

## **I. PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Tujuan negara sebagaimana dimuat dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 antara lain adalah “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum”. Negara Republik Indonesia dilihat dari letak geografisnya rawan dengan bencana, maka tugas dari negara untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari segala bentuk bencana.

Pemerintah telah beberapa kali mengeluarkan kebijakan baik di tingkat pusat, di tingkat provinsi, maupun ditingkat kabupaten. Kebijakan tersebut antara lain adalah Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2008, tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, dan Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 11 Tahun 2008, tentang Pedoman Rehabilitasi dan Rekonstruksi pasca bencana.

Akan tetapi beberapa kebijakan telah dituangkan dalam bentuk Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Kepala BNPB, Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati, ternyata belum

menjamin pembangunan kembali fasilitas masyarakat yang rusak akibat bencana dapat berjalan lancar. Suatu kebijakan publik akan dikatakan lancar dan mempunyai makna apabila kebijakan itu dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya, dan dapat memenuhi keinginan dari masyarakat.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007, tentang Penanggulangan Bencana, yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana antara lain adalah “melindungi masyarakat dari dampak bencana dan pengalokasian dana penanggulangan bencana dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) yang memadai”. Selanjutnya kebijakan tentang penanggulangan bencana tersebut perlu diimplementasikan sesuai dengan tujuan dirumuskannya kebijakan tersebut.

Kebijakan otonomi daerah sering dipahami terbatasnya keleluasaan untuk memanfaatkan sumberdaya tanpa dibarengi dengan kesadaran untuk mengelolanya secara bertanggung jawab. Pergeseran wewenang dari pusat ke daerah sering kali tidak diiringi dengan pengalihan tanggung jawab pelayanan dan perlindungan kepada masyarakat. Akibatnya pada saat bencana terjadi tanggapan daerah cenderung lambat dan sering kali tergantung pada pemerintah pusat. Keadaan ini menjadi semakin rumit apabila bencana tersebut terjadi pada beberapa tempat dalam satu daerah.

Di lain pihak, pada saat bencana terjadi kurangnya koordinasi antar tataran pemerintah masih masih sering terhambat dalam melaksanakan tanggapan yang cepat, optimal dan efektif.

Penanggulangan bencana secara terencana, terkoordinasi dan terpadu yang dilakukan oleh pemerintah, swasta, atau masyarakat yaitu dengan cara penetapan kebijakan pembangunan yang beresiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi. Salah satu upaya penanggulangan bencana adalah kebijakan pemerintah merehabilitasi kerusakan pasca bencana berupa korban jiwa, luka-luka, pengungsian, lingkungan, ekosistem, harta benda, penghidupan, gangguan pada stabilitas sosial, ekonomi, politik, hasil pembangunan, dan infrastruktur.

Pemerintah Daerah sampai dengan sekarang belum maksimal dalam mengimplementasikan kebijakan yang telah ditetapkan baik oleh Pemerintah Pusat maupun oleh Pemerintah Daerah sendiri. Berbagai kebijakan maupun program yang diimplementasikan ternyata masih jauh dari harapan, masih banyak kebijakan dan program yang masih menemui kesulitan dalam pelaksanaannya.

Belum maksimalnya pemerintah dalam mengimplementasikan kebijakan adalah salah satu bentuk kerugian negara dalam bentuk tenaga, biaya, dan material yang harus dipertanggung jawabkan kepada masyarakat. Pada dasarnya biaya yang timbul untuk

melaksanakan program pemerintah adalah bersumber dari masyarakat. Dana yang sedemikian besar akan menjadi sia-sia manakala implementasinya tidak dikerjakan dengan baik. Oleh karena itu maka pemerintah seharusnya dalam merumuskan kebijakan dan mengimplementasikan kebijakan harus memperhatikan kepentingan masyarakat, termasuk dalam kepentingan masyarakat yang terkena dampak kerusakan bencana.

Untuk mengimplementasikan kebijakan pemerintah dengan baik dan benar, perlu pegawai sebagai implementor yang memadai pula. Sumberdaya aparatur yang merupakan perencana, pelaksana, dan pengawas mempunyai peran yang penting dalam pelaksanaan berbagai program. Oleh karena itu, maka dalam melaksanakan program penanggulangan bencana diperlukan pegawai yang mempunyai pengalaman yang memadai, kecerdasan, kesabaran, kemauan, serta jiwa sosial yang tinggi.

Penempatan pegawai yang kurang sesuai dengan latar belakang pendidikan dan pengalaman dapat menimbulkan pegawai menjadi kurang semangat untuk melakukan pekerjaannya. Kurangnya semangat kerja pegawai, kurangnya peralatan kerja pegawai dapat menghambat implementasi kebijakan pemerintah dalam penanggulangan bencana. Penanggulangan bencana harus sungguh-sungguh, karena selain jiwa sosial dan pengorbanan juga menyelamatkan jiwa manusia.

Menjadikan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) sebagai tempat penampungan pegawai-pegawai malas menjadikan permasalahan yang fatal bagi satuan kerja pemerintah daerah terutama dalam penanggulangan bencana. Berdasarkan tugas yang berat, dengan resiko yang tinggi, maka pegawai dituntut untuk meningkatkan kecerdasan, pengetahuan, jiwa sosial dan kesabaran.

Implementasi kebijakan pemerintah dalam menanggulangi kerusakan pasca bencana merupakan harapan masyarakat Kabupaten Tanggamus. Karena wilayah Kabupaten Tanggamus adalah salah satu wilayah di Propinsi Lampung yang paling berpotensi terjadi bencana. Hal ini terjadi karena Kabupaten Tanggamus terdapat Gunung Tanggamus yang aktif. Robert J. Kodoatie dan Roestam Sjarief (2006;1) menyatakan bahwa “di Teluk Semaka terdapat pertemuan Lempeng Indo-Australia yang selalu bergerak dan sering mengakibatkan gempa bumi yang besar”. Oleh karena itu, Kabupaten Tanggamus merupakan lumbung terjadinya bencana di Provinsi Lampung.

Curah hujan yang tinggi sulit untuk diprediksi, membuat volume air meningkat tidak tertampung lagi oleh sungai yang ada sehingga meluap ke areal pertanian masyarakat bahkan sampai menggenangi pemukiman penduduk. Akibat dari meningkatnya volume air ini membuat talut penahan air menjadi jebol, jembatan hanyut terbawa arus sungai, terjadi pembelokan arah air dan sidemintasi pada

sungai. Meluapnya air sungai akibat tidak tertampungnya air oleh sungai ini dinamakan banjir.

Banjir bandang yang sering terjadi di Kabupaten Tanggamus, selain merusak lahan pertanian masyarakat, merusak rumah penduduk juga menimbulkan korban jiwa dari penduduk. Berdasarkan pengalaman masyarakat Kabupaten Tanggamus selama ini, kejadian banjir adalah bahaya yang menakutkan diantara bahaya-bahaya lainnya seperti kekeringan, kebakaran hutan dan kebakaran rumah penduduk.

Tingginya curah hujan dapat juga mengakibatkan terjadinya longsor pada daerah-daerah perbukitan dan tebing-tebing yang curam. Longsor dapat menutupi jalan atau jalan menjadi amblas sehingga arus lalu lintas kendaraan menjadi terganggu. Terganggunya arus lalu lintas mengakibatkan terganggunya arus komunikasi dan arus transportasi sumber perekonomian masyarakat seperti hasil bumi dan lain-lain.

Data pada Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Tanggamus 2013, menunjukkan bahwa, adanya beberapa pekon antara lain: Pekon Kanyangan, Pekon Negara Batin, Pekon Belu dan Pekon Banjar Masin Kecamatan Kota Agung Barat Kabupaten Tanggamus masih terancam banjir bila musim penghujan. Terhambatnya arus lalu lintas hasil pertanian karena beberapa jembatan putus yaitu jembatan Pekon Kiluan Negeri Kecamatan

Kelumbayan, jembatan Pekon Batu Tegi Kecamatan Air Nainingan, jembatan Siger Gening Kecamatan Air Nainingan, terbawa arus sungai pada saat banjir akhir tahun 2012 yang lalu, sehingga menjadi keluhan masyarakat.

Berikut ini data kerusakan dan kerugian di wilayah Kabupaten Tanggamus yang diakibatkan oleh bencana alam banjir yang belum ditanggulangi oleh pemerintah. Bila kerusakan ini tidak ditanggulangi akan membahayakan rumah penduduk, sawah masyarakat menjadi kesulitan air, kehidupan masyarakat menjadi terganggu. Adapun data kerusakan dan kerugian akibat bencana tersebut dapat dilihat pada tabel I di bawah ini :

Tabel I. Data kerusakan akibat bencana sampai dengan bulan Juni 2013.

No	TANGGAL KEJADIAN	Lokasi	KERUSAKAN	Keterangan
1	2	3	4	5
1.	30-04-2013	Pekon Padang Ratu Kec. Wonosobo	Jebolnya Tanggul way belu 400 m	Belum ditanggulangi
2.	22-05-2013	Desa kanyangan Kec. Kota Agung Barat.	Tanggul Longsor/tergerus	Belum ditanggulangi
3.	01-01-2013	Pekon Bandar Kejadian Kec. Wonosobo	Tanggul penahan air jebol	Belum ditanggulangi
4.	25-01-2013	Desa Way kerap Kec. Smaka	1 unit jembatan hanyut.	Belum ditanggulangi
5.	29-09-2009	Pekon Sinar Sekampung, Kec. Air Nainingan.	1 unit jembatan 3 x 8 m hanyat	Belum ditanggulangi
6.	22-01-2013	Pekon Air Nainingan Kec. Air Nainingan	1 unit jembatan 3 x 12 m hanyat	Belum ditanggulangi
7.	15-01-2013	Pekon Kiluan Negeri Kec. Kelumbayan	1 unit jembatan 3 x 8 m hanyat	Belum ditanggulangi
8.	17-01-2013	Pekon Batu Tegi kec. Air Nainingan	Tanggul jebol 300 m	Belum ditanggulangi

Sumber : Data BPBD Kabupaten Tanggamus 2013

Berdasarkan data pada tabel I, terlihat bahwa Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Tanggamus belum maksimal melaksanakan tugas dan fungsinya dalam melaksanakan penanggulangan pasca bencana. Hal ini dilihat dari jumlah titik kerusakan akibat bencana, banyak yang belum ditanggulangi. Sedangkan masyarakat menginginkan agar pemerintah dapat memberikan rasa aman, nyaman, bebas melakukan aktivitas sehari-hari, dapat menjalankan ibadah keagamaan sesuai dengan keyakinannya masing-masing, mendapatkan pelayanan yang baik dari pemerintah, termasuk di dalamnya bila terjadi bencana masyarakat mendapatkan perlindungan dan pertolongan dari Pemerintah.

Pembangunan kembali infrastruktur yang ada pada masyarakat merupakan kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pemerintah, karena infrastruktur merupakan kebutuhan yang sangat vital dalam kehidupan ekonomi masyarakat. Infrastruktur yang rusak akibat bencana banjir sampai saat ini ada yang belum diperbaiki, dapat mengganggu perekonomian masyarakat, dan siapa yang bertanggung jawab terhadap pembangunan itu, tidak ada lain kecuali pemerintah yang harus melindungi masyarakatnya sendiri.

Kejadian bencana baik yang diakibatkan oleh alam maupun non alam, tidak dapat dihindari. Manusia hanya dapat mengurangi



resiko bencana dan menanggulangi kerusakan dan kerugian akibat bencana itu sendiri. Upaya penanggulangan bencana dilakukan dengan mengerahkan semua sumber daya untuk mengembalikan keadaan seperti sebelum kejadian bencana.

Pemerintah dan masyarakat harus berupaya untuk mengantisipasi terutama resiko yang akan timbul karena bencana ini terjadi hampir setiap tahun. Berdasarkan data bencana yang terjadi dapat dilihat bahwa, “banjir adalah bencana yang paling sering terjadi (34 %), diikuti oleh longsor (16 %), yang diperkirakan akan menimbulkan resiko bencana” (Bappenas dan Basarnas 2006). Pemerintah melalui lembaga penanggulangan bencana berusaha untuk mengantisipasi sebelum bencana itu terjadi, membantu menyelamatkan manusia saat bencana itu terjadi, dan berusaha untuk memulihkan perekonomian penduduk dan memperbaiki prasarana dan sarana yang rusak agar masyarakat dapat beraktifitas kembali sebagaimana biasa setelah bencana terjadi.

Salah satu perlindungan dan pertolongan yang mestinya dilakukan pemerintah adalah dengan cara membangun kembali fasilitas masyarakat yang rusak akibat bencana yang tidak mungkin dapat dilakukan oleh masyarakat itu sendiri tanpa adanya bantuan dari Pemerintah. Fasilitas tersebut antara lain jembatan penghubung antar desa, tanggul yang jebol, longsor yang menutupi jalan atau

menimpa perkampungan penduduk, kebakaran hutan, kekeringan lahan sawah dan sebagainya.

Kerusakan tersebut bila dibiarkan akan semakin besar kerusakannya dan untuk memperbaikinya akan memerlukan biaya yang lebih besar lagi, dan pada akhirnya pemerintah daerah tidak sanggup untuk memperbaikinya. Tanggul yang telah rusak yang berada di dekat pemukiman penduduk, bila tidak diperbaiki maka keselamatan penduduk yang berdomisili di sekitar tanggul tersebut akan terancam. Kejadian bencana banjir ini ada yang telah berulang-ulang, seharusnya kerusakannya belum begitu parah, akan tetapi dibiarkan beberapa tahun yang setiap tahunnya terjadi musim hujan, akhirnya rusaknya lebih besar lagi.

Terhadap permasalahan-permasalahan sebagaimana dikemukakan di atas, karena permasalahan penanggulangan bencana ini masih sangat luas untuk diteliti dan di amati meliputi pra bencana, mitigasi bencana, logistik, tanggap darurat, rehabilitasi dan rekonstruksi kerusakan pasca bencana. Akan tetapi yang paling menjadi perhatian bagi peneliti untuk diungkapkan adalah mengapa kerusakan-kerusakan yang diakibatkan oleh bencana terutama bencana banjir sampai saat ini belum ada penanganan secara sungguh-sungguh terutama oleh Pemerintah Kabupaten Tanggamus. Apa yang menjadi penyebab permasalahan sehingga kerusakan-kerusakan akibat bencana belum ditanggulangi.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian di atas maka penulis merumuskan masalahnya sebagai berikut :

1. Bagaimana Proses Implementasi Kebijakan Pemerintah dalam menanggulangi kerusakan pasca bencana banjir di Kabupaten Tanggamus.
2. Hambatan-hambatan apa saja yang membuat implementasi kebijakan Pemerintah Kabupaten Tanggamus tidak berjalan dengan baik.

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui proses implementasi kebijakan pemerintah dalam menanggulangi kerusakan pasca bencana banjir dilaksanakan dalam rangka melindungi masyarakat dari bencana di Daerah Pemerintah Kabupaten Tanggamus.
2. Untuk mengetahui hambatan-hambatan apa saja yang mengakibatkan implementasi kebijakan pemerintah dalam menanggulangi kerusakan akibat bencana di Kabupaten Tanggamus belum maksimal.

## **1.4 Kegunaan Penelitian**

Kegunaan dari penelitian ini adalah :

- a. Secara Akademis, diharapkan hasil penelitian ini dapat berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan dibidang ilmu pemerintahan, khususnya yang berhubungan dengan kejadian bencana.
- b. Secara Praktis, diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi dalam bentuk sumbangan pemikiran serta konseptual khususnya bagi Pemerintah Kabupaten Tanggamus agar mampu memaksimalkan kekuatan dan peluang yang dimiliki melalui implementasi kebijakan penanggulangan pasca bencana banjir.