

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Penelitian**

Bencana merujuk pada suatu peristiwa atau serangkaian peristiwa yang membawa ancaman dan gangguan terhadap kehidupan dan mata pencaharian penduduk, disebabkan oleh faktor alam, faktor non-alam, dan/atau faktor manusia, yang mengakibatkan timbulnya kerugian jiwa, kerugian material, kerusakan lingkungan, serta efek psikologis.

Keadaan alam Indonesia bukan saja kaya, tapi juga memiliki risiko bencana. Sebagai negara kepulauan, Indonesia mempunyai risiko bencana yang begitu beragam. Potensi bencana di Indonesia semakin beragam karena perbedaan budaya dan kebiasaan masyarakat di tiap daerah yang menyebabkan kemajemukan bencana alam yang terjadi yang diakibatkan oleh manusia atau alam. Pada dasarnya, bencana alam terjadi akibat aspek geologi, hydrometeorologi, faktor biologi dan kegagalan dari sebuah teknologi

Bencana juga dapat menghambat laju pembangunan pada beberapa hal, seperti berkurangnya sumber daya, hambatan pada program pemerintah, gangguan pada sektor investasi, hambatan di bidang non – formal serta destabilisasi politik.

Pada awal tahun sampai desember 2019, Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) mencatat 3.721 kejadian bencana. Jumlah tersebut meningkat dari sebelumnya, terdiri dari 1.339 angin puting beliung, 746 kebakaran hutan, 757 banjir, 702 longsor, 123 kali kekeringan, 29 gempa, 18 air laut pasang dan 7 semburan gunung api. Dari 8 bencana tersebut, tercatat 477 orang meninggal, 109

orang dinyatakan telah menghilang dan 3.415 orang mengalami luka serius. Kerusakan tempat tinggal akibat bencana tersebut sebanyak 72.992 unit. Jumlah tersebut terdiri atas 15.747 unit bangunan rusak berat, 14.519 unit bangunan kategori sedang serta 42.726 unit bangunan rusak kategori ringan. Bencana tersebut juga mengakibatkan rusaknya fasilitas publik. Terdiri atas 2.011 bangunan dikategorikan rusak. Terdiri atas 1.119 bangunan penunjang pendidikan, 681 sarana peribadatan serta 211 bangunan penunjang kesehatan masyarakat. (Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKIP) BPBD Kabupaten Cianjur Tahun 2020, 2020).

Pemerintah dalam hal ini bertugas sebagai penjaga dan pelindung rakyatnya terhadap berbagai jenis ancaman yang salah satunya dari bencana alam. Sebagaimana tercatat pada UUD tahun 1945 pada alinea ke-empat yang menerangkan bahwasannya NKRI berkewajiban melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum.

Sebagai salah satu bentuk tanggung jawab pemerintah, kemudian disahkan UU No. 24 tahun 2007 mengenai Penanggulangan Bencana sebagaimana didalamnya menjelaskan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah bertugas sebagai penanggung jawab pada implementasi penanggulangan bencana. Tanggung jawab tersebut dilaksanakan oleh Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) pada tingkat pusat dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) pada tingkat daerah.

Keseriusan pemerintah terhadap penanggulangan bencana juga wajib didukung oleh partisipasi masyarakat yang mana bagian dari prosedur mitigasi yang kerap dilaksanakan pemerintah.

Kemudian pada tingkat pemerintah daerah, Pemerintah Kabupaten Cianjur mengesahkan Peraturan Daerah No. 6 tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana yang pada pelaksanaannya dilengkapi oleh Peraturan Bupati No. 48 tahun 2019 tentang Relawan Tangguh Bencana sebagai bagian dari peran serta masyarakat dalam penanggulangan bencana.

Sebagaimana tercatat pada Peraturan Bupati No. 48 tahun 2019 tentang Relawan Tangguh Bencana pada pasal 4 dan 5 secara berurutan disebutkan bahwa: “Relawan Tangguh Bencana (RETANA) didirikan dengan tujuan untuk memberikan dukungan kepada Pemerintah Daerah dalam upaya penanggulangan bencana di tingkat kecamatan dan desa/kelurahan. Misi dari Relawan Tangguh Bencana (RETANA) adalah untuk meningkatkan partisipasi aktif masyarakat dan mempercepat pelaksanaan upaya penanggulangan bencana di wilayah kecamatan dan desa/kelurahan.” (Peraturan Bupati (PERBUP) Kabupaten Cianjur Nomor 48 Tahun 2019 Tentang Relawan Tangguh Bencana, 2019).

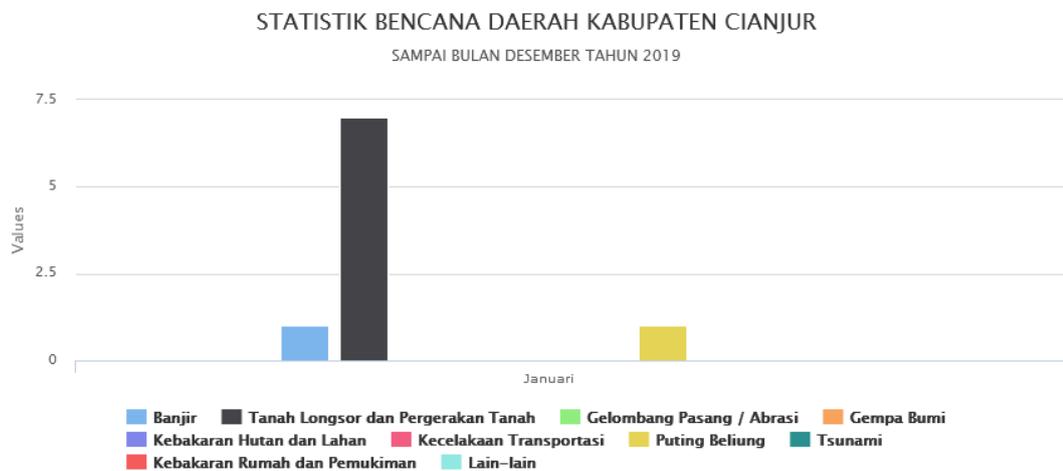
Dalam hal ini, peran serta masyarakat terhadap penanggulangan bencana tentu harus dilaksanakan dengan koordinasi kepada pihak BPBD Kabupaten dalam hal ini pelaksanaannya. BPBD mempunyai misi yang sejalan dengan tujuan dibentuknya Relawan Tangguh Bencana (RETANA), yaitu guna mempercepat cakupan pelaksanaan upaya penanggulangan bencana, perlu dilakukan pengembangan fasilitas dan infrastruktur dalam penanganan bencana, meningkatkan koordinasi serta kerja sama lintas aktor dalam pelaksanaan saat terjadi bencana ataupun tidak.

Penyelenggaraan penanggulangan bencana ini sangat diperlukan mengingat Kabupaten Cianjur menempati urutan pertama sebagai daerah rawan bencana di Jawa Barat bahkan daerah paling rawan bencana se-Indonesia. Hal ini menjadi perhatian serius Bupati Cianjur Herman Suherman, ST. M.AP., dengan cepat mengeluarkan Peraturan Bupati No. 48 tahun 2019 tentang Relawan Tangguh Bencana sebagai jawaban atas prioritas penanggulangan bencana dengan peran serta masyarakat.

Bencana tanah longsor, banjir luapan air sungai dan angin puting beliung adalah beberapa bencana yang sering terjadi di hampir seluruh kecamatan di Kabupaten Cianjur.



**Gambar 1. 1** Peta Kebencanaan Kabupaten Cianjur (Sumber: Data BPBD)



**Tabel 1. 1** Statistik Bencana Kabupaten Cianjur tahun 2019

Berdasarkan statistik bencana tahun 2019 di atas, diketahui tanah longsor, Banjir dan angin puting beliung menjadi bencana yang kerap kali melanda sebagian wilayah Kabupaten Cianjur.

Tanah longsor kerap terjadi pada banyak kecamatan di Kabupaten Cianjur khususnya daerah Cianjur bagian selatan. Hal ini disebabkan kontur tanah yang terbentang dari Cianjur bagian tengah hingga selatan adalah perbukitan dengan curah hujan yang cukup tinggi, begitupun dengan wilayah Cianjur bagian utara. Kerap terjadi longsor yang menimpa pemukiman warga dan juga menimpa jalanan penghubung yang mengakibatkan terputusnya akses masyarakat. Kemudian bencana banjir juga sering terjadi pada sebagian wilayah yang dilalui oleh aliran sungai, yang disebabkan oleh faktor alam juga oleh kelalaian manusia. Banjir yang disebabkan faktor alam pernah terjadi pada wilayah Kecamatan Kadupandak pada tahun 2014 oleh luapan Sungai Cibuni yang menggenangi pemukiman warga hingga ke pesawahan dan perkebunan milik warga. Hal ini disebabkan oleh

pengikisan lapisan tanah oleh air sungai yang kerap meluap hingga tak mampu lagi menahan derasnya debit air. Banjir yang disebabkan oleh faktor non – alam pun pernah terjadi pada tahun 2017 di pusat kota akibat luapan Sungai Cianjur. Hal ini disebabkan tingginya debit air dan tersumbatnya selokan –selokan disekitar perumahan dan tertumpuknya sampah pada beberapa pintu air di aliran sungai. Kemudian bencana angin puting beliung kerap terjadi seiring pergantian musim penghujan ke musim kemarau ataupun sebaliknya.

Berdasar pada tingginya risiko bencana di wilayah Kabupaten Cianjur perlu adanya sosialisasi mitigasi bencana serta peran serta masyarakat terhadap potensi bencana pada masing-masing wilayah untuk mempercepat penanggulangan bencana bila hal itu terjadi. Masyarakat yang tergabung dalam RETANA pun masih dianggap perlu peningkatan pengetahuan dan keterampilan penanggulangan bencana.

Maka dari itu penulis berencana untuk meneliti tentang **Implementasi Kebijakan Relawan Tangguh Bencana dalam Penanggulangan Bencana di Kabupaten Cianjur.**

## **1.2. Identifikasi Masalah**

1. Urgensi pemerintah kabupaten membentuk Relawan Tangguh Bencana (RETANA) yang padahal di kabupaten lain saja tidak ada Relawan Tangguh Bencana (RETANA).
2. Pengesahan Perbup nomor 48 tahun 2019 tentang Relawan Tangguh Bencana dinilai kurang perlu mengingat sudah terbentuknya TAGANA dibawah naungan Kementerian Sosial.

### **1.3. Rumusan Masalah Penelitian**

1. Bagaimana ukuran dan tujuan Implementasi Kebijakan Relawan Tangguh Bencana dalam Penanggulangan Bencana di Kabupaten Cianjur?
2. Bagaimana sumber daya organisasi dalam pelaksanaan Implementasi Kebijakan Relawan Tangguh Bencana dalam Penanggulangan Bencana di Kabupaten Cianjur?
3. Bagaimana karakteristik badan pelaksana dalam Implementasi Kebijakan Relawan Tangguh Bencana dalam Penanggulangan Bencana di Kabupaten Cianjur?
4. Bagaimana komunikasi antara organisasi dalam Implementasi Kebijakan Relawan Tangguh Bencana dalam Penanggulangan Bencana di Kabupaten Cianjur?
5. Bagaimana sikap atau disposisi Implementasi Kebijakan Relawan Tangguh Bencana dalam Penanggulangan Bencana di Kabupaten Cianjur?
6. Bagaimana kondisi ekonomi, sosial dan politik terkait Implementasi Kebijakan Relawan Tangguh Bencana dalam Penanggulangan Bencana di Kabupaten Cianjur?
7. Bagaimana Implementasi Kebijakan Relawan Tangguh Bencana dalam Penanggulangan Bencana di Kabupaten Cianjur?

### **1.4. Tujuan Penelitian**

Dari rumusan masalah diatas maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan ukuran dan tujuan Implementasi Kebijakan Relawan Tangguh Bencana dalam Penanggulangan Bencana di Kabupaten Cianjur.
2. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan sumber daya organisasi dalam pelaksanaan Implementasi Kebijakan Relawan Tangguh Bencana dalam Penanggulangan Bencana di Kabupaten Cianjur.
3. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan karakteristik badan pelaksana dalam Implementasi Kebijakan Relawan Tangguh Bencana dalam Penanggulangan Bencana di Kabupaten Cianjur.
4. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan komunikasi antara organisasi dalam Implementasi Kebijakan Relawan Tangguh Bencana dalam Penanggulangan Bencana di Kabupaten Cianjur.
5. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan sikap atau disposisi Implementasi Kebijakan Relawan Tangguh Bencana dalam Penanggulangan Bencana di Kabupaten Cianjur.
6. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan kondisi ekonomi, sosial dan politik terkait kebijakan Relawan Tangguh Bencana dalam Penanggulangan Bencana di Kabupaten Cianjur.
7. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan implementasi kebijakan Relawan Tangguh Bencana dalam Penanggulangan Bencana di Kabupaten Cianjur.

### **1.5. Manfaat Hasil Penelitian**

Dengan mengacu pada maksud penelitian di atas, peneliti dapat menguraikan kegunaan dari penelitian ini, yang bisa dikelompokkan menjadi dua kategori:

### 1.5.1. Kegunaan Teoretis

Hasil penelitian yang dibuat mempunyai harapan bisa bermanfaat serta berguna terhadap perkembangan teori lain yang terlebih dahulu ada serta untuk pedoman pada penelitian dimasa mendatang yang juga berkaitan pada analisis Implementasi Kebijakan Relawan Tangguh Bencana dalam Penanggulangan Bencana di Kabupaten Cianjur harapan lainnya juga sebagai telaah serta kritik terhadap instansi dan peneliti – peneliti lainnya yang juga barang kali melakukan penelitian terkait dengan Implementasi Kebijakan Relawan Tangguh Bencana dalam Penanggulangan Bencana di Kabupaten Cianjur.

### 1.5.2. Kegunaan Praktis

- a. Bagi peneliti dapat memahami secara komprehensif serta sebagai bahan pembelajaran terhadap Implementasi Kebijakan Relawan Tangguh Bencana dalam Penanggulangan Bencana di Kabupaten Cianjur.
- b. Sebagai saran, kritik dan juga solusi untuk pelaksana pada hal ini instansi Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) dalam Implementasi Kebijakan Relawan Tangguh Bencana dalam Penanggulangan Bencana di Kabupaten Cianjur.
- c. Bagi pihak lain sebagai sarana literasi penelitian kedepannya secara menyeluruh terhadap Implementasi Kebijakan Relawan Tangguh Bencana dalam Penanggulangan Bencana di Kabupaten Cianjur.

## 1.6. Kerangka Pemikiran

Penelitian ini mempunyai tujuan yaitu guna mengumpulkan informasi terkait partisipasi masyarakat dalam percepatan penanggulangan bencana sebagai mana juga yang dimaksud pada isi dari Implementasi Kebijakan Relawan Tangguh Bencana dalam Penanggulangan Bencana di Kabupaten Cianjur.

Peneliti dalam hal ini mengambil dasar dan merujuk pada teori implementasi yang sudah banyak digunakan untuk menjelaskan dan mendeskripsikan elemen – elemen implementasi yaitu teori implementasi berdasarkan teori Van Metter Van Horn. Beberapa aspek menjadi fokus penelitian dalam implementasi kebijakan guna pencapaian tujuan dan sasaran sesuai dengan apa yang dinyatakan oleh Van Meter dan Van Horn (Agustino, 2020). Pada pelaksanaannya tersebut, dijelaskan bahwa ada enam variabel dasar yang mempengaruhinya, yaitu; Dimensi ukuran dan tujuan kebijakan, aspek sumber daya, karakteristik badan pelaksana, komunikasi antar organisasi terkait, serta kondisi sosial ekonomi dan politik.

Proses pelaksanaan ini menjadi suatu konseptualisasi atau perwujudan dari suatu kebijakan yang dengan disengaja berjalan guna mencapai hasil pelaksanaan kebijakan yang optimal, yang terjadi melalui interaksi antara berbagai variable. Model ini mengasumsikan bahwasannya pelaksanaan kebijakan berlangsung dalam urutan linier mulai dari keputusan politik, pelaksanaan, hingga hasil kinerja kebijakan publik. Model ini memaparkan bahwasannya kinerja kebijakan dipengaruhi oleh enam faktor yang terhubung, secara terperinci faktor-faktor tersebut meliputi:

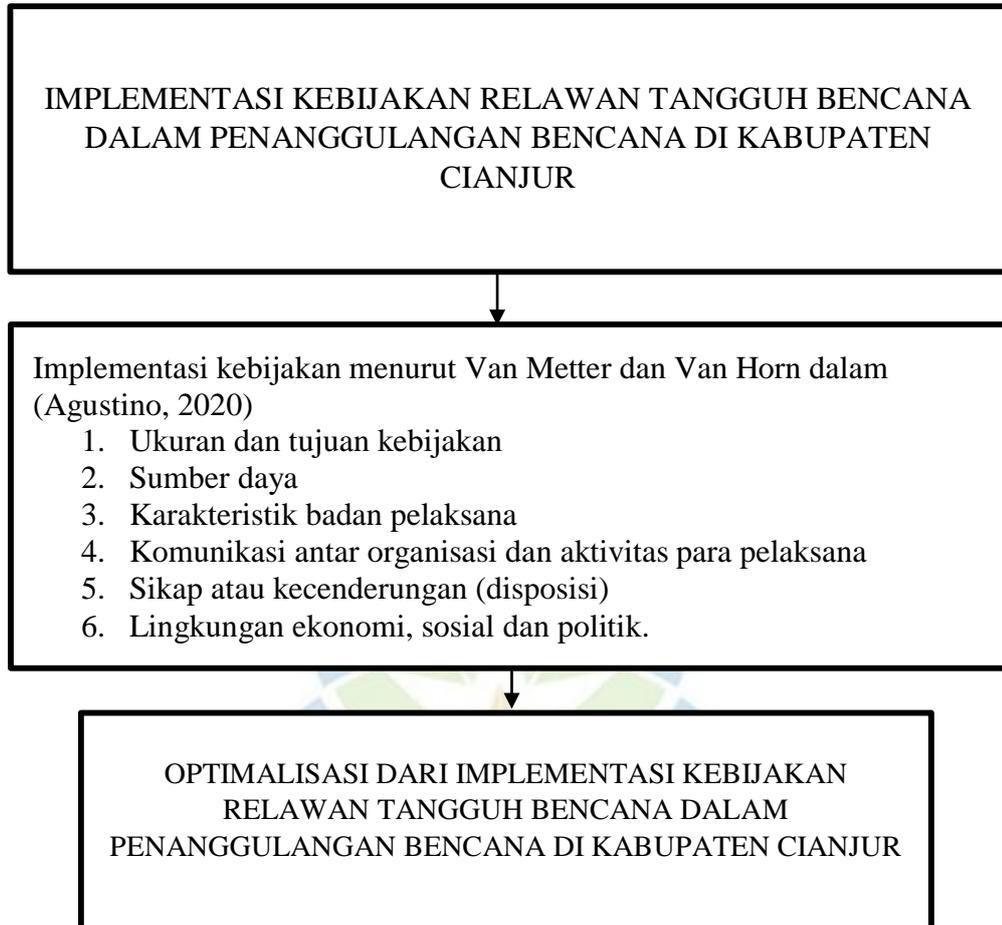
1. Ukuran dan tujuan kebijakan, mengartikan bahwa tahap pertama dalam menjalankan sebuah kebijakan yakni memilih ukuran atau indikator yang akan memungkinkan untuk mengukur seberapa baik tindakan dan tujuan mendasar dari kebijakan tersebut telah dijalankan. Pencapaian tindakan dan tujuan kebijakan yang masuk akal dalam konteks sosial budaya di tingkat implementasi kebijakan dapat digunakan guna mengukur kinerja implementasi kebijakan. Akan sulit untuk mengimplementasikan sebuah kebijakan jika ruang lingkup dan tujuannya terlalu tinggi (utopis).
2. Sumber daya, dalam hal ini kesuksesan pelaksanaan kebijakan sangat bergantung pada kemampuan optimalisasi sumber daya yang tersedia. Manusia sebagai aset utama dalam menentukan berhasil tidaknya pelaksanaan suatu kebijakan. Setiap tahapan implementasi mengharuskan ketersediaan SDM yang berkualitas, sejalan dengan tuntutan pekerjaan yang sesuai dengan kebijakan yang telah ditetapkan secara netral. Selain SDM, faktor sumber daya finansial dan pengelolaan waktu juga menjadi pertimbangan krusial dalam kesuksesan implementasi kebijakan tersebut.
3. Karakteristik badan pelaksana, dijelaskan bahwa Perhatian inti terfokus pada entitas pelaksana yang melibatkan organisasi resmi dan tidak resmi yang terlibat dalam implementasi kebijakan. Hal ini memiliki signifikansi sebab implementasi kebijakan sangatlah dipengaruhi oleh karakteristik yang sesuai dan sesuai dengan entitas pelaksana. Fokus ini erat kaitannya dengan kerangka kebijakan yang beragam; beberapa kebijakan memerlukan pelaksana yang tegas dan disiplin, sementara pada situasi lain, entitas pelaksana yang berbeda diperlukan.
4. Komunikasi antar organisasi, Bertujuan supaya implementasi kebijakan publik bisa berlangsung dengan efektif, dengan demikian esensi dari tujuan tersebut wajib dimengerti oleh individu-individu yang berwenang dalam meraih standar serta tujuan kebijakan (*implementor*). Dengan demikian, mengkomunikasikan standar serta tujuan terhadap para implementor sangatlah signifikan. Dalam hal ini, komunikasi menjadi kunci dalam menyampaikan informasi mengenai standar dan tujuan kebijakan kepada para pelaksana, dengan keharusan untuk menjaga konsistensi dan keseragaman dari berbagai sumber informasi.
5. Disposisi, merupakan tingkat keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan Sikap menerima atau menolak berdampak signifikan terhadap pembentukan kebijakan publik dari lembaga yang bersangkutan. Situasi ini wajar terjadi mengingat kebijakan publik yang dibuat tidak disusun oleh individu yang sungguh paham terhadap masalah juga keprihatinan yang mereka alami. Namun, karena kebijakan publik seringkali dikembangkan dari atas ke bawah, maka sangat memungkinkan para pengambil keputusan kurang terinformasi atau tidak berkemampuan mempengaruhi kebutuhan, keinginan, atau masalah yang harus ditangani.
6. Lingkungan politik, sosial, dan ekonomi, merupakan Aspek terakhir yang memerlukan perhatian dalam penilaian pelaksanaan kebijakan ialah sejauh mana faktor lingkungan eksternal memiliki kontribusi atas kesuksesan kebijakan publik. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang kurang mendukung bisa menyebabkan tumbuhnya akar masalah dari kurangnya

keberhasilan dalam pelaksanaan kebijakan.

Implementasi bukan saja tertuju pada rumitnya badan pelaksana atau organisasi yang ikut serta didalamnya, tetapi juga berdasar pada tahapan dimana implementasi bisa ditinjau dari berbagai aspek variabel yang ada, contohnya variabel individual ataupun variabel organisasional yang mempengaruhi satu dengan yang lainnya (Subarsono, 2005).

Berdasarkan pada teori tersebut tentu saja diharapkan bisa mengetahui serta mengukur tingkat Implementasi Kebijakan Relawan Tangguh Bencana dalam Penanggulangan Bencana di Kabupaten Cianjur. Pada prinsipnya kebijakan ini dirancang sebagai sarana untuk mempermudah tugas pemerintah dalam hal ini mempercepat penanggulangan risiko bencana di Kabupaten Cianjur.

Hal – hal lain yang dirasa sangat vital pada proses terlaksananya suatu kebijakan yaitu kepatuhan serta respon daripada pelaksana, dengan demikian itu penjelasan pada poin ini yakni seberapa jauh kepatuhan serta respon dari badan pelaksana terhadap suatu kebijakan.



**Gambar 1. 2 Skema Kerangka Pemikiran**