

**INTERRELASI PARA PIHAK? STUDI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN
MITIGASI BENCANA GUNUNUG SEMERU
DI KABUPATEN LUMAJANG**

Oleh:

Suhari

**Program Doktor Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Jember**

ABSTRAK:

Kajian ini difokuskan pada Implementasi kebijakan mitigasi bencana Gunung Semeru di Kabupaten Lumajang. Jenis kajian yang digunakan adalah kajian kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Di mana hasil kajian ini menyimpulkan bahwa implementasi kebijakan mitigasi bencana Gunung Semeru di Kabupaten Lumajang masih belum optimal. Adapun faktor yang menjadi penyebab tidak optimalnya efektivitas implementasi kebijakan mitigasi bencana Gunung Semeru di Kabupaten Lumajang tersebut, antara lain: 1. Faktor internal antara lain, a). Tidak adanya peraturan daerah. b). Lemahnya koordinasi Pemerintah Kabupaten Lumajang. c). Lambatnya penetapan tanggap darurat bencana yang dilakukan oleh Bupati Lumajang dalam setiap kali terjadi bencana. d). Minimnya Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah (APBD) Kabupaten Lumajang untuk alokasi mitigasi bencana. e). Kurangnya keterpaduan dalam perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi mitigasi bencana di Kabupaten Lumajang. f). Kurang adanya transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan anggaran mitigasi .bencana. g). BPBD Kabupaten Lumajang dalam bencana lebih berorientasi pada saat pasca bencana. 2). Faktor eksternal antara lain, a). Rendahnya partisipasi stakeholders dalam mitigasi bencana. b). Lemahnya peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Lumajang dalam melakukan pengawasan terhadap kinerja bupati dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam penanggulangan mitigasi bencana. c). Lemah koordinasi antara Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) dengan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD).

Kata kunci: Interrelasi, Implementasi Kebijakan, Bencana

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Pada umumnya bencana terjadi, karena ada dua penyebab, antara lain: Pertama, kondisi, adanya peristiwa atau gangguan yang mengancam dan merusak (hazard). Kedua, adanya kerentanan (vulnerability) masyarakat. Dari kedua penyebab bencana tersebut, manakala faktor hazard terjadi, tetapi masyarakat tidak rentan (baca: berdaya), maka masyarakat dapat mengatasi sendiri peristiwa bencana yang melanda dirinya. Namun manakala kondisi masyarakat rentan dan terjadi bencana, maka kondisi tersebut memperparah situasi tanggap darurat bencana. Pada umumnya bencana cenderung terjadi pada komunitas yang rentan, dan akan membuat komunitas semakin rentan. Kerentanan komunitas diawali oleh kondisi lingkungan fisik, sosial dan ekonomi yang tidak aman yang melekat padanya. Kondisi tidak aman tersebut terjadi karena tekanan dinamis internal maupun eksternal, misalnya di komunitas institusi lokal kurang berkembang dan kurang dimilikinya ketrampilan tepat. Tekanan dinamis terjadi karena terdapat akar permasalahan yang menyertainya. Akar permasalahan internal umumnya karena komunitas tidak mempunyai akses sumberdaya, struktur dan kekuasaan, sedang secara eksternal penyebabnya bisa jadi karena sistem politik dan ekonomi yang tidak tepat. Oleh karena itu, penanggulangan bencana perlu dilakukan secara menyeluruh dengan meningkatkan kapasitas dan menangani akar permasalahan untuk mereduksi risiko secara total.

Di sisi lain, bencana yang terjadi ada pula yang disebabkan oleh kegagalan pengawasan dan kemampuan untuk mengenali gejala dan potensi risiko bencana yang bisa saja terjadi setiap waktu. Oleh karena itu, kemampuan untuk mencegah bencana atau mengurangi potensi kerusakannya dapat diwujudkan melalui sistem mitigasi yang baik. Adapun penyebab bencana terdiri dari beberapa, antara lain:

1. Berubahnya pola-pola kehidupan dari kondisi normal.
2. Merugikan harta/benda/jiwa manusia.
3. Merusak struktur sosial komunitas, dan
4. Memunculkan lonjakan kebutuhan pribadi/komunitas.

Berangkat dari adanya penyebab bencana di atas, maka kesadaran dan upaya pengurangan risiko bencana telah dimulai dengan peluncuran buku Rencana Aksi Nasional Pengurangan Risiko Bencana (RAN PRB) pada 24 Januari 2007 oleh Badan

Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) sebagai respon dari pemerintah terhadap upaya pengurangan risiko bencana seperti yang dimandatkan oleh Hyogo Framework for Action. Lebih lanjut pada April 2007, Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang (UU) No. 24/2007 Tentang Penanggulangan Bencana yang menjadi tonggak sejarah dalam upaya pengurangan risiko bencana di Indonesia, dan diikuti dengan peraturan turunannya dan juga dibentuknya Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB). Menurut UU No. 24/2007 Tentang Penanggulangan Bencana, Pasal 5. Penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi. Hal itu berarti penanggulangan bencana juga merupakan kebijakan yang harus diselenggarakan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, lembaga usaha dan internasional. Selanjutnya, posisi kebijakan penanggulangan bencana semakin kokoh dengan dikeluarkannya beberapa peraturan sebagai sumber hukum dan penjabaran dari UU No. 24/2007 Tentang Penanggulangan Bencana, yaitu sebagai berikut.

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana.
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 22 tahun 2007 tentang Pendanaan Dan Bantuan Bencana.
- c. Peraturan pemerintah Nomor 23 tahun 2007 tentang Peran Lembaga Pemerintah dan lembaga Asing Non Pemerintah.
- d. Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 145/Menkes/SK/I/2007 tentang Pedoman Penanggulangan Bencana Mitigasi bencana (Setiawan (2011:73), menjabarkan adanya tiga dimensi baru dari rangkaian peraturan tersebut di atas, yaitu:
 1. Mitigasi bencana sebagai sebuah upaya menyeluruh dan pro aktif dimulaidari pengurangan risiko bencana, tanggap darurat, rehabilitasi dan rekonstruksi;
 2. Mitigasi bencana sebagai upaya yang dilakukan bersama oleh para pemangku kepentingan dengan peran dan fungsi yang saling melengkapi;
 3. Mitigasi bencana sebagai bagian dari proses pembangunan sehingga mewujudkan ketahanan (resilience) terhadap bencana.

Ketiga dimensi tersebut harus dijelaskan secara terintegrasi lintas sektoral, lintas lini, baik pusat, provinsi maupun kabupaten/kota, agar tiap elemen tidak terkesan jalan sendiri. Berkaitan dengan hal tersebut, maka sudah seharusnya provinsi dan

kabupaten/kota yang berpotensi bencana menempatkan penanggulangan bencana sebagai prioritas dan mulai mengembangkan kebijakan, strategi, dan operasi mitigasi bencana tingkat daerah sesuai dengan arah pengembangan kebijakan di tingkat nasional. Upaya mitigasi bencana di daerah, seperti di Kabupaten Lumajang perlu dimulai dengan adanya kebijakan daerah yang bertujuan menanggulangi bencana sesuai dengan peraturan yang ada. Strategi yang ditetapkan daerah dalam menanggulangi bencana perlu disesuaikan dengan kondisi yang ada di Kabupaten Lumajang.

Operasi mitigasi bencana di Kabupaten Lumajang harus dipastikan berjalan efektif, efisien dan berkelanjutan. Fase pengurangan resiko bencana/mitigasi pada akhir-akhir ini semakin mendapat perhatian, karena diyakini bahwa dampak bencana akan jauh berkurang jika resiko dapat diminimalisir. Pengurangan Risiko Bencana (PRB) adalah sebuah pendekatan sistematis untuk mengidentifikasi, mengkaji, dan mengurangi risiko-risiko bencana. PRB bertujuan untuk mengurangi kerentanan sosial dan ekonomi terhadap bencana, meningkatkan kemampuan dan ketahanan sosial dan ekonomi terhadap bencana serta menangani bahaya lingkungan maupun bahaya lainnya. Pengurangan risiko bencana (disaster risk reduction) merupakan suatu pendekatan praktis sistematis untuk mengidentifikasi atau mengenali, mengkaji dan mengurangi risiko yang ditimbulkan akibat kejadian bencana. Tujuan pengurangan risiko bencana adalah untuk mengurangi kerentanan-kerentanan sosial ekonomi terhadap bencana dan menangani bahaya-bahaya lingkungan maupun yang lain yang menimbulkan kerentanan.

Adapun dalam implementasinya, mitigasi bencana merupakan tanggungjawab lembaga-lembaga yang bergerak dalam bidang pembangunan maupun lembaga-lembaga bantuan kemanusiaan dan harus mengikuti asas keterpaduan/integrasi. Untuk di Kabupaten Lumajang, kebijakan mitigasi bencana di atas penting dilakukan. Khususnya pada mitigasi Gunung Semeru sebagai ancaman utama bencana di Kabupaten Lumajang. Kenapa Gunung Semeru menjadi ancaman bencana terbesar bagi Kabupaten Lumajang ? secara geografis Gunung Semeru merupakan gunungapi tertinggi di Pulau Jawa sebagian besar terletak di Kabupaten Lumajang dan sebagian kecil berada di wilayah Kabupaten Malang yang memiliki ketinggian 3.676 Dpl dari permukaan air laut. Gunung Semeru terletak pada 08°06,5' LS dan 112°55' BT. Gunung Semeru merupakan gunung tertinggi di Pulau Jawa dengan ketinggian 3.676 m dpi, Puncak Gunung Semeru adalah puncak Mahameru dengan kawah Jonggring Saloko, Gunung Semeru merupakan gunung api berbentuk stratvolcanoes dengan

kubah lava. Gunung Semeru terletak di perbatasan Kabupaten Lumajang dan Kabupaten Malang, Propinsi Jawa Timur namun mulut kawahnya mengarah ke tenggara sehingga arah leleran lavanya selalu mengarah ke Kabupaten Lumajang. Secara kondisi, wilayah Gunung Semeru memiliki potensi bencana yang cukup tinggi, terutama yang diakibatkan oleh kerawanan lahar dingin dan potensi bencana lainnya, sehingga perlu ada pengendalian bencana secara terintegrasi.

Kerusakan adalah pada infrastruktur pengendali bencana yang ada terutama di wilayah DAS (Daerah Aliran Sungai) di bawah kaki Gunung Semeru. Namun berdasarkan observasi awal di lapangan, konsepsi *das sollen das sein* masih berlaku, di mana teori mitigasi dan praktek mitigasi tidak sejalan. Dalam prakteknya di lapangan, ketidaksinkronan dan kerancuan kinerja Pemerintah Kabupaten Lumajang, utamanya pada kinerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) kerap kali di temui dalam setiap kebijakan mitigasi bencana Gunung Semeru. Kondisi tersebut sesungguhnya merupakan fenomena nasional dalam kebijakan mitigasi nasional, sebagaimana diungkapkan oleh mantan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), menurutnya mitigasi kebijakan, strategi dan operasi mitigasi bencana diberbagai daerah di Indonesia masih banyak ditemukan adanya ketidaksinkronan dan kerancuan, sehingga dapat menjadikan "*Bottle Neck*" bagi proses mitigasi bencana. Berdasarkan kerangka uraian di atas, kajian ini mengambil topik mitigasi bencana Gunung Semeru di Kabupaten Lumajang, pada proses implementasi kebijakan mitigasi bencana Gunung Semeru, dengan judul "Interrelasi para pihak? Studi Implementasi kebijakan mitigasi bencana Gunung Semeru di Kabupaten Lumajang".

Rumusan masalah

Berdasarkan penjelasan dari latar belakang dan pengertian di atas, rumusan masalah dari kajian ini adalah bagaimanakah Implementasi kebijakan mitigasi bencana Gunung Semeru di Kabupaten Lumajang ?

Tujuan dan Kegunaan Kajian

Tujuan kajian untuk memberikan arah kepada Penulis untuk melakukan aktivitas kajiannya agar dalam proses tersebut Penulis tidak keluar dari tujuan yang telah ditetapkan. Sesuai dengan rumusan masalah di atas, tujuan dari kajian

ini adalah menganalisis dan mengkolaborasi serta mendepelintikan Implementasi kebijakan mitigasi bencana Gunung Semeru di Kabupaten Lumajang. Sedangkan kegunaan dari kajian ini adalah memberikan kontribusi inovasi dalam bidang kebijakan publik, terutama dalam penerapan Pengurangan Risiko Bencana (PRB) atau mitigasi bencana.

KAJIAN TEORI

Ketentuan Umum, Pasal 1 Poin 9 mitigasi bencana didefinisikan sebagai; “Upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana”. Selanjutnya, berdasarkan atas pemahaman yang ada pada ketentuan pasal di atas. Maka mitigasi bencana terbagi atas 2 (dua) pola, antara lain:

1. Mitigasi struktural merupakan upaya untuk meminimalkan bencana yang dilakukan melalui pembangunan berbagai prasarana fisik dan menggunakan pendekatan teknologi, seperti pembuatan kanal khusus untuk pencegahan banjir, alat pendeteksi aktivitas gunung berapi, bangunan yang bersifat tahan gempa, ataupun Early Warning System yang digunakan untuk memprediksi terjadinya gelombang tsunami.
2. Mitigasi non struktural adalah upaya mengurangi dampak bencana, selain dari upaya fisik sebagaimana yang ada pada mitigasi struktural.

Dalam mitigasi non struktural dapat dilakukan dengan pembuatan tata ruang kota, capacity building masyarakat, legislasi, perencanaan wilayah, dan asuransi. Kebijakan mitigasi baik yang bersifat struktural maupun yang bersifat non struktural harus saling mendukung antara satu dengan yang lainnya. Pemanfaatan teknologi untuk memprediksi, mengantisipasi dan mengurangi risiko terjadinya suatu bencana harus diimbangi dengan penciptaan dan penegakan perangkat peraturan yang memadai yang didukung oleh rencana tata ruang yang sesuai. Oleh karena itu, untuk Kabupaten Lumajang ancaman utama bencana, yakni Gunung Semeru yang sewaktu-waktu dapat mengeluarkan lahar dingin maupun lahar panas. Dengan adanya hal tersebut, maka mitigasi bencana penting dilakukan, baik yang berdimensi struktural maupun yang non struktural. Sering terjadinya peristiwa banjir dan tanah longsor pada musim hujan dan kekeringan di beberapa tempat di Indonesia pada musim kemarau sebagian besar diakibatkan oleh lemahnya penegakan hukum dan pemanfaatan tata ruang wilayah yang tidak sesuai dengan kondisi lingkungan sekitar. Teknologi yang digunakan untuk

memprediksi, mengantisipasi dan mengurangi risiko terjadinya suatu bencana pun harus diusahakan agar tidak mengganggu keseimbangan lingkungan di masa depan. Beberapa kajian tentang bencana gunungapi ada beberapa bahaya yang dapat terjadi sewaktu-waktu, yaitu:

1. Bahaya utama (Primer) dari letusan gunungapi adalah awan panas (pyroclastic flow), lontaran batu (pijar), hujan abu lebat, leleran lava (lava flow), dan gas beracun.

2. Bahaya Ikutan (Sekunder) dari letusan gunungapi adalah penumpukan material dalam berbagai ukuran di puncak dan lereng bagian atas. Pada saat musim hujan tiba sebagian material tersebut akan terbawa oleh air hujan dan tercipta adonan lumpur turun ke lembah sebagai banjir bebatuan, banjir

tersebut disebut lahar. Dalam Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn terdapat enam variabel bebas yang menghubungkan antara kebijakan dengan prestasi kerja, yaitu.

1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Dalam implementasi kebijakan, ukuran dan tujuan kebijakan merupakan gambaran ke arah mana kebijakan ini nantinya akan membawa perubahan dalam masyarakat. Menurut Van Meter dan Van Horn (2007:156), identifikasi indikator pencapaian merupakan tahap yang krusial dalam analisis implementasi kebijakan. Indikator-indikator pencapaian ini menilai sejauh mana ukuran dasar dan tujuan kebijakan telah direalisasikan. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan berguna dalam menguraikan tujuan-tujuan keputusan kebijakan secara menyeluruh. Disamping itu, ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan merupakan bukti itu sendiri dan dapat diukur dengan mudah dalam beberapa kasus.

2. Sumber-sumber Kebijakan

Menurut Van Meter dan Van Horn (2007:158) menerangkan, disamping ukuran-ukuran dasar dan sasaran kebijakan, yang perlu mendapatkan perhatian dalam proses implementasi kebijakan adalah sumber-sumber yang tersedia. Sumber-sumber yang dimaksud adalah mencakup dana atau perangsang (incentive) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif.

3. Komunikasi antar Organisasi terkait dan Kegiatan-kegiatan Pelaksanaan Menurut Van Meter dan Van Horn yang dikutip Winarno (2007:159-160) menyatakan bahwa implementasi yang berhasil sering kali membutuhkan mekanisme-mekanisme dan prosedur-prosedur lembaga. Hal ini sebenarnya akan mendorong kemungkinan yang

lebih besar kepada para pejabat tinggi untuk mendorong pelaksana bertindak dalam suatu acara yang konsisten dengan ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan.

Dalam Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn bagan di atas, terdapat enam variabel bebas yang menghubungkan antara kebijakan dengan prestasi kerja, yaitu.

1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan Dalam implementasi kebijakan, ukuran dan tujuan kebijakan merupakan gambaran ke arah mana kebijakan ini nantinya akan membawa perubahan dalam masyarakat.

Menurut Van Meter dan Van Horn (2007:156), identifikasi indikator pencapaian merupakan tahap yang krusial dalam analisis implementasi kebijakan. Indikator-indikator pencapaian ini menilai sejauh mana ukuran dasar dan tujuan kebijakan telah direalisasikan. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan berguna dalam menguraikan tujuan-tujuan keputusan kebijakan secara menyeluruh. Disamping itu, ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan merupakan bukti itu sendiri dan dapat diukur dengan mudah dalam beberapa kasus.

2. Sumber-sumber Kebijakan

Menurut Van Meter dan Van Horn (2007:158) menerangkan, disamping ukuran-ukuran dasar dan sasaran kebijakan, yang perlu mendapatkan perhatian dalam proses implementasi kebijakan adalah sumber-sumber yang tersedia. Sumber-sumber yang dimaksud adalah mencakup dana atau perangsang (incentive) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif.

3. Komunikasi antar Organisasi terkait dan Kegiatan-kegiatan Pelaksanaan

Menurut Van Meter dan Van Horn yang dikutip Winarno (2007:159-160) menyatakan bahwa implementasi yang berhasil sering kali membutuhkan mekanisme-mekanisme dan prosedur-prosedur lembaga. Hal ini sebenarnya akan mendorong kemungkinan yang lebih besar kepada para pejabat tinggi untuk mendorong pelaksana bertindak dalam suatu acara yang konsisten dengan ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan.

Para pejabat dalam struktur organisasi mempunyai kekuasaan personil yang diukur dari: Pertama, rkruitmen dan seleksi; Kedua, penugasan dan relokasi; Ketiga, kenaikan pangkat dan; Keempat, akhirnya pemecatan.

4. Karakteristik Badan Pelaksana

Menurut Van Meter dan Van Horn (2007:163) mengetengahkan beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam mengimplementasikan kebijakan:

- a. kompetisi dan ukuran staf suatu badan;
- b. tingkat pengawasan hirarkis terhadap keputusan-keputusan sub unit dan proses-proses dalam badan-badan pelaksana;
- c. sumber-sumber politik suatu organisasi (misalnya dukungan di antara anggota-anggota legislatif dan eksekutif);
- d. vitalisasi suatu organisasi;
- e. tingkat komunikasi-komunikasi “terbuka”, yang didefinisikan sebagai jaringan kerja komunikasi horisontal dan vertikal secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu di luar organisasi;
- f. kaitan formal dan informal suatu badan “pembuat keputusan” atau “pelaksana keputusan”.

5. Kondisi-kondisi Ekonomi, Sosial dan Politik

Dampak kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik pada kebijakan publik merupakan pusat perhatian yang besar. Sekalipun dampak dari faktor-faktor ini pada implementasi keputusan-keputusan kebijakan mendapat perhatian yang kecil, namun menurut Van Meter dan Van Horn yang dikutip Winarno (2007:164), faktor-faktor ini mungkin mempunyai efek yang mendalam terhadap pencapaian badan-badan pelaksana.

6. Kecenderungan Pelaksana (implementors)

Menurut Van Meter dan Van Horn (2007:165) berpendapat bahwa setiap komponen dari model yang dibicarakan sebelumnya harus disaring melalui persepsi-persepsi pelaksana dalam yuridiksi dimana kebijakan tersebut dihasilkan. Arah kecenderungan-kecenderungan pelaksana terhadap ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan juga merupakan suatu hal yang sangat penting. Para pelaksana mungkin gagal dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan dengan tepat karena mereka menolak tujuan-tujuan yang terkandung dalam kebijakan-kebijakan tersebut. Dan begitu sebaliknya, penerimaan terhadap ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan yang diterima yang diterima secara luas oleh para pelaksana kebijakan akan menjadi pendorong bagi implementasi kebijakan yang berhasil.

METODE PENELITIAN

Kajian ini menggunakan metode deskriptif-kualitatif. Metode kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Sedangkan metode deskriptif bertujuan melukiskan secara sistematis fakta atau karakteristik populasi tertentu secara faktual dan cermat (Isaac dan Mickhael dalam Rakhmat, 1991 : 22). Sasaran penelitian ini adalah instansi dan birokrasi pemerintahan yang ada di Pemerintahan Kabupaten Lumajang, serta masyarakat yang berada di daerah rawan bencana Gunung Semeru terkait upaya mitigasi bencana.

B. Hasil Penelitian dan Pembahasan 4.1 Arah Manajemen Bencana di Kabupaten Lumajang

Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan keleluasaan dan sebagian besar kewenangan pemerintah daerah, melalui kepada daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan yang otomom. Terkait dengan hal tersebut, Kabupaten Lumajang sebagai salah satu daerah melaksanakan otonomi secara luas, sepatutnya mampu mengimplementasikan otonomi daerah secara bertanggung jawab. Guna mengartikulasikan kebutuhan dan kehendak publik. Implementasi dari tata pemerintahan yang baik (good governance) salah satunya tercermin dari adanya sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah. Menurut Mardiasmo (2004), adalah akuntabilitas merupakan perwujudan kewajiban instansi untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan melalui pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik. Selanjutnya menurut Suherman (2007) adalah akuntabilitas merupakan perwujudan kewajiban instansi untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan melalui pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik. Karena untuk saat ini, Implementasi dari tata pemerintahan yang baik (good governance) tolak ukur utamanya adalah adanya sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah yang baik.

Terkait dengan hal tersebut di atas, proses akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan di Pemerintah Kabupaten Lumajang penting untuk dilihat, khususnya terkait penanggulangan bencana. Berdasarkan Undang-Undang (UU) No. 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana, memberikan arahan pada pemerintah daerah, untuk melakukan penanggulangan bencana secara optimal dan efektif.

Berikut ketentuan pokok dalam UU No. 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana:

a. Penyelenggaraan penanggulangan bencana merupakan tanggung jawab dan wewenang pemerintah dan pemerintah daerah, yang dilaksanakan secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh. b. Penyelenggaraan penanggulangan bencana dalam tahap tanggap darurat dilaksanakan sepenuhnya oleh Badan Nasional Penanggulangan Bencana

(BNPB) dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD). Badan penanggulangan bencana tersebut terdiri dari unsur pengarah dan unsur pelaksana. Badan Nasional Penanggulangan Bencana dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah mempunyai tugas dan fungsi antara lain pengkoordinasian penyelenggaraan penanggulangan bencana secara terencana dan terpadu sesuai dengan kewenangannya.

c. Penyelenggaraan penanggulangan bencana dilaksanakan dengan memperhatikan hak masyarakat yang antara lain mendapatkan bantuan pemenuhan kebutuhan dasar, mendapatkan perlindungan sosial, mendapatkan pendidikan dan keterampilan dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana, berpartisipasi dalam pengambilan keputusan.

d. Kegiatan penanggulangan bencana dilaksanakan dengan memberikan kesempatan secara luas kepada lembaga usaha dan lembaga internasional. Penyelenggaraan penanggulangan bencana dilakukan pada tahap pra bencana, saat tanggap darurat, dan pasca bencana, karena masing-masing tahapan mempunyai karakteristik penanganan yang berbeda.

e. Pada saat tanggap darurat, kegiatan penanggulangan bencana selain didukung dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), juga disediakan dana siap pakai dengan pertanggungjawaban melalui mekanisme khusus.

f. Pengawasan terhadap seluruh kegiatan penanggulangan bencana dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat pada setiap tahapan bencana, agar tidak terjadi penyimpangan dalam penggunaan dana penanggulangan bencana.

g. Untuk menjamin ditaatinya undang-undang ini dan sekaligus memberikan efek jera terhadap para pihak, baik karena kelalaian maupun karena kesengajaan sehingga menyebabkan terjadinya bencana yang menimbulkan kerugian, baik terhadap harta benda maupun matinya orang, menghambat kemudahan akses dalam kegiatan penanggulangan bencana, dan penyalahgunaan pengelolaan sumber daya bantuan

bencana dikenakan sanksi pidana, baik pidana penjara maupun pidana denda, dengan menerapkan pidana minimum dan maksimum. Menindak lanjuti pokok-pokok pikiran yang ada dalam UU No. 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana. Maka Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) mengeluarkan Peraturan Kepala (Perka) BNPB No. 3 Tahun

2007 tentang Pedoman Pembentukan BPBD. Berselang empat tahun dari terbitnya UU No. 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana dan Perka BNPB No. 3 Tahun 2007 tentang Pedoman Pembentukan BPBD, Pemerintah Daerah Kabupaten Lumajang mengeluarkan Peraturan Daerah (Perda) No. 2. Tahun 2011 tentang Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD). Berdasarkan atas Perda No. 2 tahun 2011 tersebut BPBD Kabupaten Lumajang sebagai salah satu Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang bertugas membantu Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintah di bidang mitigasi bencana, sehingga BPBD berkewajiban juga menyusun rencana strategis dalam bidang mitigasi bencana. Rencana strategis dalam bidang mitigasi bencana yang disusun oleh BPBD tersebut mampu sebagai panduan dalam implementasi kebijakan mitigasi bencana, guna mewujudkan mekanisme Risiko Pengurangan Bencana (PRB).

Namun dalam kenyataan di lapangan, rencana strategis dalam bidang mitigasi bencana yang disusun, nampaknya belum mampu mengadopsi mekanisme perencanaan kebijakan yang holistik. Penyebab dari hal tersebut adalah:

1. Tidak adanya produk hukum daerah terkait dengan mitigasi bencana di Kabupaten Lumajang.
2. Lemahnya koordinasi antara Pemerintah Kabupaten Lumajang dan para pihak,
3. Lambatnya penetapan tanggap darurat bencana yang dilakukan oleh Bupati Lumajang dalam setiap kali terjadi bencana.
4. Rendahnya partisipasi stakeholders dalam mitigasi bencana. Kurang respeknya kalangan stakeholders dalam ikut berpartisipasi mitigasi bencana selama ini menjadi salah satu penyebab mitigasi bencana berjalan stagnan dan kurang optimal.
5. Minimnya Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah (APBD) Kabupaten Lumajang untuk alokasi mitigasi bencana.
6. Kurangnya keterpaduan dalam perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi mitigasi bencana di Kabupaten Lumajang.

7. Kurang adanya transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan anggaran oleh BPBD Kabupaten Lumajang.
8. Lemahnya peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Lumajang dalam melakukan pengawasan terhadap kinerja bupati dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam mitigasi bencana.
9. BPBD Kabupaten Lumajang dalam bencana lebih berorientasi pada saat pasca bencana saja.
10. Lemah koordinasi antara BNPB dengan BPBD. Hal itu mengingat BNPB tidak memiliki jalur komando untuk berkoordinasi langsung dengan BPBD, sehingga perlu kiranya nanti ada revisi Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 46 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah, yang kewenangan mitigasi bencana nantinya bersifat penting dan strategis sehingga dalam situasi normal/tidak ada bencana, BPBD bertanggung jawab pada kepala daerah (bupati/ walikota). Namun kenyataannya dalam kondisi bencana, BPBD berada langsung di bawah kendali Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB).

KESIMPULAN

Dalam penelitian ini dapat disimpulkan implementasi kebijakan mitigasi bencana Gunung Semeru di Kabupaten Lumajang masih belum optimal. Adapun penyebab kurang optimalnya implementasi kebijakan mitigasi bencana Gunung Semeru di Kabupaten Lumajang di pengaruhi faktor internal dan eksternal. 1. Faktor internal antara lain, a). Tidak adanya peraturan daerah. b). Lemahnya koordinasi Pemerintah Kabupaten Lumajang. c). Lambatnya penetapan tanggap darurat bencana yang dilakukan oleh Bupati Lumajang dalam setiap kali terjadi bencana. d). Minimnya Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah (APBD) Kabupaten Lumajang untuk alokasi mitigasi bencana. e). Kurangnya keterpaduan dalam perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi mitigasi bencana di Kabupaten Lumajang. f). Kurang adanya transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan anggaran mitigasi .bencana. g). BPBD Kabupaten Lumajang dalam bencana lebih berorientasi pada saat pasca bencana. 2). Faktor eksternal antara lain, a). Rendahnya partisipasi stakeholders dalam mitigasi bencana. b). Lemahnya peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Lumajang dalam melakukan pengawasan terhadap kinerja bupati dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam penanggulangan mitigasi bencana. c). Lemah koordinasi antara Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) dengan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD).

DAFTAR PUSTAKA

Mardiasmo., 2004, Akuntansi Sektor Publik, Yogyakarta: ANDI.

Toha, Suherman, 2007, Penelitian Masalah Hukum tentang Penerapan Good Corporate Governance Pada Dunia Usaha, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI.

Meter, Donald Van, dan Carl Van Horn, 1975, "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework dalam Administration and Society 6, 1975, London: Sage.

Abdul Wahab, Solichin. 2012. Analisis kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara. Bumi Aksara. Jakarta.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana.

Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana.

Peraturan Pemerintah Nomor 22 tahun 2007 Tentang Pendanaan Dan Bantuan Bencana.

Peraturan pemerintah Nomor 23 tahun 2007 Tentang Peran Lembaga Pemerintah dan lembaga Asing Non Pemerintah.

Peraturan Daerah (Perda) Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Penanggulangan Bencana.