

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Sampai dengan bulan Desember 2016 ini bencana alam telah melanda beberapa daerah di Indonesia, seperti misalnya: Banjir bandang di Kabupaten Garut, Tanah Longsor di Sumedang, Banjir besar melanda di wilayah Bandung, dan minggu pertama Desember (Kamis, 7 Desember 2016) gempa bumi melanda Pidie Jaya Banda Aceh dengan korban nyawa meninggal sekitar 25 orang, 92 ruko roboh, 5 masjid dan 15 rumah rusak (Badan Geologi Kementerian Energi dan Sumberdaya Mineral RI, 2016). Bersamaan dengan bencana gempa bumi di Aceh tersebut, di beberapa daerah Jawa Timur juga mengalami bencana banjir dengan meluapnya Bengawan Solo, yakni Bojonegoro, Tuban, Lamongan dan Gresik. Juga terjadi gempa di beberapa daerah Jawa Timur, seperti Malang, Blitar, Tulungagung, Trenggalek, Ponorogo dan Pacitan. Demikian juga beberapa daerah di Madura dan Pantai Utara Jawa Timur terkena bencana banjir.

Bencana alam di berbagai daerah tersebut telah menimbulkan kerusakan sebagian besar wilayah bencana, menelan banyak korban jiwa, menghancurkan sebagian besar infrastruktur, pemukiman, sarana sosial seperti bangunan-bangunan pendidikan, kesehatan, keamanan, sosial, ekonomi publik, dan bangunan-bangunan pemerintah. Bencana ini juga telah mempengaruhi kondisi sosial dan ekonomi masyarakat, termasuk kondisi psikologis dan tingkat

kesejahteraannya. Kerusakan berbagai sarana prasarana juga telah mengakibatkan kelumpuhan aktivitas masyarakat diberbagai bidang kehidupan.

Upaya rehabilitasi dan rekonstruksi daerah terdampak bencana menuntut adanya peran aktif dari semua pihak terkait, dengan tetap pemerintah sebagai penanggungjawab utama dalam penanganan bencana. Berbagai program pembangunan dilaksanakan untuk mempercepat pemulihan kondisi sosial ekonomi masyarakat dan penyediaan sarana prasarana di daerah terdampak bencana, serta mempersiapkan masyarakat untuk tangguh bencana. Bencana alam nampaknya silih berganti melanda Indonesia, sehingga bagi masyarakat sudah tidak asing lagi dengan istilah gempa bumi, tsunami, banjir, longsor, kebakaran dan lain-lain. Indonesia dijuluki sebagai negara kepulauan yang terletak pada pertemuan empat lempeng tektonik yaitu lempeng Benua Asia, Benua Australia, lempeng Samudera Hindia dan Samudera Pasifik. Pada bagian selatan dan timur Indonesia terdapat sabuk vulkanik (*volcanic arc*) yang memanjang dari Pulau Sumatera, Jawa – Nusa Tenggara, dan Sulawesi, yang sisinya berupa pegunungan vulkanik tua dan dataran rendah yang sebagian didominasi oleh rawa-rawa. Kondisi tersebut sangat berpotensi sekaligus rawan bencana seperti letusan Gunung berapi, gempa bumi, tsunami, banjir dan tanah longsor (BNPB, 2015).

Indonesia sebagai negara dengan tingkat kerawanan bencana yang tinggi, diharuskan mengetahui berbagai macam bencana yang berpotensi melanda Indonesia. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana menyebutkan bahwa bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan

penghidupan masyarakat yang disebabkan baik faktor alam dan non alam maupun faktor manusia. Sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda dan dampak psikologis. Data statistik Bencana Indonesia tahun 2015 mencatat jenis dan jumlah kejadian bencana di Indonesia hingga bulan November 2015, masing-masing dari bencana tersebut memiliki dampak yang negatif seperti berikut ini:

**Tabel 1. Jumlah Kejadian Bencana dan Korban Sampai Bulan November 2015**

Jenis Bencana	Jumlah Kejadian	Korban		
		Meninggal dan Hilang	Luka-luka	Menderita dan Mengungsi
Banjir	21	2	-	86.901
Banjir dan Tanah Longsor	2	-	-	140
Gempa Bumi	4	-	4	15.049
Kebakaran Hutan dan Lahan	5	-	-	-
Puting Beliung	58	8	17	104
Tanah Longsor	35	8	17	402
Letusan Gunungapi	1	-	-	-

Sumber: Info Bencana BNPB, 2015

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 pasal 2 menyebutkan dampak dari bencana terdapat lima indikator, diantaranya adalah jumlah korban jiwa, kerugian harta dan benda, cakupan wilayah yang terkena bencana, dan dampak sosial ekonomi yang ditimbulkan oleh bencana yang terjadi. Statistik BNPB per bulan November 2015, menyebutkan bahwa jumlah kerugian yang ditimbulkan mencapai angka seperti yang tertera dalam tabel 2. di bawah ini:

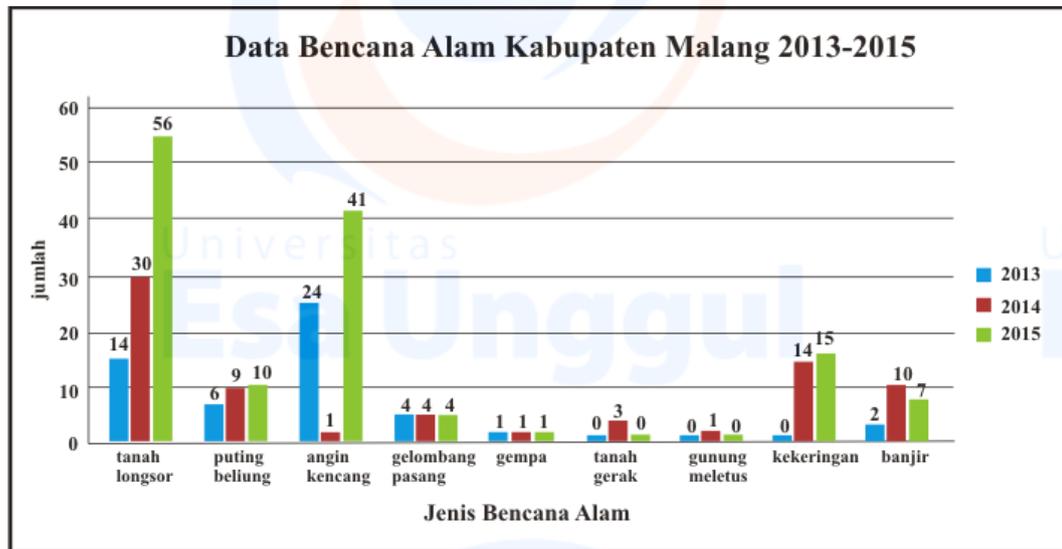
**Tabel 2. Jumlah Kerugian Akibat Bencana Alam Hingga November 2015**

Jenis bencana	Jumlah kejadian	Kerusakan					
		Rumah rusak berat	Rumah rusak ringan	Rumah terendam	Fas. pendidikan	Fas. peribadatan	Fas. kesehatan
Banjir	21	6	2	1	-	2	-
Banjir dan tanah longsor	2	3	-	-	-	1	-
Gempa bumi	4	569	193	1.171	15	26	6
Kebakaran hutan dan lahan	5	-	-	-	-	-	-
Putting beliung	58	171	232	1.062	2	4	-
Tanah longsor	35	48	33	91	-	6	1
Letusan Gunung api	1	-	-	-	-	-	-

Sumber: Info Bencana BNPB, 2015.

Karenanya, untuk menghadapi bencana perlu dilakukan secara bersama-sama dengan melibatkan banyak aktor di dalamnya, baik peran pemerintah, masyarakat, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), swasta maupun internasional. Di dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Jawa Timur tahun 2014-2019 disebutkan bahwa kondisi wilayah provinsi Jawa Timur yang terdiri dari beberapa pegunungan yang masih aktif, dan dilalui sungai-sungai besar, sehingga wilayah ini berpotensi mengalami berbagai jenis bencana, seperti Gunung meletus, banjir lahar, banjir bandang dan tanah longsor. Salah satu daerah yang memiliki potensi bencana yang cukup tinggi adalah di Kabupaten Malang.

Berikut ini adalah jumlah kejadian bencana di Kabupaten Malang dalam kurun waktu tahun 2013-2015 yang digambarkan melalui grafik di bawah ini :



**Gambar 1. Data Bencana Kabupaten Malang**

*Sumber : Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Malang 2013-2015.*

Diketahui bahwa di dalam menjalankan fungsi pemerintah daerah untuk menangani masalah kebencanaan, Pemerintah Kabupaten Malang membentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) melalui Peraturan Daerah Nomor 4 tahun 2011. Badan Penanggulangan Bencana Daerah dalam hal menjalankan peran sebagai koordinator penanggulangan bencana selalu berupaya menegaskan bahwa manajemen penanggulangan bencana bukanlah suatu kegiatan yang bersifat mendadak hanya untuk “tanggap darurat”, akan tetapi juga meliputi berbagai aspek baik sebelum (pra bencana), maupun pada saat bencana dan setelah bencana (pasca bencana) itu sendiri. Atas keberadaan peraturan daerah tersebut, manajemen bencana menjadi tindakan kolektif yang mencakup semua aspek manajemen yang merujuk pada manajemen resiko dan konsekuensi bencana. Rujukan di samping meliputi rencana, struktur, serta pengaturan yang dibuat dengan melibatkan usaha dari pemerintah, sukarelawan, dan pihak-pihak

swasta dengan cara yang terkoordinasi dan komprehensif untuk merespon seluruh kebutuhan darurat.

Pernyataan tersebut dapat diartikan, bahwa manajemen bencana terdiri dari tindakan perencanaan, pengorganisasian dan mobilisasi sumber daya yang diperlukan dalam menangani fase bencana sebagai peristiwa alam yang unik. Bencana alam yang terjadi dalam tahun terakhir mengubah kepedulian pemerintah untuk tetap lebih fokus pada dampak dan pengelolaan bencana secara efektif. Jika hanya pemerintah saja yang melaksanakan tugas penanggulangan bencana, maka penanggulangan bencana tidak dapat terlaksana secara maksimal dikarenakan pemerintah kurang memberdayakan masyarakat dalam menanggulangi bencana seperti keterlibatan masyarakat dalam proses penanggulangan bencana sehingga menyebabkan potensi sumber daya lokal yang kurang diperhatikan sebelum, selama dan sesudah bencana terjadi. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Nasional dikembangkan secara komprehensif dan terpadu dalam suatu forum, yang melibatkan unsur pemerintah, non pemerintah, masyarakat dan masyarakat bisnis di bawah koordinasi Badan Penanggulangan Bencana Nasional (BNPB). Peraturan di atas diasumsikan, bahwa pemerintah memberikan peran yang lebih besar kepada masyarakat guna mendorong dan mengundang partisipasi yang lebih aktif terutama dalam penyampaian ide perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi manajemen bencana seperti program kesiapan, kesiapsiagaan, darurat respons dan pemulihan.

Peran masyarakat dan keikutsertaan masyarakat dalam penanggulangan bencana maka masyarakat merupakan aktor utama yang mengembangkan dan menerapkan kebijakan penting yang paling sesuai bagi mereka dalam hal penanggulangan bencana. Keberadaan partisipasi masyarakat, mewujudkan masyarakat mengerti bagaimana menanggulangi bencana secara dini, bersikap siap siaga saat kondisi tanggap darurat, dan mampu untuk melakukan pemulihan pasca bencana sesuai dengan sumberdaya lokal yang ada. Posisi dari pemerintah ada pada peran menanggulangi bencana dengan cara membangun masyarakat tangguh bencana. Berdasarkan Peraturan Kepala BNPB Nomor 1 tahun 2012 menyebutkan bahwa pengurangan risiko bencana berbasis masyarakat adalah segala bentuk upaya untuk mengurangi ancaman bencana dan kerentanan masyarakat, dan meningkatkan kapasitas kesiapsiagaan, yang direncanakan dan dilaksanakan oleh masyarakat sebagai pelaku utama.

Peran pemerintah dalam membangun masyarakat yang tangguh bencana adalah melalui kebijakan pengembangan desa/kelurahan tangguh bencana berdasarkan Peraturan Kepala BNPB Nomor 1 tahun 2012 tentang Desa/Kelurahan Tangguh Bencana adalah :

“Desa/Kelurahan Tangguh Bencana adalah Desa/Kelurahan yang memiliki kemampuan mandiri untuk beradaptasi dan menghadapi ancaman bencana, serta memulihkan diri dengan segera dari dampak bencana yang merugikan, jika terkena bencana. Dengan demikian sebuah Desa/Kelurahan Tangguh Bencana adalah sebuah desa atau kelurahan yang memiliki kemampuan untuk mengenali ancaman di wilayahnya dan mampu mengorganisir sumber daya masyarakat untuk mengurangi kerentanan dan sekaligus meningkatkan kapasitas demi mengurangi risiko bencana. Kemampuan ini diwujudkan dalam perencanaan pembangunan yang mengandung upaya-upaya pencegahan, kesiapsiagaan, pengurangan risiko bencana dan peningkatan kapasitas untuk pemulihan pasca keadaan darurat”.

Aturan di atas turun ke daerah, yaitu kepada Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Malang yang memiliki tugas untuk mengoptimalkan peran dalam melaksanakan koordinasi penanggulangan bencana serta mendorong upaya keterlibatan masyarakat dalam meningkatkan kesiapsiagaan dalam menghadapi bencana serta membangun kesadaran masyarakat dalam upaya pengurangan risiko bencana dalam berbagai aspek. Seperti yang telah diamanatkan oleh peraturan tersebut, pemerintah daerah melalui BNPB ditugaskan mempersiapkan masyarakat untuk menghadapi bencana jauh lebih baik dengan pengetahuan menghadapi bencana yang juga mempunyai dampak signifikan terhadap penanganan bencana dengan pelatihan masyarakat menghadapi bencana.

Pelibatan masyarakat dalam penanggulangan bencana merupakan agenda yang harus dilakukan. Sejalan dengan itu, akuntabilitas pemerintah dalam penanganan pengungsi erupsi Gunung Kelud mendapati sebuah fenomena korban jiwa maupun harta bencana erupsi Gunung Kelud relatif kecil, dan masyarakat sangat cekatan, bergotong-royong menghadapi bencana tersebut. Hal ini merupakan hasil yang diperoleh dari proses pelatihan, pemberdayaan oleh pemerintah (BPBD) maupun LSM (Lingkar Gunung Kelud). Lebih jauh dijelaskan bahwa perlu kiranya BPBD, LSM maupun badan usaha bersinergi untuk menguatkan atau menjadikan masyarakat tangguh terhadap bencana. Peran BPBD Kabupaten Malang dalam mengembangkan desa tangguh bencana memberikan dampak signifikan terhadap kesiapsiagaan masyarakat dalam menghadapi bencana. Sehingga ujung akhir pengaruh tersebut ada pada

minimalisasi korban, baik korban jiwa maupun harta sekaligus keterlibatan masyarakat dalam bekerjasama menangani pengungsi dan pasca bencananya.

Fenomena atau peristiwa di daerah di atas memberikan penekanan pentingnya mempersiapkan masyarakat dalam menghadapi bencana. Hal senada dengan keadaan masyarakat yang ditemukan di beberapa tempat rawan bencana lain, bahwa fokus ada pada masyarakat yang perlu diberdayakan, dimandirikan, ditingkatkan kapasitasnya dalam pengelolaan bencana, dari pra bencana, saat bencana dan pasca bencana. Sehingga dengan itu, peran pemerintah akan terdukung disamping masyarakat itu sendiri siap siaga dengan resiko bencana yang dihadapi dari lingkungan sekitarnya yang memang berpotensi menimbulkan bencana.

Bergayung sambut dengan fenomena di atas, pendekatan pemberdayaan masyarakat menjadi salah satu wujud pembangunan alternatif yang menghendaki agar masyarakat mampu mandiri dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. *Empowerment* (pemberdayaan) yang bermakna *power* diartikan sebagai kekuasaan atau kekuatan. Pemberdayaan juga dimungkinkan bermakna pemberian kuasa untuk mempengaruhi atau mengontrol. Karena manusia dalam konsep individu dan kelompok berhak untuk ikut berpartisipasi terhadap keputusan-keputusan sosial yang menyangkut komunitasnya. Lain sisi dinyatakan, pemberdayaan adalah peningkatan kemandirian rakyat berdasarkan kapasitas dan kekuatan internal rakyat atas pandangan sumberdaya manusia baik material maupun non material melalui redistribusi modal.

Salah satu pola pendekatan pemberdayaan masyarakat yang paling efektif dalam rangka peningkatan partisipasi masyarakat adalah peningkatan kapasitas masyarakat (*capacity building*). Kapasitas acapkali dipersepsikan sebagai kemampuan, keterampilan, pemahaman, sikap, nilai-nilai, hubungan, perilaku, motivasi, sumber daya, dan kondisi-kondisi yang memungkinkan setiap individu, organisasi, jaringan kerja/sektor, dan sistem yang lebih luas untuk melaksanakan fungsi-fungsi mereka dan mencapai tujuan pembangunan yang telah ditetapkan dari waktu ke waktu. Sudut pandang lain berpendapat, bahwa *capacity building* adalah pembelajaran, aliran kebutuhan untuk mengalami suatu hal, mengurangi ketidaktahuan dan ketidakpastian dalam hidup, dan mengembangkan kemampuan yang dibutuhkan untuk beradaptasi menghadapi perubahan. Kemampuan atau kapasitas pula mempunyai karakteristik yang mencerminkan pola-pola pendekatan kapasitas masyarakat dalam hal proses yang berkelanjutan, esensi internal, dibangun dari potensi yang telah ada, nilai intrinsik, pengurusan perubahan, dan integrasi dan holistik.

Oleh karena itu, sehubungan dengan pernyataan di atas, dalam pelaksanaan pengembangan desa tangguh bencana oleh BPBD merupakan bagian penting dari proses pelaksanaan yang dilakukan dalam mewujudkan peran dan kehadiran Negara (dalam hal ini adalah pemerintah). Kemampuan pelaksanaan yang menyangkut memecahkan masalah, keefektifan tindakan dapat diukur dari kemampuan menghadapi masalah kebencanaan sebelum bencana tersebut terjadi dan seberapa besar kemampuan dalam mengatasi persoalan setelah bencana terjadi; atau di dalam pencapaian tujuan pelaksanaan suatu tindakan dapat dilihat

dari tercapainya suatu tujuan dalam hal ini dapat dilihat dari hasil yang dapat dilihat secara nyata. Karena, pada umumnya masyarakat sulit dipisahkan dengan lingkungannya. Masyarakat sudah tinggal berabad-abad bersama dan sudah menjadi satu kesatuan, kendatipun daerah tersebut berbahaya. Banyak kota-kota besar seperti San Francisco di Amerika Serikat ataupun kota Kobe di Jepang berada pada daerah patahan yang sering dilanda gempa bumi. Tetapi penduduknya masih tetap bertahan tinggal di kota itu, bahkan pembangunannya terus berlangsung. Kondisi yang demikian ini dapat disebut dengan ketangguhan atau *resilience*.

Hampir setiap negara atau masyarakat berupaya untuk membangun ketangguhannya menghadapi bencana yang ada di sekitarnya. Demikian pula bangsa Indonesia yang berada di daerah yang sangat rawan bencana, juga melakukan hal yang sama. Berbicara tentang ketangguhan bangsa atau masyarakat dalam menghadapi bencana, maka kita tidak bisa terlepas dari kemampuan yang kita miliki. Kemampuan kita dalam mengurangi bahaya atau ancaman, kemampuan kita dalam mengurangi kerentanan dan kemampuan kita untuk meningkatkan kapasitas. Untuk menuju masyarakat yang tangguh menghadapi bencana di atas, maka baik pemerintah maupun masyarakat dihimbau meningkatkan kemampuan dalam 4 (empat) hal, yaitu kemampuan mengantisipasi setiap ancaman atau bahaya, melawan ancaman bencana, beradaptasi pada bencana dan dampak, dan kemampuan pulih kembali.

Di Kabupaten Malang terdapat sebuah desa yang masyarakatnya sudah memiliki tingkat kepedulian terhadap bencana yang cukup tinggi, yaitu Desa

Pandansari Kecamatan Ngantang Kabupaten Malang. Desa Pandansari merupakan salah satu desa yang berada di Kabupaten Malang yang terkena dampak erupsi Gunung Kelud pada tahun 2014 silam, akan tetapi dikarenakan masyarakat di Desa Pandansari telah memiliki kesadaran bahwa di wilayahnya memiliki salah satu tingkat kerawanan bencana yaitu dampak dari erupsi Gunung Kelud, maka para warga sekitar mampu menyelamatkan diri sesuai dengan prosedur dari BPBD Kabupaten Malang. Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul: “**Analisis Pelaksanaan Pengembangan Desa Tangguh Bencana (Studi Tentang Peran BPBD Kabupaten Malang Dalam Pengembangan Desa Tangguh Bencana Erupsi Gunung Kelud Di Desa Pandansari Kecamatan Ngantang)**”.

## **B. Identifikasi Masalah**

Dari beberapa kali mengikuti FGD dengan BPBD Kabupaten Malang dalam penanganan erupsi Gunung Kelud sekaligus dalam meningkatkan kapasitas masyarakat terdampak erupsi Gunung Kelud dan dalam mendukung program Desa Tangguh Bencana, terkesan belum berlangsung dengan baik dan efektivitas programnya belum berjalan maksimal. Hal tersebut dipengaruhi oleh beberapa faktor, diantaranya adalah: a) program belum berjalan maksimal sebagaimana yang direncanakan, b) kurang didukung dengan sarana prasarana yang diperlukan, c) kolaborasi antar *stakeholder* belum sinergi sehingga terkesan lemahnya koordinasi pemangku kepentingan, dan d) potensi masyarakat belum termanfaatkan secara maksimal.

### **C. Batasan Masalah**

Dari luasnya permasalahan yang berkembang di lapangan tentang peran BPBD Kabupaten Malang dalam mewujudkan Desa Pandansari Kecamatan Ngantang sebagai desa tangguh bencana pasca erupsi Gunung Kelud maka penelitian ini membatasi permasalahan pada Pelaksanaan program desa tangguh bencana di Desa Pandansari Kecamatan Ngantang, khususnya yang berhubungan dengan pengembangan desa tangguh bencana dengan berbasis pada peningkatan kapasitas masyarakat (*capacity building*).

### **D. Rumusan Masalah**

Berdasarkan judul penelitian dan uraian latar belakang di atas maka rumusan masalah penelitian adalah:

1. Bagaimanakah pelaksanaan program yang dilakukan oleh BPBD Kabupaten Malang dalam peningkatan kapasitas masyarakat desa Pandansari Kecamatan Ngantang terdampak erupsi Gunung Kelud?
2. Bagaimanakah hasil pengembangan desa tangguh bencana yang dilakukan oleh BPBD Kabupaten Malang pada desa Pandansari Kecamatan Ngantang terdampak erupsi Gunung Kelud?
3. Sejauh manakah hubungan keberhasilan program peningkatan kapasitas masyarakat terhadap pengembangan desa tangguh bencana yang dilakukan oleh BPBD Kabupaten Malang pada desa Pandansari Kecamatan Ngantang terdampak erupsi Gunung Kelud?

### **E. Tujuan dan Sasaran Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Menganalisis Pelaksanaan Pengembangan Desa Tangguh Bencana.
2. Mengidentifikasi karakteristik masyarakat desa Pandansari Kecamatan Ngantang pasca erupsi Gunung Kelud.
3. Mengidentifikasi program yang dilakukan oleh BPBD Kabupaten Malang dalam peningkatan kapasitas masyarakat desa Pandansari Kecamatan Ngantang terdampak erupsi Gunung Kelud.
4. Mengidentifikasi hasil pengembangan desa tangguh bencana yang dilakukan oleh BPBD Kabupaten Malang pada desa Pandansari Kecamatan Ngantang terdampak erupsi Gunung Kelud.
5. Mengidentifikasi dan menganalisis hubungan keberhasilan program peningkatan kapasitas masyarakat terhadap pengembangan desa tangguh bencana yang dilakukan oleh BPBD Kabupaten Malang pada desa Pandansari Kecamatan Ngantang terdampak erupsi Gunung Kelud.