraan umum), yang diselenggarakan oleh Walikota/Wakil Walikota, sebagai pimpinan tertinggi Badan Eksekutif Kota.Bersasarkan fungsi dan kewenangan tersebut, Walikota Medan membawahi (pimpinan Eksekutif tertinggi) seluruh Instansi pelaksana Eksekutif Kota.

Dilihat dari salah satu sifat fungsi Pemerintah Kota Medan, yaitu fungsi pembangunan, maka dapat dikatakan bahwa Pemerintah Kota Medan bertanggung jawab apabila pembangunan di Kota Medan tidak terlaksana dengan baik. Salah satu penyebab pembangunan di Kota Medan tidak terlaksana dengan baik adalah bencana, dalam kasus ini adalah bencana banjir. Bencana dan pembangunan adalah dua hal yang saling berkaitan. Bencana dapat memberikan dampak positif dan negatif bagi pembangunan dan sebaliknya, pembangunan juga dapat memberikan dampak positif dan negatif bagi bencana.

Dampak positif yang diberikan bencana kepada pembangunan adalah bencana dapat memberikan peluang pembangunan dan dampak negatifnya adalah bencana dapat memundurkan pembangunan. Sedangkan yang menjadi dampak positif pembangunan bagi bencana adalah pembangunan dapat mengurangi kerentanan sedangkan dampak negatifnya adalah pembangunan bisa menyebabkan kerentanan.

Maka, pemerintah Kota Medan harus benar-benar melaksanakan fungsinya dengan baik karena Pemerintah Kota Medan merupakan eksekutif tertinggi yang memiliki wewenang dalam mengurus urusan pemerintahan teknis (baik itu dinas-dinas daerah dan badan daerah) dalam melakukan tugas dan fungsinya, khususnya dalam hal koordinasi dalam upaya penanggulangan bencana banjir di Kota Medan. Pemerintah Daerah harus bekerjasama dengan badan daerah yang telah dibentuk yaitu Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Medan.

2.1.1. Peranan

Wirutomo dalam David Berry (1981: 99–101) bahwa “peranan yang berhubungan dengan pekerjaan, seseorang diharapkan menjalankan kewajiban-kewajibannya yang berhubungan dengan peranan yang dipegangnya”. Peranan didefinisikan sebagai seperangkat harapan-harapan yang dikenakan kepada individu yang menempati kedudukan sosial tertentu. Peranan ditentukan oleh norma-norma dalam masyarakat, maksudnya kita diwajibkan untuk melakukan hal-hal yang diharapkan masyarakat di dalam pekerjaan kita, di dalam keluarga dan di dalam peranan-peranan yang lain. Levinson dalam Soekanto (2009:213) mengatakan peranan mencakup tiga hal, antara lain:

1. Peranan meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat. Peranan dalam arti ini merupakan rangkaian peraturan-peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan bermasyarakat.
2. Peranan merupakan suatu konsep tentang apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi.

3. Peranan juga dapat dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat.

Merton dalam Raho (2007 : 67) mengatakan bahwa peranan didefinisikan sebagai pola tingkah laku yang diharapkan masyarakat dari orang yang menduduki status tertentu. Sejumlah peran disebut sebagai perangkat peran (role-set). Dengan demikian perangkat peran adalah kelengkapan dari hubungan-hubungan berdasarkan peran yang dimiliki oleh orang karena menduduki status-status social khusus.

2.1.2. Penanggulangan

Diambil dari kata *disaster management* (penganggulangan bencana atau manajemen bencana), maka penanggulangan dapat diartikan sebagai manajemen. M. Fuad, 2006:94 berpendapat bahwa manajemen merupakan suatu proses yang melibatkan kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pengarahan. Dan pengendalian yang dilakukan untuk mencapai sasaran perusahaan melalui pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber daya lainnya.

Pernyataan yang sama juga dikemukakan oleh Terry (dalam Inu Kencana Syafie, 2003:117), yang mengatakan bahwa manajemen adalah suatu proses khusus yang terdiri dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran yang telah ditentukan melalui pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber lainnya. Dengan kata lain, berbagai jenis kegiatan yang berbeda itulah yang membentuk manajemen sebagai suatu proses yang tidak dapat dipisah-pisahkan dan sangat erat hubungannya.

Dari beberapa pendapat mengenai manajemen di atas, mengartikan bahwa manajemen merupakan sebuah pemikiran dan tindakan yang dilakukan secara rutin untuk mencapai tujuan tertentu. Maka, dapat disimpulkan bahwa penanggulangan merupakan suatu pemikiran dan tindakan dengan beberapa proses yang dilakukan secara rutin untuk mencapai tujuan tertentu.

2.1.3. Bencana

Menurut Asian Disaster Resources and Respon Network (ADDRN) 2010:32, *bencana* merupakan sebuah gangguan serius terhadap berfungsinya sebuah komunitas atau masyarakat yang mengakibatkan kerugian dan dampak yang meluas terhadap manusia, materi, ekonomi dan lingkungan, yang melampaui kemampuan komunitas atau masyarakat yang terkena dampak tersebut untuk mengatasinya dengan menggunakan sumber daya mereka sendiri.

Sedangkan menurut Purnomo dan Sugiantoro 2010:9, pemahaman tentang istilah bencana dari beberapa orang, meskipun beragam, namun pada akhirnya, semuanya mengindikasikan sebagai peristiwa buruk yang merugikan kehidupan manusia.

Menurut Undang-Undang No. 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana Pasal 1 ayat (1), bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor non-alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.

Bencana itu dibagi tiga jenis menurut Undang-Undang No. 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, yaitu:

1. Bencana alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam antara lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor. (Pasal 1 ayat (2))
2. Bencana non-alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa non-alam yang antara lain gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, dan wabah penyakit. (Pasal 1 ayat (3))
3. Bencana sosial adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh manusia yang meliputi konflik sosial antarkelompok atau antar komunitas masyarakat, dan teror. (Pasal 1 ayat (4))

Dari beberapa pengertian di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa bencana merupakan suatu peristiwa yang terjadi secara sengaja dan tidak sengaja yang pada akhirnya mengganggu dan merugikan kehidupan banyak orang.

2.1.4. Penanggulangan Bencana

Manajemen bencana seperti yang didefinisikan Agus Rahmat (dalam Hadi Purnomo dan Ronny Sugiantoro 2010:93), merupakan seluruh kegiatan yang meliputi aspek perencanaan dan penanggulangan bencana, pada sebelum, saat dan sesudah terjadi bencana yang dikenal sebagai siklus manajemen bencana.

Dan menurutnya, tujuan kegiatan ini adalah untuk mencegah kehilangan jiwa, mengurangi penderitaan manusia, memberi informasi masyarakat dan pihak

berwenang mengenai risiko, dan mengurangi kerusakan infrastruktur utama, harta benda dan kehilangan sumber ekonomis.

Adapun Carter (dalam Hadi Purnomo dan Ronny Sugiantoro 2010:93) mendefinisikan pengelolaan bencana sebagai suatu ilmu pengetahuan terapan (aplikatif) yang mencari, dengan observasi sistematis dan analisis bencana untuk meningkatkan tindakan-tindakan (*measures*) terkait dengan preventif (pencegahan), mitigasi (pengurangan), persiapan, respon darurat dan pemulihan.

Dan menurutnya, tujuan dari manajemen bencana di antaranya, yaitu mengurangi atau menghindari kerugian secara fisik, ekonomi maupun jiwa yang dialami oleh perorangan, masyarakat negara, mengurangi penderitaan korban bencana, mempercepat pemulihan, dan memberikan perlindungan kepada pengungsi atau masyarakat yang kehilangan tempat ketika kehidupannya terancam.

Undang-Undang No. 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dalam Pasal 1 ayat (6) menyebutkan bahwa penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi.

Dalam Pasal 3 ayat (1) dijelaskan bahwa asas-asas penanggulangan bencana, yaitu kemanusiaan, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, keseimbangan, keselarasan, dan keserasian, ketertiban dan kepastian hukum, kebersamaan, kelestarian lingkungan hidup, dan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Di ayat (2) digambarkan prinsip-prinsip dalam penanggulangan bencana, yaitu cepat dan tepat, prioritas, koordinasi dan keterpaduan, berdaya guna dan berhasil guna, transparansi dan akuntabilitas, kemitraan, pemberdayaan, nondiskrimatif dan nonproletisi.

Adapun yang menjadi tujuan dari penanggulangan bencana (Undang-Undang No. 24 tahun 2007 Pasal 4) , yaitu memberikan perlindungan kepada masyarakat dan ancaman bencana, menyelaraskan peraturan perundang-undangan yang sudah ada, menjamin terselenggaranya penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh, menghargai budaya lokal, membangun partisipasi dan kemitraan public serta swasta, mendorong semangat gotong royong, kesetiakawanan, dan kedermawanan dan, menciptakan perdamaian dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Dalam penanggulangan bencana di atas, dapat dilihat bahwa yang merupakan salah satu prinsip dan tujuan penanggulangan bencana adalah koordinasi sehingga dapat disimpulkan koordinasi sangat berhubungan erat dengan penanggulangan bencana melalui tahapan-tahapan yang dilakukan pada sebelum, saat dan sesudah bencana terjadi.

2.1.5. Upaya Penanggulangan Bencana

Ada beberapa upaya dalam menanggulangi bencana seperti yang tertulis dalam Undang-Undang No. 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, yaitu:

1. Kegiatan pencegahan bencana adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan sebagai upaya untuk menghilangkan dan/atau mengurangi ancaman bencana. (Pasal 1 ayat (6))
2. Kesiapsiagaan adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mengantisipasi bencana melalui pengorganisasian serta melalui langkah yang tepat guna dan berdaya guna. (Pasal 1 ayat (7))
3. Peringatan dini adalah serangkaian kegiatan pemberian peringatan sesegera mungkin kepada masyarakat tentang kemungkinan terjadinya bencana pada suatu tempat oleh lembaga yang berwenang. (Pasal 1 ayat (8))
4. Mitigasi adalah serangkaian upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana. (Pasal 1 ayat (9))
5. Tanggap darurat bencana adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan dengan segera pada saat kejadian bencana untuk menangani dampak buruk yang ditimbulkan, yang meliputi kegiatan penyelamatan dan evakuasi korban, harta benda, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan, pengurusan pengungsi, penyelamatan, serta pemulihan prasarana dan sarana. (Pasal 1 ayat (10))
6. Rehabilitasi adalah perbaikan dan pemulihan semua aspek pelayanan publik atau masyarakat sampai tingkat yang memadai pada wilayah pascabencana dengan sasaran utama untuk normalisasi atau berjalannya secara wajar semua aspek pemerintahan dan kehidupan masyarakat pada wilayah pascabencana. (Pasal 1 ayat (11))

7. Rekonstruksi adalah pembangunan kembali semua prasarana dan sarana, kelembagaan pada wilayah pascabencana, baik pada tingkat pemerintahan maupun masyarakat dengan sasaran utama tumbuh dan berkembangnya kegiatan perekonomian, sosial dan budaya, tegaknya hukum dan ketertiban, dan bangkitnya peran serta masyarakat dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat pada wilayah pascabencana. (Pasal 1 ayat (12))

Dari pengertian-pengertian di atas mengenai beberapa upaya penanggulangan bencana, maka dapat disimpulkan bahwa ada banyak kegiatan penanggulangan bencana yang dilakukan untuk mengatasi dan mencegah resiko bencana terjadi yang bertujuan untuk mengembalikan sumber-sumber daya di wilayah yang terkena bencana tersebut.

2.1.6. Banjir

Menurut Departemen Komunikasi dan Informatika RI 2008:29 *banjir* adalah meluapnya air dari saluran dan menggenangi kawasan sekitarnya. Sedangkan menurut Badan Nasional Penanggulangan Bencana *banjir* adalah dimana suatu daerah dalam keadaan tergenang oleh air dalam jumlah yang begitu besar.

UNDP (United Nations Development Programme) mengatakan bahwa banjir merupakan bencana yang selalu terjadi setiap tahun di Indonesia terutama pada musim hujan. Berdasarkan kondisi morfologinya, bencana banjir disebabkan oleh relief bentang alam Indonesia yang sangat bervariasi dari banyaknya sungai yang mengalir di antaranya.

Sedangkan Kodoatie dan Sugiyanto 2002:78-79 mengatakan bahwa penyebab banjir ada dua kategori, yaitu banjir yang disebabkan oleh sebab-sebab alami dan banjir yang diakibatkan oleh tindakan manusia. Berikut adalah banjir yang termasuk sebab-sebab alami diantaranya adalah curah hujan, pengaruh fisiografi, erosi dan sedimentasi, kapasitas sungai, kapasitas drainasi yang tidak memadai dan pengaruh air pasang. Dan penyebab banjir yang termasuk sebab-sebab karena tindakan manusia adalah perubahan kondisi DPS, kawasan kumuh, sampah, drainasi lahan, bendung dan bangunan air, kerusakan bangunan pengendali banjir dan perencanaan system pengendalian banjir tidak tepat.

Dari beberapa pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa banjir merupakan mengalirnya air melebihi biasanya yang dapat terjadi secara sengaja dan tidak sengaja.

2.2. Kerangka Pemikiran

Dalam penelitian ilmiah, kerangka pemikiran sangat dibutuhkan dalam penelitian sebab kerangka pemikiran dapat dijadikan landasan berpikir secara logis dan efektif. Karena itulah pemikiran mutlak diperlukan dalam suatu penelitian.

Plano, (2010:266) kerangka pemikiran dalam ilmu empiris (termasuk ilmu politik dan ilmu pemerintahan), teori mengacu pada kaitan yang logis pada perangkat profesi yang memastikan adanya hubungan diantara variable-variabel dengan maksud menjelaskan dan meramalkan kedua-duanya.

Kerangka pemikiran merupakan inti dari suatu kegiatan penelitian yang berisikan dasar-dasar teoritis mengenai masalah-masalah yang diteliti. Teori ini juga mempunyai fungsi, yaitu :

- a. Kerangka pemikiran merupakan suatu alat untuk mencapai satuan pengetahuan yang sistematis.
- b. Kerangka pemikiran membimbing penelitian. (Rakhmat, 1995:9)

Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) adalah Lembaga Pemerintah Non-Departemen yang melaksanakan tugas penanggulangan bencana di daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota dengan berpedoman pada kebijakan yang telah ditetapkan oleh Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana. BPBD dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008, menggantikan Satuan Koordinasi Pelaksanaan Penanganan Bencana (Satskorlak) ditingkat Provinsi dan Satuan Pelaksana Penanganan Bencana (Satlak PB) ditingkat Kabupaten/Kota, yang keduanya dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2005.

Dalam Peraturan Walikota Medan Nomor 1 Tahun 2012 tentang Rincian Tugas Pokok dan Fungsi Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Medan Pasal 5 tertulis salah satu fungsi dari Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Medan adalah pengoordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, dan menyeluruh.

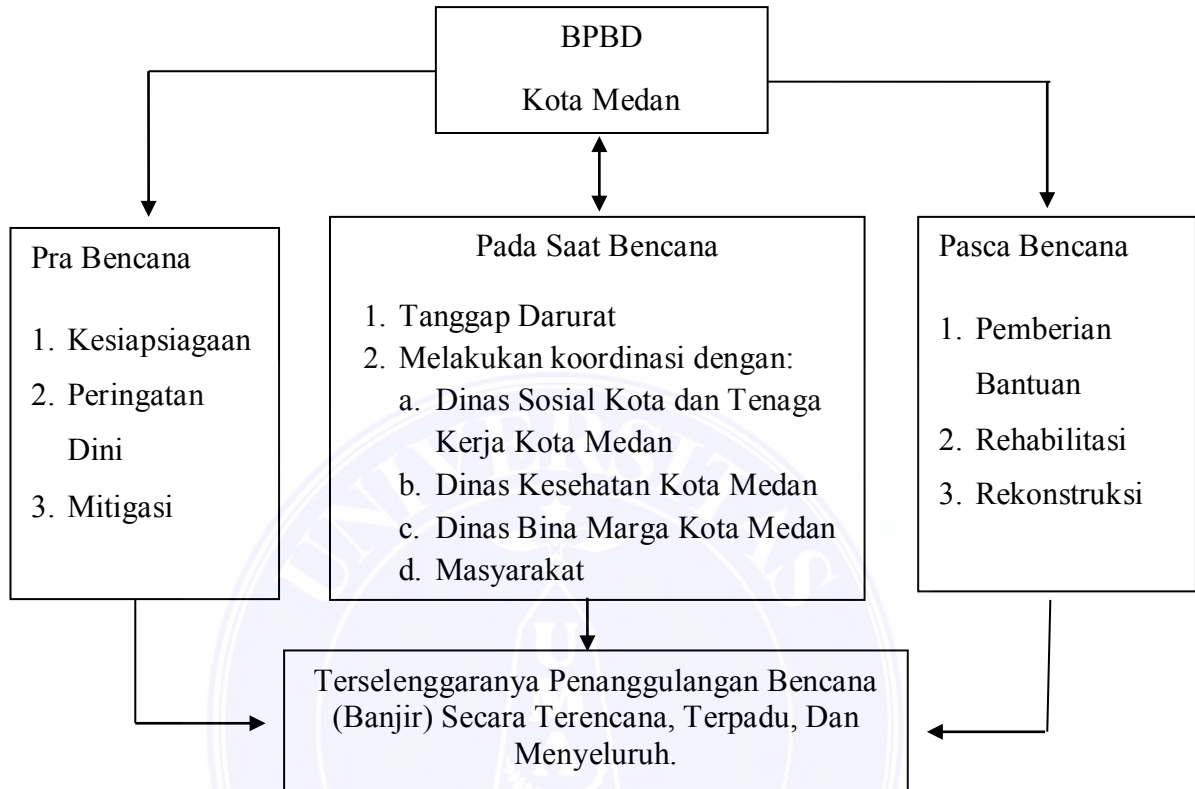
Pentingnya koordinasi adalah untuk menghindarkan kecenderungan pemisahan diri dari unit-unit yang dibentuk sebagai akibat adanya spesialisasi fungsi (pembagian habis tugas menjadi fungsi-fungsi) di dalam organisasi. BPBD

Kota Medan masih sulit mencegah bahkan mengatasi banjir di Kota Medan dikarenakan kurangnya koordinasi dengan dinas-dinas ataupun badan lain yang ada hubungannya dengan masalah banjir. BPBD Kota Medan sendiri masih kekurangan pegawai di dalamnya sehingga sulit dalam mengerjakan apa yang menjadi tugas pokok dan fungsi BPBD tersebut.

Koordinasi dalam upaya penanggulangan bencana banjir adalah bagaimana kerjasama antar unit bagian, lembaga intern dan lembaga ekstern serta masyarakat dalam menciptakan keharmonisan kerja sehingga tercapailah upaya yang dilakukan untuk menanggulangi bencana banjir, yang merupakan tujuan bersama. Penanggulangan bencana adalah kegiatan yang dilakukan untuk mencegah terjadinya bencana, baik bencana yang terjadi karena alam maupun bencana yang terjadi akibat ulah manusia, melalui beberapa tahapan yang dilakukan sebelum, pada saat, dan sesudah bencana terjadi. Dan yang menjadi fokus peneliti adalah pada pasca bencana dengan tahapan pemberian bantuan, rehabilitasi, rekonstruksi dan perencanaan jauh sebelum bencana itu terjadi lagi.

Untuk lebih jelasnya peneliti membuat suatu diagram konsep tentang kerangka pemikiran dari penelitian ini.

Gambar 2.1. Kerangka Pemikiran



Sumber: BPBD Kota Medan yang dimodifikasi