

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Manajemen bencana (*disaster management*) merupakan serangkaian tindakan yang dilakukan sebagai upaya preventif, mitigasi, kesiapsiagaan, tanggap darurat, dan pemulihan baik sebelum, saat, maupun setelah terjadinya bencana (Fintani, 2014). Dalam kurun waktu 10 (sepuluh) tahun terakhir beragam bencana terjadi di Indonesia. Bencana tersebut tidak hanya disebabkan oleh faktor alam saja, tetapi juga faktor non alam lainnya. Akibat terjadinya bencana tersebut tentunya timbul kerugian baik nyawa maupun harta benda lainnya. Lebih lanjut terjadinya bencana turut menimbulkan kerusakan bagi infrastruktur sehingga berdampak pada terhambatnya pembangunan nasional.

Banyak orang mungkin mengira bahwa bencana hanya bisa ditimbulkan dari reaksi atau fenomena alam saja karena hal tersebut yang paling sering terjadi, namun pada kenyataannya bencana juga dapat terjadi dari faktor nonalam. Bencana nonalam merupakan suatu bencana yang terjadi bukan dikarenakan faktor alam melainkan faktor non alam lainnya berkaitan dengan ulah manusia (UU No. 24 Tahun 2007 ayat 3 pasal 1 Tentang Penanggulangan Bencana). Dunia bukan pertama kalinya diserang oleh bencana nonalam, tercatat sudah 3 kali bencana nonalam terbesar di dunia yang di kategorikan sebagai pandemi paling mematikan yaitu *Black death*, Kolera, Flu Spanyol. Baru-baru ini muncul pandemi yang belum pernah ada sebelumnya yaitu *Coronavirus Disease 2019* yang selanjutnya disebut sebagai Covid-19, pandemi ini telah diidentifikasi bahwa

muncul pertama di pasar hewan wuhan china pada tahun 2019. Akhirnya pada 11 Maret 2020 *World Health Organization* (WHO), menetapkan wabah Covid-19 atau virus corona (SARS CoV-2) menjadi pandemi global (Kompas.com 2020).

Pandemi Covid-19 ini sangat mempengaruhi semua aspek kehidupan, sehingga kita tidak bisa berperilaku normal lagi seperti biasanya karena adanya batasan-batasan demi mematuhi protokol kesehatan. Selain itu, salah satu sektor yang paling terdampak dengan adanya pandemi Covid-19 yaitu dalam sektor tata kelola pemerintahan, Hal tersebut mengakibatkan proses perencanaan kebijakan oleh pemerintah harus mengalami realokasi, peralihan atau *re-focussing*. COVID-19 merupakan penyakit jenis baru yang belum pernah diidentifikasi sebelumnya pada manusia. Virus penyebab Covid-19 ini dinamakan Sars-CoV-2 (IFSW, 2020). Salah satu pemerintah daerah yang melakukan proses peralihan kebijakan adalah pemerintah Kabupaten Pematang Jaya yang melakukan *re-focussing* dana APBD tahun anggaran 2020 yang ditetapkan melalui Peraturan Bupati Nomor 75 Tahun 2020. Pandemi covid-19 telah memberikan dampak yang signifikan terhadap pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan dalam suatu penyelenggaraan pemerintahan memiliki peran yang sangat krusial, dikarenakan peran anggaran dianalogikan sebagai urat nadi dalam proses pelaksanaan program yang akan diimplementasikan dimasa sekarang maupun dimasa yang akan datang (Mardiasmo, 2009: 14). Anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) memiliki peran yang sangat penting dalam proses penanggulangan bencana pandemi covid-19 terutama ditingkat daerah. Adanya sekala prioritas

secara mendesak dengan datangnya pandemi yang mengharuskan pemerintah melakukan realokasi dana APBD.

Dengan demikian, konsen realokasi APBD tersebut ditujukan sebagai upaya untuk melakukan penanggulangan bencana pandemi covid-19. Presiden Jokowi menetapkan pandemi Covid-19 diklasifikasikan sebagai bencana nonalam yang ditetapkan melalui Keputusan Presiden (Keppres) Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Nonalam Penyebaran *CORONA VIRUS DISEASE* 2019 (COVID-19) Sebagai Bencana Nasional. Sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya bahwa salah satu bencana dalam kategori bencana nonalam adalah adanya wabah penyakit. Tanpa disadari bahwa dampak bencana alam maupun bencana nonalam sama-sama menimbulkan pengaruh terhadap segala lini kehidupan manusia.

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik tentu diperlukan dukungan secara finansial yang mana dalam pemerintahan Indonesia dikenal dengan anggaran pendapatan dan belanja. Di tingkat daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota digunakan nomenklatur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). APBD disusun bersama oleh kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Usulan APBD diajukan oleh kepala daerah untuk dibahas dan disetujui bersama DPRD (Ekawarna, Sam, Rahayu, 2009).

Pelaksanaan UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan UU No 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Melalui pemberlakuan kedua undang-undang tersebut, daerah diberikan kemampuan untuk memanfaatkan potensi yang ada di daerahnya

sebagai sarana meningkatkan kekayaan daerah (Ronald, Sarmiyatiningsih, 2010). Meskipun demikian dalam melaksanakan fungsi pemerintahan, daerah tetap dibantu dengan sumber pembiayaan dari pusat. Hal tersebut dikarenakan apabila sumber kekayaan daerah hanya didasarkan pada penerimaan asli daerah maka tentu akan terjadi ketimpangan antara daerah satu dengan lainnya. Ketimpangan tersebut muncul karena potensi daerah satu dengan lainnya.

APBD juga pada dasarnya memiliki tantangan yang berat baik pada posisi penerimaan maupun pengeluaran, dan pembiayaan anggaran. Penggunaan APBD diperuntukkan guna menjadi pondasi penyelenggaraan perekonomian di daerah. Secara khusus APBD ditujukan guna pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat, penyediaan lapangan pekerjaan, dan subsidi untuk beberapa komoditas pokok. Tentunya dalam hal ini APBD memegang peran vital tidak hanya bagi keberlangsungan pemerintahan, tetapi juga bagi penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat. Salah satunya sebagaimana diamanatkan oleh undang-undang adalah pengalokasikan dana guna penanggulangan bencana alam yang diambil dari APBD.

Pandemi Covid-19 telah memaksa seluruh pemerintahan daerah untuk melakukan realokasi anggaran daerahnya dalam waktu yang singkat, dilansir dari lembaga pers Puskapik bahwa pada bulan Maret telah diadakan rapat paripurna yang dipimpin langsung oleh ketua DPRD dalam rangka mengalokasikan dana APBD Kabupaten Pematang Jaya sebagai bentuk penanganan pandemi covid-19. Rapat tersebut dihadiri juga oleh OPD yang bersangkutan sebagai pelaksana program. Melalui rapat tersebut lembaga eksekutif dan legislatif sepakat sepakat merelokasi

dana APBD sebesar Rp 18.314.828.000, dana tersebut bersumber dari APBD Pemalang 2020. Implikasi dari realokasi tersebut yakni adanya pemotongan anggaran terhadap kegiatan tertentu. Anggaran sebesar itu nantinya untuk upaya maksimal pencegahan dan penanganan virus covid-19 di Pemalang seperti pengadaan alat kesehatan (alkes), dan alat pelindung diri (APD). Selain itu, Pemerintah Kabupaten Pemalang akan tetap mengalokasikan bantuan sosial untuk masyarakat miskin guna meningkatkan stimulus perekonomian. Dalam hal ini ketua DPRD menegaskan bahwa mengingat kondisi yang seperti sekarang tidak perlu menunggu APBD perubahan, hanya butuh relokasi.

Proses penanggulangan bencana daerah sendiri dilakukan oleh BPBD (Badan Penanggulangan Bencana Daerah) hal tersebut telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana. Pada masa sekarang penanggulangan bencana telah mengalami perubahan paradigma dalam proses manajemennya, yang sedari dulu hanya berproses pada sistem yang responsif akan tetapi sekarang tidak hanya responsif saja tetapi juga melihat sikap preventif, sehingga dalam proses penanganan risiko dapat lebih diminimalisir (Faturahman, 2018:34). Selain itu, dalam skala nasional sendiri memiliki lembaga yang bertanggung jawab dalam penanggulangan bencana yaitu BNPB (Badan Nasional Penanggulangan Bencana). Melalui proses implementasi penanggulangan tersebut pemerintah pusat dan pemerintah daerah memiliki tanggung jawab masing-masing yaitu melalui penerbitan Peraturan Badan Nasional Penanggulangan Bencana Republik Indonesia

Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD).

Pembentukan BPBD Kabupaten Pematang Jaya merupakan upaya Pemerintah Daerah Kabupaten Pematang Jaya untuk menyiapkan mitigasi bencana secara terstruktur dan sistematis. Secara khusus keberadaan BPBD bertujuan untuk untuk melaksanakan penanggulangan pasca bencana (Ramadhan & Matondang, 2016). Adanya manajemen bencana semata-mata untuk meminimalisasi dampak apabila terjadinya suatu bencana baik alam maupun nonalam. Menurut (Deby dkk, 2019) keberadaan BPBD memegang peran strategis dalam manajemen bencana di tingkat kabupaten/kota.

Sebagai penegas dari penelitian ini, peneliti telah melakukan studi literatur yang bisa diambil kesimpulan bahwasannya telah banyak penelitian yang membahas tentang manajemen bencana namun hanya sebatas membahas tentang bagaimana strategi BPBD (Badan Penanggulangan Bencana Daerah) dalam menghadapi bencana, terutama bencana alam karena mengingat Indonesia sebagai negara yang rawan bencana alam. Akan tetapi masih sedikit yang membahas tentang bencana nonalam dan membahas lebih spesifik tentang proses penggunaan anggaran penanggulangan bencana dari proses implementasi anggarannya yaitu APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah). Kajian-kajian dapat dilihat melalui penelitian yang dilakukan Farichatun Nisa (2014) yang membahas tentang manajemen penanggulangan bencana alam seperti bencana banjir, puting beliung dan tanah longsor di Kabupaten Jombang. Gunawan Pratama (2017), Ulvi Istiqomah (2019), Budi Hasanah (2019), Rangga Larama (2020), Ayu Anggita

Sari, Alifa Asta Sabilla dan Diana Hertati (2020), Dio Mahardika (2020), dan Risma Nur Atika (2020). Oleh karena itu penelitian ini dilakukan dalam rangka melengkapi kajian dari penelitian sebelumnya yang sekaligus menjadi pengembang studi ilmiah dalam perspektif pendekatan manajemen bencana.

Berdasarkan uraian diatas dapat dijelaskan bahwasannya peran BPBD dalam keberlangsungan penanggulangan bencana di daerah, oleh karena itu menjadi topik ini sudah seharusnya sangat menarik untuk diteliti. Utamanya dalam kondisi pandemi Covid-19 yang bertujuan digunakan untuk menunjang proses keberlangsungan manajemen bencana, yang selajutnya dijabarkan dan diimplementasikan dalam bentuk program pencegahan dan penekanan angka penyebaran virus demi menyelamatkan segenap masyarakat Indonesia. Namun untuk lebih mengerucutkan topik pembahasan lebih jelasnya penelitian ini akan membahas tentang **Implementasi Realokasi Dana APBD Dalam Manajemen Bencana Covid-19 : Studi Kasus Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Pematang**.

1.2 Rumusan Masalah

Bagaimana implementasi kebijakan tentang praktik penanggulangan bencana nonalam Covid-19 yang dilakukan oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Pematang?

1.3 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah yang telah dirumuskan diatas, maka penelitian ini memiliki tujuan fokus utama yakni :

1. Untuk mengetahui Implementasi kebijakan penanggulangan bencana nonalam Covid-19 yang diaktualisasikan oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Pemalang.
2. Untuk mengidentifikasi pelaksanaan manajemen bencana covid-19 yang dilakukan oleh BPBD Kabupaten Pemalang sebagai lembaga penanggulangan bencana pada tingkat daerah.
3. Untuk memperjelas tentang penanggulangan bencana nonalam Covid-19 yang lebih khususnya dilaksanakan oleh instansi BPBD Kabupaten Pemalang.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang terdapat dari penelitian ini adalah kita dapat menambah pengetahuan dan wawasan tentang bagaimana proses implementasi kebijakan praktik penanggulangan bencana nonalam covid-19 yang dilakukan oleh BPBD Kabupaten Pemalang. Selain itu, manfaat lain yang kita peroleh baik secara teoritis maupun praktis antara lain :

1.4.1 Manfaat Teoritis

1. Untuk memberikan sumbangsih dalam khasanah ilmu pengetahuan yang berkaitan tentang pendaya tepat guna implementasi kebijakan praktik penanggulangan bencana nonalm Covid-19 yang dilakukan oleh BPBD Kabupaten Pemalang.
2. Sebagai sarana pengembang kajian tentang manajemen bencana terutama dalam penanggulangan bencana non alam yang notabennya belum banyak.
3. Ikut memberikan tantang gagasan pemikiran kepada para akademisi Departemen Politik dan Ilmu Pemerintahan dan lebih khususnya

pemerintah Kabupaten Pematang Jaya itu sendiri dalam lingkup manajemen bencana, yang bertujuan dalam rangka pengembangan konsep manajemen bencana efektif dan efisien.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Hasil penelitian diharapkan menjadi masukan dalam penerapan implementasi kebijakan dalam manajemen bencana, dan menjadi rujukan pemerintah dalam mengembangkan konsep manajemen bencana yang dilakukan oleh BPBD sebagai OPD (Organisasi Perangkat Daerah) yang berperan langsung di garda terdepan dalam proses penanggulangan bencana alam maupun nonalam di tingkat daerah.
2. Hasil penelitian ini memberikan masukan dan solusi kepada Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Pematang Jaya untuk dapat terus meningkatkan proses aktualisasinya dalam penanggulangan bencana alam maupun nonalam.
3. Menjadi bahan refleksi baik antara masyarakat umum maupun instansi lembaga pemerintah yang khususnya BPBD untuk saling bersinergi dan saling bekerjasama demi mewujudkan perubahan yang semakin membaik. Terutama dalam perkembangan konsep manajemen bencana di wilayah Kabupaten Pematang Jaya.

1.5 Kerangka Teori

1.5.1 Implementasi Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan produk instrumen pemerintah yang tidak hanya mencakup *governmnet* saja sebagai suatu organisasi, namun mencakup *governance* sebagai bentuk tata kelola atau pengelolaan sumberdaya publik. Menurut Iskandar dalam (Herdiana, 2018: 17) dijelaskan bahwasannya kebijakan publik merupakan serangkaian tindakan baik secara aktif maupun pasif oleh pemangku kepentingan dalam rangka menyelesaikan problematika yang dihadapi. Sejalan dengan penjelasan diatas Anderson dalam (Tahir, 2014) mengemukakan pendapatnya bahwa kebijakan publik sebagai tindakan oleh seseorang untuk menyelesaikan masalah. Senyampang dengan hal tersebut Andrson membagi kebijakan publik dalam 2 (dua) aspek yakni aspek substantif dan prosedural. Kebijakan publik secara substantif berkaitan dengan tindakan yang akan dilakukan oleh pemerintah, sedangkan secara prosedural berkaitan dengan subjek yang memiliki legitimasi untuk menetapkan kebijakan publik tersebut. Secara sederhana kebijakan publik diartikan sebagai suatu kebijakan yang diambil oleh pemerintah sebagai badan untuk memecahkan permasalahan publik guna mencapai kesejahteraan sosial.

Pasca kebijakan publik dirumuskan oleh pemerintah tahap berikutnya adalah pengimplementasian atau pelaksanaannya. Tahap implementasi menekankan pada suatu proses pelaksanaan kebijakan di lapangan. Tanpa adanya tahap implemnetasi, kebijakan yang telah dirumuskan dan ditetapkan sejauh sebelumnya akan tidak berguna. Tahap implementasi kebijakan publik diposisikan sebagai hal yang esensial dalam proses pembentukan kebijakan public (Ramdhani, 2017: 4). Dapat disimpulkan bahwa proses implementasi kebijakan publik adalah

aktivitas atau kegiatan lebih lanjut dari proses perumusan dan penetapan, melalui pelaksana aktor individu ataupun kelompok pemerintah yang berorientasikan kepada tujuan-tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya dalam kesepakatan bersama.

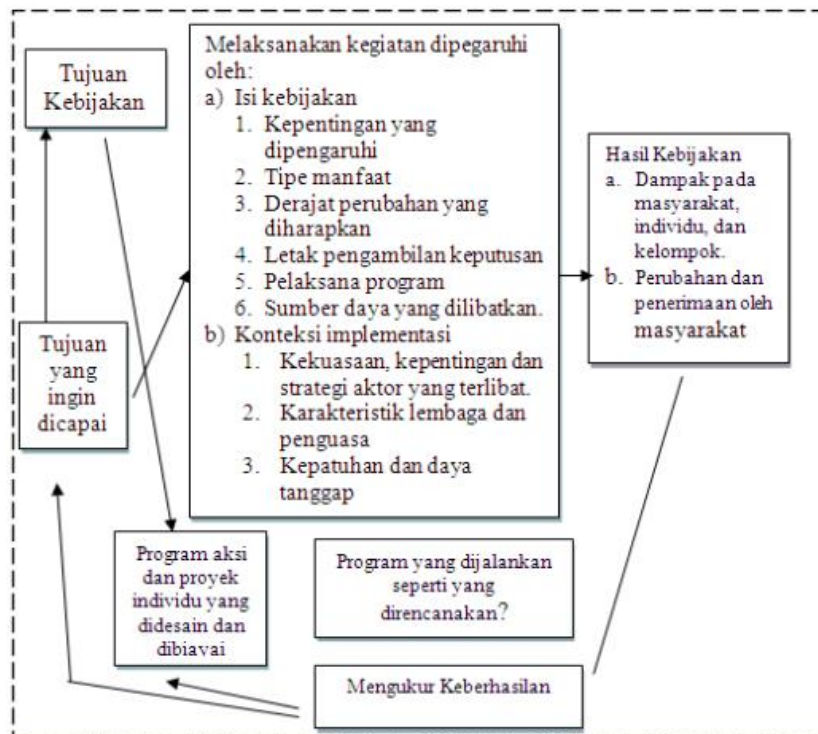
Selain definisi semacam itu, implementasi kebijakan dapat pula dianggap suatu proses, keluaran (*output*) dan hasil akhir (*outcome*). Model konseptual terhadap proses implementasi terus dikembangkan didalam berbagai area, dengan tujuan terus mengeksplorasi pendekatan yang paling proporsional untuk diterapkan. Namun untuk saat ini ada dua pendekatan yang paling sering digunakan oleh para ahli yaitu pendekatan *top-down* dan pendekatan *bottom-up* (Akib, 2010: 2). *Top-down* adalah pendekatan dalam studi implementasi yang melihat pada jalur hirarkis dan kronologis, lalu menilai sejauh mana ketepatan tujuan dan sasaran yang dihasilkan oleh pusat dalam proses implementasi kebijakan tersebut. Sedangkan *Bottom-up* hadir sebagai tandingan dari pendekatan *Top-down*, yang dimana peran sentral ditunjukkan langsung melalui organisasi/aparatur tingkat bawah (lapangan) sebagai pembentuk kebijakan yang langsung melakukan implementasi (Fathurahman, 2018: 128). Kedua pendekatan tersebut masih relevan dijadikan sebagai dasar kajian implementasi kebijakan publik.

Dalam proses kegiatan implementasi kebijakan terdapat beberapa variabel yang akan mempengaruhi pelaksanaan kegiatan atau kebijakan dan berimplikasi kepada tingkat keberhasilannya. Implementasi kebijakan publik dipengaruhi oleh banyak variabel salah satunya sebagaimana dikemukakan oleh Grindle. Ia

menjelaskan setidaknya dalam proses implementasi mencakup dua variabel utama yaitu variabel *policy content* dan *policy context* (Kasmad, 2018).

Grindle (dalam Santoso, 2010: 126) mengemukakan bahwa secara teoritis dalam implementasi kebijakan publik di dalamnya terdapat 2 (dua) sisi yakni sisi politik dan administrasi. Grindle menyatakan bahwa implementasi kebijakan (*policy context*) bergantung pada materi muatan (*policy content*) dari kebijakan itu sendiri. Oleh karenanya, suatu kebijakan publik dapat diimplementasikan dengan baik apabila materi muatan yang terkandung telah siap secara administrasi dan didukung oleh aspek lainnya seperti keuangan untuk mencapai tujuan dari kebijakan tersebut.

Policy content ditetapkan dengan terlebih dahulu melalui mekanisme *policy making*. Dalam *policy making* telah ditentukan mengenai implikasi dari kebijakan yang ditetapkan, *addressat* dari kebijakan, serta pihak pelaksana dari kebijakan tersebut. (Santoso, 2010: 127). Di sisi lain *policy context* memberikan gambaran mengenai *locus* dari implementasi kebijakan tersebut. Grindel menyusun elemen-elemen dari *policy context* ini meliputi: Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, Karakteristik lembaga dan penguasa, Kepatuhan serta daya tanggap pelaksana (Tahir, 2014: 74). Model tersebut dapat digambarkan melalui bagan dibawah ini:



Gambar 1.1 Model Impementasi Kebijakan Merilee S. Grindle

Sumber: Arifin Tahir (2014) Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Sub-variabel yang telah dijelaskan di atas yang ada dalam variabel *policy content* menjadi faktor yang menentukan ketika implementasi kebijakan terjadi dalam konteks atau sektor sosial, politik dan ekonomi tertentu. Sehingga di dalam proses dan analisis implementasi kebijakan publik, variabel konteks sudah seharusnya ikut menjadi variabel yang sangat penting untuk diperhitungkan (Santoso, 2010: 127). Seperti misalnya, ketika melakukan upaya administratif yang dilakukan oleh implementor dalam proses implementasi kebijakan, mau tidak mau, suka atau tidak suka, harus berinteraksi secara langsung dengan aktor lain di kebijakan tersebut. Secara tidak langsung hal tersebut mengatakan tentang sumbangsih aktor lainpun ikut menentukan kinerja hasil dari kebijakan yang diimplementasikan.

1.5.2 Manajemen Bencana

Manajemen bencana merupakan serangkaian upaya secara sistematis, berkesinambungan, dan dinamis dalam rangka kesiapsiagaan sekaligus mitigasi bencana baik sebelum, saat, maupun pasca terjadinya bencana (UU No. 24 Tahun 2007). Manajemen bencana dapat juga diartikan sebagai sebuah proses meliputi perencanaan, pengaturan, pengimplementasian, dan pengawasan yang dikonkretkan melalui mitigasi kebencanaan (Nurjanah, 2013: 42).

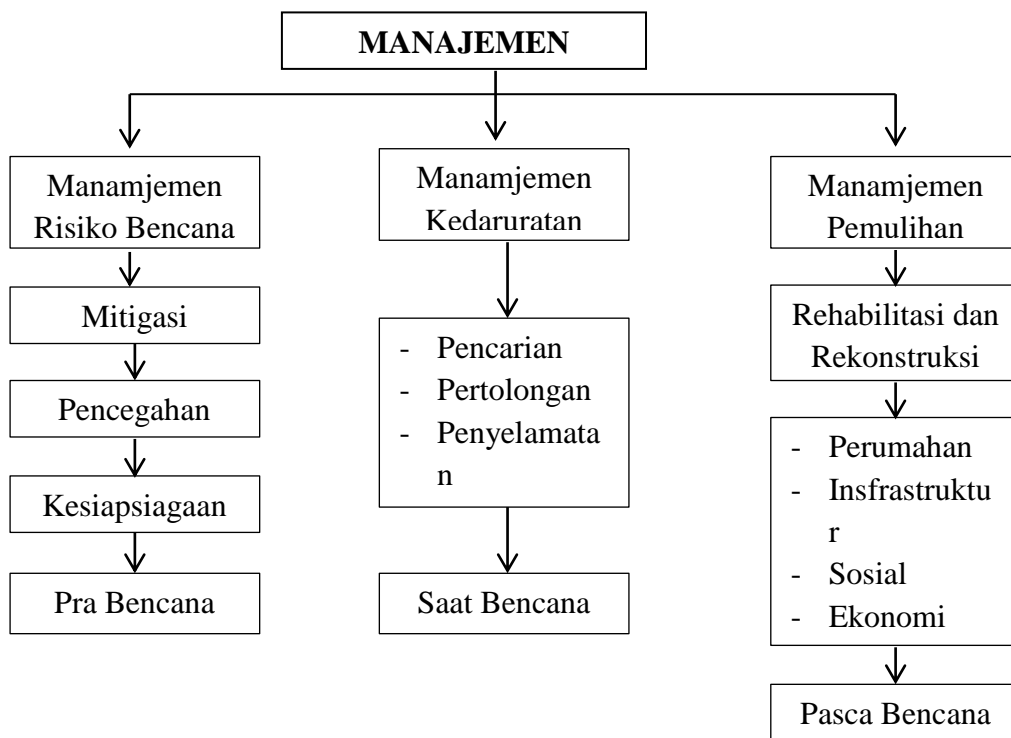
Shaluf dalam (Kusumasari, 2014:19) mendefinisikan manajemen bencana sebagai suatu upaya masif yang terstruktur dalam aspek perencanaan untuk meminimalisasi risiko terjadinya bencana. Sejalan dengan hal tersebut Kusumasari (2014:19) juga mendefinisikan manajemen bencana yaitu proses yang melibatkan seluruh pihak baik pemerintah, masyarakat, maupun *stakeholder* lainnya guna menciptakan kesiapsiagaan apabila terjadinya bencana. Dua penjelasan diatas menegaskan bahwa manajemen bencana tidak hanya berkaitan dengan aspek perencanaan semata, tetapi juga segala aspek yang diperlukan dalam rangka mitigasi bencana.

Sesuai penjelasan beberapa ahli diatas dapat diambil kesimpulan bahwasannya manajemen bencana merupakan suatu usaha atau proses yang terstruktur, sistematis, dan masif oleh seluruh pihak dalam rangka mitigasi bencana baik pra-bencana, saat bencana dan setelah bencana. Pada umumnya manajemen bencana diklasifikasikan menjadi tahap pra bencana, tanggap darurat, dan pasca. Tiga tahapan tersebut lalu dibagi lagi dalam bagian-bagian sub kecil yang dijadikan dalam sebuah program penanggulangan bencana, Pertama yaitu dalam tahap pra bencana meliputi pencegahan, mitigasi bencana, dan

kesiapsiagaan. Kedua, saat bencana yaitu meliputi tanggap darurat dan bantuan darurat. Ketiga, pasca bencana yaitu meliputi rekonstruksi dan rehabilitasi. Pembagian tersebut yang selanjutnya digunakan sebagai rujukan struktur BPBD.

Manajemen bencana secara umum memiliki tujuan yakni, sebagai berikut :

(1) Meminimalisasi timbulnya korban baik harta maupun jiwa; (2) Rehabilitasi secara psikologis terhadap korban; (3) Mengatur pengembalian masyarakat dari tempat penampungan; (4) Rehabilitasi dan rekonstruksi fasilitas umum; (5) Meminimalisasi kerugian; (6) Menjadi landasan dalam penanggulangan pasca bencana berkaitan dengan pembangunan. Berikut ini merupakan ringkasan dari proses manajemen bencana dalam bentuk bagan :



Gambar 1. 2 Konsep Manajemen Bencana

Sumber diolah dari UU Nomor 24 Tahun 2007.

1. Tahap Pra Bencana.

a. Pencegahan (*prevention*)

Merupakan tindakan dalam rangka pencegahan agar tidak terjadinya suatu bencana. Contoh: menetapkan larangan pembakaran hutan, larangan aktivitas penambangan di daerah tertentu, pembalakan hutan secara liar, dan upaya pencegahan lainnya.

b. Mitigasi Bencana (*Mitigation*)

Merupakan tindakan dalam rangka meminimalisasi dampak pasca terjadinya bencana. Berdasarkan (UU Nomor 24 Tahun 2007 Pasal 47 ayat 2 tentang Penanggulangan Bencana) pelaksanaan mitigasi bencana dapat dilakukan melalui:

1. “Pelaksanaan penataan ruang;
2. Pengaturan pembangunan, pembangunan infrastruktur, tata bangunan; dan
3. Penyelenggaraan pendidikan, penyuluhan, dan pelatihan baik secara konvensional maupun modern.”

c. Kesiapsiagaan (*Preparedness*)

Merupakan tindakan antisipasi terhadap bencana melalui langkah-langkah tertentu secara efektif dan efisien. Adapun tindakan yang dapat dilakukan dalam upaya kesiapsiagaan meliputi penyusunan rencana penanggulangan, adanya sistem peringatan dini, ketersediaan kebutuhan dasar, penyuluhan tanggap darurat, adanya lokasi evakuasi, data yang mutakhir, dan ketersediaan sarana prasarana (Rijanta, 2014: 38).

2. Tahap saat terjadi bencana.

a. Tanggap Darurat (*response*)

Merupakan tindakan saat terjadinya bencana dengan tujuan untuk menangani dampak yang ditimbulkan. Tindakan penanganan ini dilakukan

untuk mengevakuasi korban jiwa, harta benda, penyiapan kebutuhan dasar, dan sarana prasarana. Dalam tahap tanggap darurat dilakukan kajian terhadap kerusakan yang terjadi sekaligus penentuan status darurat. Lebih lanjut dilakukan pula tindakan pemulihan pasca bencana. (UU Nomor 24 Tahun 2007 Pasal 48 tentang Penanggulangan Bencana).

b. Bantuan Darurat (*relief*)

Tindakan dalam rangka pemberian bantuan untuk memenuhi kebutuhan sandang, pangan, papan, sanitasi, dan kebutuhan lainnya yang dibutuhkan oleh masyarakat di pengungsian.

3. Tahap pasca bencana.

a. Pemulihan (*recovery*)

Merupakan tindakan dalam rangka memulihkan baik lingkungan, sarana prasarana, sosial, psikologi, hingga perekonomian. Tindakan pemulihan tersebut dilakukan melalui rehabilitasi dan rekonstruksi guna mengembalikan keadaan seperti sedia kala. Upaya pemulihan juga dilakukan guna menghindari terjadinya konflik akibat instabilitas sosial masyarakat pasca terjadi bencana.

b. Rehabilitasi (*rehabilitation*)

Tindakan rehabilitasi merupakan salah satu bagian dari tahap pemulihan pasca bencana untuk mengembalikan keadaan seperti sedia kala. Keadaan dalam hal ini berkaitan dengan kondisi lingkungan, sosial, psikologi, dan juga sarana prasarana yang rusak diakibatkan bencana. Implementasi rehabilitasi dapat dilakukan melalui perbaikan fasilitas

umum, perbaikan lingkungan, bantuan pembangunan rumah, dan tindakan lainnya guna menormalkan kembali pasca bencana.

c. Rekonstruksi (*reconstruction*)

Dalam ketentuan Pasal 1 angka 12 UU Nomor 24 Tahun 2007 dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan 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”

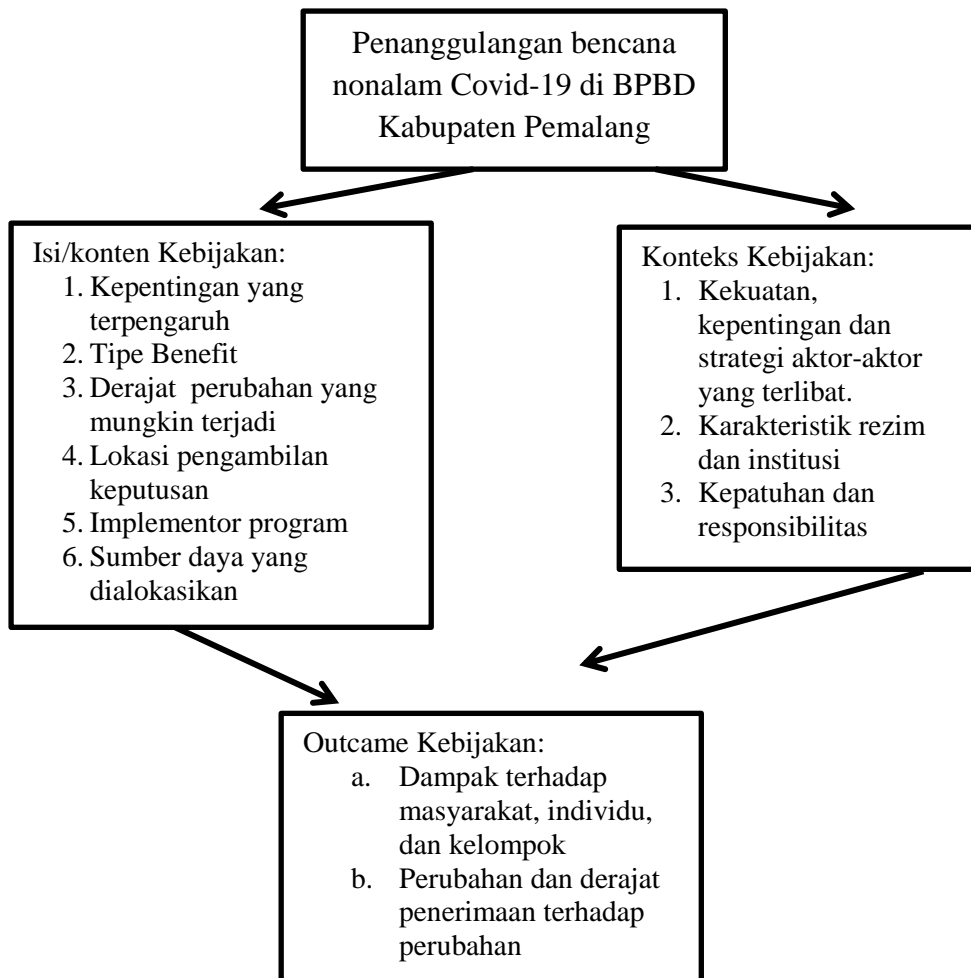
Rekonstruksi tidak hanya berkaitan dengan pembangunan secara fisik, tetapi juga aspek non fisik lainnya. Kedua aspek tersebut perlu direkonstruksi karena akibat bencana menimbulkan dampak masif dan diperlukan upaya-upaya terstruktur guna membangun kembali masyarakat seperti semula (Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 pasal 57 b).

Manajemen bencana merupakan suatu hal penting untuk meminimalisasi timbulkan korban jiwa dan harta. Arti penting manajemen bencana juga dalam rangka mengantisipasi akibat tidak terduga yang timbul dari bencana. Oleh karenanya, perlu tindakan terukur guna menanggulangi dan menangani bencana secara efektif dan efisien. Manajemen bencana perlu dilakukan oleh seluruh pihak tidak hanya pemerintah, tetapi juga masyarakat. Diperlukan kesadaran bersama untuk melihat pentingnya penanganan bencana untuk menghindari besarnya kerugian yang timbul. Selain itu, pada daerah rawan bencana manajemen bencana menjadi suatu hal penting untuk dilaksanakan. Oleh karenanya, perlu adanya

kebijakan oleh pemerintah daerah setempat guna memastikan adanya mekanisme manajemen bencana yang terukur dan sistematis.

1.6 Operasionalisasi Konsep

Penelitian ini secara khusus akan menitik beratkan kepada implementasi kebijakan praktik penanggulangan bencana nonalam Covid-19. Lingkup permasalahan yang akan dianalisis adalah proses implementasi kebijakan penanggulangan bencana di BPBD Kabupaten Pemalang dalam pandemi Covid-19. Berikut ini bagan oplasionalisasi konsep penelitian ini:



Gambar 1. 3 Operasionalisasi Konsep

1.7 Metode Penelitian

Metode penelitian ialah upaya untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu melalui cara ilmiah (Yasril yazid, dkk, 2009). Penggunaan metode penelien mempunyai makna untuk menjaga keabsahan suatu penelitian supaya tidak melanggar kaidah dalam penulisan karya ilmiah. Adapun metode penelitian yang digunakan oleh penulis ialah :

1.7.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif kualitatif yang mana penulis menguraikan secara tertulis atas pengamatan terhadap objek penelitian. Dengan demikian peneliti berusaha memahami tentang dinamika kehidupan sosial dan budaya kelompok masyarakat yang diteliti (Meleong, 2017).

Luaran dari penelitian kualitatif adalah berupa uraian naratif deskriptif atas objek penelitian. Deskripsi tersebut didapatkan dari analisis data yang bersifar induktif. Dalam proses penentuan sample peneliti dilakukan secara purposif yang sudah ditentukan sedari awal. Suyanto (2007) mengatakan Sesuai prosedural telah diterapkan bahwa pada penelitian kualitatif dimaksudkan untuk melakukan penjajakan (eksplorasi), atau untuk mengidentifikasi informasi baru. Melakukan ekplorasi secara mendalam akan mendapatkan informasi yang mendetail mengenai implementasi prantik penanggulangan bencana nonalam Covid-19 oleh BPBD Kabupaten Pematang Jaya.

1.7.2 Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian merupakan tempat dimana peneliti melakukan proses pengambilan data dan mengaplikasikan penelitiannya. Melakukan penentuan lokasi merupakan hal penting karena bertujuan untuk memperjelas arah penelitian.

Penelitian kali ini peneliti mengambil lokasi BPBD Kabupaten Pematang Jaya. Alasan penulis memilih lokasi tersebut karena tertarik ingin mengetahui proses implementasi kebijakan dalam rangka menanggulangi bencana nonalam Covid-19 yang masih terus terjadi.

Selain itu, Lokasi ini dipilih oleh peneliti karena BPBD Kabupaten Pematang Jaya yang memiliki peran utama dalam pengumpulan data dan narasumber dalam menunjang penelitian ini. Peneliti juga telah mengetahui internal dari BPBD Kabupaten Pematang Jaya sehingga adanya kemudahan dalam mendapatkan data. Penetapan lokasi penelitian bersifat permanen demi menciptakan konsistensi dalam suatu penelitian. Oleh karena itu penetapan lokasi penelitian sangatlah penting karena sangat mempengaruhi hasil dari penelitian tersebut.

1.7.3 Subjek Penelitian

Subjek penelitian adalah tempat peneliti mendapatkan informasi berkaitan dengan penelitian. Subjek dalam hal ini tidak hanya manusia, tetapi juga segala sesuatu yang dapat memberikan informasi sehubungan dengan penelitian ini. Penentuan subjek atau sample dalam penelitian ini ditentukan secara nonprobabilitas atau tidak acak, yang dimana dalam proses pemilihan sample seluruh populasi tidak seluruhnya dapat dijadikan sebagai subjek penelitian. Teknik pemilihan sampel nonprobabilitas masuk kedalam golongan *purposive sampling* (Silalahi, 2010).

Menurut Hikmat (2011) *Purposive sampling* diartikan proses pengambilan sample berdasarkan tujuan yang sedari awal mempertimbangkan kompetensi dari anggota populasi untuk mendapatkan informasi yang valid dan kredibel. Pengambilan subjek berdasarkan tujuan karena peneliti sudah mempertimbangkan

berdasarkan penelitian sebelumnya elemen apa saja yang harus diambil dalam penelitiannya. Sehingga pemilihan informasi berdasarkan pertimbangan pada kemampuan yang memberikan informasi merupakan hal yang sangat penting demi keberhasilan penelitian. Berikut ini nama-nama narasumber:

No.	Nama	Jabatan
1.	Wahadi., SE, M.Si	Kepala Pelaksana BPBD
2.	Drs.Sigit Joko Purwanto., M.Pd	Sekretaris BPBD
3.	Misdiyanto., ST., M.Eng	Kasubag Bina Program dan Anggaran
4.	Bambang Ali N., SE., MM	Kabid Pencegahan dan Kesiapsiagaan
5.	Suyanto, S.Pd., M.Pd	Kabid Kedaruratan dan Logistik
6.	Usni Marini, SP., MM	Kabid Rehabilitasi dan Rekonstruksi

Tabel 1. 1 Narasumber Penelitian

Peneliti melakukan wawancara terhadap informan untuk mendapatkan informasi diiringi dengan observasi dan dokumentasi untuk mendapatkan gambaran nyata atas objek penelitian (Sugiyono, 2016). Berdasarkan penjelasan diatas peneliti menentukan beberapa subjek penelitian yang dianggap mengetahui tentang bahasan dalam penelitian ini yang terdiri dari pejabat struktural BPBD dan beberapa anggota atau staff di BPBD Kabupaten Pematang.

1.7.4 Sumber dan Jenis Data

Dalam suatu penelitian keberadaan data merupakan hal penting untuk membuktikan argumentasi yang didalilkan. Data secara umum terbagi menjadi

dua yakni primer dan sekunder. Adapun data yang digunakan pada penelitian ini yakni:

1.7.4.1 Data Primer

Data primer sebagai data yang diperoleh secara langsung oleh peneliti pada objek penelitian. Perolehan tersebut dapat dilakukan melalui beragam cara misalnya observasi maupun wawancara dengan informan (Hadi, 1986). Sistem wawancara dalam penelitian ini menggunakan teknik *purposive* yaitu melakukan wawancara berdasarkan tujuan. Objek sampelnya telah ditentukan berdasarkan kemampuannya untuk menyampaikan informasi. Selain itu, data primer didapatkan dari hasil pengamatan yang nantinya dideskripsikan berdasarkan realitasnya tanpa menambahkan nilai-nilai dari peneliti.

Dalam penelitian ini, yang menjadi objek penelitian untuk dimintai keterangan adalah Seluruh elemen BPBD yang ikut serta dalam proses penanggulangan bencana nonalam Covid-19 di BPBD Kabupaten Pematang Jaya. Data diproses dan dikumpulkan secara langsung oleh peneliti Melalui interaksi sosial, pengamatan yang mendalam penggalian data, yang bertujuan untuk mendapatkan data secara detail dan mendalam.

1.7.4.2 Data Sekunder

Menurut Herdiansyah (2012) dijelaskan data sekunder merupakan data yang didapatkan dari studi kepustakaan guna membantu menganalisis data primer. Data sekunder dalam hal ini meliputi literatur, jurnal, laporan, peraturan perundang-undangan, maupun publikasi ilmiah lainnya. Proses pengumpulan data sekunder tidak dilakukan secara langsung melainkan bisa melewati perantara orang lain dengan bentuk dokumen atau arsip yang sejenis dengan topik penelitian. tujuan

dari data skunder ialah sebagai penunjang data primer dan juga sekaligus menjadi pelengkap data dalam penelitian.

Oleh karenanya, data sekunder pada penelitian ini adalah dokumen tertulis berkaitan dengan implementasi kebijakan praktik penanggulangan bencana nonalam Covid-19 : studi kasus badan penanggulangan bencana daerah (BPBD) Kabupaten Pematang. Oleh sebab itu peran penelitian sebelumnya dalam menunjang data skunder sangatlah dibutuhkan demi kelengkapan data dan bisa menunjang dalam proses analisis karya tulis ilmiah ini pada bagian atau bab pembahsan nantinya. Data sekunder yang diperoleh peneliti di BPBD Kabupaten Pematang yakni Rencana Strategis Perangkat Daerah Badan Penanggulangan Bencana Daerah Tahun 2016 - 2021, Peraturan Daerah Kabupaten Pematang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, Peraturan Daerah Kabupaten Pematang Nomor 16 tahun 2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana daerah Kabupaten Pematang, Peraturan Bupati Pematang Nomor 73 Tahun 2019 tentang Uraian Tugas Struktural Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Pematang Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMD) Kabupaten Pematang Tahun 2016-2021 dan Data Pemetaan Daerah Rawan Bencana Oleh BPBD Kabupaten Pematang Tahun 2020.

1.7.5 Teknik Pengumpulan Data

Berkaitan dengan data yang digunakan pada penelitian ini tentu diperlukan prosedur pengumpulan dan inventarisasi data. Dalam teknik pengumpulan data adanya korelasi dengan permasalahan penelitian karena akan menentukan

prosedur pengumpulan data (Natsir, 1988). Berdasarkan metode pengumpulan data penelitian akan menggunakan :

1.7.5.1 Wawancara

Secara harfiah wawancara merupakan metode untuk mendapatkan informasi dengan melakukan tanya jawab secara langsung kepada informan (Suyanto, 2007). Peneliti dalam hal ini akan menanyakan sejumlah pertanyaan kepada informan untuk mendapatkan keterangan selaras dengan permasalahan yang diteliti.

Ulber (2010) menerangkan bahwa metode wawancara merupakan metode pengumpulan data yang kerap digunakan dalam penelitian untuk memperoleh informasi dari seseorang. Sebelum melakukan wawancara peneliti pada umumnya telah menyusun pertanyaan untuk memudahkan mendapatkan informasi, tetapi hal ini bersifat fleksibel menyesuaikan dengan situasi saat bertemu dengan informan. Oleh karenanya, meskipun telah disusun sejumlah pertanyaan terdapat kemungkinan adanya perubahan-perubahan tertentu ketika berhadapan langsung dengan informan. Metode wawancara ini dilakukan dengan melibatkan secara langsung semua subjek penelitian untuk digali informasinya lebih mendalam.

1.7.5.2 Observasi

Secara terminologi observasi berarti memperhatikan. Dalam hal ini dimaksudkan bahwa adanya tindakan memperhatikan atas suatu objek tertentu. Hardiansyah (2012) mengartikan observasi sebagai suatu proses pengamatan secara sistematis dengan tujuan tertentu. Secara operasional implementasi metode observasi sang peneliti harus terlibat langsung dalam proses realita sosial dalam

topik penelitian. Hal tersebut dilakukan untuk mendapatkan data sesuai dengan fokus masalah yang sedang dicari.

Dalam penelitian ini, observasi dilakukan dengan ikut terjun secara langsung di BPBD untuk mengamati aktivitas para pegawai dalam implementasi realokasi anggaran tersebut. Hasil observasi kemudian menjadi landasan bagi tahap berikutnya. Yakni mencari data tentang proses praktik penanggulangan bencana nonalam yang digunakan dalam rangka menanggulangi bencana yaitu pandemi Covid-19 di Kabupaten Pematang Jaya.

1.7.5.3 Dokumentasi

Dokumentasi merupakan proses pengumpulan data-data tertulis yang mendukung data primer penelitian (Arikunto, 2000). Proses dokumentasi yang dimaksudkan adalah melakukan pengumpulan data skunder, dengan tujuan sebagai penunjang dan pendukung data primer.

Dokumentasi pada penelitian ini yakni foto dan arsip yang berkorelasi dengan permasalahan penelitian. Misalnya mendokumentasikan proses keseharian pegawai BPBD dalam melakukan pengelolaan realokasi anggaran bencana Covid-19. Peneliti juga mendapatkan data dari arsip berkas yang mendukung permasalahan penelitian serta foto. Foto dalam hal ini berkaitan dengan situasi dari lokasi penelitian misalnya kantor BPBD pada kesehariannya, ataupun situasi pada saat para pegawai BPBD melakukan kegiatannya dalam manajemen bencana pandemi Covid-19.

1.7.6 Analisis Data

Secara harfiah proses analisis merupakan proses penyusunan dan telaah atas data-data yang telah dikumpulkan guna memudahkan proses

penginterpretasian (Singarimbun, 1989). Dengan kata lain, Analisis data merupakan proses penyusunan secara sistematis data-data yang telah didapatkan melalui observasi, wawancara, serta dokumentasi. Menurut Miles & Huberman (1984) dalam Nugrahani (2014) teknik analisis data dalam penelitian kualitatif mencakup 3 komponen, yaitu :

1.7.6.1 Reduksi Data

Menurut Nugrahani (2014) data atau dokumen yang diperoleh dari lapangan maupun lokasi selanjutnya dilakukan penyortiran untuk membentuk kerangka dasar atas data. Penelitian dituangkan terhadap uraian laporan yang lengkap dan terperinci data yang diperoleh di lokasi. Mereduksi dapat diartikan sebagai pemfokusan substansi dalam proses pengolahan data yang diperoleh.

Pada penelitian ini reduksi data berkaitan dengan penyeleksian data-data yang telah didapatkan dan membuang yang tidak diperlukan, memilih hal-hal pokok, untuk disusun secara sistematis agar memudahkan dalam proses interpretasi dan diverifikasi.

1.7.6.2 Penyajian Data

Selaras dengan jenis penelitian kualitatif, maka data disajikan melalui uraian deskriptif. Data yang disajikan merupakan data yang telah melalui proses reduksi sehingga dapat dipahami dengan mudah dan komprehensif (Nugrahani, 2014). Dari hasil penyajian data ini yang kemudian nantinya akan menjadi dasar dalam penarikan kesimpulan.

Penyajian data dapat menjadi landasan bagi peneliti untuk menarik kesimpulan atas permasalahan penelitian. Melalui penyajian ini dapat memberikan kemudahan untuk memahami fenomena yang terjadi secara riil. Data yang

disajikan merupakan kombinasi dari data primer dan data sekunder yang telah dianalisis dan direduksi.

1.7.6.3 Penarikan Kesimpulan

Pada tahap awal kesimpulan yang dibuat masih berupa kerangka dasar dan perlu dibuktikan oleh data sehingga dapat menjadikan suatu kesimpulan yang konkret. Oleh karenanya, untuk membuktikan kesimpulan tersebut dibutuhkan suatu pembuktian melalui data. Dengan demikian Penarikan kesimpulan adalah proses yang dilakukan dengan menafsirkan terhadap analisis dan interpretasi data (Nugrahani, 2014).

Peneliti menarik kesimpulan pada penelitian ini mendasarkan pada seluruh data primer dan sekunder. Uraian atas interpretasi data dilakukan secara deskriptif tentang bagaimana implementasi realokasi dana APBD pada manajemen bencana Covid-19 yang dilakukan oleh BPBD Kabupaten Pematang.