



**KEBIJAKAN PENYELENGGARAAN PENANGGULANGAN BENCANA TSUNAMI DI  
WILAYAH PESISIR (Studi Kasus Desa Watukarung, Kecamatan Pringkuku, Kabupaten  
Pacitan)**

**Diki Wahyudi<sup>1</sup>, Duma Hardiana Manurung<sup>2</sup>, Endah Dwi Fardhani<sup>3</sup>, Bernadetta Gitya  
Christy Wulandari<sup>4</sup>, Isnan Nursalim<sup>5</sup>**

*Magister Manajemen Bencana, Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada,  
Yogyakarta<sup>1234</sup>, Konsorsium Untuk Studi dan Pengembangan Partisipasi (KONSEPSI)<sup>5</sup>*

**Abstract**

*The southern coastal areas of Java have a high vulnerability to earthquake and tsunami disasters. However, rare earthquakes in southern Java resulted in a seismic gap. So it has the potential for a major earthquake in the future. Watukarung Village as one of the villages located on the coast of Java, namely Pacitan Regency in 2015 was designated as a village with high tsunami potential. This study aims to analyze policies carried out by the government related to the implementation of tsunami disaster management in Watukarung Village. This research uses qualitative research methods with a case study approach. The results showed that disaster management policies, especially disasters in coastal areas are still not fully a priority, compared to handling flood disasters which have routinely brought considerable loss and damage. Even though in the longer term, the impact caused is very large. The tsunami disaster has the potential to severely damage infrastructure, the environment, and the regional economy. Therefore, there needs to be a change in the perception of urgency in terms of disaster management policies. Moreover, Watukarung Village is also a tourist destination area, so it has implications in disaster management planning. The policy taken should include aspects of protection for tourists and local communities, as well as how to combine disaster management efforts with the management of tourist destinations.*

**Keywords:** *Disaster Policy; Disaster Management; Tsunami Disaster; Disaster Risk Reduction*

**Abstrak**

Wilayah pesisir selatan Jawa memiliki kerentanan tinggi terhadap bencana gempa dan tsunami. Namun gempa di selatan Jawa yang jarang terjadi mengakibatkan adanya *seismic gap*. Sehingga memiliki potensi gempa besar di waktu yang mendatang. Desa Watukarung sebagai salah satu desa yang berada di pesisir Jawa yaitu Kabupaten Pacitan pada tahun 2015 ditetapkan sebagai desa yang memiliki potensi tsunami tinggi. Penelitian ini bertujuan menganalisis kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah terkait dengan penyelenggaraan penanggulangan bencana tsunami di Desa Watukarung. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan penanggulangan bencana, terutama bencana di wilayah pesisir masih belum sepenuhnya menjadi prioritas, dibandingkan dengan penanganan bencana banjir yang selama ini rutin membawa dampak kerugian dan kerusakan cukup besar.

---

<sup>1</sup> dikiwahyudi@mail.ugm.ac.id



Padahal dalam jangka yang lebih panjang, dampak yang ditimbulkan sangat besar. Bencana tsunami memiliki potensi merusak secara parah mulai dari infrastruktur, lingkungan, dan perekonomian daerah. Oleh karena itu, perlu adanya perubahan dalam persepsi mengenai urgensi dalam hal kebijakan penanggulangan bencana tersebut. Terlebih Desa Watukarung juga merupakan daerah destinasi wisata, sehingga memiliki implikasi dalam perencanaan penanggulangan bencana. Kebijakan yang diambil seharusnya mencakup aspek perlindungan terhadap wisatawan dan masyarakat setempat, serta bagaimana menggabungkan upaya penanggulangan bencana dengan pengelolaan destinasi wisata.

**Kata Kunci :** Kebijakan Bencana; Penanggulangan Bencana; Pengurangan Risiko Bencana



## Pendahuluan

Membangaun kesiapsiagaan dalam bencana merupakan elemen penting dalam usaha untuk mengatasi bencana. Pergeseran paradigma dalam penanganan bencana telah melahirkan perubahan signifikan dalam pendekatan yang diambil. Awalnya, fokus terletak pada respons tanggap darurat setelah terjadinya bencana. Namun, melihat dampak bencana yang merenggut banyak nyawa, harta benda, serta merusak infrastruktur dan fasilitas publik, paradigma ini berubah menuju upaya pengurangan risiko bencana. Transisi ini mendorong kolaborasi antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat dalam mengelola bencana (Anam et al., 2018).

Kejadian bencana besar yang terjadi dalam beberapa tahun terakhir di Indonesia memperlihatkan besarnya dampak kerugian dan kerugian yang ditimbulkan. Menurut penelitian yang dilakukan oleh Bappenas dan Bank Dunia pada tahun 2004, bencana tsunami di Aceh menyebabkan kerugian ekonomi mencapai 97% dari Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Provinsi Aceh, setara dengan 2,7% dari Produk Domestik Bruto (PDB) Nasional (Nazamuddin, 2007). Selanjutnya, pada tahun 2018, terjadi bencana tsunami dan likuifaksi di Sulawesi Tenggara, yang merenggut ribuan nyawa dan menciptakan kerugian sekitar US\$531 juta atau sekitar Rp 8 triliun (Bank Dunia, 2018). Situasi ini mencerminkan tantangan yang dihadapi oleh pemerintah Indonesia dalam mengelola risiko bencana tsunami, karena implementasi tata kelola penanggulangan bencana belum berjalan secara komprehensif.

Sebagai salah satu bentuk komitmen Pemerintah Indonesia dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana, pemerintah telah menyusun strategi prioritas melalui Rencana Induk Penanggulangan Bencana (RIPB) 2020-2044. Kebijakan ini didasarkan pada *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, *Paris Agreement*, *Sustainable Development Goals*, dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN). Pada Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 87 Tahun 2020 Tentang Rencana Induk Penanggulangan Bencana Tahun 2020-2044 disebutkan bahwa tata kelola penanggulangan bencana dapat dilakukan dengan beberapa strategi, diantaranya: a) meningkatkan kapasitas dan profesionalisme para penyelenggara penanggulangan bencana, b) optimalisasi standar pelayanan minimal, c) peningkatan keterbukaan informasi dan komunikasi, kualitas perencanaan serta pemantauan dan evaluasi, d) mendorong pelibatan pemangku kepentingan, e) mewujudkan kabupaten/kota, desa/kelurahan, dan masyarakat tangguh bencana, e) mewujudkan sarana dan prasarana yang tangguh terhadap bencana dan g)



meningkatkan edukasi kebencanaan dan pengelolaan pengetahuan penanggulangan bencana kepada masyarakat dan pemangku kepentingan.

Beberapa penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan pengurangan risiko bencana, kemampuan pemerintah lokal disebut memiliki peran penting dalam mengelola risiko bencana, salah satunya adalah penelitian yang dilakukan (Probosiwi, n.d.). Kabupaten Pacitan yang berada di pesisir selatan Provinsi Jawa Timur memiliki ancaman tsunami yang tinggi. Letak wilayah geografis dan topografi Pacitan yang berada di teluk datar dengan konsentrasi penduduk berkaitan dengan tingginya risiko tsunami (Wibowo et al., 2017). Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh (Hall *et al.*, 2017), masyarakat di wilayah Pacitan memiliki tingkat pemahaman atas risiko bencana tsunami yang cukup tinggi, namun persepsi atas kesiapsiagaannya paling rendah. Bentuk kesiapsiagaan ini dapat diketahui secara fisik berupa kelengkapan sarana dan prasarana untuk penanggulangan bencana, dan yang bersifat non-fisik berupa pemahaman, perilaku, sikap dan tata kelola institusi dalam kebencanaan (Anam *et al.*, 2018).

Pada tahun 2015 BPBD Kabupaten Pacitan menetapkan 2 wilayah yang berisiko tinggi terhadap tsunami, salah satunya adalah Desa wisata Watu Karung (Bayuadi et al., 2019). Penelitian ini nantinya, akan membahas mengenai kebijakan penyelenggaraan kebencanaan di Desa Watukarung. Penelitian ini bertujuan untuk memetakan para pemangku kepentingan yang terlibat serta mengidentifikasi konflik-konflik yang terjadi dalam penyelenggaraan kebencanaan di Desa Watukarung.

### **Metode penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Pemilihan pendekatan tersebut karena penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi kasus konflik kebijakan dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana tsunami di Desa Watukarung. Studi kasus dimaksudkan untuk melakukan studi ilmiah secara rinci dan mendalam terhadap suatu peristiwa, kasus, dan aktivitas yang dilakukan oleh individu, kelompok maupun masyarakat untuk menggali informasi dan pengetahuan tentang peristiwa yang dialami (Rahardjo, 2017). Dalam proses pengambilan data penelitian ini menggunakan wawancara mendalam sebagai teknik pengumpulan data dan studi dokumentasi terkait dengan dokumen kebijakan tentang penanggulangan bencana di Desa Watukarung. Analisis data menggunakan Miles dan Huberman (1992) dengan tahapan pengumpulan data, reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan.



Selain itu untuk uji keabsahan data penelitian, maka penelitian ini menggunakan teknik triangulasi sumber yaitu dengan mencari informasi yang lain dari beberapa informan yang mengetahui permasalahan penanggulangan bencana di Desa Watukarung.

## Hasil dan pembahasan

### 1. Peta Jalan Penanggulangan Bencana : Kebijakan dan Struktur di Desa Watukarung

#### a. Antara Pusat dan Pinggiran: Perdebatan Kebijakan di Watukarung

Dalam mengatur penanggulangan bencana, Pemerintah Kabupaten Pacitan telah membentuk lembaga penanggulangan bencana yang memiliki struktur organisasi kerja yang jelas seperti Dinas Sosial dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD). Sebelum terbentuknya lembaga tersebut, penanggulangan bencana ditangani oleh Badan Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat (ProboSiwi, 2015). Hingga terbentuknya regulasi yang mengatur tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Pacitan muncul dalam Peraturan Daerah Kabupaten Pacitan Nomor 7 Tahun 2010. Pemerintah Kabupaten Pacitan mengeluarkan Peraturan Daerah Kabupaten Pacitan Nomor 12 Tahun 2013 tentang Penanggulangan Bencana yang kemudian mengalami perubahan menjadi Peraturan Daerah Kabupaten Pacitan Nomor 8 Tahun 2014.

Wilayah Kabupaten Pacitan memiliki 4 (empat) potensi bencana berupa tsunami, gempa bumi, banjir dan tanah longsor. Kabupaten Pacitan secara geografis berada di dataran rendah dan berbentuk cekungan, selain itu kondisi alam Kabupaten Pacitan yang meliputi wilayah perairan, dataran rendah dan perbukitan dengan prosentase 85% daerah pegunungan dan perbukitan, 10% daerah bergelombang (perairan) dan 5q% daerah datar yang mempengaruhi terjadinya bencana (Kardoyo, 2013). Kebijakan penyelenggaraan penanggulangan bencana di Kabupaten Pacitan masih mengacu pada Kajian Risiko Bencana (KRB) Kabupaten Pacitan 2014-2018. Mengingat dari jangka waktu KRB, tentunya KRB sudah tidak berlaku lagi. Pada tahun 2022 Rencana Kontijensi masih proses penyusunan di tahun anggaran 2022 ini, sehingga harapannya dapat tersedia data dalam penyusunan rencana penanggulangan bencana (RPB) (BPBD Pacitan, 2022). Kebijakan lain yang dilaksanakan oleh BPBD Kabupaten Pacitan adalah pembentukan Desa Tangguh Bencana (Destana) di setiap desa, yang bertujuan agar desa-desa di Kabupaten Pacitan



menjadi desa mandiri dalam penanganan bencana (Sania, 2022). Berdasarkan data dari BPBD Kabupaten Pacitan tahun 2022, sudah terbentuk 115 Destana dan di wilayah Kecamatan Pringkuku sendiri sudah terbentuk 6 Destana, terutama desa-desa yang masuk dalam kategori paling rawan akan terjadinya banjir dan longsor.

Desa Watukarung menjadi salah satu desa di wilayah pesisir bersama dengan 23 desa di 7 kecamatan. Kebijakan penanggulangan bencana, terutama bencana di wilayah pesisir masih belum sepenuhnya menjadi prioritas, dibandingkan dengan penanganan bencana banjir yang selama ini rutin membawa dampak kerugian dan kerusakan yang lebih besar. Disampaikan bahwa strategi yang telah dilakukan oleh BPBD Kabupaten Pacitan selama kurun waktu terakhir telah berhasil sesuai tujuannya yakni mencegah terjadinya bencana yang melanda Kabupaten Pacitan terutama banjir dan longsor (Redhita, 2022).

*“Program yang selama ini rutin dianggarkan oleh BPBD Kabupaten Pacitan adalah pelatihan kesiapsiagaan bencana satu kali dalam setahun, diprioritaskan bagi 23 desa di 7 kecamatan yang berada di wilayah pesisir. Apabila menghendaki pendampingan dan pelatihan di luar anggaran rutin APBD, maka desa yang membutuhkan pendampingan silahkan mengundang BPBD Kabupaten Pacitan untuk menjadi narasumbernya menggunakan anggaran desa” (Redhita BPBD Kabupaten Pacitan, 11 Oktober 2022)*

Gap antara prioritas kebijakan penanganan bencana dan kebutuhan Desa Watukarung inilah yang perlu ditengahi untuk membuka mata masyarakat, bahwa di wilayahnya memiliki kerentanan yang cukup tinggi terhadap bencana tsunami, sehingga edukasi dan pemenuhan fasilitas yang mendukung kesiapsiagaan masyarakat dan pemerintah desa dapat terpenuhi dalam rangka mewujudkan Desa Watukarung yang tangguh bencana tsunami.

Disisi lain, Desa Watukarung difasilitasi pembentukan Kampung Siaga Bencana (KSB) oleh Kementerian Sosial pada tahun 2021 bersama dengan Desa Candi dan Desa Darsono di Kecamatan Pringkuku dengan nama KSB Putra Samudra untuk menghadapi potensi bencana di wilayah selatan Provinsi Jawa Timur yang berstatus rawan ancaman *megathrust* seperti gempa bumi dan tsunami. Dasar pembentukan KSB adalah Peraturan Menteri Sosial Nomor 128 Tahun 2011, dimana pelaksanaan kegiatan yang tertuang dalam peraturan tersebut, belum sepenuhnya terwujud. Dukungan dari Pemerintah Desa



Watukarung terutama dalam hal penyiapan sistem peringatan dini lokal, pendataan dan pemetaan daerah rawan bencana lokal, melaksanakan simulasi (gladi bencana sesuai jenis kerawanan bencana secara periodik sesuai kebutuhan dan melaksanakan upaya-upaya pengurangan risiko lain dalam menghadapi kemungkinan terjadinya bencana dapat terwujud. Sehingga KSB tidak hanya terbentuk, tetapi juga mampu berperan sesuai dengan lingkup kewenangan dan penugasannya.

#### **b. Prioritas Penanganan Bencana di Desa Watukarung**

Penanggulangan bencana di Indonesia saat ini telah mengalami pergeseran paradigma yang dulunya paradigmanya tanggap darurat saat bencana yang bersifat responsif saat ini telah mengalami perubahan menjadi preventif atau mitigasi bencana dan pengurangan risiko bencana. Berdasarkan Undang-Undang No 24 tahun 2007 tentang penanggulangan Pasal 1 ayat 9 mendefinisikan mitigasi bencana sebagai upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pengembangan fisik maupun penyadaran dan meningkatkan kemampuan dalam menghadapi ancaman bencana. Selain itu mitigasi bencana dibagi menjadi dua yaitu mitigasi struktural dan mitigasi non struktural (Faturahman, 2018). Mitigasi struktural dapat dilakukan dengan pembangunan sarana dan prasarana fisik seperti pembangunan talud untuk mencegah longsor, kanal untuk banjir, *early warning system* (EWS), bangunan tahan gempa bumi dan yang lainnya. Sedangkan mitigasi non struktural dapat dilakukan dengan membuat kebijakan seperti peraturan, perencanaan wilayah hingga asuransi.

Dalam konteks Desa Watukarung masyarakat secara sadar memang telah mengetahui bahaya atau ancaman bencana tsunami yang sewaktu-waktu bisa terjadi. Hal ini dikarenakan secara geografis Desa Watukarung terletak di selatan Pulau Jawa yang berhadapan langsung dengan samudera. Sehingga pemerintah Kabupaten Pacitan pada tahun 2015 berinisiasi akan membuat Desa Watukarung menjadi Desa tangguh bencana (Bayuadi *et al.*, 2019). Disamping itu Desa Watukarung telah menjadi salah satu bagian dari Kampung Siaga Bencana (KSB) Putra Samudra yang diinisiasi dan dibentuk oleh Kementerian Sosial pada tahun 2021 bersama dua Desa lainnya yaitu Desa Dersono dan Desa Candi Kecamatan Pringkuku, Kabupaten Pacitan. Pembentukan KSB ini bertujuan untuk meningkatkan kesadaran dan kesiapsiagaan masyarakat terhadap bencana alam baik





tsunami dan gempa bumi yang sewaktu-waktu bisa terjadi. Hal ini sejalan dengan apa yang dijelaskan oleh salah satu informan yang merupakan Ketua 1 dari KSB Putera Samudera Firdan berikut.

*“Pembentukan Kampung Siaga Bencana (KSB) ini memang hadir dengan semangat untuk melatih kesadaran dan kepekaan masyarakat terhadap bencana yang akan terjadi kedepannya. Selain itu KSB ini menjadi awal dari meningkatkan ketangguhan masyarakat terhadap bencana baik ancaman tsunami dan gempa bumi di Desa Watukarung dan dua Desa lainnya”.* (Wawancara, 10 Oktober 2022).

Dengan pembentukan KSB ini juga diharapkan sebagai wadah masyarakat untuk melatih diri dalam melakukan upaya mitigasi bencana, karena selama ini memang mayoritas masyarakat belum memiliki pengetahuan tentang mitigasi yang seharusnya dilakukan untuk mengurangi risiko bencana. Pada implementasinya dalam hal strategi mitigasi Desa Watukarung memang belum memiliki instrumen yang jelas, baik secara regulasi, kebijakan, maupun kearifan lokal yang ada pada masyarakat Desa Watukarung. Kegiatan kelompok yang tergabung dalam Kampung Siaga Bencana (KSB) ini pun belum terlalu maksimal. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor, mulai dari tidak adanya anggaran yang jelas, struktur kepengurusan yang tidak berjalan, hingga tidak adanya kegiatan yang rutin untuk mempertemukan setiap anggota KSB. Keterlibatan pemerintah Desa Watukarung dalam kegiatan KSB ini juga belum menjadi prioritas, karena paradigma pemerintah Desa sebagai pemangku kebijakan tingkat Desa hanya berfokus pada saat terjadinya bencana atau tanggap darurat. Hal ini sejalan dengan apa yang disampaikan oleh Ketua KSB yaitu Firdan sebagaimana dikutip dari hasil Wawancara berikut.

*“Kegiatan KSB ini di awal-awal memang banyak, akan tetapi setelah beberapa bulan kegiatannya tidak ada dan anggotanya pun sudah pada sibuk dengan kegiatan masing-masing. Support dari pemerintah Desa juga kurang sehingga kami kekurangan anggaran, yang masih kemarin 2021 stok logistik yang ada di Desa Watukarung, itu pun dibagikan ke masyarakat pada masa Pandemi Covid-19. Gerakan peduli bencana juga pada pemuda disini minim karena tidak adanya kejelasan terkait struktur kepengurusan yang tumpang tindih, sehingga memang dalam melakukan kegiatan seperti mitigasi bencana juga kami belum pernah*



melakukannya” (Wawancara, 10 Oktober 2022).

Berdasarkan penjelasan diatas maka kegiatan mitigasi yang dilakukan secara langsung oleh pemerintah desa, FPRB dan KSB belum ada, walaupun satu sisi yang terlihat pemerintah kabupaten telah melakukan penanaman pohon cemara di beberapa titik pesisir pantai Watukarung, akan tetapi tidak signifikan. Pemerintah desa hanya menangani bencana yang intensitasnya lebih sering seperti tanah longsor dengan membangun talud. Kegiatan ekonomi masyarakat yang berjualan di sempadan pantai juga menjadi hambatan ketika akan melakukan mitigasi struktural. Selain itu dari *stakeholder* terkait seperti BPBD Pacitan belum maksimal mengupayakan adanya strategi mitigasi yang bisa dilakukan untuk menghadapi ancaman bencana tsunami di daerah Desa Watukarung dan sekitarnya.

## **2. Sejalan dengan Alam: Pariwisata Berkelanjutan dan Pengurangan Risiko Bencana di Watukarung**

Dewasa ini, tren pertumbuhan sektor pariwisata menjadi tumpuan berbagai daerah untuk menopang laju pertumbuhan ekonomi. Geliat pariwisata tak henti-hentinya terus dikembangkan oleh berbagai daerah untuk menumbuhkan kesejahteraan ekonomi. Salah satu sektor pariwisata yang gencar dikembangkan adalah terletak di Desa Watukarung, Kabupaten Pacitan. Berbekal potensi desa berupa Kali Cokel, muara sungai dan Pantai, Pemerintah Desa bersama para pihak berupaya untuk mengelola dengan baik. Pengelolaan ketiga destinasi ini dikelola oleh Kelompok Sadar Wisata (Pokdarwis) Selo Goni.

Namun ditengah tren pertumbuhan sektor pariwisata yang terus berkembang, terdapat risiko yang dihadapi. Seperti telah dijelaskan sebelumnya, risiko bencana seperti tsunami yang terdapat di Desa Watukarung juga dapat menjadi hambatan dan tantangan tersendiri untuk keberlanjutan sektor pariwisata di daerah ini. Sehingga, pengelolaan sektor pariwisata juga sudah seharusnya memperhatikan upaya pengurangan risiko bencana dan mitigasi bencananya. Disamping itu, sudah semestinya pengelolaan pariwisata di Desa Watukarung juga terintegrasi dengan Pengurangan Risiko Bencana. Oleh karena itu, penting untuk mengelola pariwisata secara berkelanjutan.

Dengan potensi bencana Tsunami yang ada di Desa Watukarung, sudah semestinya seluruh lini kehidupan masuk dalam bagian upaya pengurangan risiko bencana dan



mitigasinya. Salah satu poin pentingnya adalah, bagaimana pariwisata di Desa Watukarung juga memperhatikan risiko Bencana Tsunami yang ada. Namun, berdasarkan hasil observasi upaya pengurangan risiko bencana masih menjadi pekerjaan rumah tersendiri untuk dapat terintegrasi dengan pariwisata di Desa Watukarung. Zona risiko bahaya tinggi dikembangkan sebagai ruang terbuka hijau dan *buffer zone* (Mochammad Azkari, *et al*, 2020). Tetapi pada implementasinya, ruang terbuka hijau di pantai Desa Watukarung banyak difungsikan sebagai kawasan perdagangan dan pemenuhan kebutuhan parkir bagi pengunjung. Semakin tinggi tingkat aktivitas manusia di dalam suatu kawasan, memungkinkan terjadinya penurunan fungsi ekosistem.

Namun di samping itu, beberapa fasilitas penunjang keselamatan bencana telah tersedia di lokasi wisata. Misalnya seperti jalur evakuasi tsunami dan alat-alat penunjang keselamatan lainnya. Upaya ini tentu menjadi pertanda baik bahwa pengurangan risiko bencana dan mitigasinya juga telah menjadi bagian penting dalam pengelolaan pariwisata yang terintegrasi. Meskipun demikian, upaya ini tentu masih jauh dari kata cukup untuk menciptakan destinasi yang tangguh dalam menghadapi bencana.

Secara konseptual berbagai pendekatan banyak dikembangkan untuk mengatasi bencana di sektor pariwisata. Salah satu pendekatan yang banyak digunakan adalah adaptif government. Adaptif governance adalah suatu model pemerintahan yang berupaya beradaptasi dan merespons perubahan dengan mematuhi prinsip-prinsip tata kelola yang baik. Untuk melaksanakan adaptif governance, perlu memperhatikan tiga dimensi utama, yaitu informasi, kebutuhan politik, dan sumber daya (Watson, 2011). Namun untuk mengatasi bencana dan dalam rangka mengembangkan sektor pariwisata, pendekatan adaptif governance dianggap kurang memadai. Sebaliknya, diperlukan jenis pemerintahan yang lebih progresif, seperti kolaboratif governance. Hal ini melibatkan kerjasama aktif antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat. Mereka tidak hanya memiliki tujuan bersama atau kepedulian terhadap isu tertentu, tetapi juga berbagi sumber daya, risiko, tanggung jawab, dan manfaat. Semacam kolaborasi ini menuntut fokus pada kepentingan jangka panjang dan memerlukan tingkat interaksi yang tinggi antara semua pihak yang terlibat (Zaenuri, 2014).

Tantangan yang perlu dihadapi adalah masih belum sinkronnya kebijakan di pusat dan desa. Sebagaimana telah dijelaskan diatas, hal ini menjadi hambatan tersendiri bagi Desa



Watukarung untuk mengembangkan upaya membangun ketangguhan; termasuk di sektor pariwisata. Sejalan dengan itu, sinergitas ini perlu terus didorong untuk menyelaraskan kebijakan di pusat dan desa. Tanpa ada upaya sinergitas dan kolaborasi pemangku kepentingan maka upaya untuk membangun ketangguhan cukup sulit untuk diwujudkan.

*“Komunitas Destinasi Kali Cokel sudah memiliki 50 anggota pemandu perahu, mengelola wisata susur sungai dari mata air sampai dengan laut. Dulu pernah ada penanaman mangrove di sepanjang kali sampai dengan muara sungai sebanyak 500 batang untuk mengurangi abrasi tebing sungai dan menjaga sedimentasi sungai, hanya saja sosialisasi pentingnya tanaman tersebut sangat minim, akhirnya banyak yang mati atau bahkan tersapu deburan lalu lalang perahu (Suyadi, 10 Oktober 2022).*

Pengembangan pariwisata yang sedemikian masifnya tanpa dibarengi dengan regulasi yang ada tentu akan menimbulkan kerugian dikemudian hari. Dengan keterbatasan regulasi desa yang belum mengatur tentang tata ruang pembangunan fasilitas pendukung pariwisata di Desa Watukarung dapat dilihat dengan mulai banyak lahan-lahan yang berada di sempadan pantai yang sudah dibeli dan diberi batas patok untuk rencana dibangun *homestay* atau *resort*. Ironisnya para pemilik lahan tersebut banyak yang berasal dari luar Kabupaten Pasuruan, bahkan dari luar Provinsi Jawa Timur. Lahan-lahan yang seharusnya menjadi *barrier* dengan fungsi penghijauan dan penahan abrasi, justru banyak beralih fungsi menjadi bangunan *homestay* dan fasilitas perdagangan. Padahal hutan pantai sangat efektif dalam meredam energi gelombang tsunami, daerah pantai yang mempunyai vegetasi pesisir yang rapat dan tebal akan mempunyai risiko kerusakan yang lebih kecil (Harada dan Imamura, 2003).

### **Mempertahankan Hidup di Pesisir: Kebijakan Penanggulangan Tsunami di Desa Watukarung dengan Pendekatan Strukturasi Giddens**

Konsep Strukturasi dapat dipahami sebagai proses berkelanjutan dimana para aktor mereproduksi struktur sosial melalui tindakan dan interaksinya (Abercrombie *et al.*, 2010). Tindakan ini difasilitasi oleh sistem interaksi yang timbul sebagai konsekuensi pemanfaatan struktur yang sudah ada sebelumnya (Achmad, 2020). Pendekatan Teori Strukturasi yang dikembangkan Anthony Giddens ini berusaha melihat relasi antara hubungan individu dengan struktur sosial, yang dimana tindakan dari agen atau individu tersebut secara berulang membentuk sebuah struktur, inilah yang disebut dengan *Human Agency and Social Structure* (Priyandono, 2011). Giddens berpandangan juga bahwa tindakan sosial dengan struktur sosial dalam relasi agensi yang melahirkan praktik-praktik sosial dalam kehidupan masyarakat bukanlah sebuah



kebetulan, melainkan semua ini terjadi secara tersusun dan terpola dengan baik (Nashir, 2012). Agen adalah aktor yang memiliki kemampuan menciptakan sebuah perbedaan yang signifikan dalam dunia sosial sedangkan struktur merupakan seperangkat tata aturan serta berbagai sumber daya yang mampu mengatur, mengendalikan bahkan mengarahkan tindakan seorang manusia (Giddens, 2010).

Giddens menambahkan bahwa agen dan struktur ini memiliki hubungan yang sangat erat sebagai sebuah dualitas, dan bukan dualisme. Dualitas disini maksudnya adalah keseimbangan hubungan antar keduanya dan tidak ada yang lebih rendah lebih tinggi, dengan kata lain adanya hubungan timbal balik antar keduanya yang saling membutuhkan (Ritzer, 2012). Dengan demikian agen dan struktur telah memberikan ruang yang cukup luas bagi kedua elemen ini untuk membuat semacam praktek sosial yang diwujudkan dalam kehidupan sehari-hari masyarakat. Selain itu inilah wujud atau manifestasi dari proses kehidupan yang bersifat kolektif antar manusia dengan konsep timbal balik antara agen dan struktur.

Dalam konteks kebijakan penanggulangan bencana tsunami di Desa Watu Karung Kabupaten Pacitan, kita dapat melihatnya dengan pandangannya Anthony Giddens tentang Strukturasi. Teori strukturasi Anthony Giddens ini dapat digunakan untuk melihat fenomena yang terjadi ini. Kebijakan penanggulangan bencana tsunami pada level daerah tentu memiliki alur kerja yang jelas dengan terbentuknya satu institusi pemerintahan seperti Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPD) Kabupaten Pacitan. Akan tetapi kebijakan yang baik ini secara langsung memang belum diarahkan untuk ke seluruh wilayah di Pacitan. Desa Watukarung misalnya yang secara langsung berhadapan dengan Samudera Hindia di sisi selatan, sehingga Desa ini memiliki kerentanan yang sangat tinggi terhadap Tsunami terutama sisi selatan walaupun ada beberapa wilayahnya yang masuk dalam kategori sedang dan rendah (Amri *et al.*, 2023).

Desa ini belum memiliki kebijakan yang jelas terkait dengan kesiapsiagaan bencana maupun pengurangan risiko bencana, padahal secara dominan masyarakat dalam hal mata pencahariannya mayoritas memanfaatkan kondisi geografis dan alam Desa Watukarung yakni pariwisata. Sebagai daerah pesisir yang masuk zona merah dalam hal bencana tsunami, sampai saat ini masyarakat belum memiliki kesadaran penuh akan memberlakukan pariwisata yang berkelanjutan. Hal ini dibuktikan bahwa masyarakat saat ini melakukan aktivitas pariwisata dan ekonomi misalnya berjualan sangat dekat dengan sempadan pantai yang memang itu harus di



hindari. Selain itu pelaku pariwisata lainnya seperti pengembang hotel dan homestay untuk wisatawan belum memasukkan unsur pengurangan risiko bencana di dalamnya. Pemerintah Desa selaku penanggungjawab pada level Desa juga belum berupaya memaksimalkan perannya dalam mengelola potensi pariwisata yang diintegrasikan dengan upaya pengurangan risiko bencana, walaupun satu sisi Desa Watukarung telah ditetapkan sebagai Kampung Siaga Bencana oleh Kementerian Sosial bersama dua Desa lainnya di Pesisir Pantai Pacitan.

Masyarakat Desa Watukarung juga tidak memiliki pilihan atau alternatif penghidupan dengan kondisi geografis yang ada pada wilayah mereka. Satu-satunya cara masyarakat untuk mempertahankan keberlangsungan kehidupannya adalah dengan memanfaatkan potensi bentang alam Desa Watukarung yang bisa dijadikan komoditas pariwisata dan sebagian menjadi nelayan dengan konsekuensi sewaktu-waktu akan datangnya bencana. Selain itu konflik kepentingan antara pemilik modal dan masyarakat setempat juga menjadi kendala yang cukup serius dalam memberlakukan pariwisata berkelanjutan untuk penghidupan.

Berdasarkan penjelasan di atas maka dapat dilihat bahwa kebijakan dalam penanggulangan bencana tsunami di Desa Watukarung belum dioptimalkan dengan baik oleh pemerintah Desa sebagai struktur yang diberikan ruang pembuat kebijakan oleh masyarakat. Struktur yang seharusnya menjadi inisiator dalam hal pengurangan risiko bencana tsunami juga sampai saat ini belum terlihat. Sebaliknya masyarakat sebagai agen yang telah memiliki penghidupan dengan sumber pariwisata sejauh ini memainkan perannya dengan melakukan aktivitas ekonomi demi keberlanjutan penghidupan. Di satu sisi peran Struktur utamanya pemerintah Desa hanya bergantung pada kebijakan pemerintah di atasnya tanpa berani mengambil langkah strategis guna mempersiapkan diri dari ancaman bencana tsunami bisa saja terjadi setiap saat.

Disisi lain masyarakat memilih untuk bertahan dengan segala risiko yang mungkin mereka akan hadapi di kemudian hari, dikarenakan dari hasil penelitian ini pada tahun 2017 saja ketika terjadi badai topan yang menghampiri bagian selatan Jawa, Desa Watukarung dan khususnya masyarakat yang di wilayah pesisir menjadi korban utama, terutama masyarakat yang sehari-hari sebagai pelaku pariwisata, seperti berdagang, penjaga homestay, penyewaan perahu dan yang lainnya. Sehingga dengan demikian peran dan fungsi dalam hal ini agen dan struktur menurut Giddens belum berjalan sebagaimana mestinya. Kurangnya kolaborasi antara pemerintah dan masyarakat dalam penanggulangan bencana menjadi sebab hal ini terjadi dan berujung pada tidak



pastinya arah kebijakan penanggulangan bencana tsunami yang telah disiapkan oleh pemerintah dan masyarakat.

### **Kesimpulan**

Kebijakan Penanggulangan Bencana Tsunami di Desa Watukarung, Kabupaten Pacitan masih menghadapi beberapa tantangan dan permasalahan yang perlu diatasi. Hal ini nampak dari masih terdapatnya perbedaan prioritas dalam kebijakan penanggulangan bencana antara tingkat kabupaten dan desa. Desa Watukarung, yang secara geografis rentan terhadap tsunami, belum sepenuhnya memprioritaskan penanganan bencana tsunami dibandingkan dengan penanganan bencana banjir yang lebih sering terjadi. Meskipun sudah ada upaya pembentukan Desa Tangguh Bencana (Destana) dan Kampung Siaga Bencana (KSB), implementasi dan efektivitasnya masih terbatas. Kurangnya dukungan dari pemerintah desa dan kurangnya pemahaman masyarakat tentang mitigasi bencana menjadi hambatan dalam upaya ini.

Dilain sisi, pengembangan sektor pariwisata di Desa Watukarung sebagai sumber penghidupan masyarakat telah berkembang pesat. Namun, pengelolaan pariwisata belum sepenuhnya memperhatikan risiko bencana tsunami, dan regulasi yang ada belum memadai. Dalam konteks teori strukturasi Giddens, terlihat bahwa peran dan interaksi antara agen (masyarakat) dan struktur (pemerintah) dalam penanggulangan bencana belum berjalan secara optimal. Kurangnya kolaborasi dan sinergi antara keduanya menjadi kendala utama dalam menghadapi potensi bencana tsunami. Sehingga perlu meningkatkan kesadaran masyarakat dan peran pemerintah desa dalam menghadapi potensi bencana tsunami. Kolaborasi antara agen (masyarakat) dan struktur (pemerintah) perlu ditingkatkan untuk mengembangkan kebijakan yang lebih efektif dalam pengurangan risiko bencana dan perlindungan sektor pariwisata. Selain itu, perlu juga diperhatikan regulasi yang lebih ketat dalam pengelolaan pariwisata yang berkelanjutan dengan mempertimbangkan risiko bencana yang ada.





### Daftar pustaka

- Achmad, Z. A. (2020). Anatomi teori strukturasi dan ideologi jalan ketiga Anthony Giddens. *Translitera: Jurnal Kajian Komunikasi Dan Studi Media*, 9(2), 45–62.
- Akbar, M. A. H, *et al.* (2020). *Perencanaan Lanskap Mitigasi Tsunami Berbasis Ekosistem Mangrove di Kota Palu*. *Jurnal Lanskap Indonesia* Vol. 12 No. 2 2020.
- Anam, K., Mutholib, A., Setiyawan, F., Andini, B. A., & Sefniwati, S. (2018). Kesiapan Institusi Lokal dalam Menghadapi Bencana Tsunami: Studi Kasus Kelurahan Air Manis dan Kelurahan Purus, Kota Padang. *Jurnal Wilayah dan Lingkungan*, 6(1), 15. <https://doi.org/10.14710/jwl.6.1.15-29>
- Amri, I., Hikmasari, B. S., Nababan, C. A., Wijayanti, D. A., Ruslanjari, D., & Giyarsih, S. R. (2023). Tsunami Susceptibility Assessment Using Spatial Multi-Criteria Evaluation in Watukarung, Pacitan. *JURNAL GEOGRAFI*, 15(2), 195–207.
- Anthony Giddens. (2010). *Teori Strukturasi: Dasar-dasar Pembentukan Struktur Sosial Masyarakat, terjemahan Maufur & Daryanto*. Pustaka Pelajar.
- Aqiqah, N. K, Harkuti, P. (2020). *Strategi Perencanaan Mitigasi Bencana Tsunami pada Pelaku Usaha Mice di Kawasan Tanjung Bunga*. *Jurnal Altasia*. Vol. 2, No. 2, Tahun 2020.
- Hall, S., Pettersson, J., Meservy, W., Harris, R., Agustinawati, D., Olson, J., & McFarlane, A. (2017). Awareness of tsunami natural warning signs and intended evacuation behaviors in Java, Indonesia. *Natural Hazards*, 89(1), 473–496. <https://doi.org/10.1007/s11069-017-2975-3>
- George Ritzer. (2012). *Teori Sosiologi Dari Sosiologi Klasik Sampai Perkembangan Terakhir Postmodern Edisi kedelapan 2012* (Delapan). Pustaka Pelajar.
- Harada K, Imamura F. (2002). *Study on the Evaluation of Tsunami Reducing by Coastal Control Forest for Actual Conditions*. Proceeding of The Twelfth International Offshore and Polar Engineering Conference Japan 26-31 May 2002, Kitakyushu.
- Miles, M. B. & Huberman, M. (1992). *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia.
- Nashir, H. (2012). Memahami Strukturasi dalam Perspektif Sosiologi Giddens. *Jurnal Sosiologi Reflektif*, 7(1), 1–9.
- Nicholas Abercrombie, Stephen Hill, & Bryan S. Turner. (2010). *The Penguin Dictionary Of Sociology*. Pustaka Pelajar.
- Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 128 Tahun 2011. *Kampung Siaga Bencana*.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2020. *Rencana Induk Penanggulangan Bencana Tahun 2020-2044*
- Priyandono, W. A. (2011). Teori Strukturasi dalam Kepemimpinan Lokal. *Transformasi*, 14(21).





36(81), 157-168.

Probosiwi, R. (n.d.). *PERAN PEMERINTAH LOKAL DALAM MENGHADAPI BENCANA TSUNAMI DI PACITAN JAWA TIMUR*. 14.

Rahardjo, M. (2017). *Studi kasus dalam penelitian kualitatif: Konsep dan prosedurnya*.

Sania, S. R dan Yusuf, A. (2022). *Strategi BPBD Kabupaten Pacitan dalam Upaya Penanggulangan Bencana Banjir dan Tanah Longsor*. Jurnal Riset Inossa. Volume 4 Nomor 1 Tahun 2022

Watson, Thomas J. (2011). "Effective dan Adaptive Governance" in [http://www.ppic.org/content/pubs/report/R\\_211EHChapter8R.pdf](http://www.ppic.org/content/pubs/report/R_211EHChapter8R.pdf)

Wibowo, T. W., Mardiatno, D., & Sunarto, S. (2017). Pemetaan Risiko Tsunami terhadap Bangunan secara Kuantitatif. *Majalah Geografi Indonesia*, 31(2), 68. <https://doi.org/10.22146/mgi.28044>

Zaenuri, M. (2014). Mengelola Pariwisata-Bencana: Perlunya Perubahan Paradigma Pengelolaan Pariwisata Dari Adaptive Governance Menuju Collaborative Governance. *Unisia*,