

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Administrasi penduduk merupakan hal yang fundamental dalam kehidupan bernegara selain tanda pengenal juga sebagai simbol dari warga negara. Setiap orang yang ada dalam sebuah negara pasti memiliki administrasi kependudukan yaitu (KTP) Kartu Tanda Pengenal atau (KK) Kartu Keluarga. Keterkaitan administrasi kependudukan tersebut pada setiap perangkat dari pusat hingga daerah dalam sebuah negara menjadi kebutuhan.

Kemanapun masyarakat beranjak dan menemui instansi publik maupun swasta pasti berkaitan dengan kartu tanda pengenal. Menurut **Ratminto & Atik Septi Winarsih (2006: 20)** kegiatan pelayanan umum atau publik antara lain pelayanan administratif, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang.

Dokumen-dokumen ini antara lain Kartu Tanda Pendudukan (KTP), Akte Kelahiran, Akte Kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Ijin Mengemudi (SIM), Surat Tanda Kendaraan Bermotor (STNK), Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), Paspor, Sertifikat kepemilikan atau penguasaan Tanah dan sebagainya.

Hal tersebut menjadi kebutuhan bagi masyarakat karena apabila tidak mendapatkannya kegiatan publik yang berkaitan dengan instansi tidak akan

berjalan dengan lancar. Administrasi kependudukan selain adanya perubahan dari bentuk konvensional ke arah elektronik seperti KTP hingga saat ini menjadi capaian pemerintah dalam pembaharuan administrasi kependudukan.

Pembaharuan administrasi kependudukan menjadi sebuah keharusan namun dibalik itu juga proses pembuatan perlu ada kemudahan dan menjadi sebuah kebutuhan bagi masyarakat. Kejadian teknis seperti kehilangan atau kerusakan mengakibatkan administrasi kependudukan tidak berlaku menjadi sebuah hal yang perlu diperhatikan juga. Banyak faktor yang membuat fisik administrasi kependudukan rusak atau hilang, salah satunya keteledoran sehingga terjadi kebingungan atau bahkan kejadian tak terduga seperti bencana yang mengakibatkan fisik administrasi kependudukan rusak atau hilang.

Keterlibatan pemerintah dalam setiap kepentingan publik merupakan wujud dari *New Public Manajemen* yaitu wajah pemerintah sebagai pelayan masyarakat. Pembentukan badan dan tim yang menanggulangi dan merespon bencana menunjukkan andil pemerintah dalam menyikapi fenomena publik yang terjadi. Pada pelaksanaannya banyak sekali jenis fenomena yang terjadi di lapangan sehingga tidak hanya badan perangkat lainpun terbangun dalam rangka perpanjangan tangan pemerintah.

Kabupaten Bandung merupakan dataran tinggi berbentuk cekungan dan sungai Citarum sebagai sentral cekungan yang menjadi muara bagi anak-anak sungai dari utara selatan, dan timur. Kondisi geografis tersebut menyebabkan tingkat kerentanan bencana alam di Kabupaten Bandung cukup tinggi.

Menurut Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) tahun 2011, Kabupaten Bandung menduduki peringkat keempat tingkat rawan bencana diantara 494 kabupaten yang ada di Indonesia. Sedangkan di tingkat Provinsi Jawa Barat menempati ranking ketiga setelah Kabupaten Garut dan Kabupaten Tasikmalaya. Tingginya tingkat kerentanan bencana diukur dari faktor jumlah kasus yang terjadi dan potensi wilayahnya.

Kondisi geografis Kabupaten Bandung yang berupa dataran tinggi berbentuk cekungan dikombinasikan dengan banyaknya alih fungsi lahan yang terjadi baik dari pertanian dan daerah resapan menjadi permukiman maupun kawasan hutan menjadi lahan pertanian musiman menyebabkan tingginya sedimentasi dan bencana banjir. Selain itu, terganggunya sistem jaringan irigasi dan drainase juga berakibat pada timbulnya genangan dan banjir di beberapa titik lokasi terutama wilayah permukiman seperti banjir di Cieunteung-Baleendah, Dayeuhkolot, serta jalan terusan Kopo.

Kondisi ini juga dipengaruhi oleh status daerah pada lokasi-lokasi tersebut yang merupakan daerah pelepasan air tanah, sehingga air tidak dapat terserap di daerah tersebut dan pada akhirnya menimbulkan banjir. Tingkat banjir dengan status tinggi terdapat di Kecamatan Dayeuhkolot, Kecamatan Bojogsoang, dan Kecamatan Baleendah.

Kabupaten Bandung berisiko mengalami bencana letusan gunung berapi di bagian selatan dan timur Kabupaten Bandung. Namun zona bahaya gunung berapi ini masih berada pada zona I dan zona II, dimana bukan merupakan zona dengan tingkat kerentanan paling tinggi. Kecamatan yang berada di zona I bahaya gunung

berapi adalah Kecamatan Kertasari, Kecamatan Ibun, dan Kecamatan Paseh. Sementara kecamatan yang berada di zona II adalah Kecamatan Kertasari dan sebagian kecil daerah di Kecamatan Ibun dan Kecamatan Paseh.

Bencana banjir dan gunung berapi, Kabupaten Bandung juga rawan terhadap bencana gempa bumi. Tingkat risiko bencana ini cukup tinggi karena pada sebagian besar luas wilayah Kabupaten Bandung memiliki tingkat kerentanan gempa yang tinggi dan sebagian lainnya memiliki tingkat kerentanan menengah. Tingkat kerentanan gempa dengan status tinggi berada di Kecamatan Rancabali, Kecamatan Pasirjambu, Kecamatan Pangalengan, Kecamatan Cimaung, Kecamatan Banjaran, Kecamatan Ibun, Kecamatan Cikancung, Kecamatan Cicalengka, dan sebagian Kecamatan Rancaekek. Sementara kecamatan lainnya berada pada tingkat kerentanan gempa dengan status menengah.

Bencana lainnya yang berpotensi terjadi di Kabupaten Bandung adalah risiko gerakan tanah mengingat topografi dan kontur wilayahnya yang berbukit-bukit dengan beda ketinggian dataran memiliki rentang yang cukup lebar. Kawasan rawan gerakan tanah tersebar di seluruh wilayah Kabupaten Bandung, dimulai dari bagian utara dengan tingkat kerentanan gerakan tanah sangat rendah, menuju bagian tengah dan selatan Kabupaten Bandung yang memiliki tingkat kerentanan rendah dan menengah, serta beberapa kawasan di bagian selatan yang memiliki tingkat kerentanan gerakan tanah tinggi. Daerah dengan tingkat kerentanan gerakan tanah tinggi hanya terdapat di sebagian kecil daerah di Kecamatan Rancabali dan Kecamatan Pasirjambu. Sementara sebagian besar daerah lainnya memiliki tingkat kerentanan gerakan tanah menengah hingga sangat rendah.

Bencana alam merupakan sebuah respon dari alam dalam menyeimbangkan keseimbangannya, dewasa ini banyak sekali gejala alam yang terjadi atas dasar ketidak seimbangan kondisi alam. Pertumbuhan masyarakat yang tinggi juga yang tidak dibersamai dengan pengelolaan lingkungan jangka panjang menjadi salah satu latar belakang terjadinya bencana alam. Perubahan iklim yang digaungkan oleh UNESCO dalam SDG's nya menjadi faktornya juga. Cuaca yang kian tahun semakin sulit di prediksi perubahannya riskan akan terjadinya bencana.

Keterkaitan alam dengan manusia merupakan sebuah hubungan yang erat dan tidak akan terlepas selama makhluk yang bernama manusia masih ada. Manusia dengan perilakunya berbanding lurus dengan kejadian kejadian alam dan fenomena yang terjadi. Baik dan buruknya perilaku tersebut digambarkan oleh respon alam yang terjadi. Ketidakseimbangan membuat alam merespon keadannya menjadi seimbang kadang dengan hal yang tidak diinginkan.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 menjelaskan bahwa bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan serta penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam atau faktor non alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.

Penjelasan terkait bencana menggambarkan bahwa dalam setiap kejadian atau fenomena alam yang terjadi melibatkan manusia dan kerugian. Dampak tersebut tidak dapat ditampikan karenanya sikap dan perilaku yang harus sesuai dengan keinginan alam perlu dijaga dan dijadikan prinsip oleh para penghuninya.

Tidak jarang banyak yang menyalahkan bencana tersebut namun tidak disadari bahwa kejadian tersebut ada keterlibatan manusia didalamnya.

**Heru Sri Haryanto (2001 : 35)** mengemukakan bencana adalah terjadinya kerusakan pada pola-pola kehidupan normal, bersifat merugikan kehidupan manusia, struktur sosial, serta munculnya kebutuhan masyarakat. Bencana pada akhirnya selalu melibatkan kerugian didalamnya sehingga menjadi momok menakutkan bagi manusia yang hidup dan terlibat didalamnya. Kerugian yang terjadi menjadi besar dampaknya selain dalam segi fisik namun juga dampak psikologis menjadi korbannya.

Kerugian dan korban yang terjadi mengakibatkan manusia perlu melakukan penetrasi untuk kembali mencapai kehidupan normal. Pada pelaksanaannya dihadapkan dengan kondisi yang tidak memungkinkan karena terjadinya kehilangan barang fisik dan melibatkan psikologis. Proses penetrasi tersebut perlu ada hal pendukung sehingga tidak terlalu larut dalam proses menuju normal, maka dari itu aktor yang perlu berperan dalam kondisi itu adalah pemerintahan sebagai manajemen publik.

Kaitan fenomena tersebut menjadi latar belakang bagi penulis dalam menyusun penelitian ini, administrasi kependudukan yang fisiknya mengalami kerusakan atau kehilangan akibat bencana alam perlu diperhatikan lebih lanjut. Kerugian materil dan moril yang dirasakan oleh korban bencana alam ditambah lagi dengan hilang atau rusaknya administrasi kependudukan menjadi sebuah efek domino dari bencana alam.

Respon pemerintah yang diharapkan oleh masyarakat yaitu mendapatkan akses dengan mudah dan cepat apabila mengalami kehilangan atau kerusakan fisik administrasi kependudukan. Secara empiris penulis beberapa kali ikut menjadi sukarelawan dalam bencana alam yang terjadi. Dalam rangka penanggulangan pasca bencana BPBD sebagai garda terdepan, pada kondisi kenyataannya banyak fakta lapangan warga yang mengeluhkan kerusakan fisik administrasi kependudukan. Ini menjadi masalah karena perlu ada beberapa jalur birokrasi yang ditempuh dan perlu waktu yang cukup lama.

Secara empiris di lapangan terjadi beberapa keluhan karena banyaknya kejadian bencana di Kabupaten Bandung. Memperhatikan bahwa kontur geografis Kabupaten Bandung diselimuti pegunungan yang secara teorinya riskan terjadinya bencana alam longsor dan banjir. Tidak sedikit warga yang mengeluhkan terkait kerusakan akibat bencana alam tersebut khususnya diranah administrasi kependudukan. Sedangkan hal tersebut merupakan aspek fundamental dalam proses berwarga negara.

Relawan serta *stakeholder* di lapangan yang melaksanakan kegiatannya hanya sebatas hingga evakuasi dan bantuan namun aspek rehabilitasi perlu diperhatikan juga. Mengingat kerusakan yang dialami tidak jangka pendek saja namun jangka panjang. Pada proses rehabilitasi selain kondisi psikis dan fisik daerah bencana namun juga ada surat-surat dan administrasi kependudukan yang perlu diperhatikan dalam perbaikannya. Diharapkan dengan adanya penelitian ini bisa memberikan kesadaran yang perlu diperhatikan juga adalah momentum pasca bencana alam.

Latar belakang tersebut di atas menggugah Peneliti untuk melaksanakan penelitian sejauh mana strategi pengelolaan administrasi kependudukan pasca bencana alam?, bagaimana proses pelaksanaan pengelolaan administrasi kependudukan pasca bencana alam?, dan sudah sesuaikah dengan tugas pokok fungsi yang tertuang dalam peraturan daerah?, serta faktor apa saja yang menghambat pengelolaan administrasi kependudukan pasca bencana alam?. Berdasarkan paparan latarbelakang tersebut menggugah peeliti untuk melakukan penelitian dengan judul **“Strategi Pengelolaan Administrasi Kependudukan Pasca Bencana Alam di Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bandung”**.

## **1.2 Fokus Penelitian**

Berpijak dari latar belakang di atas, maka agar masalah yang tercermin dalam latar belakang penelitian lebih spesifik maka dalam fokus penelitian dijabarkan. Sehingga dapat memberikan kejelasan serta dapat mencerminkan pokok masalah yang diteliti, maka fokus penelitian yang akan dikaji adalah Strategi Pengelolaan Administrasi Kependudukan Pasca Bencana Alam di Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Jawa Barat. Dengan menggunakan model strategi pengelolaan kebijakan akan tercipta Pengelolaan Administrasi Kependudukan Pasca Bencana Alam yang baik dengan harapan masyarakat yang tedampak bencana alam dapat terbantu dengan adanya kebijakan tersebut.

Pisau analisis guna proses pengolahan data yang dikumpulkan sehingga menjadi sebuah kristalisasi argumentasi adalah proses triangulasi data dan analisis

SWOT. Sehingga analisis yang dilakukan tidak hanya semata-mata mendeskripsikan saja namun juga menghasilkan analisis yang komperhensif dan mendalam.

### **1.3 Rumusan Masalah**

Permasalahan dalam penelitian ini dirumuskan menjadi beberapa masalah berikut :

1. Bagaimana strategi pengelolaan administrasi kependudukan pasca bencana alam di Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bandung?
2. Faktor apa saja yang menghambat strategi pengelolaan administrasi kependudukan pasca bencana alam di Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bandung?

### **1.4 Tujuan Penelitian**

1. Menggambarkan strategi pengelolaan administrasi kependudukan pasca bencana alam di Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bandung
2. Mendeskripsikan faktor-faktor penghambat dari strategi pengelolaan administrasi kependudukan pasca bencana alam di Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bandung

## **1.5 Manfaat Penelitian**

### **1. Manfaat Teoritis**

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam mengembangkan teori dan konsep dalam disiplin ilmu administrasi negara khususnya dalam pengembangan konsep kebijakan publik.

### **2. Manfaat Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran dan sebagai bahan pertimbangan dalam memberikan alternatif pemecahan masalah yang dihadapi oleh Pemerintah dalam hal ini BPBD Kab. Bandung. Sehingga keluhan dan masalah yang terjadi dilapangan dapat diselesaikan secara akademik melalui analisis yang komperhensif.