

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Wilayah Indonesia terletak di daerah iklim tropis dengan dua musim yaitu panas dan hujan dengan ciri-ciri adanya perubahan cuaca, suhu dan arah angin yang cukup ekstrim. Kondisi iklim seperti ini ditambah dengan kondisi topografi permukaan tanah dan batuan yang relatif beragam, baik secara fisik maupun kimiawi, hal ini menyebabkan kondisi tanah menjadi subur. Kondisi diatas juga dapat menimbulkan beberapa akibat buruk bagi manusia seperti terjadinya bencana hidrometeorologi seperti banjir, tanah longsor, kebakaran hutan dan kekeringan. Indonesia menyadari bahwa masalah kebencanaan harus ditangani secara serius sejak terjadinya gempa bumi dan disusul tsunami yang menerjang Aceh dan sekitarnya pada tahun 2004.

Seiring dengan berkembangnya waktu dan meningkatnya aktivitas manusia, kerusakan lingkungan hidup cenderung semakin parah dan memicu meningkatnya jumlah kejadian dan intensitas bencana hidrometeorologi (banjir, tanah longsor dan kekeringan) yang terjadi secara silih berganti di banyak daerah di Indonesia.

Dalam Undang-undang Nomor : 24 Tahun 2007, dikatakan bahwa bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat

yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor non alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.

Definisi tersebut menyebutkan bahwa bencana disebabkan oleh faktor alam, non alam, dan manusia. Oleh karena itu, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tersebut juga mendefinisikan mengenai bencana alam, bencana non alam, dan bencana sosial. Bencana merupakan hasil dari munculnya kejadian luar biasa (*hazard*) pada komunitas yang rentan (*vulnerable*) sehingga masyarakat tidak dapat mengatasi berbagai implikasi dari kejadian luar biasa tersebut.

Bencana dapat menimbulkan kerugian besar dari sisi korban jiwa, material, nonmaterial, hingga kerusakan lingkungan. Bencana seringkali mengancam keberlangsungan pemerintahan di suatu wilayah apabila pemerintah setempat lumpuh dihantam bencana dan tidak mampu menanggulangi dampak yang muncul akibat bencana.

Bencana adalah urusan semua pihak. Secara periodik, Indonesia membangun sistem nasional penanggulangan bencana. Sistem nasional ini mencakup beberapa aspek antara lain:

- a) Legislasi. Dari sisi legislasi, Pemerintah Indonesia telah mengesahkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana. Produk hukum di

bawahnya antara lain Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Kepala Badan, serta peraturan daerah kabupaten/kota.

b) Kelembagaan. Kelembagaan dapat ditinjau dari sisi formal dan non formal. Secara formal, Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) merupakan *focal point* lembaga pemerintah di tingkat pusat. Sementara itu, *focal point* penanggulangan bencana di tingkat provinsi dan kabupaten/kota adalah Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD). Dari sisi non formal, forum-forum baik di tingkat nasional dan lokal dibentuk untuk memperkuat penyelenggaraan penanggulangan bencana di Indonesia. Di tingkat nasional, terbentuk Platform Nasional (Planas) yang terdiri unsur masyarakat sipil, dunia usaha, perguruan tinggi, media dan lembaga internasional. Pada tingkat lokal, terbentuk Forum Pengurangan Resiko Bencana (PRB) Yogyakarta dan Forum Pengurangan Resiko Bencana (PRB) Nusa Tenggara Timur.

c) Pendanaan. Saat ini kebencanaan bukan hanya isu lokal atau nasional, tetapi melibatkan internasional. Komunitas internasional mendukung Pemerintah Indonesia dalam membangun manajemen penanggulangan bencana menjadi lebih baik. Di sisi lain, kepedulian dan keseriusan

Pemerintah Indonesia terhadap masalah bencana sangat tinggi dengan dibuktikan dengan penganggaran yang signifikan khususnya untuk pengurangan risiko bencana dalam pembangunan.

Indonesia merupakan daerah rawan bencana, baik disebabkan bencana geologis, perubahan iklim, maupun ulah manusia yang secara keseluruhan memerlukan pencegahan, kesiapsiagaan, tanggap darurat dan pemulihan sebagai penanganan atau penanggulangan bencana (*disaster management*). Kegiatan tersebut telah ditetapkan dengan berbagai kebijakan dan pembentukan lembaga dan organisasi penanganan bencana. Masalah Kebencanaan merupakan pembahasan yang sangat komprehensif dan multi dimensi. Menyikapi kebencanaan yang frekuensinya terus meningkat setiap tahun, pemikiran terhadap penanggulangan bencana harus dipahami dan diimplementasikan oleh semua pihak. Kelembagaan adalah *social form* ibarat organ-organ dalam tubuh manusia yang hidup dalam masyarakat.

Menurut Uphoff (1986: 8-9), istilah kelembagaan dan organisasi sering membingungkan dan bersifat *interchangeably*. Secara keilmuan, *social institution* dan *social organization* berada dalam level yang sama, untuk menyebut apa yang kita kenal dengan kelompok sosial, group, *social form*, dan lain-lain yang relatif sejenis. Namun, perkembangan akhir-akhir ini, istilah “kelembagaan” lebih sering digunakan untuk makna yang mencakup keduanya sekaligus. Ada beberapa alasan kenapa

orang-orang lebih memilih istilah tersebut. Kelembagaan lebih dipilih karena kata “organisasi” menunjuk kepada suatu *social form* yang bersifat formal, dan akhir-akhir ini semakin cenderung mendapat *image* negatif. Kata kelembagaan juga lebih disukai karena memberi kesan lebih “sosial” dan lebih menghargai budaya lokal, atau lebih humanistik.

Kata “kelembagaan” menunjuk kepada sesuatu yang bersifat mantap (*established*) yang hidup (*constitued*) di dalam masyarakat. Suatu kelembagaan adalah suatu pemantapan perilaku (*ways*) yang hidup pada suatu kelompok orang. Lembaga merupakan sesuatu yang stabil, mantap, dan berpola; berfungsi untuk tujuan-tujuan tertentu dalam masyarakat; ditemukan dalam sistem sosial tradisional dan modern, atau bisa berbentuk tradisional dan modern; dan berfungsi untuk mengefisienkan kehidupan sosial.

Tiap kelembagaan memiliki tujuan tertentu, dan orang-orang yang terlibat di dalamnya memiliki pola perilaku tertentu serta nilai-nilai dan norma yang sudah disepakati yang sifatnya khas. Kelembagaan adalah kelompok-kelompok sosial yang menjalankan masyarakat. Tiap kelembagaan dibangun untuk satu fungsi tertentu. Karena itu kita mengenal kelembagaan pendidikan, kelembagaan-kelembagaan di bidang ekonomi, agama, dan lain-lain. Dunia selalu berisi kelembagaan-kelembagaan, dan semua manusia pasti masuk dalam satu atau lebih kelembagaan.

Konsep penataan kelembagaan, sesungguhnya lahir seiring dengan menguatnya keinginan publik untuk melakukan reformasi di berbagai sektor kehidupan termasuk dilingkungan birokrasi pemerintahan. Konsep penataan dapat dimaknai sebagai pengaturan atau penyusunan terhadap sesuatu agar sesuai dengan situasi dan kondisi serta kebutuhan. Pemerintah telah mengeluarkan aturan mengenai pembentukan organisasi baik ditingkat pusat, provinsi maupun kabupaten/kota dalam penanggulangan bencana. Setiap daerah tidak sama dalam hal penanggulangan bencana tergantung dari potensi yang tersedia, baik dari sisi anggaran sumberdaya ataupun karakteristik dari daerah di Indonesia yang memiliki keunikan masing-masing.

Pembentukan suatu organisasi atau lembaga untuk penanganan bencana sudah terbentuk dengan adanya Undang-undang atau peraturan pemerintah, mulai dari tingkat pusat sampai dengan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota. Pendekatan yang digunakan adalah penanganan bencana yang efektif, respon yang cepat dan tepat. Prinsip dasarnya adalah mengurangi resiko baik resiko kerugian material ataupun personil. Saat terjadi bencana di daerah BPBD yang seharusnya menjadi *leading Sector* dalam penanggulangan bencana akan terkendala karena secara eselonisasi, dimana pejabat Kepala Pelaksana BPBD memiliki eselonisasi yang sama dengan kepala Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang lain. Secara undang-undang Sekretaris daerah sebagai pejabat Kepala Badan Penanggulangan Bencana Daerah, namun di lapangan Kepala Pelaksana BPBD yang lebih berperan, dan hal ini akan menjadi kendala dimana seorang pemimpin tidak dapat

melaksanakan tugasnya dengan baik, ketika yang dipimpinya memiliki kepangkatan dan wewenang yang sama.

Hal ini sesuai dengan yang dikemukakan Grindle bahwa komponen person berperan dalam hal penguatan kelembagaan. Kelemahan dalam penanggulangan bencana yang timbul di masa lalu diakibatkan karena masalah koordinasi yang tumpang tindih dan diprediksi akan terulang lagi ketika bencana terjadi.

Beberapa penelitian yang berkaitan dengan kebencanaan dan juga kelembagaan sudah banyak sekali diantaranya : Jurnal Robert Edward Grist untuk bidang kajian Administrasi Publik dan Kebijakan yang disampaikan pada tanggal 19 Juni 2007, di *Portlandstate University*. Senada dengan jurnal diatas ada, jurnal milik Novia Budi Purwanto yang diberi judul "*Quantitative Study on Natural Disasters Risk Manajemen Policy*", dengan fokus mengenai bagaimana menghitung resiko bencana secara kuantitatif . Jurnal lain yang senada adalah "*The Changing Paradigm of Emergency Management: Improving Professional Development for the Emergency Manager*". Isinya menitik beratkan pada peran pemimpin dalam keadaan darurat (saat terjadi bencana). Sedangkan Windi 2006 menuliskan mengenai wanita dalam penanganan bencana, Jurnal Chandra Puspita Dewi yang diberi judul "Kajian Permasalahan Kebijakan Penetapan Status Bencana, Kelembagaan BPBD, dan pengelolaan bantuan pasca terbitnya Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007,.". Jurnal diatas membahas tentang bencana secara makro dan tidak ada yang secara khusus mengenai penelitian lembaga kebencanaan.

Penelitian mengenai kelembagaan: Jurnal Penelitian Dahlan 2005 berjudul “Penguatan kelembagaan dalam pengelolaan sampah (studi peningkatan Petugas Sampah dalam Pengelolaan Sampah Rumah Tangga di Kota Pangkalpinang). Jurnal Imbaruddin (2013) dengan judul *the capacity of local government agencies in Makassar (Indonesia) to provide services to the public*. Jurnal Ivanovich yang diberi judul Penguatan kelembagaan untuk penguatan kawasan Agropolitan, ada juga penelitian yang dilakukan oleh Jenivia Dwi Ratnasari, Muhamad Makmur dan Heru Ribawanto yang merupakan peneliti dari Universitas Brawijaya Malang yang juga menulis mengenai Pengembangan Kapasitas Kelembagaan Badan Kepegawaian Kabupaten Jombang. Penelitian Nasrudin (2010) tentang Penelitian yang mengambil judul : Pengaruh Restrukturisasi Kelembagaan dalam Program Larasita (Layanan Rakyat Untuk Sertifikasi Tanah) Terhadap Peningkatan Kualitas Pelayanan Oleh Kantor Pertanahan Kota Bandung. Senada dengan penelitian lain jurnal Yayat Sudrajat, 2017, yang berjudul penguatan kapasitas kelembagaan PKH dalam mewujudkan keluarga sejahtera di Kabupaten Subang. Mochamad Chazienul Ulum dengan judul “*Governance and capacity building dalam penanggulangan bencana di Indonesia*”. Secara khusus studi kasus mengenai penanggulangan banjir akibat meluapnya sungai bengawan solo. Penelitian lain yang senada dengan penelitian diatas adalah penelitian mengenai pendanaan bencana yang dilakukan oleh kurniawati 2013. Penelitian mengenai kelembagaan ataupun penelitian mengenai kebencanaan telah banyak dilakukan, namun penelitian mengenai bagaimana strategi penguatan kapasitas kelembagaan terutama kaitannya dengan

kelembagaan kebencanaan masih belum banyak dilakukan. Namun penelitian yang menitik beratkan kepada kelembagaan bencana belu pernah dilakukan.

Sehubungan dengan uraian tersebut di atas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut dengan mengambil judul: **Strategi Penguatan Kapasitas Kelembagaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) di Kabupaten Garut.**

## **1.2 Fokus Penelitian.**

Fokus penelitian ini diarahkan pada penguatan kapasitas kelembagaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah di Kabupaten Garut. Sedangkan sub fokusnya adalah bagaimana agar kapasitas kelembagaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah dapat berjalan secara efektif. Ketidak efektifan tersebut di atas, akan diteliti berdasarkan kriteria penguatan kelembagaan menurut Grindle (1997:1-28) dari sisi individu (1) *Development of the human resource*; ( pengembangan sumberdaya manusia terdiri dari training, pemberian gaji/upah, pengaturan kondisi dan lingkungan kerja dan sistem rekrutmen yang tepat); organisasi (2) *Strengthening organization*; (penguatan organisasi terdiri dari menata sistem insentif, pemanfaatan personel yang ada, kepemimpinan, komunikasi, dan struktur manajerial) and sistem (3) *Reformation of institution* ( reformasi kelembagaan terdiri dari melakukan perubahan “aturan main” dari sistem ekonomi dan politik yang ada, perubahan kebijakan dan aturan hukum,

serta reformasi sistem kelembagaan yang dapat mendorong penguatan partisipasi masyarakat dalam penanggulangan bencana )

### **1.3 Rumusan masalah**

Berdasarkan fokus penelitian tersebut, dapat dirumuskan pertanyaan-pertanyaan penelitian ( *research questions* ) yang teridentifikasi sebagai berikut:

1. Faktor apa saja yang menyebabkan kapasitas kelembagaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah di Kabupaten Garut tidak efektif?
2. Strategi apa yang dapat digunakan agar kapasitas kelembagaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah di Kabupaten Garut menjadi efektif?

### **1.4. Maksud dan Tujuan Penelitian.**

#### **1.4.1 Maksud Penelitian.**

Penelitian ini dimaksudkan untuk memperoleh data yang berkaitan dengan strategi penguatan kapasitas kelembagaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah di kabupaten Garut.

#### **1.4.2. Tujuan Penelitian.**

1. Mengetahui faktor-faktor penyebab kapasitas kelembagaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah di Kabupaten Garut belum efektif.

2. Mengkaji dan menganalisis strategi apa yang dapat digunakan agar penguatan kapasitas kelembagaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah di Kabupaten Garut menjadi efektif.

#### **1.5. Kegunaan Penelitian.**

1. Kegunaan Teoritis.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan khasanah Ilmu Administrasi Publik, khususnya strategi penguatan kapasitas kelembagaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah di Kabupaten Garut.

2. Kegunaan Praktis.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi Pemerintah Kabupaten Garut yang mempunyai kewenangan dalam meningkatkan dan mengefektifkan kapasitas kelembagaan Badan Penanggulangan Bencana di Kabupaten Garut.