

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Penelitian Terdahulu

1. Penelitian pertama dilakukan oleh Widuri, Sartima, dan Bachtiar, (2024) dengan judul “Kinerja BPBD dalam Mitigasi Banjir di Kota Padang.” Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Ekasakti Padang Provinsi Sumatera Barat. Penelitian ini dilatar belakangi oleh Kinerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Padang dalam mitigasi penanggulangan bencana banjir. Dimana Badan penanggulangan bencana daerah memiliki tugas dan peranan dalam mencegah potensi ancaman bencana banjir agar tidak terjadi ancaman yang di kawatirkan. Tujuan penelitian untuk mengetahui bagaimana kinerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Padang dalam mitigasi penanggulangan bencana banjir. Metode penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Hadari nawawi menyatakan bahwa penelitian deskriptif merupakan penelitian yang prosedur pemecahan masalahnya diselidiki dengan menggambarkan atau melukiskan keadaan subyek atau obyek penelitian (seseorang, lembaga masyarakat, dan lain-lain) pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya yang meliputi intepretasi data dan analisis data. Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif karena peneliti ingin mendeskripsikan dan menganalisis kinerja Badan Penanggulangan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Padang dalam mitigasi penanggulangan

bencana banjir. Hasil penelitian Pelaksanaan suatu kegiatan. Terkait pelaksanaan penanggulangan bencana banjir Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Padang telah menjalankan prosedur sesuai dengan SOP yang ada. Berdasarkan hasil wawancara yang peneliti lakukan dengan sekretaris BPBD Kota Padang menyebutkan Badan Penanggulangan Bencana Banjir (BPBD) Kota Padang melaksanakan program mitigasi penanggulangan bencana banjir sesuai dengan standar operasional prosedur yang telah ditetapkan, yang mana yang dilaksanakan oleh tim Pusdalops (pusat pengendalian operasi) dan juga dari kesiap siagaan personil sangat siap dalam pelaksanaan jika terjadinya banjir, serta koordinasi yang dijalankan BPBD Kota padang dengan instansi terkait seperti TNI, PMI Kota Padang, brimob, Pol Airud, Dinas Kesehatan, dan instansi pemerintahan lainnya sangat berjalan cukup baik. Program yang dirancang oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Padang dalam upaya mitigasi banjir meliputi sosialisasi dan pelatihan kesiapsiagaan. Berdasarkan wawancara dengan Kepala Bidang Pencegahan dan Kesiapsiagaan BPBD Kota Padang, diketahui bahwa BPBD memberikan edukasi mengenai kesiapsiagaan serta prosedur evakuasi dan tindakan darurat saat banjir, baik melalui pertemuan langsung maupun media sosial. Program ini diharapkan dapat meningkatkan ketahanan masyarakat Kota Padang terhadap banjir dan meminimalkan dampak negatifnya. Berdasarkan wawancara yang peneliti lakukan dengan sekretaris BPBD Kota Padang kebijakan yang dilakukan yaitu pemeliharaan dan

pengembangan sistem peringatan dini yang dioperasikan oleh tim BPBD Kota Padang dikelola secara mandiri, memastikan sistem akurat dan cepat disampaikan kepada masyarakat, kemandirian dari Tim BPBD Kota Padang membuktikan keberhasilan sistem peringatan dini yang meminimalisir dampak banjir. Kebijakan lainnya yang dibuat BPBD Kota Padang dalam mengatasi bencana banjir yaitu termasuk mengeluarkan peraturan yang sudah ada tentang bencana banjir maupun Standar Operasional Prosedur yang telah dibuat BPBD Kota Padang untuk Tim Rescue yang melaksanakan tugas dilapangan. Kendala yang dihadapi oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Padang dalam Mitigasi Penanggulangan Bencana Banjir, yaitu:

1. Keterbatasan Sumber Daya Manusia, Sumber daya manusia merupakan salah satu faktor terpenting demi terlaksananya kegiatan mitigasi penanggulangan bencana banjir, kurangnya tenaga ahli dan fasilitator yang terlatih membuat program-program sosialisasi, edukasi dan pelatihan kepada masyarakat belum dapat berjalan secara optimal.
2. Masih rendahnya kesadaran dan partisipasi masyarakat dalam program penanggulangan bencana banjir, kurangnya kesadaran masyarakat dilihat dari masih adanya sebagian masyarakat yang tidak mau dievaluasi pada saat terjadinya bencana banjir dan masih ada sebagian masyarakat membuang sampah di sungai dan drainase sehingga mengakibatkan penyumbatan aliran air.
3. Sarana dan prasarana yang kurang memadai, dalam mitigasi penanggulangan bencana banjir ketidaklengkapan Sarana dan prasarana yang ada di

Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Padang membuat kinerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Padang dalam mitigasi penanggulangan bencana banjir belum berjalan dengan maksimal. (Widuri, Sartima, Bachtiar, 2024).

2. Penelitian kedua dilakukan oleh Panjaitan, (2023) dengan judul “Kinerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah dalam Mitigasi Bencana Banjir di Kabupaten Bandung Provinsi Jawa Barat” Program Studi Manajemen Keamanan Dan Keselamatan Publik. Banjir adalah kejadian di mana suatu daerah atau daratan terendam karena volume air yang meningkat. Dampak dari bencana banjir dianggap sangat merugikan masyarakat. Oleh karena itu, kinerja dari Badan Penanggulangan Bencana Daerah sangat diperlukan dalam menerapkan mitigasi untuk mengurangi dampak risiko dari bencana banjir. Dengan berdasarkan pada observasi awal penulis terhadap bencana banjir di Kabupaten Bandung, penulis masih menemukan beberapa permasalahan yang muncul dan terjadi pada wilayah Kabupaten Bandung yaitu : Jumlah kasus bencana banjir tidak mengalami penurunan dan pada tahun 2021 mengalami kenaikan sekaligus menjadi salah satu jumlah kasus terbanyak di Kabupaten Bandung. Jumlah kasus di Kabupaten Bandung sekarang pada tahun 2022 sendiri sudah di angka 52 kasus meskipun belum sampai bulan Desember. Maka dapat disimpulkan bahwa tahun 2022, telah menjadi tahun dengan jumlah kasus banjir terbanyak selama 5 tahun terakhir. Besarnya angka kejadian banjir di Kabupaten Bandung dikarenakan

drainase yang masih buruk. Hal ini disebabkan oleh pendangkalan saluran yang terjadi karena adanya penumpukan lumpur, kotoran atau sampah, serta struktur drainase yang tidak sanggup menerima air saat hujan deras. Serta kurangnya tenaga kerja yang turun ke lapangan menjadi kendala yang menghambat. Maka terlihat bahwa sangat pentingnya kinerja dari BPBD. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana kinerja dari Badan Penanggulangan Bencana Daerah dalam mitigasi bencana banjir, serta faktor penghambat. Penelitian ini disusun menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif serta kerangka berpikir induktif. Penulis mengumpulkan data melalui wawancara dan dokumentasi. Dalam melakukan pengumpulan data primer, penulis melakukan wawancara secara semi terstruktur terhadap 6 orang informan yang terdiri dari Kepala Pelaksana Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD), Kepala Sekretariat, Kepala Seksi Pencegahan dan Kesiapsiagaan, dan tiga orang masyarakat setempat. Pengumpulan data sekunder dilakukan dengan dokumentasi atas PERPUB 99 Tahun 2022 mengenai rencana strategi Badan Penanggulangan Bencana Daerah tahun 2021 - 2026. Adapun analisisnya menggunakan teknik yang terdiri dari 3 komponen analisis data yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Hasil penelitian ini akan menjelaskan mengenai analisis terhadap kinerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah dalam pelaksanaan mitigasi bencana banjir yaitu: 1. Badan Penanggulangan Bencana Daerah telah berusaha sebaik mungkin dalam upaya

penurunan resiko bencana, tidak hanya berfokus pada banjir saja tetapi juga pada seluruh potensi bencana yang ada. Hasilnya sudah cukup memuaskan meskipun tidak berada pada titik maksimal, terutama pada sasaran akan peningkatan sarana dan prasarana tetapi sudah mampu menekan angka potensi resiko bencana. 2. Berdasarkan informasi dari Bapak Dadang Sumpena, S.IP., M.M. Selaku Sekretaris Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bandung berkata bahwa pelayanan oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bandung masih belum optimal. Dengan adanya kendala dalam jumlah personil membuat pelayanan masih belum bisa dibilang baik. Akan tetapi berbanding terbalik dari informasi Pak Carlos selaku masyarakat yang mengaku bahwa pelayanan sudah berjalan baik melalui pembangunan *structural* seperti Gedung Pengungsian di Dayeuh kolot. 3. Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bandung dalam pelaksanaan mitigasi banjir berkerja sama bersinergi dengan OPD lainnya seperti Dinas Lingkungan Hidup dalam memberikan pelayanan yang semaksimal mungkin. Termasuk dalam hal strategi dan kecepatan, ketepatan dalam mensukseskan kegiatan. Kami selalu berkoordinasi dengan OPD lainnya untuk merencanakan strategi serta mencari tahu keluhan pada masyarakat, karena hal ini merupakan suatu hal yang penting guna mensukseskan pelaksanaan mitigasi banjir. 4. Dalam kasus Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bandung, memiliki tanggung jawab dalam bertindak dengan kesadaran untuk mengikuti aturan yang ada dan memastikan bahwa tindakan mereka

mampu memenuhi kebutuhan masyarakat. Contohnya seperti yang tertuang di dalam aturan Peraturan Kepala BNPB Nomor 1 Tahun 2012 tentang Pedoman Umum Pembentukan Desa atau Kelurahan Tangguh Bencana. Maka BPBD Kabupaten Bandung melakukan pelatihan kepada desa dan kelurahan daerah rawan bencana banjir. Contohnya pada Desa Cileunyi Kulon di Kecamatan Cileunyi.

5. Nilai utama yang dimajukan oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah adalah nilai sosial, dimana tidak adanya perbedaan masyarakat dalam mitigasi banjir. Dapat di katakan upaya penaggulangan bencana banjir di Kabupaten Bandung sudah menuju ke tahap yang lebih baik. Di samping itu kepentingan dan kebutuhan masyarakat yang tinggal di daerah rawan bencana banjir. Contohnya Pak Carlos sebagai masyarakat pendatang dari NTT juga di perhatikan dengan baik oleh pemerintah daerah. Faktor Penghambat meliputi :

1. BPBD mengalami faktor penghambat dalam hal ini. Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bandung memiliki jumlah personil yang tidak seimbang dengan situasi yang dihadapi dalam upaya penanggulangan bencana, terutama pada saat situasi darurat. Kendala yang dihadapi terletak pada penilaian kebutuhan pegawai atau evaluasi langsung ke lokasi, baik itu lokasi bencana banjir atau lokasi bencana lainnya.
2. Dengan luasnya Kabupaten Bandung membuat setiap orang kesulitan untuk mencapai lokasi bila tidak adanya transportasi. Selain itu, masih ada juga beberapa fasilitas yang mulai tidak bekerja sebaik dulu.
3. Kesadaran atau perhatian masyarakat yang tinggal di wilayah sekitar

aliran sungai masih kurang terhadap lingkungan sekitarnya. Masih ada masyarakat yang membuang sampah di aliran sungai, bahkan dalam jumlah yang cukup banyak sehingga menyebabkan sumbatan di aliran sungai. Selain itu, masyarakat juga sering kali kurang menjaga kebersihan lingkungan sekitarnya dengan tidak membersihkan saluran drainase dan membuang sampah sembarangan. (Panjaitan, 2023).

3. Penelitian Ketiga dilakukan oleh Dakka, Sattu, dan Kalagison, (2020) yang berjudul “Kinerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Dalam Kesiapsiagaan Penanggulangan Banjir Di Kota Sorong” Program Studi Ilmu Administrasi Negara, FISIP, Universitas Muhammadiyah Sorong. Beberapa *peraturan* perundang-undangan yang terkait dengan pengendalian banjir yaitu Berdasarkan pembukaan UUD 1945 pada alinea ke empat yang menyatakan antara lain bahwa “Negara melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia serta memajukan kesejahteraan umum”, Undang- undang Republik Indonesia No. 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana, peraturan presiden No. 8 Tahun 2008 Tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana, peraturan pemerintah nomor 22 Tahun 2008 tentang pendanaan dan pengelolaan bantuan bencana (lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 43), Peraturan pemerintah Nomor 23 Tahun 2008 tentang peran serta lembaga Internasional dan Lembaga asing non Pemerintah dalam penanggulangan bencana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 44. Dalam pernyataan ini mempunyai

makna, bahwa setiap warga negara berhak mendapatkan perlindungan hak-hak dasar, termasuk perlindungan dan hak untuk bebas dari rasa takut, ancaman, resiko termasuk dampak bencana. Perlindungan atas hak-hak dasar ini menjadikan suatu kewajiban pemerintah untuk mewujudkannya dalam bentuk program-program yang sesuai dengan pernyataan tersebut. Sesuai dengan fenomena yang sering terjadi di masa sekarang ini yaitu banjir terjadi dimana-mana yang menyebabkan masyarakat setempat merasa khawatir ketika hujan deras melanda kota Sorong yang menyebabkan sejumlah wilayah di kepung banjir setinggi pinggang orang dewasa. Sejumlah ruas Jalan di Kota Sorong seperti jalan Basuki Rahmat KM.9 dan KM.10 tak terkecuali Sungai Maruni, Kampung Bugis, dan belakang Mega yang selalu menjadi langganan banjir Pelaksanaan penanggulangan bencana yang dilakukan oleh BPBD Kota Sorong diperlukan kesiapan yang mantap demi terselenggaranya pelaksanaan pemerintahan yang baik (*good governance*). Atas dasar dari peristiwa-peristiwa bencana banjir yang terjadi di Daerah Kota Sorong, memunculkan berbagai pertanyaan mengenai kinerja BPBD Kota Sorong selaku instansi atau lembaga pemerintah yang bergerak di sector bidang penanggulangan bencana ketika di guyur hujan dalam intensitas tinggi. Metode yang digunakan yaitu metode penelitian diskriptif kualitatif dengan cara penggambaran atas seluruh rangkaian kegiatan penelitian sejak dari tahap proses pencarian data, analisa data, dan penarikan kesimpulan terdapat beberapa sumber data yang diperoleh. Sumber data tersebut dapat

berupa manusia, peristiwa atau aktivitas, tempat atau lokasi kejadian, benda, beragam gambar dan rekaman yang terjadi di lapangan, dan dokumen atau arsip. Berdasarkan hasil wawancara yang didapatkan dari informan tersebut di atas dapat dianalisis bahwa penyebab terjadinya banjir di Kota Sorong disebabkan adanya galian yang dilakukan oleh masyarakat maupun perusahaan penambangan galian pasir, sebab gunung digusur dan diambil materialnya kemudian disangrae diambil hasil material kecilnya untuk keperluan pembangunan, yang pada akhirnya material tanah mengalami endapan menutupi saluran drenase maupun sungai (kali) yang ada disekitarnya dan sampah-sampah yang tersebar di drenasi menutupi saluran air sehingga jika hujan ringan maupun hujan deras air meluap dan terjadilah banjir yang mengakibatkan ketakutan bagi masyarakat disekitar daerah rawan banjir. Penanggulangan bencana, merupakan bagian dari perencanaan pembangunan dan ditetapkan oleh pemerintah daerah untuk jangka waktu 5 (lima) tahun yang ditinjau secara berkala setiap 2 (dua) tahun atau sewaktu-waktu apabila terjadi bencana dapat dikoordinasikan oleh BPBD kemudian disusun berdasarkan hasil analisis risiko bencana pada suatu wilayah dalam waktu tertentu berdasarkan dokumen resmi yang berisi program kegiatan penanggulangan bencana yang seperti pengenalan dan pengkajian ancaman bencana, pemahaman tentang kerentanan masyarakat, analisis kemungkinan dampak bencana, pilihan tindakan pengurangan risiko bencana, penentuan mekanisme kesiapan dan

penanggulangan dampak bencana, alokasi tugas, kewenangan dan sumber daya yang tersedia. Selain itu adanya usaha menyelaraskan kegiatan perencanaan penanggulangan bencana, pemerintah daerah dapat mewajibkan pelaku penanggulangan bencana untuk melaksanakan perencanaan penanggulangan bencana dengan memperhatikan; a) Pengurangan risiko bencana; b) Pencegahan; c) Pemanduan dalam perencanaan pembangunan; d) Persyaratan analisis risiko bencana. (Dakka, Sattu, dan Kalagison, 2020).

Ketiga penelitian terdahulu memiliki kesamaan dengan penelitian ini karena sama-sama mengkaji kinerja BPBD dalam konteks penanggulangan dan mitigasi bencana banjir dengan pendekatan kualitatif yang menekankan pada analisis kondisi empiris di lapangan. Kesamaan ini terlihat dari fokus pada bagaimana BPBD menjalankan fungsi mitigasi melalui perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi program sebelum bencana terjadi. Selain itu, penelitian-penelitian tersebut juga mengkaji keterlibatan aktor kelembagaan dan masyarakat dalam mendukung upaya mitigasi. Pendekatan kualitatif yang digunakan memungkinkan peneliti menggali informasi secara mendalam terkait dinamika organisasi dan hambatan yang dihadapi. Hal ini menunjukkan bahwa penelitian ini berada dalam kerangka kajian yang sejalan dengan penelitian sebelumnya. Dengan demikian, penelitian ini memiliki dasar yang kuat untuk dikembangkan lebih lanjut.

Hasil penelitian terdahulu menunjukkan bahwa kinerja BPBD secara umum telah berjalan, namun belum optimal dalam mencapai tujuan mitigasi bencana banjir. Keterbatasan sumber daya menjadi kendala utama yang memengaruhi efisiensi pelaksanaan program, baik dari segi anggaran, tenaga kerja, maupun sarana dan prasarana. Selain itu, efektivitas program mitigasi masih belum maksimal karena kegiatan yang dilakukan belum sepenuhnya mampu mengurangi risiko bencana secara signifikan. Aspek keadilan juga menjadi perhatian, terutama dalam distribusi layanan dan program mitigasi yang belum merata di seluruh wilayah. Daya tanggap BPBD terhadap kebutuhan masyarakat juga dinilai masih perlu ditingkatkan, khususnya dalam merespon kondisi sebelum bencana terjadi. Temuan ini menunjukkan bahwa kinerja BPBD masih menghadapi berbagai tantangan yang kompleks. Kondisi tersebut menjadi dasar penting bagi penelitian ini untuk melakukan analisis lebih mendalam. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu terletak pada penggunaan indikator kinerja yang lebih spesifik dan terstruktur, yaitu indikator kinerja menurut Dwiyanto yang Produktivitas, Kualitas Layanan, Responsivitas, Responsibilitas, dan Akuntabilitas. Penelitian Widuri, Sartima, dan Bachtiar, (2024) dan Panjaitan, (2023) lebih berfokus pada aspek mitigasi secara umum tanpa menggunakan indikator kinerja yang terintegrasi secara jelas. Sementara itu, penelitian Dakka, Sattu, dan Kalagison, (2020) lebih menitikberatkan pada aspek kesiapsiagaan dalam penanggulangan bencana. Penelitian ini menggunakan indikator

Dwiyanto sebagai alat analisis untuk menilai kinerja BPBD secara lebih sistematis dan terukur. Penggunaan indikator ini memungkinkan penilaian yang lebih komprehensif terhadap berbagai aspek kinerja organisasi publik. Dengan pendekatan ini, penelitian dapat memberikan hasil yang lebih terarah dan mendalam. Hal ini menjadi keunggulan utama dibandingkan penelitian sebelumnya.

Perbedaan lainnya terletak pada lokasi penelitian yang memiliki karakteristik geografis yang spesifik, yaitu Kecamatan Amuntai Tengah Kabupaten Hulu Sungai Utara yang didominasi oleh wilayah rawa dan memiliki tingkat kerentanan banjir yang tinggi. Kondisi geografis ini memengaruhi pola mitigasi yang dilakukan oleh BPBD sehingga membutuhkan pendekatan yang berbeda dibandingkan daerah lain. Penelitian sebelumnya belum banyak mengkaji kinerja BPBD pada wilayah dengan karakteristik seperti ini. Lingkungan rawa menuntut adanya strategi mitigasi yang lebih adaptif dan berkelanjutan. Selain itu, kondisi sosial masyarakat juga memengaruhi tingkat partisipasi dalam kegiatan mitigasi. Hal ini menjadikan penelitian ini memiliki nilai kebaruan dari sisi konteks wilayah. Dengan demikian, penelitian ini memberikan kontribusi yang lebih spesifik terhadap kajian mitigasi bencana.

Berdasarkan telaah terhadap penelitian terdahulu, dapat diidentifikasi adanya kesenjangan penelitian yang belum banyak dikaji secara mendalam. Penelitian sebelumnya belum secara komprehensif mengukur kinerja BPBD dalam mitigasi banjir indikator kinerja

Dwiyanto yang mencakup efisiensi, efektivitas, keadilan, dan daya tanggap dalam satu kerangka analisis. Selain itu, belum banyak penelitian yang mengaitkan indikator tersebut dengan kondisi geografis wilayah rawa yang memiliki karakteristik khusus. Keterbatasan ini menyebabkan analisis kinerja BPBD belum memberikan gambaran yang utuh. Oleh karena itu, diperlukan penelitian yang mampu mengintegrasikan indikator kinerja dengan kondisi empiris di lapangan. Hal ini menjadi dasar bagi penelitian ini untuk mengisi kekosongan tersebut. Dengan demikian, penelitian ini memiliki relevansi yang kuat untuk dilakukan.

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu administrasi publik, khususnya dalam bidang manajemen bencana dan kinerja organisasi publik. Penggunaan indikator kinerja Dwiyanto memberikan kerangka analisis yang sistematis dalam menilai kinerja BPBD. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi bagi BPBD dalam meningkatkan Produktivitas, Kualitas Layanan, Responsivitas, Responsibilitas, dan Akuntabilitas. Selain itu, penelitian ini juga dapat menjadi referensi bagi pemerintah daerah dalam merumuskan kebijakan mitigasi bencana yang lebih tepat sasaran. Dengan pendekatan yang berbasis data empiris, penelitian ini berupaya memberikan gambaran yang objektif dan relevan. Hasilnya diharapkan mampu mendorong peningkatan kualitas kinerja BPBD dalam mitigasi bencana banjir.

B. Tinjauan Teoritis

1. Teori Kinerja

Istilah kinerja merupakan terjemahan dari *performance* yang sering diartikan oleh para cendekiawan sebagai “penampilan”, “unjuk kerja”, atau “prestasi”. Secara *etimologis*, kinerja adalah sebuah kata yang dalam bahasa Indonesia berasal dari kata dasar “kerja” yang menerjemahkan kata dari bahasa asing prestasi, bisa pula berarti hasil kerja. Sehingga pengertian kinerja dalam organisasi merupakan jawaban dari berhasil atau tidaknya tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Pengertian *performance* sering diartikan sebagai kinerja, hasil kerja atau prestasi kerja. Tetapi juga bagaimana proses kerja berlangsung.

Para ahli memberikan berbagai indikator kinerja sesuai dengan sudut pandang masing-masing dan pengalaman kerja yang langsung dialami. Diantara indikator kinerja itu adalah:

Menurut Bangun dalam Rostini, (2022 : 34) menggolongkan indikator kinerja pegawai ke dalam lima kategori dengan penjelasan sebagai berikut:

1. Jumlah pekerjaan. Jumlah pekerjaan yang dihasilkan oleh individu atau kelompok sebagai persyaratan yang menetapkan norma industri. Setiap profesi memiliki seperangkat standarnya sendiri, yang harus dipenuhi oleh karyawan dalam hal pengetahuan, keterampilan, dan kemampuan yang relevan.
2. Kualitas kerja. Setiap orang dalam organisasi harus memenuhi persyaratan tertentu agar dapat menciptakan pekerjaan dengan kualitas yang dituntut oleh proyek tertentu. Setiap tugas memiliki kriteria kualitas tertentu yang harus diubah personel untuk melakukannya sesuai aturan. Karyawan berkinerja baik jika mereka mampu menghasilkan pekerjaan yang memenuhi persyaratan kualitas pekerjaan. Ketepatan waktu. Beberapa tugas

harus diselesaikan tepat waktu karena bergantung pada tugas lain. Akibatnya, jika pekerjaan di satu bidang tidak selesai tepat waktu, akan menghambat pekerjaan di bidang lain yang dapat mengurangi jumlah dan kualitas pekerjaan.

3. Kehadiran. Pekerjaan tertentu menuntut karyawan untuk hadir selama delapan jam per hari, lima hari per minggu. Tingkat kehadiran pegawai dalam melakukan hal tersebut menentukan kinerja pegawai.
4. Kemampuan untuk bekerja sama. Bentuk pekerjaan tertentu mungkin menuntut penyesuaian dua atau lebih karyawan, yang memerlukan kerja sama karyawan. Kolaborasi karyawan diperlukan.

Menurut Kumorotomo dalam Hasbani Pasolong, (2017 : 209)

menjelaskan beberapa indikator yang digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik, yaitu :

1. Efisiensi, yaitu menyangkut pertimbangan tentang keberhasilan organisasi pelayanan publik mendapatkan laba, memanfaatkan faktor-faktor produksi serta pertimbangan yang berasal dari rasionalitas ekonomis.
2. Efektivitas, yaitu apakah tujuan yang didirikannya organisasi pelayanan publik tersebut tercapai, hal tersebut erat kaitannya dengan rasionalitas teknis, nilai, misi, tujuan organisasi serta fungsi agen pembangunan.
3. Keadilan, yaitu mempertanyakan distribusi dan alokasi layanan yang diselenggarakan oleh organisasi pelayanan publik. Kriteria ini erat kaitannya dengan konsep ketercukupan atau kepantasan. Kedua mempersoalkan apakah tingkat efektivitas tertentu, kebutuhan dan nilai-nilai dalam masyarakat dapat terpenuhi. Isu-isu yang menyangkut pemerataan pembangunan, layanan kepada kelompok pinggiran dan sebagainya, akan mampu dijawab melalui kriteria ini.
4. Daya Tanggap, yaitu berlainan dengan bisnis yang dilaksanakan oleh perusahaan swasta, organisasi pelayanan publik merupakan bagian dari daya tanggap negara atau pemerintah akan kebutuhan masyarakat yang mendesak. Karena itu, kriteria organisasi tersebut secara keseluruhan harus dapat dipertanggungjawabkan secara transparan demi memenuhi kriteria daya tanggap ini.

Sedangkan menurut Michael dan Larson yang dikutip dalam Fauzi, (2020 : 6) bahwa :

1. Kinerja bisa menunjukkan perilaku yang sama yang berlangsung sepanjang waktu (misalnya, rata-rata pukulan);
2. Kinerja bisa menunjukkan perilaku yang berbeda yang ditunjukkan dengan tingkat konseptualisasi yang tinggi (misalnya: kehadiran);
3. Kinerja bisa menunjukkan perolehan (*outcomes*) yang tidak erat kaitannya dengan tindakan tertentu;
4. Kinerja bisa didefinisikan dalam istilah yang umum yang menunjukkan sifat-sifat global daripada perilaku spesifik (misalnya: ketegasan, keramahan); dan
5. Kinerja bisa didefinisikan sebagai hasil-hasil perilaku kelompok daripada perilaku individual (misalnya kemenangan permainan *base ball*).”

Menurut Selim dan Woodward dalam Hasbani Pasolong, (2017 : 209) mengemukakan bahwa ada lima dasar yang bisa dijadikan indikator kinerja sektor publik antara lain:

1. Pelayanan yang menunjukkan seberapa besar pelayanan yang diberikan,
2. Ekonomi, yang menunjukkan apakah biaya yang digunakan lebih murah dari pada yang direncanakan,
3. Efisien, yang menunjukkan perbandingan hasil yang dicapai dengan pengeluaran,
4. Efektivitas, yang menunjukkan perbandingan hasil yang seharusnya dengan hasil yang dicapai, dan
5. *Equity*, yang menunjukkan tingkat keadilan potensial dari kebijakan yang dihasilkan.

Dan terakhir menurut Dwiyanto dalam Hasbani Pasolong, (2017 : 206-208) menjelaskan beberapa indikator yang digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik, yaitu:

1. Produktivitas, yaitu tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga mengukur efektivitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai ratio antara input dengan *output*. Konsep produktivitas dirasa terlalu sempit dan kemudian *General Accounting Office* (GAO) mencoba mengembangkan satu ukuran produktivitas yang lebih luas dengan memasukkan seberapa besar pelayanan publik itu memiliki hasil yang diharapkan salah satu indikator kinerja yang penting. Sedangkan

yang dimaksud dengan produktivitas menurut Dewan Produktivitas Nasional, adalah suatu sikap mental yang selalu berusaha dan mempunyai pandangan bahwa mutu kehidupan hari ini (harus) lebih baik dari hari kemarin, dan hari esok lebih baik dari hari ini.

2. Kualitas Layanan, yaitu cenderung menjadi penting dalam menjelaskan kinerja organisasi pelayanan publik. Banyak pandangan negatif yang terbentuk mengenai organisasi publik muncul karena ketidakpuasan publik terhadap kualitas. Dengan demikian menurut Dwiyanto kepuasan masyarakat terhadap layanan dapat dijadikan indikator kinerja birokrasi publik. Keuntungan utama menggunakan kepuasan masyarakat sebagai indikator kinerja adalah informasi mengenai kepuasan masyarakat seringkali tersedia secara mudah dan murah. Informasi mengenai kepuasan masyarakat terhadap kualitas pelayanan sering kali dapat diperoleh dari media massa atau diskusi publik. Kualitas layanan relatif sangat tinggi, maka bisa menjadi satu ukuran kinerja birokrasi publik yang mudah dan murah dipergunakan. Kepuasan masyarakat bisa menjadi indikator untuk menilai kinerja birokrasi publik.
3. Responsivitas, yaitu kemampuan birokrasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan aspirasi masyarakat. Secara singkat responsivitas di sini menunjuk pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas dimaksudkan sebagai salah satu indikator kinerja karena responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan birokrasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Responsivitas yang rendah ditunjukkan dengan ketidakselarasan antara pelayanan dengan kebutuhan masyarakat. Hal tersebut jelas menunjukkan kegagalan organisasi dalam mewujudkan misi dan tujuan birokrasi publik. Organisasi yang memiliki responsivitas rendah dengan sendirinya memiliki kinerja yang jelek pula.
4. Responsibilitas, yaitu menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan birokrasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar dengan kebijakan birokrasi, baik yang eksplisit maupun implisit. Oleh sebab itu, responsibilitas bisa saja pada suatu ketika berbenturan dengan responsivitas.
5. Akuntabilitas, yaitu menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan birokrasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Asumsinya ialah bahwa para pejabat politik tersebut karena dipilih oleh rakyat, dengan sendirinya akan selalu memprioritaskan kepentingan publik. Dalam konteks ini, konsep akuntabilitas publik dapat digunakan untuk melihat seberapa besar kebijakan dan kegiatan birokrasi publik itu konsisten dengan

kehendak publik. Kinerja birokrasi publik tidak hanya bisa dilihat dari ukuran internal yang dikembangkan oleh birokrasi publik atau pemerintah, seperti pencapaian target. Kinerja sebaiknya harus dilihat dari ukuran eksternal, seperti nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku di masyarakat. Suatu kegiatan birokrasi publik memiliki akuntabilitas yang tinggi kalau kegiatan itu dianggap benar dan sesuai dengan nilai-nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini menetapkan indikator kinerja menurut Dwiyanto yang meliputi Produktivitas, Kualitas Layanan, Responsivitas, Responsibilitas, dan Akuntabilitas, karena dinilai paling relevan dan mampu menjelaskan secara sistematis permasalahan kinerja publik yang diteliti.

2. Definisi Mitigasi Bencana

Mitigasi bencana merupakan bagian dari siklus manajemen bencana yang berfokus pada upaya pengurangan risiko sebelum bencana terjadi. Mitigasi menempatkan tindakan preventif sebagai langkah utama dalam mengurangi potensi kerugian yang ditimbulkan. Menurut Carter, mitigasi bencana adalah serangkaian tindakan yang dilakukan untuk mengurangi dampak jangka panjang dari bencana terhadap manusia dan lingkungan. Konsep ini menekankan pentingnya intervensi sebelum bencana terjadi melalui perencanaan yang matang. Mitigasi juga mencakup identifikasi risiko serta upaya pengendalian terhadap sumber ancaman. Dengan demikian, mitigasi menjadi langkah awal yang penting dalam mengurangi dampak bencana secara berkelanjutan (Carter, W.N, 2008)

Selanjutnya, BNPB melalui berbagai pedoman menyatakan bahwa mitigasi bencana merupakan upaya untuk mengurangi risiko bencana melalui pendekatan yang terintegrasi. Upaya tersebut dapat dilakukan melalui pembangunan fisik maupun peningkatan kapasitas masyarakat. Mitigasi tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah, tetapi juga melibatkan partisipasi masyarakat secara aktif. Pendekatan ini menekankan pentingnya kesadaran masyarakat terhadap risiko bencana yang ada di lingkungannya. Selain itu, mitigasi juga bertujuan membangun kesiapsiagaan dalam menghadapi ancaman bencana. Dengan demikian, mitigasi menjadi bagian penting dalam sistem penanggulangan bencana secara menyeluruh

Menurut Ben Wisner dalam bukunya berjudul *At risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters* menjelaskan bahwa Mitigasi bencana secara umum dibedakan menjadi dua jenis, yaitu mitigasi struktural dan mitigasi non-struktural. Mitigasi struktural merupakan upaya pengurangan risiko bencana melalui pembangunan fisik yang bertujuan mengendalikan dampak bencana. Contohnya meliputi pembangunan tanggul, sistem drainase, dan infrastruktur pengendali banjir lainnya. Pendekatan ini berfokus pada perlindungan langsung terhadap ancaman fisik yang dapat menimbulkan kerusakan. Keberhasilan mitigasi struktural sangat bergantung pada perencanaan teknis dan pemeliharaan infrastruktur. Oleh karena itu, mitigasi struktural menjadi komponen penting dalam mengurangi dampak banjir (Wisner, 2018)

Sementara itu, menurut Dr John Twigg mitigasi non-struktural merupakan upaya pengurangan risiko yang dilakukan tanpa pembangunan fisik. Pendekatan ini dilakukan melalui kebijakan, regulasi, serta peningkatan kapasitas masyarakat. Contohnya adalah penyusunan tata ruang berbasis risiko bencana dan kegiatan edukasi kepada masyarakat. Pelatihan kesiapsiagaan juga menjadi bagian penting dalam meningkatkan kemampuan masyarakat menghadapi bencana. Pendekatan ini menekankan perubahan perilaku dan peningkatan kesadaran masyarakat. Dengan demikian, mitigasi non-struktural berperan dalam memperkuat ketahanan sosial terhadap bencana (Twigg, 2015).

Tujuan utama mitigasi bencana adalah untuk mengurangi risiko dan dampak yang ditimbulkan oleh bencana secara menyeluruh. Pengurangan risiko tersebut mencakup aspek korban jiwa, kerugian ekonomi, dan kerusakan lingkungan. Mitigasi juga bertujuan untuk meningkatkan kesiapsiagaan masyarakat dalam menghadapi potensi bencana. Selain itu, mitigasi berfungsi untuk memperkuat kapasitas kelembagaan dalam mengelola risiko bencana. Pendekatan ini menuntut adanya perencanaan yang sistematis dan berkelanjutan. Dengan demikian, mitigasi menjadi strategi penting dalam menciptakan ketahanan terhadap bencana (UNDDR, 2025).

Dalam konteks penelitian ini, teori mitigasi bencana digunakan sebagai dasar analisis dalam menilai pelaksanaan mitigasi oleh BPBD. Penelitian ini mengkaji sejauh mana upaya mitigasi telah dilaksanakan

secara struktural dan non-struktural. Analisis dilakukan untuk melihat keterkaitan antara program mitigasi dengan kondisi risiko banjir di lapangan. Selain itu, penelitian ini juga menilai efektivitas pelaksanaan mitigasi dalam mengurangi dampak banjir. Pendekatan ini membantu dalam memahami peran BPBD dalam tahap prabencana. Dengan demikian, teori mitigasi menjadi landasan penting dalam menganalisis kinerja BPBD di Kecamatan Amuntai Tengah.

3. Definisi Banjir

Banjir merupakan salah satu bencana *hidrometeorologi* yang paling sering terjadi dan memiliki dampak luas terhadap kehidupan manusia serta lingkungan. Fenomena ini sering muncul di wilayah dengan curah hujan tinggi dan sistem drainase yang kurang memadai. Secara umum, banjir didefinisikan sebagai kondisi meluapnya air yang menggenangi suatu wilayah yang biasanya tidak tergenang dalam kondisi normal. Dampak yang ditimbulkan dapat berupa kerusakan infrastruktur, gangguan aktivitas sosial, serta penurunan kualitas lingkungan. Menurut BNPB, banjir adalah peristiwa atau keadaan di mana terjadinya peningkatan volume air yang mengakibatkan meluapnya air ke daratan sehingga menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Definisi ini menegaskan bahwa banjir merupakan ancaman nyata yang memerlukan penanganan serius dalam konteks kebencanaan BNPB, (2021).

Selanjutnya, dalam kajian ilmiah, banjir dipahami sebagai fenomena hidrologis yang terjadi akibat ketidakseimbangan antara

curah hujan, kapasitas aliran sungai, serta kemampuan drainase wilayah. Proses ini terjadi ketika volume air yang masuk ke suatu wilayah melebihi kapasitas sistem aliran yang tersedia. Menurut Kodoatie, R. J., (2021) banjir merupakan peristiwa meluapnya air dari sungai atau badan air lainnya yang disebabkan oleh curah hujan tinggi dan tidak tertampungnya debit air dalam sistem aliran yang ada. Kondisi ini diperparah apabila sistem drainase tidak mampu mengalirkan air secara efektif. Selain itu, sedimentasi sungai dan penyempitan aliran juga turut meningkatkan risiko terjadinya banjir. Dengan demikian, banjir tidak hanya dipengaruhi oleh faktor alam, tetapi juga oleh kondisi sistem pengelolaan air yang ada (Kodoatie, R. J., 2021).

Selain itu, penelitian terbaru menunjukkan bahwa banjir juga berkaitan erat dengan faktor antropogenik seperti perubahan tata guna lahan dan urbanisasi yang tidak terkendali. Alih fungsi lahan dari kawasan resapan menjadi permukiman atau infrastruktur menyebabkan berkurangnya kemampuan tanah dalam menyerap air. Hal ini meningkatkan limpasan permukaan yang kemudian berkontribusi terhadap terjadinya banjir. Penelitian oleh Rahman et al. (2022) menyatakan bahwa banjir terjadi akibat kombinasi antara faktor alam dan aktivitas manusia yang menyebabkan ketidakseimbangan sistem hidrologi. Selain itu, kurangnya perencanaan tata ruang berbasis risiko bencana turut memperparah kondisi tersebut. Oleh karena itu, faktor

manusia menjadi elemen penting dalam meningkatkan kerentanan terhadap bencana banjir (Rahman, M., 2021).

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa banjir merupakan peristiwa kompleks yang dipengaruhi oleh interaksi antara faktor alam dan manusia. Banjir tidak hanya terjadi akibat curah hujan yang tinggi, tetapi juga akibat lemahnya sistem pengelolaan lingkungan dan sumber daya air. Dampak yang ditimbulkan meliputi kerugian ekonomi, gangguan sosial, serta kerusakan lingkungan yang cukup besar. Pemahaman terhadap karakteristik banjir menjadi penting dalam menentukan langkah penanggulangan yang tepat. Selain itu, analisis terhadap penyebab banjir dapat membantu dalam merumuskan kebijakan mitigasi yang efektif. Dengan demikian, pemahaman definisi banjir menjadi dasar penting dalam penelitian ini untuk mendukung analisis yang lebih mendalam.

4. Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD)

Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) merupakan lembaga pemerintah daerah yang memiliki peran strategis dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana di tingkat daerah. BPBD dibentuk sebagai respons terhadap kebutuhan pengelolaan bencana yang lebih terorganisir dan sistematis. Berdasarkan BNPB, BPBD adalah perangkat daerah yang bertugas melaksanakan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, dan menyeluruh. Lembaga ini menjadi aktor utama dalam mengoordinasikan berbagai pihak yang terlibat dalam penanganan bencana. Keberadaan BPBD memperkuat

kapasitas daerah dalam menghadapi risiko bencana. Dengan demikian, BPBD memiliki posisi penting dalam sistem penanggulangan bencana di Indonesia (BNPB, 2017).

BPBD memiliki tanggung jawab dalam seluruh tahapan penanggulangan bencana yang meliputi prabencana, saat bencana, dan pascabencana. Pada tahap prabencana, BPBD berperan dalam kegiatan mitigasi dan kesiapsiagaan untuk mengurangi risiko. Pada tahap tanggap darurat, BPBD bertugas melakukan penanganan cepat terhadap korban dan dampak bencana. Sementara itu, pada tahap pascabencana, BPBD berperan dalam proses rehabilitasi dan rekonstruksi. Setiap tahapan membutuhkan perencanaan dan koordinasi yang baik agar berjalan efektif. Hal ini menunjukkan bahwa peran BPBD bersifat menyeluruh dalam siklus manajemen bencana.

Tugas pokok BPBD meliputi perumusan kebijakan teknis penanggulangan bencana di tingkat daerah. BPBD juga bertanggung jawab dalam melaksanakan koordinasi dengan instansi terkait baik di tingkat daerah maupun pusat. Selain itu, BPBD menjalankan kegiatan mitigasi dan kesiapsiagaan sebagai bagian dari upaya pengurangan risiko bencana. Pemberian informasi dan edukasi kepada masyarakat juga menjadi bagian dari tugas BPBD. Kegiatan ini bertujuan meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap ancaman bencana. Dengan demikian, BPBD tidak hanya berfungsi sebagai pelaksana, tetapi juga sebagai koordinator dalam penanggulangan bencana (Coppola, 2015).

Dalam pelaksanaan mitigasi bencana, BPBD memiliki peran penting dalam mengidentifikasi potensi risiko yang ada di wilayahnya. Proses ini dilakukan melalui pemetaan wilayah rawan bencana dan analisis risiko. BPBD juga menyusun rencana mitigasi yang disesuaikan dengan kondisi geografis dan sosial masyarakat. Program pengurangan risiko bencana kemudian dilaksanakan berdasarkan rencana tersebut. Selain itu, BPBD membangun koordinasi lintas sektor dan lintas wilayah untuk meningkatkan efektivitas mitigasi. Hal ini menunjukkan bahwa mitigasi membutuhkan kerja sama yang terintegrasi.

Namun dalam praktiknya, pelaksanaan tugas BPBD seringkali menghadapi berbagai kendala di lapangan. Keterbatasan sumber daya manusia dan anggaran menjadi hambatan utama dalam pelaksanaan program. Koordinasi antarinstansi juga belum berjalan secara optimal dalam beberapa kasus. Partisipasi masyarakat dalam kegiatan mitigasi masih tergolong rendah. Kondisi ini menyebabkan pelaksanaan mitigasi belum mencapai hasil yang diharapkan. Dengan demikian, tantangan tersebut mempengaruhi kinerja BPBD dalam menjalankan tugasnya secara optimal.

Dengan demikian, teori mengenai BPBD memberikan landasan dalam memahami peran kelembagaan dalam penanggulangan bencana. Teori ini menjelaskan bagaimana BPBD menjalankan fungsi dan tanggung jawabnya dalam setiap tahapan bencana. Dalam konteks penelitian ini, BPBD menjadi fokus utama dalam analisis kinerja

mitigasi bencana banjir. Pemahaman terhadap peran kelembagaan membantu dalam mengidentifikasi faktor yang mempengaruhi kinerja. Selain itu, teori ini juga menjelaskan hubungan antara kapasitas organisasi dan efektivitas mitigasi. Oleh karena itu, BPBD menjadi elemen penting dalam kajian ini.

C. Kerangka Pemikiran

Kerangka berpikir dalam penelitian ini dibangun berdasarkan teori kinerja. Kinerja organisasi merupakan aspek penting dalam menilai keberhasilan suatu instansi dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Menurut teori kinerja Dwiyanto dalam Hasbani Pasolong, (2017 : 206-208) Untuk mengukur kinerja tersebut, digunakan beberapa indikator yang relevan, yaitu produktivitas, kualitas layanan, responsivitas, dan akuntabilitas untuk menunjukkan hasil langsung dari suatu kegiatan, baik dalam bentuk fisik maupun non fisik yang dapat dirasakan masyarakat.

Hasil menggambarkan dampak atau efek langsung dari pelaksanaan kegiatan dalam jangka menengah, yang mencerminkan keberfungsian dari keluaran yang dihasilkan. Sementara itu, kaitan usaha dengan pencapaian menekankan pada tingkat efisiensi, yaitu perbandingan antara sumber daya yang digunakan dengan keluaran yang dihasilkan, sehingga dapat menunjukkan tingkat keberhasilan instansi dalam memanfaatkan sumber daya secara optimal.

Gambar 2. 1
Kerangka Pemikiran

