

# Kerja Sama Pemerintah Daerah guna Menunjang Penguatan Peran dalam Tahap Prabencana

**Antonia Claudia Patricia Elsiputri Ayusari**

Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta

**Adriana Grahani Firdausy**

Dosen Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta

---

## *Article Information*

**Keywords:** *Strengthening Local Government Capacity; Cooperation; Pre-Disaster*

**Kata Kunci:** Penguatan Pemerintah Daerah; Dimensi Kerja sama; Prabencana

---

## *Abstract*

*Strengthening the role of local governments in the dimension of cooperation requires the support of external parties to support the implementation of their duties and functions. This study uses a sociolegal type with a qualitative nature and approach. The data used is divided into primary and secondary. The results showed that the obstacles felt by the regions consisted of two. First, the budget is limited, and the absorption for pre-disaster is not assigned. In addition, public awareness to love and preserve the environment also affects the formation of preparedness. Cooperation with external parties to strengthen the role of local governments can be used to overcome these obstacles, both through non-government institutions and between other local governments in pre-disaster activities.*

Penguatan peran pemerintah daerah pada dimensi kerja sama membutuhkan dukungan pihak eksternal untuk menunjang pelaksanaan tugas dan fungsinya. Penelitian ini menggunakan jenis sosiolegal dengan sifat dan pendekatan kualitatif. Jenis data dan sumber data yang digunakan terbagi atas primer dan sekunder. Hasil penelitian menunjukkan bahwa hambatan yang dirasakan daerah terdiri atas dua, pertama anggaran yang terbatas dan penyerapannya yang belum diperuntukkan untuk prabencana. Selain itu, kesadaran masyarakat untuk mencintai dan melestarikan lingkungan juga mempengaruhi pembentukan kesiapsiagaan. Kerja sama dengan pihak eksternal untuk penguatan peran pemerintah daerah dapat dilakukan guna mengatasi hambatan ini, baik melalui pihak lembaga non-pemerintah maupun antarpemerintah daerah lain dalam kegiatan prabencana.

## A. Pendahuluan

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana telah memberikan kewenangan pada pemerintah daerah sebagai penanggung jawab penyelenggaraan penanggulangan bencana di daerah meliputi 3 tahapan, yaitu fase prabencana, tanggap darurat dan pascabencana. Perubahan paradigma penanggulangan bencana yang semula adalah responsif-kuratif menjadi antisipatif-preventif berimplikasi pada upaya penanggulangan bencana yang terjadi. Bila sebelumnya pelaksanaan peran pemerintah daerah difokuskan pada penanganan bencana, maka kini dititikberatkan pada pengurangan risiko bencana yang dilakukan pada fase prabencana. Prabencana merupakan tahapan yang mempersiapkan wilayah atau komunitas menghadapi ancaman bencana. Persiapan dilakukan melalui dua fase waktu, yaitu saat kondisi tidak terjadi bencana dan saat terdapat potensi terjadi bencana. Pada waktu tidak terjadi bencana, pemerintah daerah melakukan berbagai upaya perencanaan dan pencegahan, mulai dari menyusun dokumen kajian risiko bencana, rencana penanggulangan bencana, serta memberikan pelatihan dan pendidikan bagi aparatur dan masyarakat. Kajian risiko bencana ini mengidentifikasi seluruh potensi rawan bencana pada suatu daerah, sehingga berpengaruh pada proses penyusunan kebijakan pada waktu selanjutnya. Kesiapsiagaan, mitigasi dan sistem peringatan dini merupakan bentuk penyelenggaraan penanggulangan bencana dalam situasi terdapat potensi terjadi bencana sebagai perwujudan dari membentuk ketangguhan masyarakat menghadapi bencana, sehingga cita-cita pengurangan risiko bencana dapat terwujud. Pengurangan risiko bencana membawa perubahan terhadap proses penyelenggaraan peran pemerintah daerah yang fokus pada tahap prabencana bukan merupakan sebuah langkah mudah. Potensi bencana pada setiap wilayah di Indonesia merupakan suatu kondisi yang tidak dapat lagi dihindarkan. Penyelenggaraannya yang semula hanya secara sektoral, berubah menjadi permasalahan multi sektor yang memerlukan berbagai unsur kepentingan. Pemerintah daerah selaku penanggung jawab terhadap penyelenggaraan prabencana di wilayahnya pun masih memiliki keterbatasan dalam menjalankan perannya. Minimnya jumlah anggaran yang dialokasikan pemerintah daerah dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk pelaksanaan kerja prabencana oleh Badan Penanggulangan Bencana berdampak pada terbatasnya sumber daya manusia dan ketersediaan sarana prasarana yang memadai bagi masyarakat.

Tujuan dari *capacity building* (Rickett, 2002) *is to enable the organization to grow stronger in achieving its purpose and mission*. Guna mencapai tujuan dan tugasnya, dibutuhkan sebuah upaya penguatan kelembagaan bagi pemerintah daerah. Terdapat 5 dimensi penguatan kelembagaan menurut Eade (1997), yaitu dimensi organisasi, dimensi sumber daya manusia, dimensi keuangan, dimensi infrastruktur dan dimensi kerja sama. Kelimanya memiliki

pengaruh besar terhadap upaya penguatan kelembagaan. Struktur organisasi yang mumpuni akan membantu pelaksanaan fungsi dan capaian tujuan dari suatu organisasi. Capaian ini juga didukung oleh dimensi sumber daya manusia yang berpengaruh terhadap upaya pengembangan secara kualitas dan kuantitas. Kebutuhan akan sarana prasarana penunjang pelaksanaan tugas dan fungsi juga penting untuk diperhatikan dalam upaya penguatan kelembagaan ini. Lembaga juga harus memiliki alokasi anggaran yang cukup sesuai dengan kebutuhan dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Hubungan kerja sama dengan pihak eksternal yang terjalin dapat menjadi dukungan bagi organisasi untuk menunjang pelaksanaan perannya dalam masyarakat. Pemenuhan hak masyarakat untuk mendapatkan rasa aman dan akses terhadap seluruh upaya prabencana yang dilakukan oleh pemerintah daerah tidak dapat hanya mengandalkan kemampuan satu organisasi saja, tetapi terpadu bersama sama dengan organisasi pemerintah daerah yang lainnya dan juga koordinasi dengan lintas struktural lembaga pemerintah di atasnya. Peristiwa bencana yang terjadi bisa saja tidak hanya berdampak pada satu daerah saja, tetapi juga turut menimbulkan korban jiwa dan kerusakan pada daerah yang lain di sekitar ancaman bencana tersebut teridentifikasi.

Tsunami Selat Sunda di tahun 2018 merupakan salah satu peristiwa bencana yang berdampak di 5 titik wilayah pemerintah daerah yang berdekatan. Penguatan kelembagaan pada dimensi kerja sama yang dipengaruhi oleh faktor koordinasi dengan pihak eksternal pada fase prabencana ini juga dapat terjalin antar pemerintah daerah.

**Tabel 1.** Daftar Daerah Terdampak Tsunami Selat Sunda 2018

No.	Kabupaten Terdampak	Jumlah Korban			
		Meninggal Dunia	Hilang	Luka- Luka	Mengungsi
1.	Kabupaten Tanggamus, Lampung	1		92	
2.	Kabupaten Pesawaran, Lampung	1		23	
3.	Kabupaten Lampung Selatan, Lampung	118	11.810	7	6.999
4.	Kabupaten Serang, Banten	21	3.306	-	1.227
5.	Kabupaten Pandeglang, Banten	296	16.712	3	7.972

Kerja sama antardaerah dalam rangka penguatan peran pemerintah daerah pada tahap prabencana merupakan suatu langkah strategis penting yang perlu dilakukan untuk menguatkan kemampuan pemerintah daerah melakukan pencegahan, membentuk kesiapsiagaan dan upaya mitigasi. Kerja sama antar-pemerintah daerah dalam penanggulangan bencana terbangun bukan hanya karena motif berbagi keuntungan (*sharing of benefits*), namun kesadaran daerah

untuk melakukan *sharing of experience* dalam pengelolaan urusan pemerintahan daerah, menghadapi tantangan perubahan, dan menyelenggarakan pelayanan. Kerja sama antardaerah juga menjadi wadah bagi daerah untuk saling berbagi beban (*sharing of burdens*) (Ma'ruf, 2016). Peluang daerah terdampak bencana tidak hanya terbatas pada wilayahnya saja, tetapi juga memungkinkan daerah lain di sekitarnya turut merasakan dampak bencana. Penguatan peran pemerintah daerah juga membutuhkan dukungan pihak eksternal untuk menunjang pelaksanaan tugas dan fungsinya. Maka, perlu di bahas dalam tulisan ini, bagaimana pengaruh dimensi kerja sama menjawab hambatan yang dirasakan daerah dalam upaya penguatan peran pemerintah daerah di tahap prabencana?

## **B. Metode**

Penelitian ini merupakan penelitian berjenis sosiolegal. Penelitian dengan jenis non-doktrinal tidak hanya melihat hukum secara kajian tekstual, namun dikombinasikan dengan konsep disiplin ilmu yang lain untuk mengkaji suatu permasalahan hukum di masyarakat yang tidak hanya terbatas pada konteks sosial, politik, ekonomi dan budaya di mana hukum tersebut berada. Permasalahan hukum dalam masyarakat ditemukan melalui pengamatan terhadap penerapan hukum di masyarakat (*law in action*). Bahwa hukum dimaknai sebagai sesuatu institusi sosial riil yang hidup dalam masyarakat, di dalamnya mengandung makna-makna simbolik masyarakat dalam berinteraksi. Perilaku yang muncul dalam interaksi tersebut kemudian ditangkap sebagai suatu fakta objektif untuk dikaji (Irianto, 2002:159). Sifatnya yang kualitatif dan kebutuhan terhadap fakta-fakta di lapangan, dilakukan teknik pengambilan data primer melalui *in-depth interview* terhadap Seksi Pencegahan dan Kesiapsiagaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah selaku pelaksana tugas dan fungsi di tahap prabencana. Selain dengan lembaga pemerintah, data dari masyarakat dan lembaga sosial masyarakat juga diperlukan untuk menguji keabsahan data yang didapat. Kajian ini juga turut memperhatikan data sekunder dari peraturan perundang-undangan yang berlaku, secara khusus pada Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

## **C. Hasil dan Pembahasan**

### **1. Hambatan Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Prabencana**

Fungsi prabencana yang dimiliki oleh pemerintah daerah diselenggarakan melalui Seksi Pencegahan dan Kesiapsiagaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Pandeglang. Pelaksanaannya didasarkan pada dua tahapan, yang pertama saat tidak terjadi bencana dan saat terdapat potensi terjadi bencana. Keduanya sama-sama memerlukan peran

pemerintah yang tercermin dalam pelaksanaan wewenang dan tanggung jawab untuk memenuhi hak masyarakat mendapatkan perlindungan dari ancaman bahaya serta mengakses upaya penanggulangan bencana yang diselenggarakan. Berdasarkan klasifikasi pembagian waktu tersebut, telah disusun program kerja yang menunjang peran pemerintah mulai dari perumusan kebijakan pada tahap prabencana melalui dokumen kajian risiko bencana dan dokumen rencana penanggulangan bencana, menjalin kerja sama dengan lembaga eksternal dan mengoordinasikan pelaksanaan penyelenggaraan tahap prabencana serta memantau, mengevaluasi, menganalisis pelaporan tentang penyelenggaraan tahap prabencana ini.

Tahap penyusunan dokumen kebijakan dan upaya pengembangan teknologi telah dilakukan oleh Seksi Pencegahan dan Kesiapsiagaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Pandeglang melalui pembuatan aplikasi SITANGGUH untuk membantu memudahkan tugasnya di masyarakat, selain itu upaya pendidikan dan pelatihan selain bagi aparat, juga dilakukan kepada anak-anak sekolah melalui kurikulum sadar bencana dalam masa tidak terjadi bencana. Sedangkan untuk membentuk kesiapsiagaan masyarakat dan sebagai upaya mitigasi bencana, dilakukan program seperti simulasi bencana, pembentukan Desa Tangguh Bencana (DESTANA), Keluarga Tangguh Bencana (KATANA), Sekolah Tangguh Bencana (STB) dan pelaksanaan kurikulum pendidikan Satuan Pendidikan Aman Bencana yang dilaksanakan sesuai dengan pedoman dari Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.

Keberadaan sekolah sebagai tempat pendidikan formal bagi anak memiliki pengaruh penting dalam membentuk ketahanan masyarakat sebagaimana tujuan yang akan disasar dalam desain prabencana. Berdasarkan pada data Badan Pusat Statistik Kabupaten Pandeglang, di tahun 2020 terdapat 1.156 sekolah di Kabupaten Pandeglang yang terdiri atas 865 sekolah dasar sederajat, 156 sekolah menengah pertama sederajat, 135 sekolah menengah atas sederajat. Penelitian yang dilakukan Arsi Widiandari di tahun 2021 terhadap edukasi mitigasi bencana di Jepang menunjukkan bahwa pada saat bencana gempa bumi dan tsunami di Prefektur Fukushima, SMP Kamaishi yang letaknya berada 500 meter dari garis pantai dan merupakan daerah rawan tsunami, pada saat peristiwa tersebut berhasil untuk mengevakuasi diri sebab para siswa mempraktikkan secara langsung pelajaran yang telah mereka latih selama bertahun-tahun (Widiandari, 2021:31) Edukasi kebencanaan termasuk di dalamnya kegiatan pelatihan rutin bertujuan untuk bertanggung jawab atas perlindungan diri sendiri dan tanggap saat ancaman bencana datang, sehingga anak-anak yang biasa diselamatkan menjadi penyelamat dan budaya ketahanan bencana dapat terus berlangsung hingga generasi muda.

Pendidikan kebencanaan dan pelatihan yang harus diselenggarakan oleh pemerintah daerah untuk semua sektor, baik pemerintah, swasta dan satuan pendidikan dalam peranannya tidak dapat dengan maksimal dilaksanakan. Anggaran menjadi instrumen penting dalam menjalankan ketentuan aturan yang telah ditetapkan. Kabupaten Pandeglang sebagai daerah yang berada pada tingkat kerawanan tinggi terhadap ancaman bencana tidak disertai dengan desain Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang memadai untuk menunjang peran tersebut. Di tahun anggaran 2020, Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Pandeglang sebagai yang ditugaskan oleh Peraturan Bupati Kabupaten Pandeglang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Rincian Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Pandeglang mendapatkan alokasi anggaran sebesar Rp60.135.682.081,00 yang digunakan untuk Anggaran Belanja Tidak Langsung membayar gaji pegawai sebesar Rp1.506.107.452,00 dan Anggaran Belanja Langsung kegiatan sebesar Rp58.629.574.629,00. guna menunjang perannya terhadap tugas dan fungsi yang dimiliki. Realisasinya, pada akhir tahun anggaran 2020, Anggaran Belanja Tidak Langsung membayar gaji pegawai terealisasi sebesar Rp1.304.054.888,00 dan untuk Anggaran Belanja Langsung kegiatan adalah sebagai berikut:

**Tabel 2.** Pelaksanaan Program dan Kegiatan Tahun Anggaran 2020 di Kabupaten Pandeglang

No	Urusan/Bidang Urusan Pemerintah Daerah dan Program/ Kegiatan	Indikator Kinerja Program/Kegiatan	Target Capaian Kinerja	Kebutuhan Dana/ Pagu Indikator
1	Program Layanan Dasar Perangkat Daerah.		100%	2.840.404.500
1.1	Pemeliharaan Barang Unit	Jumlah Barang yang dipelihara	2 jenis	700.000.000
1.2	Peningkatan Kapasitas Aparatur	Jumlah Peserta Peningkatan Kapa- sitas Aparatur	59 orang	28.200.000
1.3	Pengadaan Jasa Kantor	Jumlah Pengadaan jasa kantor	12 bulan	2.112.204.500
2	Program Pencegahan dini dan Penyeleng- garaan Penanggulan- garaan Bencana (Pra, Saat (Tanggap Darurat) dan Pascabencana) Bencana Kebakaran			55.789.170.129

No	Urusan/Bidang Urusan Pemerintah Daerah dan Program/Kegiatan	Indikator Kinerja Program/Kegiatan	Target Capaian Kinerja	Kebutuhan Dana/Pagu Indikator
2.1	Pelaksanaan Program FMSRB Lingkup BPBD	Jumlah Pencatatan Notaris Organisasi Kelompok Masyarakat Siaga Bencana (KMSB)	10 kelompok	50.000.000
2.2	Peningkatan Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana (Bantuan Dana Tsunami)	Jumlah Sarana dan Prasarana yang dibutuhkan	8 lokasi	49.550.000
2.3	Operasional Rehabilitasi dan Rekonstruksi Bencana Alam (Pra, saat, pascabencana)	Jumlah Lokasi pembangunan Huntap	4 kecamatan	249.587.500
2.4	Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pascabencana	Jumlah Huntap Jumlah jembatan Jumlah Jalan	706 Unit Huntap 1 buah (25x4m) 1 buah (780m x 4m)	55.240.032.629
2.5	Penanganan Covid 19 BPBD (DID) Tambahan	Jumlah Jasa Iklan	1 kegiatan	200.000.000
<b>JUMLAH</b>				<b>58.629.574.629</b>

Penyerapan anggaran kebencanaan yang telah disediakan secara umum telah dilaksanakan, namun belum secara maksimal dilakukan pada tahap prabencana yang meliputi upaya pencegahan dini, mitigasi dan membentuk kesiapsiagaan masyarakat. Pada indikator 2 dalam tabel terlihat bahwa dana sebesar Rp55.789.170.129 penyerapannya lebih banyak diperuntukkan pada rekonstruksi pembangunan hunian tetap pascabencana, sedangkan untuk kegiatan prabencana hanya ada kegiatan FMSRB atau *Flood Management in Selected River Basin* merupakan kegiatan pengelolaan banjir dengan tujuan untuk mengurangi kerusakan dan risiko akibat banjir dengan melakukan upaya peningkatan lahan di Daerah Aliran Sungai 3C (Cidanau, Ciujung dan Cidurian) melalui perbaikan terhadap pengelolaan lahan, mengurangi laju permukaan air dan mengendalikan erosi yang ditujukan untuk keberlangsungan para petani pada kawasan DAS 3C.

Pelaksanaan tahap prabencana yang didukung oleh anggaran yang memadai merupakan unsur utama yang dapat mendukung kinerja

pemerintah daerah melalui Badan Penanggulangan Bencana Daerah. Ketiadaan anggaran yang diproyeksikan untuk menunjang kegiatan tahap prabencana ini menjadi hambatan terbesar bagi pemerintah daerah bukan hanya untuk membangun infrastruktur dan fasilitas, tetapi berdampak pada sulitnya untuk memperbaharui kajian risiko dan dokumen pengurangan risiko bencana yang diamanatkan undang-undang karena membutuhkan dana cukup besar dan melibatkan tenaga ahli sesuai dengan bidangnya. Bukan hanya bagi internal pengembangan aparat dan kajian lembaga, anggaran yang diproyeksikan terlalu kecil dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah juga berimplikasi pada praktik menjalankan peran tersebut secara konkret di masyarakat. Pemerintah daerah membutuhkan dana yang tidak sedikit untuk membentuk kesiapsiagaan dan ketahanan masyarakat. Masyarakat yang memiliki hak untuk mendapatkan perlindungan tidak bisa secara penuh mengikuti kegiatan simulasi bencana ataupun sosialisasi dari pemerintah karena harus memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari dengan berladang dan pergi melaut. Keterbatasan anggaran ini juga dirasakan oleh masyarakat yang melalui inisiatifnya membentuk ketahanan wilayah tempat tinggalnya untuk melakukan program-program secara mandiri, walaupun mendapat bantuan dari lembaga non-pemerintah, keterbatasan anggaran ini berdampak pada minimnya fasilitas jalur evakuasi yang penting digunakan dalam upaya prabencana pada kegiatan simulasi bencana yang rutin dilakukan khususnya di sekolah yang berada dekat tepi pantai sehingga mengharuskan pemerintah untuk memenuhi kebutuhan sarana prasarana sekolah yang menunjang keamanan dan keselamatan warga sekolah.

Implikasi tidak langsung dari keterbatasan anggaran ini juga pada proses pembentukan regulasi di daerah. Tingkat kelas risiko dan kerawanan yang tinggi tidak disertai dengan keberadaan regulasi berupa peraturan daerah yang memadai di Kabupaten Pandeglang. Dibandingkan dengan Kabupaten Kulon Progo yang sama-sama berada pada tingkat kelas bahaya tinggi, keberadaan peraturan daerah terkait penyelenggaraan penanggulangan bencana ini dapat memuat rencana tata ruang beserta aturan mengenai sanksi, seperti dalam Pasal 100 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 8 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Bencana yang menyatakan bahwa masyarakat, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, badan usaha, dan pemerintah daerah dapat mengajukan gugatan terhadap pihak-pihak yang melakukan kegiatan yang menyebabkan kerugian untuk kepentingan keberlanjutan fungsi penanggulangan bencana. Kabupaten Pandeglang sejauh ini baru memiliki satu produk hukum pada tingkat kedaruratan saja, yaitu Peraturan Bupati Nomor 17 Tahun 2021 tentang Rencana Penanggulangan Kedaruratan Bencana di Kabupaten Pandeglang.

Keterbatasan anggaran bukan hanya menjadi satu satunya hambatan dalam melaksanakan peran prabencana. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa prabencana diperuntukkan juga untuk meningkatkan kesiapsiagaan dan ketahanan masyarakat saat bencana kemudian terjadi, maka penting bagi masyarakat untuk memiliki kesadaran terhadap bahaya di lingkungannya. Membentuk ketahanan masyarakat untuk mewujudkan kesiapsiagaan dan mengurangi dampak risiko bencana merupakan sebuah satu kesatuan terpadu yang tidak dapat dilepaskan. Minimnya kesadaran masyarakat ini dipengaruhi oleh beberapa faktor. Pertama, pola pikir masyarakat yang menganggap bahwa bencana merupakan sebuah peristiwa alam yang tidak terelakkan dan muncul pemikiran bahwa bencana dimaknai sebagai sebuah peringatan, kutukan atau cobaan, sehingga manusia tidak berhak dan tidak dapat mempersiapkan diri untuk menghadapinya. Kedua, tidak dilestarikannya nilai-nilai budaya luhur di lingkungan tempat tinggalnya. Budaya luhur dari nenek moyang yang merupakan kearifan lokal merupakan salah satu budaya yang patut dihormati eksistensinya dan dijaga keberadaannya oleh masyarakat sebagai cara untuk menjaga keseimbangan ekosistem lingkungan, seperti tradisi Ruwatan Laut dan Khaul Ngalembak yang dimiliki masyarakat Labuan dan Carita, Pandeglang. Tradisi tersebut secara praktis dapat membuat masyarakat paham dan dapat membaca kondisi lautan Selat Sunda yang menjadi sumber penghidupan mereka, selain itu secara preventif kearifan lokal dapat menjadi upaya mitigasi bagi masyarakat saat terjadi gelombang pasang, sehingga dengan memahami alam, masyarakat bisa membaca tanda-tanda alam terkait dengan akibat yang akan timbul (Wardah, dkk, 2020:115).

Berdasarkan wawancara dengan PATTIRO, kurangnya rasa kepemilikan masyarakat terhadap lingkungan sekitarnya menjadi salah satu faktor yang berpengaruh terhadap menciptakan kesiapsiagaan di masyarakat. Kesadaran dan rasa memiliki pada lingkungannya menjadi faktor kunci karena kesiapsiagaan pada prinsipnya ditujukan agar masyarakat lebih memahami bahaya di sekitar, memahami sistem peringatan dini, memiliki keterampilan untuk mengevaluasi situasi dengan cepat dan mengambil inisiatif tindakan, serta memiliki rencana antisipasi yang dipraktikkan dalam latihan berkala. Kabupaten Pandeglang memiliki tingkat kerawanan tinggi pada bencana hidrometeorologi, salah satunya banjir. Sebagai salah satu upaya paling sederhana yang bisa dilakukan masyarakat atas kesadaran dirinya sendiri ialah tetap membuang sampah di tempatnya, sehingga saat curah hujan meningkat dan volume air naik, tidak akan terjadi banjir, sedangkan untuk bencana lainnya seperti tsunami dan gempa bumi telah dipasang rambu-rambu yang menunjukkan jalur evakuasi, namun masyarakat kurang merawat dengan baik. Membangun

kesiapsiagaan pada masyarakat secara sederhana dapat dimulai pada lingkup masyarakat paling kecil terlebih dahulu, yaitu keluarga sebelum akhirnya pada tatanan pemerintahan.

Sebelum akhirnya lingkup desa atau kabupaten menghadapi bencana hanya menimbulkan korban jiwa yang sedikit, prinsip kesiapsiagaan haruslah terlebih dulu terbentuk dalam masyarakat melalui keluarga dan lingkungan sekitar. Akses terhadap informasi terpadu terkait bencana merupakan salah satu hal yang dapat dilakukan secara mandiri oleh masing-masing individu, tetapi melalui peran pemerintah daerah pada tahap prabencana yang bertujuan mewujudkan hak masyarakat untuk mendapatkan rasa aman dari ancaman bencana, maka aparat pelaksana perlu untuk pergi ke masyarakat yang melakukan pendekatan guna memberikan pemahaman terkait risiko bencana yang berpotensi terjadi. Rancangan program yang ditujukan untuk membentuk kesiapsiagaan masyarakat adalah melalui pembentukan Keluarga Tangguh Bencana (KATANA) dan Desa Tangguh Bencana (DESTANA), namun keterbatasan sumber daya manusia secara jumlah dan kemampuan menjadi satu faktor yang mempengaruhi terselenggaranya program ini secara merata. Heterogenitas masyarakat Kabupaten Pandeglang yang berasal dari beragam suku dan latar belakang tidak seimbang dengan jumlah personil yang dimiliki oleh pemerintah untuk menjangkau secara merata pada seluruh wilayah kerja, sehingga untuk menyiasatinya dibutuhkan dukungan berupa kerja sama dari Organisasi Perangkat Daerah lain sebagai tutor untuk melaksanakan program-program kerja di bidang prabencana bagi internal lembaga juga pada masyarakat, namun tidak hanya organisasi perangkat daerah, kerja sama yang dijalin dengan lembaga non-pemerintah dan masyarakat setempat juga menjadi penyokong untuk menjawab hambatan ini.

## **2. Kerja sama Pemerintah Daerah untuk Penguatan Peran pada Tahap Prabencana.**

Pandangan baru mengenai pengelolaan bencana dari pengelolaan tanggap darurat ke arah pengurangan risiko bencana yang telah dijadikan kesepakatan internasional melalui *Hygo Framework 2005-2015* kemudian diadopsi dalam *World Conference on Disaster Reduction* yang telah ditandatangani oleh 168 negara dan badan-badan multilateral mengandung lima prioritas, yaitu 1) meletakkan pengurangan risiko bencana sebagai prioritas nasional maupun daerah yang pelaksanaannya harus didukung oleh kelembagaan yang kuat, 2) mengidentifikasi, mengkaji dan memantau risiko bencana serta menerapkan sistem peringatan dini, 3) memanfaatkan pengetahuan, inovasi dan pendidikan untuk membangun kesadaran keselamatan diri dan ketahanan terhadap bencana pada semua

tingkat masyarakat, 4) mengurangi faktor-faktor penyebab risiko bencana, dan 5) memperkuat kesiapsiagaan menghadapi bencana pada semua tingkatan masyarakat agar respons yang dilakukan lebih efektif. Perubahan paradigma tersebut menuntut pemerintah untuk memiliki kelembagaan yang kuat agar ide pengurangan risiko bencana melalui manajemen bencana dapat terwujud, namun hambatan anggaran yang berpengaruh ke berbagai sektor pelaksanaan peran prabencana bagi pemerintah daerah perlu menjalin kerja sama dengan pihak eksternal, termasuk salah satunya dengan daerah yang lainnya. Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Tahun 2020, Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Pandeglang menyebutkan bahwa capaian kinerja selama satu tahun yang telah dilaksanakan masih jauh dari sasaran yang hendak dicapai karena keterbatasan sarana prasarana, personil dan bantuan dari pemerintah provinsi maupun pemerintah pusat.

Eade dalam teorinya mengenai penguatan kelembagaan menyebutkan bahwa terdapat 5 (lima) indikator penting, yaitu dimensi organisasi yang berkaitan dengan tatanan struktural dalam menyelenggarakan tugas dan fungsi, dimensi sumber daya manusia yang perlu untuk dikembangkan secara kualitas maupun kuantitasnya dalam menjalankan peran, dimensi keuangan yang mempengaruhi keberlangsungan organisasi melalui alokasi anggaran guna mencapai tujuan dan sasaran dari organisasi, dimensi infrastruktur berkaitan dengan ketersediaan sarana prasarana dalam menjalankan fungsi, serta dimensi kerja sama yang dilakukan baik dalam bentuk kerja sama maupun koordinasi dengan pihak eksternal dari organisasi. Dimensi kerja sama dalam penguatan kelembagaan difungsikan untuk menunjang peran yang dimiliki oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Pandeglang pada tatanan implementasi prabencana yang memadai untuk masyarakat.

Pemerintah Daerah sebagaimana tertuang dalam Pasal 8 dan Pasal 9 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana memiliki tanggung jawab dan wewenang dalam upaya penanggulangan bencana sejalan dengan pandangan *United Nations International Strategy for Disaster Reduction* (UNISDR) di tahun 2010 bahwa “*local governments can play a key role in implementing disaster risk reduction as they are rooted at the local level where disasters happen and can contribute to disaster risk reduction in numerous ways.*” (Malalgoda, 2010:16). Pemerintah daerah diposisikan sebagai pemimpin tertinggi daerah dalam penanganan bencana untuk melibatkan dan mengoordinasikan kepada para pemangku kepentingan yang terlibat dalam upaya pengurangan risiko bencana. Oleh karena itu, pemerintah daerah dituntut untuk memperkuat

kapasitas kelembagaannya agar dapat terlibat secara efektif dalam tindakan praktis pengurangan risiko bencana guna menghindari atau membatasi dampak buruk bencana bagi masyarakat di wilayahnya.

Fungsi Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Pandeglang pada saat tahap prabencana yang bersifat koordinasi dan pelaksana memerlukan dimensi kerja sama ini untuk menunjang perannya. Dimensi kerja sama merupakan faktor pendukung penguatan kelembagaan yang tidak hanya berpengaruh pada internal organisasi saja, tetapi juga dorongan untuk berkembang guna memenuhi hak-hak masyarakat. Integrasi antar-organisasi menunjang upaya kesiapsiagaan dalam tahap prabencana, seperti misalnya dengan Dinas Pengendalian Penduduk, Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Pandeglang sebagai organisasi yang paham dan memiliki fungsi perlindungan bagi perempuan dan anak agar saat bencana terjadi kaum perempuan dan anak yang termasuk dalam kategori masyarakat rentan perlu didampingi secara khusus oleh lembaga yang bekerja pada ranah tersebut untuk menunjukkan upaya antisipatif bagi mereka pada tahap prabencana ini. Tidak hanya terbatas pada integrasi antar organisasi perangkat daerah saja, tetapi juga turut menjalin hubungan dengan pihak eksternal yang ditujukan untuk menunjang upaya penguatan pemerintah daerah dan membantu mengatasi masalah yang dihadapi. Kebutuhan akan penguatan peran pemerintah daerah yang juga turut mempertimbangkan keterlibatan pihak eksternal seperti lembaga non-profit, bantuan internasional dan jalinan kerja sama dengan pemerintah daerah lain. Desain prabencana yang ditujukan untuk pengurangan risiko bencana membutuhkan kolaborasi dari berbagai pihak karena sifat bencana yang menjadi isu multi-sektor memerlukan bantuan banyak pihak bagi pemerintah daerah untuk menjalankan perannya.

Keberadaan dukungan *Non-Governmental Organization* (NGO's) memiliki peranan yang cukup penting dalam membantu pemerintah daerah. Lembaga non-pemerintah merupakan responden awal dalam desain pengurangan risiko bencana yang salah satu perannya terlihat dalam upaya pembuatan kebijakan pengurangan risiko bencana. Lassa (2018) berpendapat "*in the developing world, the capacity of local politicians is often limited. Policy drafting often relies on expert knowledge. However, expert knowledge is often top-down and distanced from a rights-based paradigm. Therefore, NGOs clearly have a vested interest in ensuring more inclusive policy documents.*" Berdasarkan wawancara yang telah dilakukan, salah satu kebijakan terhadap penanggulangan bencana yang diterbitkan oleh pemerintah daerah, yaitu Peraturan Bupati Pandeglang Nomor 17 Tahun 2021 tentang rencana Penanggulangan Kedaruratan Bencana di Kabupaten Pandeglang merupakan inisiasi dari lembaga non-

pemerintah melalui Forum Pengurangan risiko bencana. Keberadaan lembaga non-pemerintah juga memberikan dukungan berdasarkan analisa pada wilayah kerjanya terhadap kebutuhan masyarakat untuk pengurangan risiko bencana termasuk misalnya menyelenggarakan kegiatan mitigasi yang tidak dapat dijangkau oleh pemerintah daerah karena keterbatasannya.

Selain lembaga non-pemerintah, Pasal 9 Huruf C Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana menjabarkan bahwa salah satu kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana ialah pelaksanaan kebijakan kerja sama dalam penanggulangan bencana dengan provinsi dan/atau kabupaten/kota lainnya. *Intergovernmental* dalam kajian yang dilakukan oleh Mc, Entire et.al, Delores N. Kory berjudul *Coordinating Intergovernmental Policies on Emergency Management in a Multi-Centered Metropolis* dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa manajemen bencana yang merupakan rangkaian upaya dalam rangka usaha pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan, tanggap darurat dan pemulihan pascabencana membutuhkan koordinasi yang baik antara organisasi publik dan organisasi privat di semua level pemerintahan (Widodo, 2014:63). Kerja sama dengan daerah lain sebagai faktor eksternal penunjang penguatan peran pemerintah setempat dalam lingkup prabencana juga ditujukan untuk pembangunan dan pemanfaatan sumber daya antardaerah sehingga dapat mengurangi kesenjangan antardaerah, mengatasi konflik, meningkatkan pemenuhan pelayanan, memberdayakan peran masyarakat dan meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyerapan sumber daya alam sehingga pembangunan yang serasi, seimbang dan sesuai kedudukan dapat terwujud dalam sebuah manajemen terpadu yang berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi dan keanekaragaman potensi masing-masing wilayah (Ma'ruf, 2016:51). Kerja sama antardaerah dalam kerangka prabencana ini juga dapat membantu daerah untuk mengidentifikasi lebih awal kebutuhan logistik dan skema distribusinya bila dikemudian hari bencana terjadi.

Keberadaan hubungan antardaerah dalam kerangka kerja sama guna penguatan prabencana ini merupakan sebuah upaya yang baik untuk mengatasi keterbatasan yang dirasakan suatu daerah. Bahwa kerja sama antarpemerintah daerah dapat meningkatkan sumber daya, pengetahuan, dan akan menghasilkan tingkat pembelajaran yang lebih tinggi antar organisasi yang terlibat dan akan menghasilkan suatu kebijakan bersama untuk mengatasi bencana yang dihadapi bersama-sama karena ancaman bencana bisa saja tidak hanya terjadi pada satu daerah saja, tetapi pada daerah lain yang berada di dekat titik tersebut, seperti Tsunami Selat Sunda yang menimbulkan kerusakan di lima titik pada wilayah yang berbeda juga sudah dapat diidentifikasi sejak awal pada tahapan prabencana.

#### **D. Kesimpulan**

Daerah sebagai aktor kunci penyelenggaraan upaya prabencana di daerah masih memiliki banyak hambatan dalam menjalankan perannya. Hambatan yang paling dirasakan ialah keterbatasan anggaran yang penyerapannya belum ditujukan untuk kegiatan prabencana. Masalah anggaran ini juga turut mempengaruhi lembaga dalam meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang dimiliki. Prabencana yang ditujukan sebagai upaya preventif dalam pengurangan risiko bencana juga tidak dapat mencapai pembentukan kesiapsiagaan masyarakat menghadapi bencana bila tidak disertai dengan kesadaran dari internal masyarakat. Faktor lain yang turut mempengaruhi kesiapsiagaan masyarakat ialah keterbatasan jumlah personil untuk menysasar seluruh daerah, sehingga sosialisasi program-program prabencana menjadi tidak merata di seluruh wilayah.

Hambatan-hambatan yang dirasakan oleh daerah dapat dibantu oleh pihak lainnya melalui hubungan kerja sama. Pasal 9 Huruf C Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana telah mengatur bahwa daerah memiliki kewenangan untuk menjalin hubungan kerja sama dengan provinsi dan/atau kabupaten lainnya yang diharapkan dapat membantu membangun daerahnya terutama dalam upaya prabencana dengan berbagi pengalaman dalam pengelolaan bencana dan bertukar gagasan untuk mengatasi konflik dalam upaya prabencana di daerahnya. Tidak hanya daerah, keberadaan lembaga non-pemerintah dalam kerangka kerja sama juga perlu dilakukan untuk membantu daerah mengatasi keterbatasan anggaran dan personil dalam menjalankan perannya. Sehingga, kerja sama yang dijalin daerah tidak hanya terbatas pada integrasi antarorganisasi perangkat daerah saja, tetapi juga melibatkan pihak eksternal dari pemerintah daerah lain maupun lembaga non-pemerintah untuk menunjang perannya untuk mewujudkan pemenuhan hak-hak masyarakat melalui peran pemerintah daerah yang lebih optimal, kompeten, dan terampil untuk mewujudkan pengurangan risiko bencana yang dicita-citakan.

#### **E. Saran**

Daerah harus lebih berkomitmen untuk menjalin kerja sama dengan daerah lain ataupun pihak lembaga non-pemerintah secara berkala untuk saling belajar dan mempersiapkan daerahnya menghadapi ancaman bencana, misalnya saat penyelenggaraan simulasi bencana secara berkala di desa-desa, lembaga non-pemerintah ataupun daerah lain dapat turut menyediakan tutor untuk membantu personil Badan Penanggulangan Bencana Daerah. Pemerintah Daerah juga dapat menghimpun daerah lain dan lembaga non-pemerintah untuk mendukung perannya dalam sebuah *learning forum* untuk berdiskusi upaya-upaya yang dapat dilakukan mengatasi persoalan yang dihadapi di lapangan dan saling

bertukar gagasan mengenai kebutuhan masyarakat yang dapat dirumuskan dalam kesepakatan bersama.

### Daftar Pustaka

- Eade, D. (1997). *Capacity Building: An Approach To People-Centered Development*. United Kingdom: Oxfam Library.
- Irianto, S. (2002). Metode Penelitian Kualitatif dalam Metodologi Penelitian Ilmu Hukum. *Jurnal Hukum dan Pembangunan Volume 32, No. 2*. Retrived from <http://jhp.ui.ac.id/index.php/home/article/view/1339>
- Lassa, J. A. (2018). Roles of Non-Government Organizations in Disaster Risk Reduction. *Articles on Oxford Research Encyclopedia of Natural Hazzard Science*. Retrieved from <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780199389407.013.45>
- Ma'ruf, M. F. & Isbandono, P. (2016). Urgensi Kerjasama Antardaerah (Intergovernmental) dalam Penanganan Bencana Alam di Daerah. *Journal of Public Sector Innovation Volume 1, No. 1, November Tahun 2016*. Retrieved from <https://journal.unesa.ac.id/index.php/jpsi/article/view/2244>
- Malalgoda, C., Pathirage, C. & Amaratunga, D. (2010). Role of Local Governments in Disaster Risk Reduction. *Cobra 2010 the Construction, Building and Real Estate Research Conference of the Royal Institution of Chartered Surveyors*. Retrieved from <https://www.researchgate.net/publication/46212903>
- Rickett, D. (2002.) Capacity Building: Growing Healthy Roots in Mission Organization. *Evangelical Missions Quarterly Volume 38, No. 3*. Retrieved from <https://missionexus.org/capacity-building-growing-healthy-roots-in-mission-organization/>
- Wardah, E. S, dkk. (2020). *Penanaman Nilai-Nilai Budaya Berbasis Kearifan Lokal dalam Mitigasi Bencana di Daerah Bencana di Pandeglang (Kecamatan Carita dan Labuan Kabupaten Pandeglang)*. Banten: Media Madani.
- Widiandari, A. (2021). Penanaman Edukasi Mitigasi Bencana pada Masyarakat Jepang. *Kiryoku: Jurnal Studi Kejepangan, Volume 5, No 1, 2021*. Retrieved from <http://ejournal.undip.ac.id/index.php/kiryoku>
- Widodo, A. S. & Waskita, J. (2014). Manajemen Risiko Bencana Melalui Kerjasama antardaerah (Studi tentang Manajemen Risiko Bencana Gunung Slamet). *Jurnal Permana Volume VI, No. 1*. Retrieved from <http://e-journal.upstegal.ac.id/index.php/per/article/view/627>