

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG

Rangkaian bencana yang dialami Indonesia, khususnya pada tahun 2004 dan 2005, telah mengembangkan kesadaran mengenai kerawanan dan kerentanan masyarakat. Sikap reaktif dan pola penanggulangan bencana yang dilakukan dirasakan tidak lagi memadai. Dirasakan kebutuhan untuk mengembangkan sikap baru yang lebih proaktif, menyeluruh, dan mendasar dalam menyikapi bencana.

Pola penanggulangan bencana mendapatkan dimensi baru dengan dikeluarkannya UU no. 24 tahun 2007 tentang penanggulangan bencana yang diikuti beberapa PP yang terkait, yaitu Peraturan Presiden no. 08 tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana, Peraturan Pemerintah (PP) no. 21 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, PP no. 22 tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana, dan PP no. 23 tahun 2008 tentang Peran Serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing non Pemerintah Dalam Penanggulangan Bencana. Dimensi baru dari rangkaian peraturan terkait dengan bencana tersebut adalah:

- (1) Penanggulangan bencana sebagai sebuah upaya menyeluruh dan proaktif dimulai dari pengurangan resiko bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi dan rekonstruksi
- (2) Penanggulangan bencana sebagai upaya yang dilakukan bersama oleh para pemangku kepentingan dengan peran dan fungsi yang saling melengkapi
- (3) Penanggulangan bencana sebagai bagian dari proses pembangunan sehingga mewujudkan ketahanan (resilience) terhadap bencana.

Berbagai kebijakan tersebut telah ditindaklanjuti dengan pendirian Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) dan masih akan dilengkapi dengan berbagai peraturan pelaksanaan. Sementara proses pengembangan kebijakan sedang berlangsung, proses lain yang tidak kalah penting adalah memastikan bahwa propinsi dan kabupaten/kota mulai mengembangkan kebijakan, strategi, dan operasi penanggulangan bencana sesuai dengan arah pengembangan kebijakan ditingkat nasional.

Upaya penanggulangan bencana di daerah perlu dimulai dengan adanya kebijakan daerah yang bertujuan menanggulangi bencana sesuai dengan peraturan yang ada. Strategi yang ditetapkan daerah dalam menanggulangi bencana perlu disesuaikan dengan kondisi daerah. Operasi penanggulangan bencana perlu dipastikan efektif, efisien dan berkelanjutan.

Untuk mendukung pengembangan sistem penanggulangan bencana yang mencakup kebijakan, strategi, dan operasi secara nasional mencakup pemerintah pusat dan daerah maka dipandang perlu untuk mengetahui sejauh mana penerapan peraturan yang terkait dengan penanggulangan bencana di daerah.

### B. TUJUAN KAJIAN

Tujuan dilakukannya kajian ini adalah:

- a. Melakukan *review* terhadap sistem nasional penanggulangan bencana
- b. Melakukan *review* kerentanan dan dampak bencana di daerah.
- c. Menelaah efektivitas kegiatan penanggulangan bencana tingkat nasional dan daerah.
- d. Memberikan masukan/rekomendasi kebijakan strategi dan kegiatan penanggulangan bencana

## C. KELUARAN KAJIAN

Adapun keluaran kajian adalah sebagai berikut

1. Tersusunnya dokumen kajian kebijakan untuk penanggulangan bencana
2. Tersusunnya rekomendasi kebijakan untuk peningkatan sistem penanggulangan bencana.

## D. RUANG LINGKUP KEGIATAN

Dalam pelaksanaan kajian, maka ruang lingkup kegiatan dan hasil pelaksanaan pekerjaan terbatas pada :

- (1) Mengkaji berbagai metodologi yang digunakan berbagai pihak dalam penanggulangan bencana.
- (2) Melakukan survei terhadap efektifitas pelaksanaan masing-masing sistem.
- (3) Menyusun Rekomendasi terkait dengan Sistem penanggulangan bencana
- (4) Menyusun laporan pelaksanaan kajian
- (5) Menyampaikan hasil Kajian melalui seminar/workshop ke berbagai stakeholder terkait.

## E. PENDEKATAN DAN METODOLOGI KAJIAN

Secara umum, metodologi yang dipakai dalam kajian ini adalah studi evaluasi kebijakan publik sensitif konteks. Metodologi ini dipandang sesuai karena kondisi Indonesia yang sangat beragam dimana daerah telah mengembangkan respon dari berbagai bencana yang dialami serta kondisi daerah yang sangat beragam sebagai konsekuensi dari proses pengembangan wilayah dan otonomi daerah. Evaluasi kebijakan publik dalam studi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik. Evaluasi kebijakan publik dimaksudkan untuk melihat atau mengukur kinerja pelaksanaan suatu kebijakan. Selain itu evaluasi kebijakan juga dapat digunakan untuk melihat apakah sebuah kebijakan telah dilaksanakan sesuai dengan petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan yang telah ditentukan.

Secara umum, pendekatan yang dipakai untuk melaksanakan studi evaluasi ini adalah pendekatan evaluatif empiris. Empiris yaitu melihat apa dan bagaimana konsep dan *framework* pelaksanaan mitigasi bencana di propinsi dan kabupaten. Pendekatan empiris merupakan pendekatan yang dapat digunakan untuk memperoleh data lapangan dan memetakan strategi mitigasi bencana di beberapa tingkatan pemerintahan yang berlaku selama ini. Hasil pemetaan ini juga akan menjadi dasar untuk memilah dan menganalisa kegiatan mitigasi bencana di sejumlah departemen/lembaga dan pemerintah daerah. Evaluatif yaitu menilai keefektifan pelaksanaan kebijakan, strategi dan operasional mitigasi bencana dan normatif dengan mengusulkan konsep dan *framework* pelaksanaan mitigasi bencana sebagai masukan untuk penyempurnaan kebijakan, strategi dan operasional yang sudah ada.

### A. Metode Kajian

Berdasarkan tujuan kajian dan dengan mempertimbangkan keterbatasan data dan sumber data yang ada, maka metode yang digunakan dalam kajian ini adalah metode penelitian kualitatif.

Metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi objek yang alamiah, dimana peneliti adalah instrumen kunci, dengan teknik

pengambilan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan pada makna daripada generalisasi. Hal ini sangat sesuai dengan tujuan kajian yang mencoba menangkap berbagai kebijakan (dari strategi hingga operasional) penanggulangan bencana lalu menganalisa dan memberikan rekomendasi perbaikan kebijakan, baik kebijakan nasional maupun kebijakan tingkat daerah.

## **B. Wilayah Kajian**

Dalam pelaksanaan kajian, maka sampel atau lokasi terpilih dipilih dengan melakukan sistem reduksi atas data-data yang diperoleh dari beberapa lembaga, dengan menggunakan kriteria atau indikator reduksi sebagai berikut :

1. Jenis dan potensi bencana
2. Total kejadian
3. Jumlah korban (meninggal dan pengungsi)

Dari data yang dikeluarkan oleh Departemen Kesehatan terkait dengan bencana, maka diperoleh data 10 propinsi yang mengalami frekuensi bencana paling banyak adalah: Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat, NAD, Sulawesi Utara, NTT, Kalimantan Selatan, Sumatera Barat, Sulawesi Selatan, NTB.

Sementara dari hasil rekapitulasi yang dilakukan oleh Departemen Pekerjaan Umum, diperoleh data bahwa 10 propinsi dengan kejadian bencana paling banyak adalah: Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat, NAD, Sumatera Utara, Maluku Utara, Maluku, Bengkulu, Sulawesi Utara, Sumatera Barat.

Data terakhir yang dapat diperoleh terkait dengan bencana alam berupa data yang dikeluarkan oleh Bakornas PB. Berbeda dengan data yang dikeluarkan oleh Departemen Kesehatan dan Departemen Pekerjaan umum, Bakornas PB cenderung mengklasifikasikannya berdasarkan jenis bencana, disamping jumlah korban baik itu korban meninggal maupun pengungsi. Sebelas propinsi yang mengalami bencana dan korban paling besar adalah NAD, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Banten, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Kalimantan Timur, NTT, Sulawesi Tengah, Sulawesi Utara.

Dari hasil rekapitulasi atas kriteria yang telah disebutkan sebelumnya maka terdapat sejumlah wilayah yang dapat dan layak dijadikan sampel kajian, yaitu :

1. Jawa Timur
2. Jawa Tengah
3. Jawa Barat
4. Kalimantan Timur
5. Nusa Tenggara Timur
6. DIY
7. Sulawesi Tengah
8. NAD
9. DKI Jakarta
10. Sumatera Barat
11. Sulawesi Selatan
12. Sulawesi Utara
13. Sumatera Utara

Namun mengingat keterbatas sumber daya yang ada, maka kajian diusulkan untuk dilakukan di:

1. DIY

2. Jawa Tengah
3. Jawa Barat
4. DKI Jakarta
5. Sumatera Barat
6. Sulawesi Utara
7. Kalimantan Timur

### **C. Instrumen dan Teknik Pengumpulan Data**

Terdapat dua hal utama yang mempengaruhi kualitas data hasil penelitian, yaitu kualitas instrumen penelitian dan kualitas pengumpulan data. Dalam kajian ini instrumen penelitian yang utama adalah si peneliti sendiri sehingga sebelum turun ke lapangan, konsultan perlu membekali diri dengan pemahaman konsep, teori dan wawasan yang luas terhadap topik yang dikaji. Selain itu akan dikembangkan kerangka kerja penelitian yang berfungsi sebagai arah dalam pelaksanaan penelitian.

Selain instrumen, maka teknik pengumpulan data juga sangat penting dalam menentukan keberhasilan kajian. Studi kebijakan sensitif konteks menuntut adanya keterlibatan antara peneliti dan responden sehingga mampu mengangkat berbagai data dan informasi yang sebelumnya kurang terlihat. Studi kebijakan sensitif konteks selain menggunakan metode pengumpulan data secara sistematis juga mengumpulkan data yang didapatkan selama proses kegiatan berjalan. Data yang didapat dari konteks dimana kegiatan kajian dilakukan akan melengkapi dan memverifikasi data yang dikumpulkan secara sistematis.

Dalam kajian dengan pendekatan sensitive konteks ini teknik utama pengumpulan data adalah sebagai berikut :

1. Pengumpulan dokumen  
Dokumen yang dikumpulkan akan digunakan selain sebagai dasar dan alat penyusunan bahan wawancara dan juga sekaligus pendukung hasil wawancara yang dilakukan terhadap target kelompok atau orang tertentu
2. Wawancara mendalam (*in-depth interview*)  
Wawancara digunakan sebagai teknik pengumpulan data dilakukan untuk mengetahui lebih dalam lagi tentang topik kajian
3. FGD (Diskusi Kelompok Terfokus)  
FGD dilakukan untuk memperoleh informasi dan membahas secara bersama-sama berbagai masukan terkait dengan topik kajian

### **D. Tahapan Pelaksanaan Kajian**

Waktu yang dibutuhkan untuk kegiatan ini adalah 8 (delapan) bulan kalender, dimulai pada April 2008 dan berakhir pada bulan November 2008.

#### **1. Tahap Persiapan**

Pada tahap ini kegiatan yang dilakukan meliputi

1. Mengkaji berbagai literatur / data sekunder tentang mitigasi bencana
2. Menyusun metode analisis untuk tiap tahap;
3. Menyusun program/rencana kerja;

4. Menyiapkan *checklist* data dan kuesioner. Pada tahap ini juga akan dilakukan diskusi dengan berbagai pihak guna memperoleh masukan terhadap konsep dan metode yang digunakan dalam kajian.

## **2. Pengumpulan Data dan Informasi**

Untuk mengumpulkan data dan informasi, maka ada sejumlah metode yang akan digunakan yaitu :

a. Data primer:

- Kunjungan ke Instansi terkait (Kementrian/Lembaga di Pusat dan Daerah) untuk mengumpulkan data sekunder dan literatur yang berhubungan dengan studi ini ;
- Wawancara (*in depth interview*) dan konsultasi dengan kementerian/lembaga/daerah terpilih tentang berbagai aspek yang berkaitan dengan mitigasu bencana

b. Data sekunder

Mengumpulkan dan mengkaji dokumen-dokumen yang relevan tentang sistem mitigasi bencana, mencari literatur yang relevan mengkaji sejumlah peraturan perundang-undangan dan data lain yang mendukung pelaksanaan pekerjaan.

## **3. Tahap Analisis Data**

Semua data yang terkumpul akan dianalisa sesuai dengan jenis data. Pada studi ini alat analisis yang digunakan meliputi deskriptif kualitatif (pemaparan&penjelasan), metode evaluasi kebijakan serta sintesa untuk membuat formulasi rekomendasi.

## **4. Perumusan Rekomendasi Konsep**

Tahap akhir dari pekerjaan ini akan dirumuskan sejumlah rekomendasi konsep dan *framework* mitigasi bencana dengan menggunakan metode sintesa dan formulasi rekomendasi kebijakan.