

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu adalah penelitian yang sudah dilakukan sebelumnya dan dijadikan sebagai referensi, perbandingan, dan landasan untuk penelitian baru. Penelitian terdahulu penting untuk dilakukan karena dapat membantu peneliti: Menghindari pengulangan penelitian, Mengarahkan fokus penelitian pada area yang belum diteliti. Berikut adalah penelitian terdahulu yang dijadikan sebagai acuan dalam penelitian ini:

**Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu**

| No. | Nama                              | Judul Penelitian                                                                                                      | Hasil Penelitian                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-----|-----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.  | Wira Jumiati dan Ledyawati (2023) | Peran Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Bengkulu dalam Mitigasi Bencana Banjir di Kelurahan Rawa Makmur | Penelitian yang dilakukan oleh Wira Jumiati dan Ledyawati (2023) menunjukkan bahwa peran BPBD Kota Bengkulu dalam mitigasi bencana banjir di Kelurahan Rawa Makmur telah berjalan melalui kegiatan sosialisasi, pembentukan relawan kelurahan, serta pemasangan alat peringatan dini. Namun demikian, penelitian tersebut menegaskan bahwa upaya mitigasi belum optimal |

|    |                     |                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|----|---------------------|----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    |                     |                                                                | <p>akibat keterbatasan anggaran dan kurangnya jumlah personel, sehingga koordinasi antarinstansi belum berjalan efektif. Hasil penelitian ini mengindikasikan bahwa keberhasilan mitigasi sangat bergantung pada kemampuan pemerintah daerah dalam memperkuat kapasitas lembaga pengelola bencana.</p>                                                                                                                                         |
| 2. | Rozi Wahyudi (2021) | Pemetaan dan Perencanaan Mitigasi Bencana di Provinsi Bengkulu | <p>Penelitian Rozi Wahyudi (2021) mengenai pemetaan dan perencanaan mitigasi bencana di Provinsi Bengkulu mengungkapkan bahwa beberapa wilayah di Bengkulu Selatan termasuk zona berisiko tinggi terhadap bencana seperti banjir dan longsor. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemerintah daerah belum maksimal dalam melakukan pemetaan kerentanan di tingkat desa dan kelurahan, sehingga penyusunan program mitigasi seringkali tidak</p> |

|    |                      |                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|----|----------------------|------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    |                      |                                                                                    | <p>tepat sasaran. Penelitian ini merekomendasikan penerapan mitigasi berbasis komunitas sebagai langkah untuk meningkatkan efektivitas peran pemerintah daerah.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 3. | AT Kurniawan (2024). | Strategi Mitigasi Bencana Berbasis Masyarakat dalam Menghadapi Banjir di Perkotaan | <p>Penelitian yang dilakukan oleh Kurniawan (2024) menunjukkan bahwa strategi mitigasi bencana banjir yang melibatkan masyarakat secara langsung terbukti lebih efektif dibandingkan pendekatan yang sepenuhnya bergantung pada pemerintah. Studi ini menemukan bahwa tingkat kesiapsiagaan masyarakat meningkat signifikan setelah dilakukan pelatihan, sosialisasi, dan pembentukan kelompok relawan siaga banjir. Masyarakat yang mendapatkan edukasi mengenai sistem peringatan dini, peta risiko banjir, serta teknik evakuasi, menunjukkan peningkatan kemampuan respons darurat</p> |

|    |                                                     |                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|----|-----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    |                                                     |                                                                                      | hingga 40% dibandingkan periode sebelum program diterapkan.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 4. | Pandu Sakti, Faizal Anwar, dan Rekho Adriadi (2020) | Analisis Penerapan Program Mitigasi Bencana Pada Badan Penanggulangan Bencana Daerah | Hasil penelitian menunjukkan bahwa peran pemerintah daerah melalui BPBD dalam pelaksanaan mitigasi bencana sudah berjalan cukup baik melalui program seperti desa tangguh bencana, sekolah aman bencana, dan sosialisasi kepada masyarakat. Namun, pelaksanaannya belum optimal karena masih terdapat kendala berupa keterbatasan sumber daya, kurangnya partisipasi masyarakat, serta koordinasi antar lembaga yang belum maksimal. |

Penelitian ini memiliki perbedaan yang jelas dibandingkan penelitian-penelitian terdahulu, karena secara khusus memfokuskan diri pada peran Pemerintah Daerah dalam meningkatkan mitigasi bencana di Kabupaten Bengkulu Selatan melalui pendekatan *Policy Capacity Framework* menurut Wu, Howlett &

Ramesh (2018). Pendekatan ini memungkinkan peneliti menelaah secara lebih mendalam bagaimana kapasitas teknis (seperti sistem peringatan dini dan pemetaan digital), kapasitas organisasi (struktur kelembagaan BPBD dan anggaran), serta kapasitas politik (komitmen kebijakan kepala daerah dan sinergi regulasi) memengaruhi keberhasilan program mitigasi di daerah rawan bencana.

Berbeda dari penelitian Jumiati dan Ledyawati (2023) serta Sakti dkk. (2020) yang umumnya hanya menyoroti kendala klasik seperti keterbatasan operasional anggaran dan personel BPBD dalam skala makro, penelitian ini menitik pada persoalan operasional yang spesifik di Kabupaten Bengkulu Selatan. Persoalan tersebut meliputi belum optimalnya pemetaan kerentanan di tingkat desa/kelurahan yang sebelumnya sempat disinggung oleh Wahyudi (2021), hambatan transisi koordinasi antarinstansi dari tingkat kabupaten hingga ke desa, serta bagaimana birokrasi daerah merespons dinamika risiko bencana banjir dan longsor di wilayah tersebut.

Selain itu, jika penelitian Kurniawan (2024) dan Wahyudi (2021) lebih menekankan mitigasi berbasis komunitas dari sudut pandang masyarakat, fokus penelitian ini justru terletak pada sisi hulu, yaitu bagaimana Pemerintah Kabupaten Bengkulu Selatan (khususnya BPBD dan instansi terkait) mengelola strategi mitigasi dan menggerakkan partisipasi publik di tengah keterbatasan kapasitas kebijakan yang dimiliki. Dengan demikian, penelitian ini menawarkan fenomena empiris mengenai peran nyata pemerintah daerah dalam membingkai mitigasi bencana melalui kacamata kapasitas kebijakan lokal (*local policy*

*capacity*), suatu aspek komprehensif yang masih minim diteliti dan menjadi celah penting (*research gap*) dalam literatur manajemen bencana daerah di Indonesia.

## **2.1 Kerangka Konsep dan Landasan Teori**

### **2.2.1 Peran**

Peran adalah konsep inti yang mengacu pada pola tingkah laku yang diharapkan dari seseorang yang menduduki posisi tertentu dalam suatu sistem sosial atau organisasi. Peran merupakan aspek dinamis dari suatu kedudukan, di mana ia mencakup seperangkat norma, hak, dan kewajiban yang mengatur bagaimana individu harus bertindak dan berinteraksi dalam situasi spesifik. Dalam konteks pemerintahan daerah atau penanggulangan bencana, peran menjelaskan Pemerintah Daerah seharusnya bertindak yaitu sebagai fasilitator, koordinator, dan mitra untuk memenuhi ekspektasi publik dalam mengatasi masalah kompleks (Soekanto, 2012).

Konsep Peran tidak dapat dipisahkan dari Status atau Kedudukan, yang merupakan aspek statis dari posisi individu di dalam struktur sosial. Status didefinisikan sebagai kedudukan atau jabatan formal yang dipegang seseorang (misalnya, Kepala Daerah, Staf Ahli, atau Warga Kelurahan), yang berfungsi sebagai dasar hukum dan kelembagaan. Penting untuk dipahami bahwa status menentukan peran; artinya, peran yang dimainkan oleh individu adalah konsekuensi langsung dari status atau jabatan yang ia sandang. Status memberikan legitimasi, sementara peran memberikan arahan aksi (Winarno, 2021).

Terakhir, fungsi atau tugas adalah perwujudan praktis dan konkret dari peran. Jika peran menjelaskan bagaimana individu bertindak secara umum, maka fungsi merinci apa pekerjaan spesifik yang harus diselesaikan untuk memenuhi harapan peran tersebut. Misalnya, jika peran Pemerintah Daerah adalah sebagai Fasilitator Mitigasi, maka fungsi atau tugasnya adalah mengalokasikan anggaran, menyediakan pelatihan evakuasi, atau membuat peta risiko. Ketiga konsep ini bekerja secara sinergis: Status memberikan posisi, Peran memberikan panduan perilaku yang diharapkan, dan Fungsi menyediakan serangkaian aktivitas nyata untuk mencapai tujuan organisasi atau sosial (Ridwan, 2018).

### **2.2.2 Mitigasi Bencana**

Mitigasi bencana merupakan salah satu upaya yang dilakukan untuk mengurangi risiko serta dampak yang ditimbulkan oleh suatu bencana, baik sebelum maupun setelah bencana tersebut terjadi. Mitigasi bencana menjadi bagian penting dalam manajemen penanggulangan bencana karena bertujuan untuk melindungi masyarakat, lingkungan, serta aset yang dimiliki oleh suatu wilayah dari kerugian yang lebih besar. Menurut Badan Nasional Penanggulangan Bencana, mitigasi bencana adalah serangkaian upaya yang dilakukan untuk mengurangi risiko bencana melalui pembangunan fisik, penyadaran masyarakat, serta peningkatan kemampuan dalam menghadapi ancaman bencana. Dengan adanya mitigasi bencana, diharapkan masyarakat dapat lebih siap dan tanggap dalam menghadapi

berbagai potensi bencana yang mungkin terjadi di wilayahnya (Badan Nasional Penanggulangan Bencana, 2017).

Secara umum, mitigasi bencana memiliki peranan penting dalam mengurangi dampak kerugian yang ditimbulkan oleh bencana alam maupun bencana non-alam. Upaya mitigasi tidak hanya dilakukan oleh pemerintah, tetapi juga melibatkan peran aktif masyarakat dan berbagai pihak terkait. Dalam pelaksanaannya, mitigasi bencana dapat dilakukan melalui berbagai kegiatan seperti penyusunan rencana tata ruang yang memperhatikan potensi bencana, pembangunan infrastruktur yang tahan terhadap bencana, serta pelaksanaan edukasi dan sosialisasi kepada masyarakat mengenai cara menghadapi bencana. Upaya tersebut bertujuan untuk meningkatkan kesiapsiagaan masyarakat sehingga dapat meminimalkan korban jiwa maupun kerugian material (Julian et al., 2024).

Mitigasi bencana juga dapat dilakukan melalui pendekatan struktural dan non-struktural. Mitigasi struktural merupakan upaya yang dilakukan melalui pembangunan fisik atau infrastruktur yang bertujuan untuk mengurangi dampak bencana, seperti pembangunan tanggul, bendungan, serta sistem peringatan dini. Sementara itu, mitigasi non-struktural merupakan upaya yang dilakukan melalui kebijakan, peraturan, serta peningkatan kapasitas masyarakat dalam menghadapi bencana. Contoh mitigasi non-struktural antara lain penyusunan peraturan daerah tentang penanggulangan bencana, pelatihan kesiapsiagaan bencana, serta

penyuluhan kepada masyarakat mengenai langkah-langkah yang harus dilakukan ketika terjadi bencana (Nurhayati, 2021).

Dalam konteks pemerintahan daerah, mitigasi bencana menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemerintah daerah memiliki peran penting dalam merencanakan dan melaksanakan program mitigasi bencana sesuai dengan kondisi geografis dan potensi bencana yang ada di wilayahnya. Melalui berbagai kebijakan dan program yang tepat, pemerintah daerah diharapkan mampu meningkatkan kesiapsiagaan masyarakat serta memperkuat sistem penanggulangan bencana di tingkat daerah. Dengan demikian, upaya mitigasi bencana dapat berjalan secara efektif dan mampu mengurangi dampak yang ditimbulkan oleh bencana terhadap kehidupan masyarakat (Indarti, 2025).

### 2.2.3 Konsep Bencana

#### a. Definisi bencana

Menurut Undang-Undang No.24 tahun 2007, bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan keluarga yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan atau faktor non alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis (Undang-Undang No. 24 Tahun 2007). Bencana (Disaster) merupakan fenomena yang terjadi karena komponen-komponen pemicu (*trigger*), ancaman (*hazard*), dan

kerentanan (*vulnerability*) bekerja bersama secara sistematis, sehingga menyebabkan terjadinya risiko (*risk*) (Badan Nasional Penanggulangan Bencana, 2018).

b. Jenis – jenis bencana

Jenis-jenis bencana menurut Undang-Undang No.24 Tahun 2007:

- a. Bencana alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam berupa kebakaran hutan/ lahan, gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan.
- b. Bencana non alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa non alam berupa gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi dan wabah penyakit.
- c. Bencana sosial adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh manusia, meliputi konflik sosial.

#### 2.2.4 Teori Peran Pemerintah

Teori Peran Pemerintah dalam Pembangunan (Rasyid, 2000). (Rasyid, 2000) menjelaskan bahwa pemerintah memiliki peran strategis dalam penyelenggaraan pembangunan guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Pemerintah tidak hanya bertindak sebagai penguasa, tetapi juga sebagai pelaksana kebijakan publik yang bertanggung jawab mengatur, melayani, dan memberdayakan masyarakat. Dalam konteks pembangunan,

peran pemerintah menjadi sangat penting untuk menciptakan keteraturan, keadilan, dan keberlanjutan, termasuk dalam bidang mitigasi bencana.

Lebih lanjut, Ryaas Rasyid mengemukakan bahwa peran pemerintah dalam pembangunan dapat dilihat dari fungsinya sebagai regulator. Sebagai regulator, pemerintah memiliki kewenangan untuk menetapkan aturan, kebijakan, dan standar yang mengikat seluruh elemen masyarakat. Dalam mitigasi bencana, peran regulator diwujudkan melalui penyusunan peraturan daerah, kebijakan tata ruang berbasis risiko bencana, serta penetapan standar keselamatan lingkungan dan bangunan. Peran ini bertujuan untuk mencegah dan mengurangi dampak bencana sebelum bencana tersebut terjadi.

Selain sebagai regulator, pemerintah juga berperan sebagai pelayan publik. Peran ini menempatkan pemerintah sebagai pihak yang berkewajiban menyediakan pelayanan kepada masyarakat secara adil dan merata. Dalam upaya mitigasi bencana, peran pelayanan diwujudkan melalui penyediaan informasi kebencanaan, sistem peringatan dini, penyediaan sarana dan prasarana mitigasi, serta pelayanan kesiapsiagaan bencana. Pelayanan yang optimal akan meningkatkan kesiapan masyarakat dalam menghadapi potensi bencana.

Peran lainnya yang tidak kalah penting menurut Ryaas Rasyid adalah pemerintah sebagai pemberdaya masyarakat. Pemerintah dituntut untuk mendorong kemandirian dan partisipasi aktif masyarakat dalam proses pembangunan. Dalam mitigasi bencana, peran pemberdayaan

dilakukan melalui sosialisasi, pendidikan dan pelatihan kebencanaan, pembentukan kelompok siaga bencana, serta pelibatan masyarakat dalam perencanaan dan pelaksanaan program mitigasi. Pemberdayaan ini bertujuan untuk meningkatkan kapasitas masyarakat sehingga mampu mengurangi risiko bencana secara mandiri dan berkelanjutan.

Indikator Teori Peran Pemerintah dalam Pembangunan (Rasyid, 2000)

1. Peran sebagai Regulator

- a. Penyusunan peraturan daerah tentang mitigasi bencana
- b. Penetapan kebijakan tata ruang berbasis risiko bencana
- c. Penegakan aturan keselamatan lingkungan dan bangunan

2. Peran sebagai Pelayan Publik

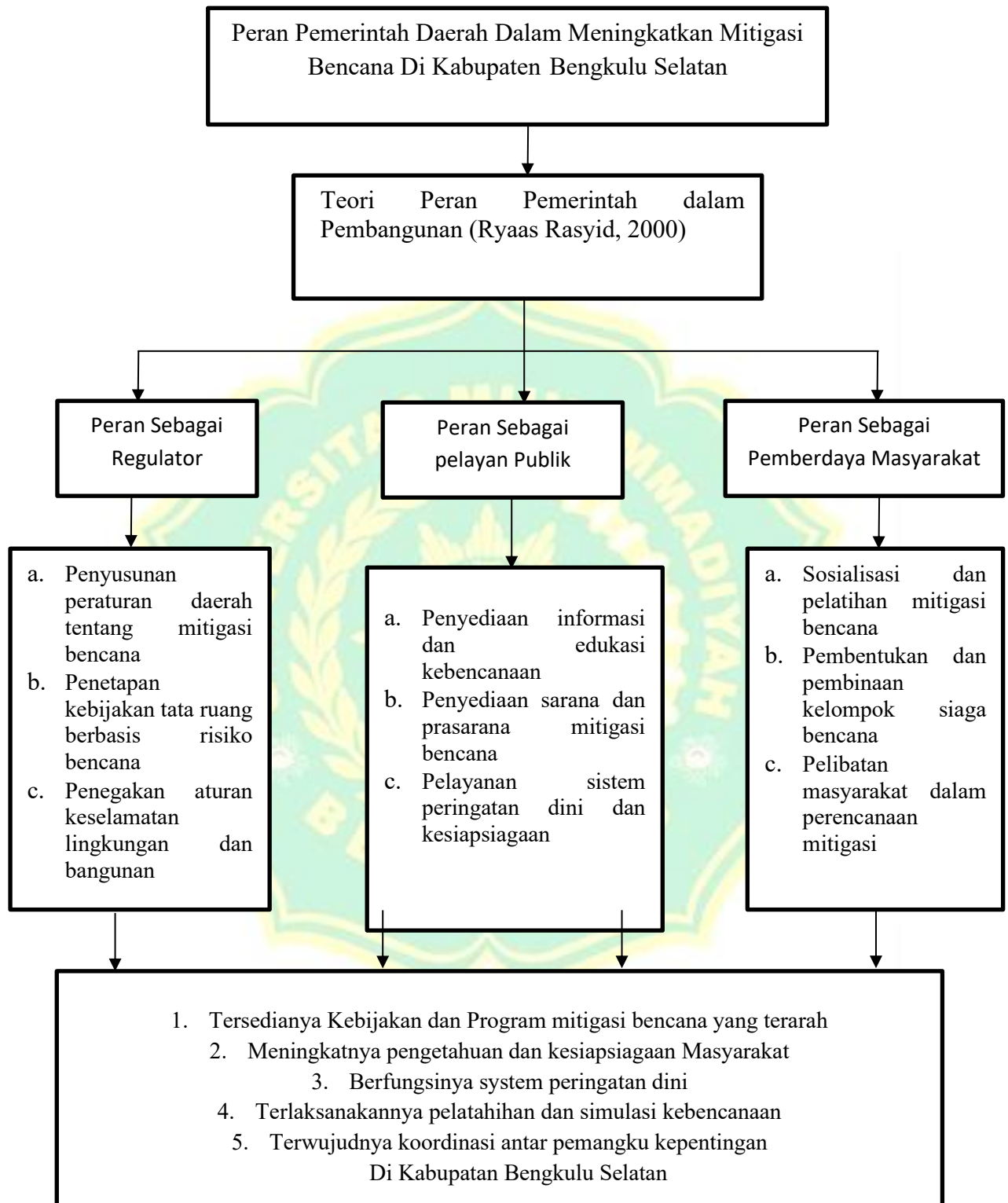
- a. Penyediaan informasi dan edukasi kebencanaan
- b. Penyediaan sarana dan prasarana mitigasi bencana
- c. Pelayanan sistem peringatan dini dan kesiapsiagaan

3. Peran sebagai Pemberdaya Masyarakat

- a. Sosialisasi dan pelatihan mitigasi bencana
- b. Pembentukan dan pembinaan kelompok siaga bencana
- c. Pelibatan masyarakat dalam perencanaan mitigasi

### 2.3 Kerangka Berpikir :

Dalam penelitian ini penulis akan membahas peran pemerintah daerah dalam meningkatkan mitigasi masyarakat terhadap bencana di Kelurahan Pasar Bawah Kecamatan Pasar Manna Kabupaten Bengkulu Selatan.



**Gambar 2.1 Kerangka Berpikir**