

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Bencana merupakan suatu kejadian atau peristiwa yang dapat menimbulkan ketakutan dan kerugian secara massal di masyarakat. Terjadinya suatu bencana dapat mempengaruhi kehidupan masyarakat dilihat dari berbagai dampak yang ditimbulkan pada segi ekonomi, sosial, psikis maupun lingkungan. Seperti yang dijelaskan UNISDR (2010) bahwa bencana adalah sebuah gangguan serius terhadap berfungsinya sebuah komunitas atau masyarakat yang mengakibatkan kerugian dan dampak yang meluas terhadap manusia, materi, ekonomi, dan lingkungan, yang melampaui kemampuan komunitas atau masyarakat yang terkena dampak tersebut untuk mengatasinya dengan menggunakan sumber daya mereka sendiri. Bencana dapat terjadi secara tiba-tiba maupun secara perlahan melalui suatu proses tertentu, yang mana terdapat tiga faktor utama penyebab terjadinya suatu bencana yaitu faktor alam, faktor non-alam dan faktor sosial atau manusia.

Alam menjadi salah satu faktor penyebab terjadinya bencana yang paling meresahkan karena ketidakpastiannya terhadap kapan, dimana, risiko, dan dampak yang ditimbulkannya. Alam memiliki sifat dinamis atau selalu mengalami perubahan dari waktu ke waktu baik secara biologis maupun geologis sehingga sulit diprediksi oleh manusia. Perubahan yang terjadi pada alam dapat disebabkan oleh alam itu sendiri maupun perbuatan manusia.

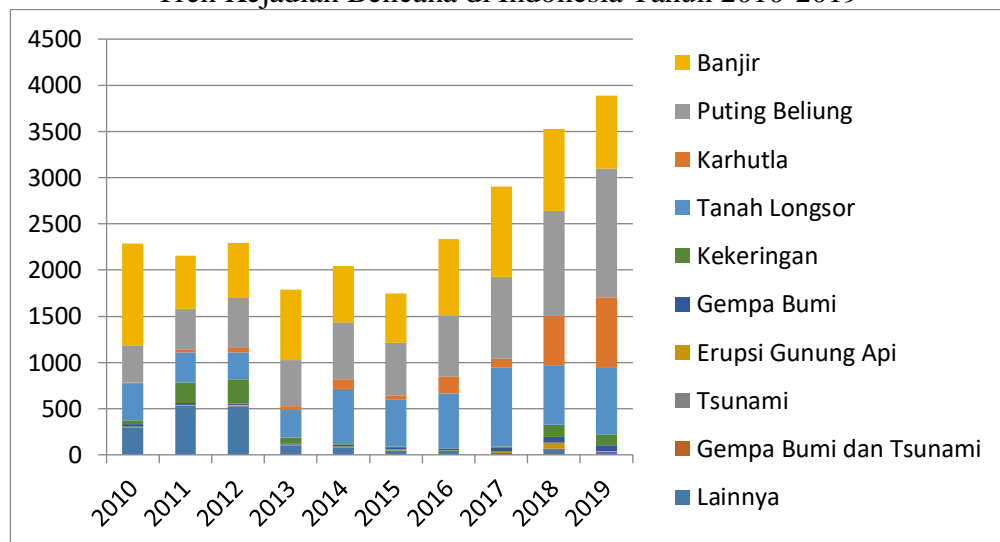
Perubahan yang akan terus terjadi pastinya dapat menimbulkan potensi dan risiko bencana yang tidak dapat dihindari di seluruh belahan dunia. Oleh karena itu dibutuhkan upaya efektif untuk dapat mencegah dan mengurangi risiko bencana terutama di wilayah rawan bencana, seperti Indonesia.

Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia dengan lebih dari tujuh belas ribu pulau tersebar di seluruh wilayahnya. Secara geografis Indonesia terletak pada posisi silang antara Benua Asia dan Benua Australia serta Samudera Hindia dan Samudera Pasifik sehingga hanya terdapat dua musim, yaitu musim panas dan musim hujan. Indonesia juga termasuk dalam kawasan Asia Tenggara yang beriklim tropis yang dilewati oleh garis khatulistiwa. Secara geologis Indonesia terletak pada pertemuan tiga lempeng utama dunia, yaitu Lempeng Indo-Australia, Lempeng Eurasia, dan Lempeng Pasifik serta termasuk dalam kawasan jalur gempa bumi dan letusan gunung berapi teraktif pertama dan kedua di dunia, yaitu Cincin Api Pasifik dan kawasan Sabuk Alpide. Keadaan geologis tersebut menyebabkan banyak terdapat barisan pegunungan serta gunung berapi aktif maupun pasif yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia. Kendarsi Roeslan menyebut Indonesia sebagai laboratorium alam raksasa (Sulaiman, 2017). Hal tersebut berdasar pada letak wilayah Indonesia sehingga dapat dikenal sebagai negara dengan beragam jenis flora, fauna, lingkungan, budaya, bahasa hingga bencana.

Bencana merupakan hal yang sering terjadi dan Indonesia merupakan salah satu negara yang tergolong tingkat kerawanan bencana alam tinggi dan bervariasi dari aspek jenis bencana (Damayanti et al., 2017). Potensi bencana

karena faktor alam yang terjadi di Indonesia setiap tahunnya sangat bervariasi, bisa meningkat maupun menurun tergantung pada proses perubahan yang terjadi pada alam. Dalam wilayah Indonesia sendiri terdapat lebih dari sepuluh ancaman bencana yang dikelompokkan dalam bencana geologi disebabkan oleh aktivitas dasar bumi yang muncul ke permukaan, bencana hidrometeorologi disebabkan oleh faktor cuaca, dan bencana antropogenik disebabkan oleh aktivitas manusia.

Gambar 1.1
Tren Kejadian Bencana di Indonesia Tahun 2010-2019



Sumber : dibi.bnpb.go.id yang diolah oleh penulis, November 2020

Data gambar 1.1 diatas menunjukkan tren kejadian bencana di Indonesia sepuluh tahun terakhir yang sangat bervariasi dari aspek jenis bencana maupun jumlah bencana yang semakin meningkat setiap tahunnya sejak tahun 2015. Dalam UU RI Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana dijelaskan bahwa bencana sebagai peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang baik disebabkan, alam oleh faktor dan/atau faktor nonalam

maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis. Juga dijelaskan dalam UU tersebut bahwa bencana alam merupakan bencana yang oleh diakibatkan peristiwa atau serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam antara lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor. Data gambar diatas juga menunjukkan bahwa Indonesia didominasi oleh bencana alam hidrometeorologi seperti banjir, puting beliung, tanah longsor, dan lainnya.

Tingginya potensi bencana hidrometeorologi di Indonesia disebabkan oleh beberapa hal seperti letak wilayah, kerusakan lingkungan, perubahan iklim, aktivitas manusia, dan lainnya. Wilayah Indonesia yang beriklim tropis dan hanya memiliki dua musim yaitu panas dan hujan menyebabkan perubahan cuaca, suhu, dan arah angin terjadi cukup ekstrem sehingga potensi bencana hidrometeorologi cukup tinggi. Selain itu, dampak dari kerusakan lingkungan juga berpengaruh pada perubahan iklim yang tidak menentu. Perubahan iklim yang terjadi saat ini, juga disinyalir menyebabkan meningkatnya bencana hidrometeorologi seperti banjir, tanah longsor, dan puting beliung (Rosyida et al., 2019). Hal tersebut juga sejalan dengan pernyataan Badan Nasional Penanggulangan Bencana terkait kejadian bencana tahun 2020 yang ditulis oleh Ramdhani (2020) pada laman news.detik.com sebagai berikut:

“Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) mencatat lebih dari 2.000 bencana dari Januari hingga September ini. BNPB mencatat 99%

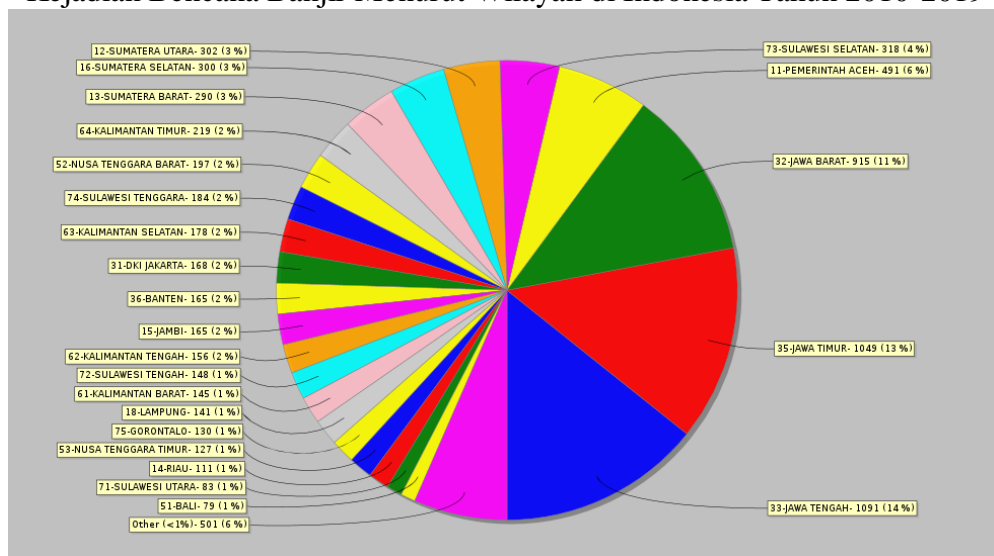
bencana yang terjadi merupakan bencana hidrometeorologi, seperti banjir, angin puting beliung, dan tanah longsor. “Bahaya hidrometeorologi tetap menjadi ancaman hingga akhir tahun ini,” kata Kepala Pusat Data, Informasi, dan Komunikasi Kebencanaan BNPB, Raditya Jati. BNPB mencatat jumlah kejadian tertinggi, yakni banjir sebanyak 791 kali. Setelah itu puting beliung 573 kejadian, tanah longsor 387 kejadian, kebakaran hutan dan lahan (karhutla) 314 kejadian, gelombang pasang atau abrasi 26 kejadian, kekeringan 22 kejadian, gempa bumi 13 kejadian, dan erupsi gunung api 5 kejadian.” (<https://news.detik.com/berita/d-5194995/2131-bencana-terjadi-di-ri-hingga-september-2020-banjir-mendominasi> diakses pada Senin, 16 November 2020)

Banjir merupakan salah satu bencana yang sering terjadi di berbagai wilayah di Indonesia dan bahkan mendominasi kejadian bencana saat ini, tahun 2020. Banjir merupakan peristiwa ketika air menggenangi suatu wilayah yang biasanya tidak digenangi air dalam jangka waktu tertentu (Yanuarto et al., 2019). Curah hujan yang tinggi menjadi salah satu penyebab terjadinya bencana banjir terutama pada daerah dataran rendah. Hal tersebut dapat diperparah dengan keadaan lingkungan yang buruk pada penyerapan tanah, daya tampung sungai maupun perilaku masyarakat. Banjir yang seringkali terjadi tentunya mengancam dan meresahkan masyarakat karena berbagai dampak yang ditimbulkannya terutama pada beberapa wilayah dengan potensi bencana banjir tahunan.

Gambar 1.2 dibawah yang menunjukkan kejadian bencana banjir dalam sepuluh tahun terakhir di berbagai wilayah Indonesia. Dari data gambar dibawah juga menunjukkan bahwa dalam sepuluh tahun terakhir Jawa Timur menjadi wilayah paling sering terjadi bencana banjir kedua setelah Jawa Tengah di Indonesia. Jawa Timur yang memiliki luas 47.799,75 km² merupakan provinsi terluas di Pulau Jawa yang mana terdiri dari 38

Kabupaten/Kota. Beberapa wilayah di Jawa Timur merupakan daerah langganan banjir tahunan karena dilewati beberapa Daerah Aliran Sungai (DAS) sehingga luapan sungai yang menjadi penyebab banjir tidak bisa dihindari. Selain itu, meningkatnya jumlah penduduk juga mempengaruhi penggunaan lahan yang kurang memperhatikan lingkungan seperti dikemukakan Karmakar et al. (2010) dan Kodoatie (2013) bahwa dampak perubahan penggunaan lahan menjadi lahan terbangun adalah terjadinya peningkatan bencana banjir (Umar & Dewata, 2018).

Gambar 1.2
Kejadian Bencana Banjir Menurut Wilayah di Indonesia Tahun 2010-2019



Sumber : dibi.bnpb.go.id, November 2020

Dampak terjadinya bencana banjir seringkali meresahkan dan merugikan bagi masyarakat, pemerintah maupun lingkungan. Kerugian akibat banjir dapat tergolong ringan hingga berat pada segi terdampak, seperti pada segi masyarakat atau kependudukan dari adanya korban meninggal dunia, luka-luka, hilang, tenggelam hingga pengungsian. Pada segi lingkungan dapat mengakibatkan rusaknya ekosistem sekitar, lahan, sawah, tanggul maupun

hilangnya sumber air bersih yang mana berpengaruh pada segi perekonomian. Rusaknya lahan serta sawah membuat masyarakat merugi akibat gagal panen dan kehilangan pekerjaan sementara waktu. Banjir juga menyebabkan kegiatan pemerintahan terganggu karena akses jalan, dokumen, peralatan, dan perlengkapan kantor ikut terendam. Dalam meminimalisir dampak penyebab banjir pemerintah menghimbau masyarakat untuk tetap waspada terutama pada daerah-daerah rawan, seperti pernyataan Gubernur Jawa Timur terkait potensi bencana banjir di sebagian besar wilayahnya dalam Liputan6.com sebagai berikut:

“Gubernur Jawa Timur, Khofifah Indar Parawansa menyebutkan sekitar 22 kabupaten dan kota yang berstatus rawan bencana hidrometeorologi. “Sedikitnya, terdapat 22 kabupaten/kota yang berstatus rawan bencana hidrometeorologi,” ujar Khofifah ketika dikonfirmasi dari Surabaya, Kamis, 29 Oktober 2020, seperti dikutip dari Antara. Adapun 22 daerah tersebut, kawasan rawan banjir yang umumnya didominasi oleh luapan sungai di sekitarnya seperti Sungai Bengawan Solo yang luapannya bisa membanjiri wilayah Bojonegoro, Magetan, Madiun, Lamongan, Gresik, Ngawi, dan Tuban. Kemudian potensi banjir akibat luapan sungai Berantas, yakni Malang Raya, Kediri, Jombang, Mojokerto, Sidoarjo, Probolinggo, Surabaya, Bondowoso, Lumajang, Banyuwangi, dan Jember. Sedangkan di Pasuruan, banjir berpotensi diakibatkan oleh luapan sungai Welang. Demikian juga di Madura, beberapa daerah biasa terdampak luapan Sungai Kemuning. Bencana hidrometeorologi yang lain adalah longsor, yakni harus diwaspadai wilayah Jombang, Ponorogo, Kediri, Banyuwangi, Jember, Lumajang, Probolinggo, Pasuruan, Malang, Batu, dan Pacitan”.

(<https://surabaya.liputan6.com/read/4396294/daftar-22-daerah-di-jatim-rawan-banjir-dan-longsor-pada-musim-hujan> diakses pada Selasa, 17 November 2020)

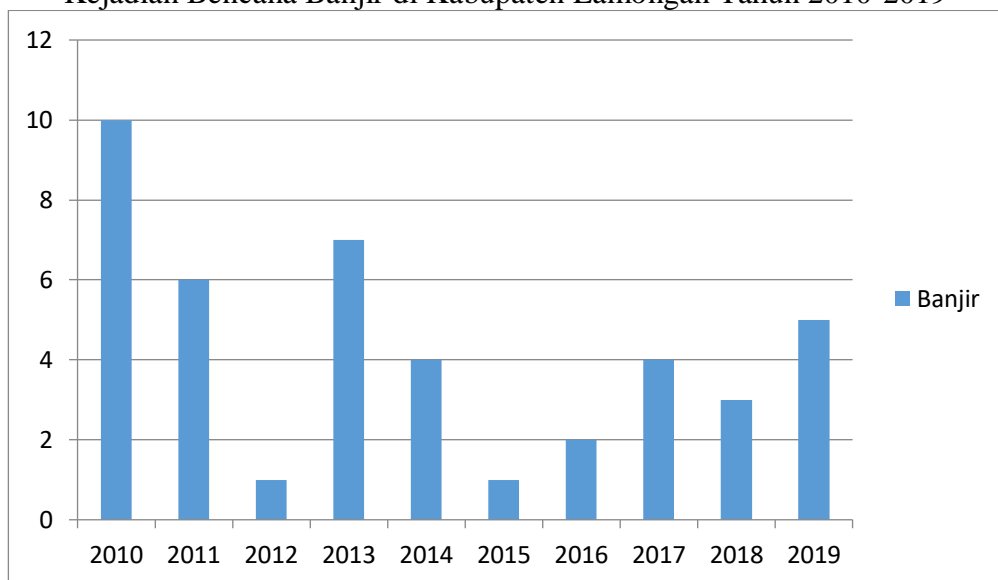
Dari kutipan berita diatas, diketahui bahwa Kabupaten Lamongan merupakan salah satu daerah dengan potensi bencana banjir yang cukup tinggi di wilayah Jawa Timur. Hal tersebut dikarenakan Kabupaten Lamongan merupakan daerah hilir yang dilewati oleh DAS Sungai Bengawan

Solo. Secara geografis Kabupaten Lamongan berada di sisi utara pulau Jawa berbatasan dengan Laut Jawa, sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Jombang dan Mojokerto, sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Bojonegoro dan Tuban, dan sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Gresik.

Data dari BPS Kabupten Lamongan menunjukkan bahwa hingga tahun 2020 Kabupaten Lamongan memiliki luas wilayah kurang lebih 1.812,8 km² atau +3.78% dari luas wilayah Provinsi Jawa Timur dengan panjang garis pantai sepanjang 47 km sehingga memiliki luas 902,4 km² bila dihitung 12 mil dari permukaan laut. Kabupaten Lamongan terdiri dari 27 kecamatan dengan 462 desa dan 12 kelurahan. Wilayahnya dibelah oleh Sungai Bengawan Solo yang secara garis besar dibedakan menjadi tiga karakteristik yaitu bagian tengah selatan (daratan rendah relatif subur), bagian selatan dan utara (pegunungan kapur berbatu dengan kesuburan sedang), dan bagian tengah utara (bonorowo atau bengawan njero yang rawan banjir). Bengawan Njero merupakan anak sungai Bengawan Solo yang sering meluap ketika tiba musim hujan. Lamongan yang juga salah satu wilayah hilir Sungai Bengawan Solo sering mendapat banjir kiriman dari wilayah hulu ditambah dengan memiliki daratan yang cenderung rendah dan datar menyebabkan bencana banjir tidak dapat dihindari. Selain itu, naiknya permukaan air laut juga sering menyebabkan banjir ROB terjadi di wilayah pesisir Kabupaten Lamongan. Gambar 1.3 dibawah menunjukkan bahwa bencana banjir di Kabupaen

Lamongan selalu terjadi setiap tahunnya dengan jumlah kejadian yang beragam dalam sepuluh tahun terakhir.

Gambar 1.3
Kejadian Bencana Banjir di Kabupaten Lamongan Tahun 2010-2019



Sumber : dibi.bnpb.go.id yang diolah oleh penulis, November 2020

Bencana banjir yang telah terjadi di Kabupaten Lamongan dari tahun 2010-2019 yang berjumlah 43 kejadian menyebabkan beberapa dampak merugikan bagi masyarakat diantaranya 2 orang luka-luka, 975 rumah hancur, dan 54.345 terimbas (DIBI BNPB, 2020). Pada tahun 2020 bencana banjir di Kabupaten Lamongan terjadi semakin parah dibandingkan tahun sebelumnya. Hal tersebut tidak hanya disebabkan oleh faktor keadaan wilayah dan curah hujan, melainkan juga dipicu oleh aktivitas manusia yang memperparah bencana banjir hingga dampaknya yang merugikan masyarakat, pemerintah, maupun lingkungan. Masyarakat Kabupaten Lamongan diketahui selalu terancam dan merugi akibat bencana banjir yang merendam serta merusak rumah, sawah, tambak hingga fasilitas umum selama sehari-hari. Adapun,

ancaman penyakit dapat menghantui masyarakat yang tetap bertahan di dalam rumah saat banjir masih merendam. Umumnya, masyarakat memilih bertahan di rumah saat banjir karena rasa takut akan pencuri yang memanfaatkan keadaan disaat mereka mengungsi. Aktivitas pemerintahan juga terhambat akibat banjir yang menggenangi jalanan hingga kantor. Banjir juga menyebabkan rusaknya tanggul-tanggul sehingga wilayah lain ikut terendam. Dampak banjir yang semakin parah terjadi di Kabupaten Lamongan tersebut diketahui dari laman berita news.detik.com oleh Sudjarwo (2020) sebagai berikut:

“Banjir yang melanda Lamongan semakin meluas. Hingga hari keempat, tercatat sebanyak 9.610 rumah warga di 115 desa di 17 kecamatan terdampak banjir. "Kejadian (banjir) ini mulai 10 April, update hingga saat ini 14 April sudah sejumlah 115 desa di 17 Kecamatan, dengan total 9.610 rumah yang terdampak," kata Kasi Tanggap Darurat Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Lamongan Muslimin kepada wartawan, Selasa (14/4/2020). Ke-17 kecamatan yang terdampak banjir adalah Karangbinangun, Babat, Glagah, Deket, Turi, Kalitengah, Kedungpring, Lamongan, Tikung, Modo, Kembangbahu, Sukodadi, Sugio, Karanggeneng, Pucuk, Sekaran, dan Kecamatan Laren. Muslimin menyebutkan, dari 17 kecamatan tersebut, banjir yang paling parah terjadi di Kecamatan Babat dan Kecamatan Turi. "Di wilayah Kecamatan Babat itu ada 5.161 rumah yang tersebar di 13 desa. Kemudian di Kecamatan Turi 1.976 rumah yang terdampak," ujarnya. Muslimin menambahkan banjir yang melanda Lamongan tahun ini dinilai lebih parah jika dibandingkan dengan banjir tahun 2019 lalu. "Kalau dibandingkan dengan tahun kemarin, mungkin lebih besar ini kejadiannya, karena bersamaan dengan tinggi air Bengawan Solo, sehingga air yang dari Bengawan Jero ini tidak bisa dikeluarkan," katanya. Selain menggenangi permukiman warga, banjir juga menyebabkan sejumlah tanggul sungai jebol serta merendam lahan tambak dan persawahan. "Untuk catatan lahan ikan hampir 6.513 hektare tambak ikan, untuk lahan padi 1120 hektare," tutur Muslimin”.

(<https://news.detik.com/berita-jawa-timur/d-4976394/semakin-meluas-banjir-di-lamongan-rendam-9610-rumah-di-17-kecamatan> diakses pada Rabu, 18 November 2020)

Sebagai wilayah rawan bencana Kabupaten Lamongan harus selalu waspada karena terjadinya bencana merupakan kejadian yang sulit bahkan tidak dapat dihindari. Meskipun terjadinya bencana sulit bahkan tidak bisa dihindari, namun risiko dan dampak dari terjadinya bencana dapat diminimalisir. Berbagai upaya dilakukan Pemerintah baik tingkat pusat maupun daerah melalui penyelenggaraan penanggulangan bencana yang dalam UU RI Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulan Bencana disebut sebagai serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi. Serangkaian upaya tersebut lebih lanjut diatur dalam PP RI Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Penyeleggaran Penanggulangan Bencana.

Penetapan kebijakan terkait kebencanaan menjadi langkah awal dari upaya menyeluruh pemerintah dalam serangkaian kegiatan penanggulangan bencana mulai dari mitigasi, kesiapsiagaan, tanggap darurat, rekonstruksi, dan rehabilitasi. Serangkaian kegiatan tersebut juga sejalan dengan model pengelolaan bencana yang dikembangkan oleh Bieri (2003) dalam Adiyoso (2018:91), yaitu *disaster management cycle*. Model tersebut terdiri dari dua kegiatan utama, yaitu sebelum terjadi bencana (berupa *disaster preparedness* dan *disaster mitigation*) dan setelah terjadi bencana (berupa *disaster response/emergency response* ataupun *disaster recovery*). Nick Carter (1991) memiliki pendapat yang sedikit berbeda terkait manajemen bencana dalam bukunya dengan judul *Disaster Management : A Disaster Manager's*

Handbook, yaitu terdiri dari enam tahapan manajemen bencana diantaranya *prevention* (pencegahan), *mitigation* (peringanan), *preparedness* (kesiapsiagaan), *disaster impact* (dampak bencana), *response* (tanggapan), *recovery* (pemulihan), dan *development* (pembangunan) (Nisa', 2014).

Konsep manajemen bencana menurut Coppola (2007) berawal dari upaya meminimalisasi dampak bencana sehingga pembangunan tidak kembali kepada titik nol dan tidak membawa manusia ke peradapan baru (Adiyoso, 2018:89). Konsep tersebut sejalan dengan tujuan dari penyelenggaraan penanggulangan bencana dalam PP RI Nomor 21 Tahun 2008 yaitu untuk menjamin pelaksanaan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh dalam rangka memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman, risiko, dan dampak bencana. Dijelaskan juga bahwa siklus atau tahap pengelolaan bencana secara umum dilakukan melalui tiga tahap strategi meliputi tahap prabencana, saat tanggap darurat, dan pascabencana. Tiga tahap tersebut terdiri dari empat kegiatan, *prevention* (pencegahan) dan *mitigation* (peringanan), *preparedness* (kesiapsiagaan), *response* (tanggap darurat), dan *disaster impact* (dampak bencana) yang diharap dapat memenuhi tujuan penyelenggaraan penanggulangan bencana. Namun nyatanya penanggulangan bencana belum menjadi prioritas seperti yang diberitakan dalam laman medcom.id (2018) sebagai berikut:

“Badan Penanggulangan Bencana Nasional (BNPB) menilai kesiapan dalam negeri dari sisi prabencana seperti mitigasi dan edukasi peringatan dini bencana masih minim. Antisipasi terhadap potensi bencana jauh panggang dari api. Kepala Pusat Data, Informasi, dan

Hubungan Masyarakat BNPB Sutopo Purwo Nugroho mengatakan persoalan penanggulangan bencana semestinya menjadi salah satu prioritas dalam pembangunan. Mengingat Indonesia merupakan negara rawan bencana”.

(<https://www.medcom.id/nasional/peristiwa/GbmLB4xN-penanggulangan-bencana-harus-masuk-prioritas-pembangunan> diakses pada 20 November 2020)

Dalam upaya meminimalisir dampak bencana atau sering disebut pengurangan risiko bencana menjadikan tahap prabencana sebagai tahap krusial sebagai modal dalam menghadapi bencana yang dilakukan pada dua kondisi meliputi dalam situasi tidak terjadi bencana dan dalam situasi terdapat potensi terjadinya bencana. Penyelenggaraan penanggulangan bencana sesuai UU RI Nomor 24 Tahun 2007 menjadi tanggung jawab pemerintah dan pemerintah daerah dengan membentuk Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) di tingkat pusat dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) di tingkat daerah provinsi maupun kabupaten/kota. Dalam melaksanakan penyelenggaraan penanggulangan bencana, daerah memiliki wewenang yang salah satunya adalah penetapan kebijakan sesuai wilayahnya yang dalam hal ini Kabupaten Lamongan dengan menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 14 Tahun 2011 Tentang Penanggulangan Bencana. Peraturan daerah tersebutlah yang digunakan sebagai dasar dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana di Kabupaten Lamongan.

Sebagai wilayah terdapat potensi terjadinya bencana khususnya bencana hidrometeorologi yaitu banjir, Kabupaten Lamongan melalui serangkaian peraturan dari pusat yang diatur lebih lanjut dalam Perda

Kabupaten Lamongan Nomor 14 Tahun 2011 menyelenggarakan tahap prabencana melalui kesiapsiagaan, peringatan dini, dan mitigasi bencana. Ketiga kegiatan prabencana tersebut menjadi satu rangkaian yang tidak bisa dipisahkan dan hanya memahami salah satunya. Setiap kegiatan prabencana memiliki tujuan yang saling berkaitan, namun dalam upaya meminimalisir dampak bencana atau pengurangan risiko bencana kegiatan mitigasi haruslah menjadi pondasi awal yang diperkuat. Dalam Perda Kabupaten Lamongan Nomor 14 Tahun 2011 juga dijelaskan bahwa mitigasi adalah serangkaian upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik, maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana, sedangkan yang dimaksud risiko bencana adalah potensi kerugian yang ditimbulkan akibat bencana pada suatu wilayah dan kurun waktu tertentu yang dapat berupa kematian, luka, sakit, jiwa terancam, hilangnya rasa aman, mengungsi, kerusakan atau kehilangan harta dan gangguan kegiatan masyarakat.

Bencana banjir yang terjadi setiap tahun di Kabupaten Lamongan menimbulkan berbagai dampak seperti yang telah dijelaskan sebelumnya seperti terendamnya pemukiman, sawah, tambak, fasilitas umum dan lain sebagainya. Dampak tersebut akan semakin parah dirasakan masyarakat ketika banjir yang melanda juga semakin parah sehingga menyebabkan kerugian yang tidak sedikit. BPBD Kabupaten Lamongan sendiri telah melakukan berbagai upaya tanggap pada saat banjir terjadi seperti pembangunan tanggul yang jebol, penyediaan pompa air hingga pemberian

bantuan sembako kepada masyarakat terdampak. Namun, upaya tanggap darurat akan lebih berhasil jika dibarengi dengan upaya mitigasi yang baik pula sehingga dapat mengurangi dampak kerugian akibat bencana banjir.

Mitigasi bencana merupakan kegiatan awal dari tahap prabencana yang seringkali dianggap sebagai pondasi dalam upaya penanggulangan bencana. Dalam kegiatan mitigasi diberikan pendalaman mengenai pengetahuan serta kesiapan terhadap upaya-upaya yang perlu dilakukan sebelum atau saat terjadi bencana untuk mengurangi dampak yang dapat ditimbulkan. Maka dari itu, mitigasi sangatlah penting dilakukan pada daerah terdapat potensi terjadinya bencana seperti Kabupaten Lamongan yang dilanda banjir setiap tahunnya. Mengingat juga bahwa bencana memiliki ketidakpastian mengenai kapan, dimana, dan seberapa besar dampak yang ditimbulkan. Noor (2014) juga berpendapat bahwa kegiatan mitigasi bertujuan untuk meningkatkan kesiapan masyarakat dan pengurangan risiko bencana untuk jangka waktu yang panjang, mengurangi jumlah korban, dan diterapkan semaksimal mungkin untuk meminimalisir dampak (Hayudityas, 2020).

Nick Carter (1991) membagi kegiatan mitigasi bencana menjadi dua yaitu struktural dan non struktural (Setiawan, 2015). Mitigasi struktural merupakan tindakan untuk dapat mengurangi dampak bencana melalui upaya pembangunan, relokasi, modifikasi bangunan, dan lainnya. Sedangkan, mitigasi non struktural merupakan tindakan pengurangan dampak bencana pengaturan perilaku manusia seperti penetapan peraturan pemerintah, program pendidikan bencana, dan lainnya. Kegiatan mitigasi bencana sendiri

dalam Peraturan Kepala BNPB Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Penyusunan Rencana Penanggulangan Bencana digolongkan menjadi dua berdasarkan sifatnya, yaitu mitigasi aktif dan mitigasi pasif. Kegiatan yang termasuk dalam mitigasi aktif adalah pelatihan dasar kebencanaan, pengadaan jalur evakuasi, dan lainnya. Sedangkan, kegiatan mitigasi pasif adalah penyusunan peraturan pemerintah, pembuatan peta rawan bencana, dan lainnya. Dalam Perda Kabupaten Lamongan No. 14 Tahun 2011 dijelaskan juga bahwa mitigasi dilakukan melalui tiga kegiatan, yaitu pelaksanaan penataan ruang; pengaturan pembangunan, pembangunan infrastruktur, tata bangunan; penyelenggaraann pendidikan, penyuluhan dan pendidikan baik secara konvensional maupun modern. Namun, adanya batasan kewenangan antar lembaga justru menghambat kegiatan mitigasi bencana sehingga belum optimal dan cenderung lambat dalam pelaksanaan di lapangan. Hal tersebut menjadi salah satu poin penting yang dipaparkan Ombudsman RI Perwakilan Jawa Timur dalam pantauan pelaksanaan kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) dalam laman ombudsman.go.id sebagai berikut:

“Aturan kewenangan antar lembaga masih membuat proses mitigasi dan penanganan bencana tidak optimal bahkan cenderung lambat dalam pelaksanaan lapangan. Kesimpulan ini menjadi salah satu poin penting yang diperoleh Ombudsman RI Perwakilan Jawa Timur dalam pantauan pelaksanaan kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD). "Memang ada kecenderungan pelaksanaan mitigasi bencana tidak optimal disebabkan batasan kewenangan antar lembaga yang seharusnya terkait mitigasi dan penanganan bencana." terang ketua peneliti Mitigasi Bencana Banjir dan Tanah Longsor Jawa Timur Ombudsman RI Perwakilan Jatim, Vice Admira Firnaherera, Jumat(19/7). Lebih lanjut Vice memaparkan satu contoh lembaga A tidak bisa melaksanakan tindakan mitigasi atau penanganan bencana diakibatkan tidak mempunyai kewenangan atas objek bencana. Umumnya, lanjut Vice, terjadi ketika BPBD mengajukan izin

upaya tindakan mitigasi di Wilayah kerja lembaga vertikal tidak bisa terlaksanakan karena hak anggaran ada di lembaga vertikal yang tidak bisa diambil alih begitu saja oleh lembaga lain. "Contoh kecil di Ponorogo ada sungai yang tangkisnya jebol, pihak Pemkab atau bahkan desa setempat punya-dana untuk melakukan perbaikan, namun tidak bisa dilakukan karena sungai tersebut merupakan wilayah kerja DAS Bengawan Solo yang perbaikannya harus dilakukan oleh BBWS Bengawan Solo. Padahal perbaikan tangkis harus segera dilakukan," terangnya saat acara FGD Rapid Assesment terkait mitigasi bencana banjir dan tanah longsor Jatim tersebut. Sementara terkait penanganan bencana di tingkat kabupaten kota, poin penting yang diambil Ombudsman RI adalah masih adanya keterlambatan penanganan bencana diakibatkan belum adanya prosedur baku dalam bentuk Perda di pemerintah daerah. Salah satu akibatnya, lanjut Vice adalah panjangnya birokrasi penanganan kebencanaan daerah hingga menyebabkan lambannya tanggap bencana yang dilaksanakan. "Salah satu contohnya untuk mendapatkan bantuan pasca bencana pihak desa harus mengajukan proposal ke bupati. Itupun tidak bisa langsung disetujui karena masih harus mendapatkan assessment terlebih dahulu dari OPD yang ditunjuk bupati. Ini kan sangat panjang." terang Vice. Dari sini, lanjutnya, faktor kepala daerah sangat urgen untuk mengubah prosedur tanggap bencana agar lebih pendek hingga penanganan kebencanaan dapat segera dilaksanakan. "Butuh kesadaran kepala daerah agar penanganan kebencanaan menjadi salah satu prioritas. penting mengingat ada banyak daerah sangat rentan kebencanaan," terangnya. Belum jadi prioritasnya masalah kebencanaan di pemerintah daerah salah satunya dengan masih minimnya anggaran kebencanaan baik terkait tanggap bencana maupun mitigasi bencana di pemerintah kabupaten/kota. "Salah satu contohnya untuk kabupaten Ponorogo yang menduduki peringkat dua kejadian bencana di Jatim hanya mempunyai anggaran kurang Rp 1 miliar di BPBD. Demikian pula di Bojonegoro yang setiap tahun pasti ,mengalami banjir di Wilayah DAS Bengawan Solo," terangnya. Ombudsmant RI sendiri akan membawa hasil penelitian terkait mitigasi bencana di Jawa Timur sebagai salah satu rujukan kepada pemerintah baik pusat dan daerah untuk menjadikan penangan bencana sebagai salah satu prioritas pemerintah".

(<https://www.ombudsman.go.id/perwakilan/news/r/pwk--tabrakan-aturan-kewenangan-jadi-hambatan-migitasi-kebencanaan> diakses pada 27 Desember 2020)

Meskipun, Kabupaten Lamongan telah menetapkan peraturan terkait penanggulangan bencana yang termasuk mitigasi di dalamnya tapi dirasa masih belum optimal. Hal tersebut berdasar pada beberapa penyebab banjir di

Kabupaten Lamongan dikarenakan beralih fungsi lingkungan, minimnya kesadaran masyarakat dan lain sebagainya. Seperti, terdapat wilayah waduk di Kabupaten Lamongan yang seharusnya berfungsi sebagai daerah resapan air, tapi beralih fungsi menjadi tambak sehingga menyebabkan kondisi bencana banjir semakin parah. Bencana banjir bahkan meluas dan semakin lama surut seperti dikutip dari laman berita liputan6.com oleh Didi N (2020) sebagai berikut:

“...Warga menyebut, banjir ini paling besar dibandingkan beberapa tahun sebelumnya. Sementara di wilayah selatan Kabupaten Lamongan, tepatnya di Kecamatan Babat, banjir yang sudah terjadi hampir sepekan, belum juga surut, dan menggenangi jalan desa serta area permukiman penduduk. Seperti di Kelurahan Babat, warga terpaksa menutup akses jalan yang tergenang banjir, agar air tidak masuk ke rumah warga saat ada kendaraan melintas. Demikian diberitakan pada Fokus, 16 April 2020. Warga mengatakan, selain hujan deras dan luapan air sungai, banjir diduga disebabkan beralih fungsinya Waduk Rowo Semando. Waduk ini seharusnya menjadi daerah resapan air, namun sekarang berubah menjadi tambak. Warga berharap, instansi terkait bisa segera mengembalikan fungsi Waduk Rowo Semando, sebagai daerah resapan dan penampung air, dari sejumlah kawasan di wilayah Kelurahan Babat, sehingga bisa meminimalisir banjir jika terjadi hujan deras, atau meluapnya sungai.”

(<https://surabaya.liputan6.com/read/4231848/video-waduk-resapan-tak-berfungsi-banjir-rendam-jalur-kecamatan-di-lamongan> diakses pada 22 Desember 2020)

Selain beralih fungsinya waduk serapan air menjadi tambak terdapat pula hutan yang beralih fungsi menjadi pemukiman masyarakat. Hal tersebut diperparah minimnya kesadaran masyarakat dalam menjaga lingkungan dengan membuang sampah sembarangan dan penggundulan hutan. Sampah yang dibuang sembarangan akan menumpuk sehingga menyumbat aliran air hingga merusak infrastruktur seperti jembatan yang tidak kuat menahan banyaknya sampah. Penggundulan hutan menyebabkan air yang biasanya bisa

terserap ke dalam tanah kini mengalir langsung ke sungai yang tidak bisa menampung volume air dan akhirnya terjadilah banjir. Hal tersebut dijelaskan dalam laman [idntimes.com](https://www.idntimes.com) oleh Imron (2020) sebagai berikut:

“Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Lamongan meminta kepada masyarakat agar mewaspadaikan ancaman banjir bandang. Salah satu wilayah yang diwanti-wanti adalah Kecamatan Paciran. Puncak musim hujan yang terjadi di bulan Januari 2020 bisa saja membuat wilayah tersebut diterjang banjir bandang seperti halnya yang pernah terjadi di tahun sebelumnya. "Pastinya kewaspadaan itu harus dilakukan karena kita tidak tahu ancaman bencana banjir bandang seperti tahun sebelumnya di Paciran bisa saja terjadi di tahun ini," kata Kepala Seksi Tanggap Darurat BPBD Lamongan Muslimin, kepada IDN Times, Senin (13/1). (1) Banyak hutan yang sudah gundul. Muslimin menjelaskan, bencana banjir bandang yang terjadi tahun lalu di Paciran, disebabkan oleh aktivitas penebangan pohon di wilayah tersebut. Akibatnya, air yang semula bisa terserap ke dalam tanah, kini mengalir ke sungai. Lantaran volume air terlalu banyak, sungai pun meluap dan membanjiri pemukiman. "Ya karena terjadi penggundulan hutan di wilayah tersebut sehingga terjadilah banjir," ungkapnya. (2) Pembukaan lahan untuk dijadikan pemukiman. Pemicu lainnya terjadinya banjir, lanjut Muslimin, adalah alih fungsi hutan menjadi pemukiman penduduk. Hal ini diperparah dengan kurangnya kesadaran masyarakat dalam membuang sampah. "Sehingga air yang semula bisa langsung mengalir ke sungai tersumbat sampah yang dibuang," ujarnya. (3) Ada delapan kecamatan yang berpotensi banjir. Sementara, dari data yang dihimpun BPBD Kabupaten Lamongan terdapat delapan kecamatan yang juga berpotensi mengalami banjir. Wilayah itu antaranya, Laren, Karangbinangun, Babat, Maduran dan sejumlah wilayah lainnya. "Data wilayah yang berpotensi terjadi bencana banjir ada delapan kecamatan. Kalau daerah di bantaran sungai Bengawan Solo juga berpotensi terjadi bencana banjir," ungkapnya. (4) Petugas siaga 24 jam. Untuk menanggulangi bencana banjir di Lamongan, pemerintah juga sudah melakukan upaya normalisasi sungai. Hanya saja jika puncak musim hujan tiba debit air sungai bertambah. BPBD setempat juga terus melakukan monitoring di sejumlah wilayah yang setia tahunnya mengalami banjir. Sementara tindakan yang dilakukan yakni mengevakuasi korban yang terdampak banjir. "Pasti kita selalu siaga kalau ada laporan langsung petugas kami turun ke lokasi," pungkasnya.”

(<https://jatim.idntimes.com/news/jatim/imron/puncak-musim-hujan-bpbd-minta-warga-lamongan-waspadaikan-banjir-bandang/4> diakses pada 27 Desember 2020)

Berdasarkan observasi yang peneliti lakukan pada Februari 2021 terlihat banjir masih terjadi di beberapa wilayah Kabupaten Lamongan seperti Kecamatan Glagah, Turi, dan Deket. Masyarakat sekitar mengatakan bahwa curah hujan yang cukup tinggi mengakibatkan banjir yang mulai surut kembali naik di Kecamatan Glagah, selain itu adanya tanggul yang jebol di Kecamatan Deket serta meluapnya Bengawan Njero mengakibatkan banjir terjadi selama dua bulan di Kecamatan Turi. Keadaan tersebut juga diberitakan dalam laman berita detik.com oleh (Sudjarwo, 2021) sebagai berikut:

“Banjir masih terjadi di Lamongan. Banjir di Lamongan yang sudah berlangsung hampir 2 bulan ini telah merendam setidaknya 6 kecamatan di Lamongan. Data yang dihimpun dari BPBD Lamongan menyebutkan 6 kecamatan yang masih terimbas luapan Bengawan Njero tersebut adalah Kecamatan Karangbinangun, Glagah, Deket, Kalitengah, Turi, dan Karanggeneng”.
(<https://news.detik.com/berita-jawa-timur/d-5469130/meski-surut-namun-banjir-di-lamongan-masih-merendam-6-kecamatan> diakses pada 25 Februari 2021)

Dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana khususnya pada kegiatan mitigasi bencana tidak bisa hanya mengandalkan peran pemerintah melalui BPBD, namun juga membutuhkan peran dari semua pihak terutama masyarakat. Kejadian bencana yang beruntun dan periodik, seperti banjir setiap tahunnya di Kabupaten Lamongan mengharuskan masyarakat mampu merespons dan beradaptasi terhadap daerah yang rawan bencana. Kemampuan masyarakat dalam merespons dan beradaptasi ini merupakan suatu sumber daya yang dapat bermanfaat bagi perencanaan program-program pengurangan risiko dan penanggulangan bencana (Ma'arif &

Hizbaron, 2015). Namun, selama ini masyarakat cenderung pasrah dan terlalu bergantung pada pemerintah ketika bencana terjadi. Karenanya dalam kegiatan mitigasi bencana juga dibutuhkan keterlibatan masyarakat agar tujuan meminimalisir dampak bencana dapat tercapai. Peran masyarakat sangat penting dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana karena mereka sebagai aktor utama yang berhadapan langsung dengan kejadian bencana.

Masyarakat memiliki kewajiban dalam melakukan kegiatan penanggulangan bencana seperti yang tercantum dalam UU maupun Perda Penanggulangan Bencana. Dampak dari bencana akan dirasakan langsung oleh masyarakat karenanya upaya meminimalisir dampak bencana atau pengurangan risiko bencana harus ditingkatkan melalui mitigasi bencana yang dilakukan bersama dengan pemerintah. Berdasarkan permasalahan bencana banjir setiap tahunnya di Kabupaten Lamongan yang selalu mengancam dan merugikan masyarakat seperti paparan diatas, maka penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul **“MITIGASI BENCANA SEBAGAI UPAYA PENGURANGAN DAMPAK BENCANA BANJIR DI KABUPATEN LAMONGAN”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasar permasalahan yang telah dikemukakan, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana mitigasi bencana banjir yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Lamongan sebagai upaya pengurangan dampak bencana.

1.3 Tujuan Penelitian

Dari rumusan masalah yang ada, maka secara garis besar penelitian ini bertujuan untuk mengetahui mitigasi bencana banjir yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Lamongan sebagai upaya pengurangan dampak bencana.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharap dapat memberikan manfaat bagi banyak pihak agar dampak bencana banjir yang terjadi di Kabupaten Lamongan dapat diminimalisir. Selain itu, melalui penelitian ini diharap dapat meningkatkan kesadaran akan pentingnya mitigasi bencana. Beberapa pihak diantaranya:

1. Bagi Mahasiswa

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memperdalam pengetahuan dan wawasan penulis mengenai pentingnya mitigasi bencana mengingat Indonesia termasuk negara dengan potensi bencana yang cukup tinggi dan beragam. Dengan memahami mitigasi bencana penulis berharap dapat ikut meminimalisir dampak bencana dan selalu siap siaga ketika terjadi bencana.
- b. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan bacaan dan referensi bagi mahasiswa lainnya yang mau melakukan penelitian sejenis. Mahasiswa lainnya juga diharap dapat memahami pentingnya mitigasi bencana melalui penelitian ini.

2. Bagi Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan bacaan dan referensi tambahan di perpustakaan. Selain itu, melalui penelitian ini diharap pihak Universitas dapat memberikan pembelajaran mengenai penanggulangan bencana khususnya mitigasi bencana kepada mahasiswa, dosen, maupun pegawai.

3. Bagi Instansi Terkait

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana di Kabupaten Lamongan khususnya dalam meminimalisir dampak serta risiko bencana banjir melalui mitigasi bencana.