

## ANALISIS KELEMBAGAAN BENCANA: STUDI KASUS PENANGGULANGAN BENCANA NON ALAM COVID-19 DI KOTA SALATIGA

**Santy Widi Pratiwi**

Magister Studi Pembangunan, Universitas Kristen Satya Wacana

*Dikirimkan:* 7 Juni 2021

*Direvisi:* 27 September 2021

*Diterbitkan:* 30 September 2021

### INTISARI

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kelembagaan penanggulangan bencana serta merumuskan alternatif kebijakan yang dapat diterapkan dalam upaya penanggulangan bencana di Kota Salatiga. Banyak referensi mengatakan bahwa kinerja pembangunan ditentukan oleh kapasitas kelembagaan. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan memanfaatkan metode studi kasus penanggulangan bencana non alam Covid-19 di Kota Salatiga. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah observasi, wawancara, serta studi kepustakaan. Temuan penting dari tulisan ini adalah pelaksanaan penanggulangan bencana di Kota Salatiga belum disertai upaya penguatan kelembagaan. Lemahnya kerangka dan kapasitas kelembagaan penanggulangan bencana menyebabkan kurang efektifnya implementasi kebijakan untuk mencapai tujuannya. Reformasi kelembagaan di bidang penanggulangan bencana merupakan langkah awal yang paling tepat sebagai upaya perbaikan orientasi kebijakan, karena hambatan orientasi pembaruan kebijakan bersumber dari narasi kebijakan dan diskursus yang telah melekat dalam keyakinan para pengambil kebijakan sebelumnya.

### KATA KUNCI

Analisis Kelembagaan, Penanggulangan Bencana, Covid-19.

### Pendahuluan

Indonesia termasuk salah satu negara yang rawan bencana, baik bencana alam, bencana non alam, maupun bencana sosial. Hal itu terjadi karena, secara geologis, Indonesia terletak di antara tiga lempeng tektonik aktif yaitu Lempeng Eurasia, Lempeng Indo Australia, dan Lempeng Pasifik. Indonesia juga terletak di jalur cincin api atau yang dikenal dengan “*ring of fire*” di mana lebih dari 500 gunung api berderet dari barat ke timur wilayah Indonesia. Beberapa di antaranya merupakan gunung berapi aktif sehingga menyebabkan Indonesia memiliki potensi gempa bumi tektonik yang cukup tinggi (Husein, 2007).

Sejak memasuki abad ke-21, bencana di Indonesia terus silih berganti. Mulai bencana Tsunami di Aceh (26 Desember 2004), Gempa Bumi Nias (28 Maret 2006), Gempa Bumi Jogjakarta-Jawa Tengah (27 Mei 2006), Letusan Gunung Merapi Jawa Tengah dan DIY (2010), Erupsi Gunung Sinabung Sumatera Utara (sejak 2010), Letusan

Gunung Semeru (hampir tiap tahun meletus), dan Gunung Kelut di Jawa timur (2007 dan 2013), Gempa Bumi Poso (2019), hingga badai dan banjir bandang di NTT (April 2021), terjadi secara bertubi-tubi. Yang memprihatinkan, bencana-bencana tersebut hampir selalu memakan korban jiwa, baik yang meninggal dunia, luka-luka, maupun kerusakan rumah tinggal, dan kerusakan-kerusakan lainnya yang menimbulkan kerugian. Bencana-bencana itu, belum terhitung bencana-bencana alam yang terjadi hampir setiap tahun, seperti: kekeringan, puting beliung, dan banjir bandang di berbagai tempat di seluruh wilayah Indonesia.

Dari berbagai peristiwa bencana tersebut nampak jelas bahwa, bencana-bencana yang terjadi bukan lagi sebatas bencana alam—bencana yang terjadi karena peristiwa alam; tetapi juga bencana-bencana yang diakibatkan oleh ulah manusia. Jadi, di samping faktor alam, kompleksitas kondisi masyarakat Indonesia dari segi demografis seperti kepadatan penduduk, dan dari segi ekonomi seperti kemiskinan yang masih tinggi, telah menambah kerentanan terhadap peristiwa bencana. Indonesia menempati rangking pertama dari 265 negara di dunia terhadap risiko tsunami, rangking pertama dari 162 negara untuk risiko tanah longsor, rangking ketiga dari 153 negara terhadap risiko gempa bumi, dan rangking keenam dari 162 negara untuk risiko bencana banjir (Husein, 2007).

Untuk menangani masalah tersebut, Indonesia memerlukan sistem, mekanisme dan *platform* kebijakan yang kuat untuk mengantisipasi bencana yang bisa terjadi setiap saat. *Platform* kebijakan yang dimaksud tentu harus dibuat sedemikian rupa sehingga pemerintah maupun masyarakat memiliki peran yang jelas dalam mencegah dan menanggulangi bencana. Kerangka kebijakan penanggulangan bencana di Indonesia sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Undang-Undang inilah yang menjadi payung hukum bagi pelaksanaan manajemen bencana di Indonesia, sekaligus menjadi dasar hukum bagi pembentukan Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) untuk tingkat nasional, dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) untuk tingkat daerah. Masalahnya adalah: dengan berbagai alasan dan berbagai pertimbangan, tidak semua Daerah membentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah. Kota Salatiga adalah salah satunya.

Kota Salatiga terletak di rentang wilayah antara 007°.17" dan 007°.17".23 Lintang Selatan dan antara 110°.27".56,81" dan 110°.32".4,64" Bujur Timur. Luas wilayah Kota Salatiga mencapai 56.781 km<sup>2</sup>. Secara administratif, Kota Salatiga berada di tengah-tengah wilayah Kabupaten Semarang dan terdiri dari 4 Kecamatan serta 23 Kelurahan. Secara morfologis, Kota Salatiga berada di daerah cekungan, kaki gunung Merbabu di antara gunung-gunung kecil seperti Gajah Mungkur, Telomoyo, dan Payung Rong. Kota Salatiga memiliki ketinggian antara 450 – 825 dpl (dari permukaan laut) dengan iklim tropis dan berhawa sejuk.

Karena letak geografisnya, Kota Salatiga menjadi salah satu daerah dengan tingkat ancaman bencana alam yang tidak terlalu tinggi. Kondisi ini tampaknya menjadi salah satu alasan mengapa isu penanggulangan bencana di Kota Salatiga belum mendapat prioritas baik dalam hal kelembagaan, perencanaan pembangunan, maupun penganggaran. Hal ini terdengar agak aneh, karena dari seluruh Kabupaten/ Kota yang ada di Jawa Tengah, saat ini hanya ada dua kota yang belum memiliki Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD), yaitu Kota Magelang dan Kota Salatiga.

Meskipun secara geografis terletak di daerah yang tidak memiliki prevalensi bencana alam tinggi, pada kenyataannya potensi bencana alam tetap ada di Kota Salatiga. Berdasarkan data Indeks Risiko Bencana Indonesia (IRBI) Tahun 2018 yang dikeluarkan oleh BNPB, Kota Salatiga merupakan daerah dengan tingkat risiko bencana **SEDANG** dengan skor **91,20**. Tingkat risiko bencana tersebut didapatkan dari akumulasi penilaian tingkat risiko bencana per ancaman sebagaimana digambarkan pada tabel berikut.

Tabel 1.1  
Indeks Risiko Bencana Kota Salatiga per ancaman Tahun 2018

No	Jenis Bencana	Skor	Tingkat Risiko	Ranking Nasional	Jumlah Kab/Kota yang terpetakan
1	Gempa Bumi	21,6	Tinggi	160	514
2	Kebakaran Hutan	22,4	Tinggi	390	506
3	Tanah Longsor	11,2	Sedang	436	514
4	Kekeringan	22,4	Tinggi	262	511
5	Cuaca Ekstrem	13,6	Tinggi	212	511

Sumber Data: BNPB, 2019

Apabila melihat data IRBI Tahun 2013, Indeks Bencana Kota Salatiga masih berada pada skor 34. Namun dalam 5 tahun sudah terjadi peningkatan skor risiko sebanyak 57 point. Hal ini tentu harus menjadi perhatian bagi Pemerintah Kota Salatiga untuk segera melakukan upaya pengurangan risiko bencana guna meminimalisir dampak kejadian bencana yang dapat merugikan Pemerintah maupun masyarakat.

Berdasarkan hasil pemetaan tata ruang yang dilaksanakan oleh Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang, terdapat beberapa kawasan di wilayah Kota Salatiga yang merupakan kawasan rawan longsor, yaitu sebagian Kelurahan Blotongan, sebagian Kelurahan Sidorejo Kidul, sebagian Kelurahan Kutowinangun, sebagian Kelurahan Bugel, sebagian Kelurahan Randuacir, dan sebagian Kelurahan Kumpulrejo. Kondisi tanah pada kawasan-kawasan tersebut mudah longsor karena terdapat patahan atau pergeseran batuan induk pembentuk tanah. Hasil pemetaan sebagaimana dimaksud dipertegas dengan pemetaan bencana yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja pada Tahun 2017, yang menyatakan bahwa terdapat beberapa lokasi di wilayah Kota Salatiga yang rawan tanah longsor, seperti Bulu, Ngaglik, Randuacir, Gunungsari, Nanggulan dan Klaseman.

Selain itu, potensi rawan kekeringan juga terdapat di beberapa wilayah Kota Salatiga yaitu Kelurahan Kumpulrejo Wilayah Ngronggo dan Kelurahan Randuacir Wilayah Salam. Ancaman bencana kekeringan ini perlu disadari dan diantisipasi sejak dini oleh Pemerintah Kota Salatiga. Studi Bappenas (2010), menyebutkan bahwa Jawa sebagai pulau terpadat di Indonesia, memiliki pasokan air bersih yang kian sedikit untuk tiap penduduknya. Tahun 2025 diprediksi mulai terjadi krisis air dan apabila tidak ada upaya pencegahan, maka diperkirakan pada tahun 2040 akan terjadi kelangkaan air secara absolut di Pulau Jawa. Secara khusus dijelaskan pula bahwa pada skenario emisi tinggi, Kota Salatiga merupakan daerah yang memiliki kerentanan tinggi sampai sangat tinggi yang terkait dengan prediksi kekeringan Tahun 2025-2030. Faktor yang melatarbelakanginya adalah banyaknya perubahan fungsi lahan yang inkonsisten dengan karakter geografis.

Studi yang sama juga dilakukan oleh Mardimin (2014), yang mengemukakan bahwa penetapan wilayah Kecamatan Tenganan sebagai kawasan industri dapat menjadi pemicu krisis air, karena kawasan tersebut merupakan kawasan penyangga sumber air Senjaya, yang merupakan sumber mata air yang menghidupi masyarakat Salatiga dan sekitarnya. Dengan berdirinya pabrik-pabrik di kawasan tersebut, diduga kelestarian sumber air Senjaya sebagai sumber air bersih bagi masyarakat Salatiga akan terancam, karena terkontaminasi limbah dari pabrik. Kondisi ini merupakan ancaman serius yang perlu untuk mendapat perhatian dalam upaya penanggulangan bencana di Kota Salatiga.

Selain potensi bencana sebagaimana disebutkan di atas, beberapa kejadian bencana alam, meskipun bersifat minor, menunjukkan bahwa peluang terjadinya bencana di Kota Salatiga tidak sama sekali tertutup. Hal tersebut nampak jelas pada tabel berikut ini.

Tabel 1.2  
Data Bencana Alam Kota Salatiga

No	Jenis Bencana	2017	2018	2019	2020
1	Banjir	-	-	3	4
2	Tanah Longsor	3	2	2	15
3	Puting Beliung	4	-	-	2
4	Kebakaran	32	72	28	24
5	Gempa Bumi	-	-	3	4

Sumber Data: Satpol PP Kota Salatiga, 2020

Bencana Covid-19 yang saat ini terjadi, juga merupakan kondisi bencana yang tidak bisa diabaikan. Hingga 5 Juni 2021 telah tercatat 4.277 kasus terkonfirmasi Covid-19 di Kota Salatiga, tersebar di 4 Kecamatan/23 Kelurahan, dengan jumlah kematian 115 kasus (0,027%), dan 3.927 orang berhasil sembuh. Angka resmi yang diterbitkan secara harian oleh Satgas Covid-19 ini menunjukkan jumlah kasus yang sangat signifikan di Kota Salatiga, dan ini merupakan salah satu indikator bahwa Salatiga tidak imun dari bencana.

Sejauh ini, meskipun kondisi pasca bencana selalu bisa direspon oleh Pemerintah Kota Salatiga, namun belum adanya lembaga yang spesifik mengemban tanggung jawab penanggulangan bencana membuat upaya-upaya penanganan bencana terkesan tidak terkoordinasi dengan baik, dari aspek mitigasi, pendanaan maupun tanggap darurat bencana.

Berdasarkan penjelasan di atas, keberadaan Strategi Pengurangan Risiko Bencana yang memuat langkah-langkah yang bersifat antisipatif untuk mencegah maupun menangani bencana tentu menjadi sangat relevan. Dalam konteks tersebut, juga diperlukan kerangka kelembagaan yang jelas untuk menjadi komando upaya pencegahan dan penanggulangan bencana yang bisa setiap saat terjadi di Kota Salatiga.

Berangkat dari latar belakang tersebut, maka penelitian ini bertujuan untuk melakukan analisis kelembagaan penanggulangan bencana di Kota Salatiga serta merumuskan alternatif kebijakan yang dapat diterapkan dalam upaya penanggulangan bencana di Kota Salatiga.

Meskipun riset terkait kasus Covid-19 saat ini sudah cukup banyak, akan tetapi mayoritas riset lebih mengarah pada sisi literatur kesehatan, seperti penelitian yang dilakukan oleh Susilo et al., "Coronavirus Disease 2019: Tinjauan Literatur Terkini". Juga penelitian yang dilakukan oleh Yuliana "Corona Virus Disease (Covid-19): Sebuah Tinjauan Literatur. Dalam konteks lain, juga terdapat riset dari sudut pandang sosial politik, seperti riset yang dielaborasi oleh kumpulan akademisi dari Universitas Gadjah Mada dalam buku "Tata Kelola Penanganan Covid-19 di Indonesia: Kajian Awal" (Mas'udi dan Winanti, 2020). Mereka mengelaborasi empat isu yaitu Kegamangan Negara dan Lembaga Internasional dalam merespons Covid-19, Respons dan Resiliensi Sektoral, Kelompok Marginal dan Modal Sosial di era Covid-19, serta Dimensi Pengetahuan dan Komunikasi Publik Covid-19. Senada dengan penelitian Mas'udi dan Winanti, penelitian Rachmad Gustomy (2020) yang berjudul "Pandemi ke Infodemi: Polarisasi Politik dalam Wacana Covid-19 Pengguna Twitter" berorientasi pada bagaimana dampak polarisasi politik mempengaruhi wacana Covid-19. Penelitian mengenai Covid-19 lainnya disajikan oleh Laila Kholid Alfirdaus dan Teguh Yuwono (2020) yang berjudul "Pandemi Covid-19 dan Pendekatan Kebijakan Multikrisis: Sebuah Refleksi Teoritis". Temuan penting dalam penelitian tersebut adalah bahwa kerangka pendekatan krisis masih belum cukup untuk menjelaskan fenomena sosial yang melingkupi konteks pandemi Covid-19. Untuk itu diperlukan pendekatan multikrisis untuk menjelaskan fenomena pandemi serta memperkaya pendekatan kebijakan yang selama ini ada.

Dari sejumlah penelitian tersebut, belum satupun yang secara khusus mengkaji kelembagaan penanganan bencana Covid-19 serta bagaimana ketiadaan BPBD dan dampaknya bagi penanggulangan bencana di Daerah. Oleh karena itu, penelitian ini berupaya untuk mengisi kekosongan tersebut. Penelitian terkait kelembagaan bencana ini signifikan dan diperlukan untuk memperlengkapi riset-riset di atas supaya secara utuh dapat dipetakan manajemen kebencanaan yang tepat (efektif dan efisien) sesuai kewenangan Kabupaten/Kota. Di samping itu, penelitian ini mengambil fokus pada kelembagaan bencana di Kota Salatiga, di mana sampai saat ini belum ada yang meneliti terkait hal tersebut.

Adapun untuk menganalisis kelembagaan bencana, penulis menggunakan teori kelembagaan. Dalam tujuan pembangunan berkelanjutan, kelembagaan merupakan faktor yang memegang peran cukup besar dalam menentukan keberhasilan pembangunan. Kelembagaan berperan untuk merumuskan, mengevaluasi dan memberi umpan balik terhadap implementasi kebijakan dan program pembangunan. Pembangunan yang berkelanjutan dan mandiri sangat tergantung pada kekuatan dan kualitas lembaga yang melaksanakan pembangunan.

Teori kelembagaan secara umum menggambarkan hubungan antara organisasi dengan lingkungannya, tentang bagaimana dan mengapa organisasi menjalankan sebuah struktur dan proses, serta bagaimana konsekuensi dari proses kelembagaan yang dijalankan tersebut (Meyer dan Rowan, 1977). Scott (2008) dalam Villadsen (2011) menyatakan bahwa teori ini dapat digunakan untuk menjelaskan peran dan pengambilan keputusan dalam organisasi bahwa struktur, proses dan peran organisasi seringkali dipengaruhi oleh keyakinan dan aturan yang dianut oleh lingkungan

organisasi. Dalam hal ini, organisasi sebagai pihak yang melaksanakan kebijakan harus memiliki struktur yang jelas, kompetensi yang memadai serta komitmen yang kuat dalam menjalankan tugasnya agar tujuan akhir dari sebuah kebijakan dapat tercapai.

Untuk memahami mengapa tercipta bentuk kelembagaan tertentu, digunakan pendekatan proses perumusan kebijakan. Menurut Sutton (1999) dalam Diamond (2005), salah satu sebab hambatan perubahan kebijakan adalah terdapatnya narasi kebijakan (*policy narrative*) dan diskursus (*discourse*), yang menyebabkan munculnya kondisi sulit bagi tumbuhnya inovasi baru dalam pembuatan kebijakan. Kondisi tersebut akibat dari akumulasi pengaruh dalam pembuatan kebijakan, misalnya pengetahuan dan keyakinan yang sudah usang, hambatan struktural di dalam birokrasi, adanya kepentingan kelompok tertentu, kurang informasi yang diperlukan untuk mengungkap suatu fenomena, pemimpin yang tidak mengambil peran yang seharusnya, perorangan yang dapat mengubah hasil-hasil kesepakatan dalam pembuatan kebijakan, maupun keterlanjuran yang tidak mungkin diubah saat itu.

Penelitian ini menggunakan desain penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Desain kualitatif dipilih karena kemampuannya untuk mendapatkan pemahaman yang mendalam, autentik, dan mendasar mengenai fenomena yang tengah diamati (Mulyana, 2013). Adapun pendekatan yang digunakan adalah studi kasus. Studi kasus merupakan suatu model yang bersifat komprehensif, intens, terperinci dan mendalam serta lebih diarahkan sebagai upaya untuk menelaah masalah atau fenomena yang bersifat kontemporer (berbatas waktu). Studi kasus dalam penelitian ini dilakukan untuk memahami secara utuh dan mendalam tentang kelembagaan bencana di Kota Salatiga, tidak dimaksudkan untuk membuat generalisasi hasil, melainkan mencari *treatment* yang tepat bagi kompleksitas kelembagaan bencana di Kota Salatiga saat ini.

Fokus penelitian ini adalah struktur dan tindakan kelembagaan dalam kasus penanggulangan bencana Covid-19 di Kota Salatiga. Kota Salatiga dipilih sebagai lokus penelitian ini dengan alasan: (1) Kota Salatiga merupakan salah satu dari dua Kabupaten/ Kota di Jawa Tengah yang belum memiliki BPBD; (2) Terkait dengan point 1, tugas penanganan kebencanaan di Kota Salatiga dilimpahkan pada beberapa Perangkat Daerah, sehingga tidak bisa bekerja dan berfungsi secara maksimal. Karena itu, saat ini, Kota Salatiga pada dasarnya mengalami permasalahan ganda, selain menghadapi peningkatan kasus Covid-19 yang semakin masif, juga menghadapi bencana tata kelola kelembagaan akibat belum adanya lembaga yang bersifat fungsional dan optimal sebagai komando penanganan bencana.

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah observasi, wawancara mendalam serta studi dokumentasi. Observasi dilakukan pada kegiatan Satgas Covid-19 Tingkat Kota, sedangkan wawancara dilakukan terhadap narasumber-narasumber yang terkait dengan perumusan kebijakan kelembagaan. Selanjutnya studi dokumentasi dilakukan untuk mencari, mengumpulkan, dan mempelajari bahan tertulis berupa himpunan peraturan tentang organisasi dan tata kerja, kebijakan penanganan Covid-19, buku, artikel, jurnal, berita online dan berita konvensional, serta website lembaga-lembaga otoritatif yang berkaitan dengan kebencanaan dan Covid-19.

## Makna Bencana

Secara etimologis, istilah bencana (*disaster*) berasal dari bahasa Italia "*disastro*". Kata *disastro* sendiri terbentuk dari kata '*dis*' (buruk) dan '*astro*' (bintang), sehingga secara harafiah, kata *disastro* yang menjadi asal kata *disaster* bermakna 'bintang yang buruk.' Kata *disastro* dipergunakan untuk menyebut kejadian buruk dalam kehidupan manusia karena keyakinan astrologis bahwa peristiwa buruk tersebut disebabkan oleh posisi bintang yang tidak baik.

Sementara United Nations Development Program (UNDP) mendefinisikan bencana (*disaster*) sebagai "*...a serious disruption of the functioning of a society, causing widespread human, material, or environmental losses which exceed the ability of affected society to cope using only its own resources.*" Selanjutnya, UNDP menjelaskan bahwa bencana bisa diklasifikasikan berdasarkan kecepatan munculnya (cepat atau perlahan-lahan) atau berdasarkan penyebabnya (alamiah atau buatan manusia).

Dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, bencana didefinisikan sebagai peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat, yang disebabkan oleh faktor alam dan/ atau faktor non alam maupun faktor manusia. Bencana dapat mengakibatkan timbulnya korban jiwa, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dampak psikologis, atau memburuknya derajat kesehatan dan pelayanan kesehatan pada skala tertentu yang memerlukan respon dari luar masyarakat atau wilayah yang terkena. Undang-Undang ini membagi bencana dalam 3 (tiga) kategori, yaitu:

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

## Tugas, Tanggung Jawab dan Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penanggulangan Bencana

Pemberian otonomi yang luas sebagaimana diamanatkan Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 mempunyai tujuan mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Sebagai konsekuensi pemberian otonomi yang luas kepada daerah, Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan memperhatikan kemampuan keuangan dan kearifan lokal daerah yang bersangkutan.

Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan Urusan Pemerintahan terdiri atas Urusan Pemerintahan Absolut, Urusan Pemerintahan Umum, dan Urusan Pemerintahan Konkuren. Urusan Pemerintahan Absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan Pemerintahan Umum adalah urusan pemerintahan yang

menjadi kewenangan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan. Sedangkan Urusan Pemerintahan Konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota. Urusan Pemerintahan Konkuren yang diserahkan kepada Pemerintah Daerah inilah yang menjadi dasar dari pelaksanaan Otonomi Daerah.

Selanjutnya dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, diatur bahwa Urusan Pemerintahan Konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintah Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah, sedangkan Urusan Pemerintahan Pilihan adalah Urusan Pemerintahan yang dapat diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki masing-masing daerah. Lebih lanjut Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa Urusan Pemerintahan Wajib terdiri dari:

- a. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar yang meliputi: pendidikan; kesehatan; pekerjaan umum dan penataan ruang; perumahan rakyat dan kawasan permukiman; ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat dan sosial.
- b. Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar yang meliputi: tenaga kerja; pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; pangan; pertanahan; lingkungan hidup; administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; pemberdayaan masyarakat dan desa; pengendalian penduduk dan keluarga berencana; perhubungan; komunikasi dan informatika; koperasi, usaha kecil, dan menengah; penanaman modal; kepemudaan dan olah raga; statistik; persandian; kebudayaan; perpustakaan dan kearsipan.

Berdasarkan ketentuan tersebut, nampak bahwa Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan untuk melaksanakan urusan pemerintahan wajib (yang berkaitan dengan pelayanan dasar maupun yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar), salah satunya adalah Urusan Pemerintahan Bidang Ketenteraman, Ketertiban Umum, dan Perlindungan Masyarakat. Urusan Pemerintahan Bidang Ketenteraman, Ketertiban Umum, dan Perlindungan Masyarakat terdiri dari tiga sub urusan yaitu Sub Urusan Ketenteraman dan Ketertiban Umum, Sub Urusan Kebakaran, serta Sub Urusan Bencana. Adapun kewenangan yang dimiliki Pemerintah Daerah dalam Sub Urusan Bencana adalah Penanggulangan Bencana Kabupaten/ Kota. Dengan demikian jelas bahwa tugas dan tanggung jawab penanggulangan bencana di wilayah Kabupaten/ Kota menjadi kewenangan Pemerintah Daerah.

Hal yang sama juga ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, yang mengatur tentang wewenang dan tanggungjawab Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Selain itu, Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, secara tegas mengamanatkan Pemerintah Daerah untuk menyusun perencanaan penanggulangan bencana di wilayahnya setiap 5 (lima) tahun.

Bertumpu pada uraian di atas, maka Pemerintah Kota Salatiga mempunyai kewajiban untuk membentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) sebagai



lembaga yang diberi tugas, tanggung jawab serta kewenangan secara jelas untuk menyelenggarakan penanggulangan bencana di Kota Salatiga.

### Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana di Kota Salatiga

Secara kelembagaan, mengacu pada Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 4 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah, tugas dan fungsi pelaksanaan sub urusan bencana di Kota Salatiga dilekatkan pada Satuan Polisi Pamong Praja (pada Seksi Penanganan Bencana). Namun Perangkat Daerah lain yaitu Dinas Sosial (pada Seksi Perlindungan Sosial Penanganan Korban Bencana) juga memiliki tugas dan fungsi dalam kerangka penanggulangan bencana. Tugas dan Fungsi Satuan Polisi Pamong Praja dalam penanggulangan bencana lebih ditekankan pada aspek preventif, sedangkan Tugas dan Fungsi Dinas Sosial lebih difokuskan pada aspek penanganan korban bencana.

Dalam kerangka pencegahan bencana, Satuan Polisi Pamong Praja sudah melakukan beberapa kegiatan seperti membentuk simpul-simpul masyarakat yang mencakup pula pelatihan bagi Tagana (Taruna Siaga Bencana), PMI (Palang Merah Indonesia) serta aparat RT/ RW. Selain itu, dalam kapasitasnya sebagai anggota Tim IMB, Satuan Polisi Pamong Praja juga telah melakukan *assessment* terhadap potensi bencana yang berkaitan dengan bangunan. Sementara itu, dalam kerangka penanggulangan bencana, Dinas Sosial memiliki tugas yang lebih bersifat operasional seperti memberikan bantuan logistik bagi korban bencana.

Dari aspek perencanaan pembangunan, sebenarnya Pemerintah Kota Salatiga juga sudah memiliki tujuan yang cukup jelas dalam penanggulangan bencana. Tujuan penanggulangan bencana sebagaimana dimaksud sudah ditetapkan dalam beberapa dokumen sebagai berikut:

- a) Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Salatiga Tahun 2010-2030

Dalam Peraturan Daerah tersebut, secara rinci sudah memuat mengenai Rencana Struktur Ruang Wilayah Kota (salah satu substansi di dalamnya mengatur mengenai jalur evakuasi apabila terjadi bencana) serta Rencana Pola Ruang Wilayah (mengatur mengenai pemetaan kawasan rawan bencana alam beserta rencana pengembangan kawasan sebagai ruang evakuasi bencana).

- b) Rencana Aksi Daerah Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (TPB)/ *Sustainable Development Goals* Kota Salatiga Tahun 2019–2022

Rencana Aksi Daerah Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (TPB) ini merupakan tindak lanjut dari amanat Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2017 tentang Pedoman Pelaksanaan Tujuan Pembangunan Berkelanjutan. Perencanaan dan pelaksanaan penanggulangan bencana dalam komitmen global difokuskan pada upaya Pengurangan Risiko Bencana (PRB). Pada Kota Salatiga, dokumen strategi PRB sebagaimana dimaksud ditargetkan terpenuhi pada akhir tahun 2019, akan tetapi sampai saat ini masih belum terwujud karena isu bencana belum menjadi sesuatu yang diprioritaskan. Sebagaimana terlihat pada tabel berikut.

Tabel 1.3  
Kondisi Existing Tujuan 13 SDGs Kota Salatiga Tahun 2019

No	Indikator SDGs	Satuan	Realisasi 2019	Penanggungjawab Data
1.	Dokumen strategi pengurangan risiko bencana (PRB) daerah	Dokumen	Belum diprioritaskan karena bukan daerah risiko bencana	Satpol PP, Bappeda
2.	Tersusunya Profil Emisi Gas Rumah Kaca (GRK)	Dokumen	Sudah terpenuhi Tahun 2017	Dinas Lingkungan Hidup

Sumber: Data Sekunder dari Bappeda Kota Salatiga, 2020 (diolah)

c) Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana

Dalam Perda ini ditegaskan bahwa tanggung jawab Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi: pengalokasian dana penanggulangan bencana dalam APBD, penjaminan pemenuhan hak masyarakat dan korban bencana sesuai SPM (Standar Pelayanan Minimum) dan kemampuan daerah, perlindungan masyarakat dari dampak bencana, serta pengurangan risiko bencana dan pemaduan pengurangan risiko bencana dengan program pembangunan.

Merujuk pada dokumen-dokumen di atas, pada dasarnya perencanaan penanggulangan bencana di Kota Salatiga sudah terintegrasi ke dalam program pembangunan. Persoalannya: dokumen tersebut belum didukung oleh keberadaan Perangkat Daerah yang khusus menyelenggarakan penanggulangan bencana serta belum didukung oleh anggaran yang memadai. Kelembagaan yang ada saat ini (diampu oleh Kepala Seksi Penanganan Bencana pada Satuan Polisi Pamong Praja) belum memiliki otoritas dan kapasitas yang memadai untuk penanganan suatu bencana. Kedudukan Kepala Seksi Penanganan Bencana sebagai unit kerja yang ditempel tugas penanganan bencana juga membawa permasalahan struktural. Secara struktural, Kepala Seksi memiliki eselon jabatan yang lebih rendah dari eselon jabatan pihak-pihak yang harus dikoordinasikan dalam penanganan kebencanaan, sehingga penanganan kebencanaan kurang mendapat respon positif dari Perangkat Daerah lain, dan menjadi kurang produktif untuk menghasilkan keputusan/ kebijakan. Struktur dan kewenangan yang sangat terbatas ini juga berdampak pada alokasi APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah). Mekanisme penganggaran dalam APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) sejauh ini masih mengedepankan struktur daripada fungsi. Dengan anggaran yang masih terbatas, wajar apabila penanggulangan bencana di Kota Salatiga sejauh ini baru berkonsentrasi pada isu-isu seperti rehabilitasi dan rekonstruksi fisik akibat bencana (aspek tanggap darurat), belum menyentuh pada paradigma pengurangan risiko bencana berbasis lintas sektor, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

Masalah selanjutnya adalah terkait dengan kewenangan penanganan bencana yang dimiliki Dinas Sosial. Tugas penanganan bencana yang selama ini dijalankan, juga masih saling tumpang tindih antara Satuan Polisi Pamong Praja dan Dinas Sosial.

Tumpang tindih kewenangan ini menjadi salah satu penyebab penanganan bencana belum bisa dilaksanakan secara efektif dan efisien.

Permasalahan kelembagaan ini semakin tampak jelas dengan munculnya bencana Covid-19. Dalam rangka percepatan penanggulangan Covid-19, Kota Salatiga sudah membentuk Satuan Tugas yang ditetapkan dalam Surat Keputusan Wali Kota Nomor 443.1/598/2020 tentang Satuan Tugas Penanganan Covid-19 di Kota Salatiga. Selain itu, Salatiga juga sudah memiliki berbagai kerangka kebijakan yang jelas, yang merupakan turunan kebijakan dan aturan dari Pemerintah Pusat. Namun belum adanya BPBD (Badan Penanggulangan Bencana Daerah) serta dokumen strategi pengurangan risiko bencana, membuat tugas-tugas kebencanaan tidak terkoordinasi dengan baik, sehingga beberapa tugas kebencanaan harus di *follow up* oleh beberapa Perangkat Daerah. Permasalahannya adalah beberapa kewenangan yang dilimpahkan kepada Perangkat Daerah yang didaulat menjadi anggota Satuan Tugas Covid-19, tidak linier dengan tugas dan fungsi Perangkat Daerah sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Faktor ini kemudian menjadi pemicu benturan tugas dan fungsi serta tumpang tindih kewenangan antar Perangkat Daerah.

Dalam konsep Otonomi Daerah, Pemerintah Daerah diberikan kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri, demikian pula dalam hal penanggulangan bencana Covid-19. Pemerintah Pusat menggunakan skenario pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam penanganan bencana yang bersifat multidimensional ini. Dalam kerangka ini, Pemerintah Pusat berperan membuat kebijakan strategis dan bersifat normatif, sedangkan implikasi teknis mengenai kegiatan perencanaan, pelaksanaan serta evaluasi penanggulangan bencana, diserahkan kepada Pemerintah Daerah. Hal tersebut mengindikasikan bahwa Pemerintah Daerah adalah aktor utama dalam penanggulangan Covid-19 di wilayahnya masing-masing. Faktor inilah yang menjadi awal permasalahan kelembagaan bencana Covid-19 di Kota Salatiga.

Apabila mengamati struktur Satuan Tugas Covid-19 yang diamanatkan dalam Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID 19), maka pada dasarnya struktur tersebut memiliki banyak kesamaan dengan struktur organisasi BNPB (Badan Nasional Penanggulangan Bencana), sebagaimana diatur pada Pasal 7 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Hal ini mengindikasikan bahwa dalam penanganan kebencanaan, idealnya terdapat struktur kelembagaan dengan spesifikasi-spesifikasi khusus kebencanaan bagi pihak-pihak yang terlibat langsung dalam penanganan bencana. Sedangkan dalam struktur Satuan Tugas Covid-19 Kota Salatiga, masih terdapat pelimpahan kewenangan yang justru tidak sesuai dengan kewenangan inti yang dimiliki Perangkat Daerah. Meskipun secara legal formal hal tersebut adalah sah, akan tetapi dalam pelaksanaannya tentu menjadi kurang optimal karena kapasitas dan kemampuan masing-masing Perangkat Daerah untuk melaksanakan urusannya terbatas, dan semakin terbatas pula dengan adanya penambahan tugas yang tidak sesuai dengan kewenangannya.

Terkait hal tersebut, permasalahan kelembagaan bencana yang muncul di Kota Salatiga pada dasarnya dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. Dari Sisi Struktur

Terdapat indikasi bahwa struktur Satuan Tugas Covid-19 Kota Salatiga terlalu simpel. Mengacu pada Struktur Satuan Tugas Pemerintah Pusat dan Satuan Tugas Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, banyaknya institusi yang terlibat dalam Satuan Tugas menunjukkan bahwa Covid-19 merupakan bencana multidimensi. Oleh karena itu, upaya membangun manajemen bencana juga harus dimaknai sebagai upaya holistik yang harus terintegrasi. Dalam konteks Kota Salatiga, Satuan Tugas Covid-19 belum banyak melibatkan Perangkat Daerah vital seperti Dinas Pendidikan, Dinas Perhubungan, Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Pelindungan Anak, serta stakeholder lainnya, sehingga kapasitas dan jangkauan layanannya tentu juga menjadi terbatas.

Secara struktural, penunjukan Perangkat Daerah dalam keanggotaan Satuan Tugas juga kurang memperhatikan kapasitas dan kewenangan tiap-tiap Perangkat Daerah sehingga mengandung beberapa permasalahan dan terdapat banyak potensi tumpang tindih kewenangan. Sebagai contoh: kedudukan Sekretariat Daerah sebagai Sekretariat Satgas dengan rincian tugas melaksanakan pengurusan surat menyurat Satgas Penanganan Covid-19, melaksanakan administrasi keuangan, protokoler, dan dukungan kesekretariatan lain, melaksanakan koordinasi dengan Perangkat Daerah terkait dalam hal administrasi, keuangan, dan sumber pendanaan, melaksanakan pengawasan penggunaan anggaran, melaksanakan proses pengadaan logistik dan peralatan, menyusun laporan pertanggungjawaban keuangan dan laporan pelaksanaan penanganan Covid-19. Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016, fungsi Sekretariat Daerah adalah penyusunan kebijakan, pengoordinasian pelaksanaan tugas Perangkat Daerah, pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan Daerah. Apabila dilihat dari fungsi Sekretariat Daerah tersebut, pada dasarnya terdapat beberapa ketidaksinkronan pembagian tugas penanganan kebencanaan sebagaimana disebutkan di atas. Melaksanakan pengawasan penggunaan anggaran merupakan kewenangan inspektorat, pengadaan logistik/ peralatan merupakan kewenangan Satpol PP, dan laporan pertanggungjawaban merupakan kewenangan Badan Keuangan Daerah. Pendistribusian tugas dan wewenang yang tidak tepat ini merupakan hambatan nyata dan tentunya memiliki dampak pada beban kerja Perangkat Daerah dan selanjutnya berdampak pula pada ketidakefektifan penanganan bencana. Ini menunjukkan bahwa secara kelembagaan maupun sistem tata kelola kebencanaan, Pemerintah Kota Salatiga belum siap menanggung bencana yang bersifat multi dimensional ini.

Selain itu, kedudukan Dinas Komunikasi dan Informatika dalam Satgas yang bertugas sebagai koordinator Bidang Data dan Informasi juga memiliki permasalahan struktural. Rincian tugas bidang data dan informasi adalah melaksanakan komunikasi publik, mengoordinasikan keterlibatan sumber daya berbagai mitra, mendiseminasikan informasi publik yang diterima dari Satgas, serta menyiapkan informasi perkembangan penanganan Covid-19. Dalam implementasinya, terdapat tumpang tindih pelaksanaan tugas komunikasi publik yang secara tupoksional memang diampu oleh Dinas Komunikasi dan Informatika, akan tetapi di lapangan lebih banyak dilaksanakan oleh Bagian Protokol dan Komunikasi Pimpinan pada Sekretariat Daerah.

## 2. Dari Sisi Proses

Terdapat indikasi bahwa Struktur Organisasi Satuan Tugas Covid-19 pada Pemerintah Kota Salatiga belum dilengkapi dengan *Institutional Framework* yang jelas dan tegas. Pelibatan beberapa unsur dalam Satgas belum diikuti dengan mekanisme yang jelas atas alokasi peran, tanggung jawab, risiko dan kemanfaatan dari masing-masing unsur. Beberapa informan mengungkapkan bahwa peran dan tanggung jawab tiap-tiap unsur sudah tertuang dalam Surat Keputusan Wali Kota Nomor 443.1/598/2020 tentang Satuan Tugas Penanganan Covid-19 di Kota Salatiga, akan tetapi sebagian besar tugas dan fungsi Perangkat Daerah tidak secara khusus terkait dengan penanggulangan bencana. Misalnya berdasarkan Peraturan Wali Kota Nomor 96 Tahun 2020, Badan Kesatuan Bangsa dan Politik memiliki tugas dan fungsi terkait pembinaan ideologi Pancasila dan wawasan kebangsaan, penyelenggaraan politik dalam negeri dan kehidupan demokrasi, pembinaan kerukunan antar suku dan intra suku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya, pembinaan dan pemberdayaan organisasi kemasyarakatan, serta pelaksanaan kewaspadaan nasional. Tidak ada penjelasan bagaimana tugas dan fungsi tersebut menjadi landasan bagi Badan Kesbangpol untuk berperan dan melaksanakan tugas serta tanggung jawab dalam bidang perubahan perilaku terkait penanggulangan bencana Covid-19. Sehingga peran seperti apa yang disumbangkan Perangkat Daerah tersebut menjadi tidak nampak.

Tidak adanya mekanisme yang jelas dan alokasi peran, tanggung jawab, risiko dan kemanfaatan dari beberapa Perangkat Daerah yang terlibat dalam Satuan Tugas Covid-19 membuka peluang terjadinya *overlapping* tugas salah satu Perangkat Daerah. Contoh kasusnya adalah, Dinas Kesehatan serta Dinas Komunikasi dan Informatika sama-sama memiliki kegiatan sosialisasi tentang Perilaku Hidup Bersih dan Sehat (PHBS) kepada masyarakat. Sayangnya kurangnya komando dan koordinasi membuat pembagian target pelaksanaan kegiatan menjadi acuan yang justru sering dilanggar. Latar belakang dari permasalahan ini adalah disposisi. Secara faktual karena bencana ini disebut sebagai bencana kesehatan, maka banyak disposisi akhirnya turun dan menumpuk menjadi tugas Dinas Kesehatan, dan berakibat beberapa Perangkat Daerah serta Stakeholder lainnya menjadi miskin fungsi.

Dari kasus bencana non alam Covid-19 di atas, dapat ditunjukkan bahwa meskipun sudah memiliki Satuan Tugas, akan tetapi Perangkat Daerah baik sendiri-sendiri maupun secara bersama-sama belum berhasil membentuk kelembagaan yang efektif untuk penanggulangan bencana. Pola kelembagaan ini dapat berakibat fatal, dalam arti apabila pola tersebut berulang, maka Pemerintah Kota Salatiga tentu tidak dapat menjalankan penanggulangan bencana secara berkelanjutan. Kondisi yang demikian, disadari atau tidak, mencerminkan bahwa pola kelembagaan yang kurang tepat juga akan direspon menjadi tindakan kelembagaan yang tidak tepat, di mana dalam kasus Covid-19 ini, kegiatan penanggulangan bencana hanya menjadi kegiatan tambahan Perangkat Daerah dan bukan menjadi bagian integral dari tugas dan fungsi lembaga-lembaga penanggulangan bencana yang seharusnya.

Masalah yang dihadapi Pemerintah Kota Salatiga dalam membangun kelembagaan penanggulangan bencana ini ditandai oleh apa yang disebut sebagai kebijakan yang menjerat (*policy trap*). Upaya untuk menjalankan kegiatan yang sangat relevan untuk dilakukan di lapangan, terkendala oleh peraturan-peraturan maupun

batasan kewenangan Perangkat Daerah. Menurut Sutton (1999) penyebab hambatan perubahan kebijakan tersebut adalah terdapatnya narasi kebijakan dan diskursus, yang keduanya menjadi penyebab terwujudnya kondisi sulit bagi tumbuhnya inovasi kebijakan. Kondisi tersebut terjadi akibat akumulasi pengaruh dalam pembuatan kebijakan, yaitu pengetahuan dan keyakinan yang sudah usang, dalam hal ini adalah peningkatan risiko bencana yang hingga saat ini belum disadari pemerintah maupun masyarakat Kota Salatiga. Disamping itu, faktor *sunk cost effect* (keterlanjuran yang tidak mungkin diubah saat itu) juga turut menyumbang diskursus.

### Beberapa Gagasan sebagai Alternatif Solusi

Dari kasus Covid-19, dapat ditarik kesimpulan bahwa permasalahan penanggulangan bencana di Kota Salatiga, pada dasarnya berakar pada empat hal. **Pertama**, secara asumsi Salatiga dianggap bukan daerah risiko bencana, sehingga terdapat persoalan mendasar penanggulangan bencana yaitu belum adanya Perangkat Daerah yang spesifik menangani kebencanaan. Hal tersebut terjadi akibat adanya *policy narrative* dan *discourse* yang telah menjadi *conventional wisdom* dan tidak sejalan dengan masalah yang dihadapi dalam penanggulangan bencana saat ini. **Kedua**, program/ kegiatan penanggulangan bencana masih bersifat parsial (baik kondisi sebelum Covid-19 maupun saat tanggap darurat Covid-19), sehingga program/ kegiatan yang satu belum atau tidak menunjang program/ kegiatan yang lain. Kenyataan menunjukkan bahwa pelaksanaan penanggulangan bencana tetap menggunakan kapasitas kelembagaan yang ada saat ini, sehingga masalah pokok yang dihadapi tidak terpecahkan oleh berbagai kebijakan yang telah dijalankan. **Ketiga**, orientasi kebijakan penanggulangan bencana masih didasarkan pada konsep “penanganan pada saat terjadi bencana”, belum melakukan penguatan kelembagaan dan upaya penanggulangan bencana secara berkelanjutan. Hal ini dapat dilihat dari belum tersedianya alokasi anggaran untuk penguatan kelembagaan. Dalam kasus penanggulangan Covid-19, bahkan terjadi sektoralisasi tugas penanggulangan bencana. Segala sesuatu yang berkaitan dengan Covid-19 direduksi sebatas tugas dan fungsi unit kerja tertentu (dalam hal ini Dinas Kesehatan). Belum dikaitkan secara penuh dengan aspek perencanaan, kapasitas kelembagaan, dan keterbatasan lainnya. **Keempat**, bentuk kebijakan masih diartikan sebagai bentuk peraturan perundang-undangan dan belum dikaitkan dengan keseluruhan upaya untuk menyelesaikan masalah. Pemerintah Kota Salatiga sebenarnya tergolong sangat berhasil menyusun instrumen kebijakan secara tepat waktu dan linier dengan kebijakan Pemerintah Pusat, akan tetapi masih kurang memperhatikan perlunya monitoring dalam pelaksanaan kebijakan tersebut. Demikian juga terkait Rencana Aksi Daerah yang notabene sudah tersinkronisasi dengan program pembangunan, dalam implementasinya juga belum mendapat perhatian serius terkait target waktu serta upaya pencapaian target tersebut.

Apabila ditelusur lebih lagi, maka permasalahan yang lebih mendasar adalah keempat persoalan tersebut merupakan persoalan struktural, terutama dalam konteks kelembagaan. Oleh karena itu, solusinya juga harus dibangun dari konteks kelembagaan. Dengan demikian, berangkat dari asumsi ini, sedikitnya ada tiga langkah yang bisa dilakukan. **Pertama**, sistem pembagian kewenangan penanggulangan bencana yang selama ini tumpang tindih antara Dinas Sosial dan Satuan Polisi Pamong Praja harus

dikoreksi. Untuk itu perlu dibangun sebuah Lembaga/ Perangkat Daerah yang mempunyai kemampuan dan kewenangan penuh untuk penanggulangan bencana, mulai dari masa pra bencana, masa tanggap bencana hingga pasca bencana. **Kedua**, pemberian kewenangan penanggulangan bencana yang selama ini cenderung didasarkan pada teknis/ administrasi penanganan bencana, harus diubah menjadi 3 (tiga) tahap manajemen bencana (pra bencana, tanggap bencana hingga pasca bencana), serta diperkuat dengan dukungan dana APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah). Dengan demikian, upaya pencegahan dan penanggulangan bencana dapat dilaksanakan secara lebih maksimal. **Ketiga**, perlu dilakukan penguatan hubungan antar lembaga dalam upaya mewujudkan penanggulangan bencana yang berkelanjutan, sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2017 tentang Pedoman Pelaksanaan Tujuan Pembangunan Berkelanjutan. Hal ini sangat diperlukan mengingat untuk mewujudkan penanggulangan kebencanaan dalam jangka panjang tidak dapat dicapai hanya melalui satu program tertentu, melainkan diperlukan segenap program yang saling bersinergi serta membutuhkan komitmen dan keterlibatan dari semua pihak (mencakup unsur Pemerintah, unsur masyarakat, unsur akademisi, unsur pengusaha, dan unsur media) untuk mendukung penyelenggaraan penanggulangan bencana yang berkelanjutan di Kota Salatiga.

Belajar dari wabah-wabah yang pernah ada sebelumnya (Wabah Flu Spanyol, Polio, Campak, SARS) dalam beberapa dekade ke depan bukan tidak mungkin bencana sejenis akan terulang kembali. Dalam waktu dekat mungkin saja Covid-19 bisa hilang, akan tetapi potensi mutasi virus/ wabah serta potensi bencana lainnya akan terus ada. Oleh karena itu, upaya peningkatan kapasitas kelembagaan bencana sebagai syarat berjalannya program penanggulangan bencana, dalam hal ini menjadi suatu keniscayaan.

## Penutup

Berdasarkan pengalaman Pemerintah Kota Salatiga dalam penanggulangan bencana sebagaimana diuraikan di atas, dapat dikemukakan bahwa, dalam penanggulangan bencana yang melibatkan berbagai stakeholder diperlukan kerangka kelembagaan yang jelas sebagai komando dan penanggung jawab. Dari kasus Covid-19, dapat disimpulkan bahwa penanggulangan bencana di Kota Salatiga belum disertai oleh upaya peningkatan kapasitas kelembagaan. Padahal terbentuknya kerangka kelembagaan bencana dengan struktur dan kapasitas yang memadai merupakan syarat mutlak untuk membangun penanggulangan bencana yang berkelanjutan. Orientasi kebijakan penanggulangan bencana secara keseluruhan masih tertuju kepada formulasi masalah teknis (bidang Kesehatan dan bidang ekonomi) sedangkan kelembagaan dianggap sebagai faktor eksogen. Lemahnya kapasitas kelembagaan telah terbukti berkontribusi pada kurang efektifnya implementasi kebijakan untuk mencapai tujuannya.

Reformasi kelembagaan di bidang penanggulangan bencana merupakan langkah awal yang paling tepat sebagai upaya perbaikan orientasi kebijakan, karena hambatan orientasi pembaruan kebijakan bersumber dari narasi kebijakan dan diskursus yang telah melekat dalam keyakinan para pengambil keputusan sebelumnya. Ketika kerangka

kelembagaan kuat maka program pembangunan apapun termasuk penanggulangan bencana, dapat diimplementasikan dan dilaksanakan dengan lebih maksimal.

### Ucapan Terima Kasih

Penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada Bapak Johannes Mardimin selaku Dosen Pembimbing yang telah meluangkan waktu untuk mereviu serta memberikan masukan berharga dalam penulisan artikel ini.

### Pendanaan

Penulis tidak menerima bantuan pembiayaan untuk penelitian, kepenulisan (*authorship*), dan publikasi dari pihak manapun.

### Daftar Pustaka

- Alfirdaus, Laila Kholid; Yuwono, Teguh. (2020). *Pandemi Covid-19 dan Pendekatan Kebijakan Multi Krisis: Sebuah Refleksi Teoritis*. Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan, Vol. 5 No. 2, 2020.
- Badan Nasional Penanggulangan Bencana. (2014). *Indeks Risiko Penanggulangan Bencana Indonesia (IRBI) Tahun 2013*. Jakarta: BNPB.
- Badan Nasional Penanggulangan Bencana. (2019). *Indeks Risiko Penanggulangan Bencana Indonesia (IRBI) Tahun 2018*. Jakarta: BNPB.
- Badan Pusat Statistik Kota Salatiga. (2020). *Kota Salatiga Dalam Angka 2020*. Salatiga: Putra Karya
- Dunn, N. William. (1998). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Jakarta: Gadjah Mada University Press.
- Gustomy, Rachmad. (2020). *Pandemi ke Infodemi: Polarisasi Politik dalam Wacana Covid-19 Pengguna Twitter*. Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan, Vol. 5 No. 2, 2020.
- Husein, S. (2007). *Tinjauan Aspek Kegempaan Pegunungan Selatan. Prosiding Seminar Potensi Geologi Pegunungan Selatan dalam Pengembangan Wilayah*. Yogyakarta: Pusat Survei Geologi.
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. (2010). *Indonesian Climate Change Sectoral Roadmap – ICCSR: Basis Saintifik: Analisis dan Proyeksi Temperatur dan Curah Hujan*. Jakarta.
- Mardimin, J. (2014). *Egoisme Sektoral dan Kedaerahan sebagai Tantangan Program Pembangunan Berkelanjutan: Kasus Pengelolaan dan Pemanfaatan Sumber Air Senjaya di Perbatasan Wilayah Kabupaten Semarang dengan Kota Salatiga*, Jurnal Studi Pembangunan Interdisiplin, Vol. XXIII No.2, 2014.
- Mas'udi, Wawan; Winanti, P.S. (2020). *Tata Kelola Penanganan Covid-19 di Indonesia: Kajian Awal*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Meyer J, Rowan B. (1977). *Institutionalized Organizational Forms: Formal structure as myth and ceremony*. Am J Soc 83:340-363
- Mulyana, Dedy. (2013). *Metodologi Penelitian Kualitatif: Paradigma Baru Ilmu Komunikasi dan Ilmu Sosial Lainnya*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Villadsen, A. R. (2011). *Structural Embeddedness of Political Top Executive as Explanation of Policy Isomorphism*. Journal of Public Administration Research and Theory.



### **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020

Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID 19)

Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2017 tentang Pedoman Pelaksanaan Tujuan Pembangunan Berkelanjutan

Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Sistem Penanggulangan Bencana

Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Salatiga Tahun 2010-2030

Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana

Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 4 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah

### **Tentang Penulis**

**Santy Widi Pratiwi** adalah Mahasiswa Program Studi Magister Studi Pembangunan, Fakultas Interdisiplin, Universitas Kristen Satya Wacana. Penulis berprofesi sebagai ASN di Pemerintah Kota Salatiga dan menekuni bidang kelembagaan.