

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG**

Indonesia, dengan letak geografisnya yang unik, berada di pertemuan lempeng tektonik dan beriklim tropis, menjadikannya wilayah yang rentan terhadap berbagai bencana alam maupun non-alam. Bencana dapat didefinisikan sebagai suatu peristiwa atau serangkaian peristiwa yang dapat mengancam dan mengganggu kehidupan masyarakat. Faktor penyebabnya dapat berasal dari alam, seperti pergerakan lempeng tektonik, perubahan iklim, dan fenomena alam lainnya. Faktor non-alam, seperti kegagalan teknologi, epidemi, dan wabah penyakit, juga dapat memicu terjadinya bencana. Dampak negatif yang ditimbulkan oleh bencana sangatlah beragam, mulai dari korban jiwa manusia, kerugian harta benda, kerusakan lingkungan, hingga dampak psikologis (Arimastuti, 2011).

Wilayah Indonesia dihadapkan pada 14 potensi bencana, termasuk pandemi Covid-19 yang telah melanda sejak Maret 2020 (Idris et al., 2021). Saat ini, negara di seluruh dunia tengah diterpa dengan Kejadian Luar Biasa (KLB) yang disebabkan oleh virus SARS-Cov-2 atau Covid-19. Wuhan atau ibu kota provinsi Hubei, Tiongkok adalah kota pertama yang teridentifikasi Covid-19. Pada 12 Maret 2020, World Health Organization (WHO) secara resmi menyatakan bahwa penyebaran Covid-19 telah mencapai status pandemi global (Oktariani & Wuryanta, 2020). SARS-CoV-2 masih menjadi bagian dari Coronavirus yang biasa menyerang pada hewan. Pada saat Coronavirus masuk ke dalam imunitas manusia, maka dapat mengakibatkan infeksi pada saluran pernafasan yang dapat berdampak pada penyakit flu, MERS (*Middle East Respiratory Syndrome*), dan juga SARS (*Severe Acute Respiratory Syndrome*) (Setiawan, 2020).

Covid-19 menyebar dengan sangat cepat. Hingga 9 Juli 2020, WHO melaporkan bahwa terdapat 11.882.226 kasus yang telah terkonfirmasi dan 545.481 kematian di berbagai negara, dengan *Case Fatality Rate* (CFR) sebesar 4,6%. Sementara di Indonesia, kasus pertama dilaporkan pada 2 Maret 2020. Berdasarkan data yang dirilis oleh Kementerian Kesehatan Republik Indonesia pada tanggal 9 Juli 2020, tercatat 70.736 kasus terkonfirmasi Covid-19 di Indonesia. Dari jumlah tersebut, 3.417 orang meninggal dunia, sehingga CFR mencapai 4,8%. Di Yogyakarta, data dari Dinas Kesehatan dan rumah sakit rujukan Covid-19 menunjukkan bahwa terdapat 93 orang yang meninggal akibat Covid-19, 3.147 orang telah sembuh, dan terdapat 3.835 kasus terkonfirmasi Covid-19 (Utami et al., 2021).

Peningkatan kasus positif yang terjadi dari hari ke hari menyebabkan kerugian terhadap berbagai sektor di Indonesia. Salah satunya adalah sektor ekonomi Indonesia. Pada tanggal 2 Maret 2020, nilai tukar 1 USD terhadap rupiah adalah sebesar Rp. 14,265.00, sedangkan pada tanggal 9 April 2020 nilai tukar 1 USD terhadap rupiah adalah Rp. 15,880.00. Sehingga rupiah melemah sebesar 1,615 poin atau melemah sebesar 11.32% dalam 39 hari (Sihalolo, 2020)

Pada tanggal 6 April 2020, Menteri Keuangan Republik Indonesia, Sri Mulyani bahkan menyatakan bahwa krisis yang diakibatkan virus corona ini jauh lebih kompleks dibanding krisis 1997-1998 dan 2008-2009. Hal ini terjadi karena penyebab dari resesi yang belum dapat ditahan. Beberapa dampak ekonomi dari covid-19 terhadap ekonomi Indonesia di paparkan dalam Konferensi Pers 1 April Kementerian Keuangan, seperti :

1. Ancaman gangguan kesehatan dan ancaman jiwa karena resiko peningkatan kasus hingga puluhan ribu jiwa
2. Ancaman kehilangan pendapatan, terutama bagi masyarakat yang tidak mampu dan keluarga yang bekerja di sektor informal

3. Kredit macet pada UMKM, karena UMKM tidak mampu menjalankan usahanya secara normal
4. Sistem korporasi yang terganggu hingga kondisi perbankan yang dapat mengalami persoalan likuiditas
5. Depresiasi rupiah, volatitas pasar keuangan dan capital flight

Dalam Al-Qur'an, tepatnya pada Surah Al-Hadid ayat 22, Allah berfirman tentang ketetapan dan takdir. Ayat tersebut menyatakan bahwa segala sesuatu yang terjadi di bumi, termasuk bencana, telah tertulis dalam Lauh Mahfuz sebelum diciptakannya makhluk.

اللَّهُ عَلَىٰ لِكِّ ذَا إِنَّ ۗ تَبْرَاهَا أَنْ قَبْلَ مِّنْ كِتَابٍ فِي ۖ إِلَّا أَنْفُسِكُمْ فِي ۖ وَلَا الْأَرْضِ فِي مُصِيبَةٍ مِّنْ أَصَابَ مَا  
يَسِيرٌ

Artinya :

Setiap bencana yang menimpa di Bumi dan menimpa dirimu sendiri, semua telah tertulis dalam Kitab (Lauh Mahfuzh) sebelum kami mewujudkannya. Sungguh yang demikian itu mudah bagi Allah.

Ketidaksiapan dalam menghadapi bencana dapat mengakibatkan kerugian besar. Oleh karena itu, penting untuk memahami manajemen kebencanaan guna merencanakan respons terhadap potensi bencana yang mungkin terjadi. Pengenalan dan pemahaman ini menjadi langkah awal untuk mengurangi risiko bencana dan meningkatkan keamanan manusia (*human security*).

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana merupakan instrumen hukum yang krusial dalam upaya bangsa Indonesia menghadapi berbagai bencana (C. E. Putri & Hamzah, 2021). Di tengah rendahnya pemahaman

masyarakat tentang mitigasi bencana, UU ini menjadi landasan penting dalam membangun kesiapsiagaan dan ketahanan nasional.

Ringkasan mengenai Undang-Undang Penanggulangan Bencana membicarakan beberapa pokok. Pertama, pelaksanaan penanggulangan bencana menjadi tanggung jawab dan kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah, yang harus dijalankan secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh. Kedua, dalam fase tanggap darurat, Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) memegang tanggung jawab penuh atas penyelenggaraannya. Badan-badan tersebut terdiri dari unsur pengarah penanggulangan bencana dan unsur pelaksana penanggulangan bencana. Tugas serta fungsi khusus BNPB dan BPBD melibatkan pengkoordinasian pelaksanaan penanggulangan bencana secara terencana dan terpadu sesuai dengan wewenang yang dimiliki.

Ketiga, pelaksanaan penanggulangan bencana harus dilaksanakan dengan memperhatikan hak-hak masyarakat, yang melibatkan pemberian bantuan pemenuhan kebutuhan dasar, pemberian pendidikan dan keterampilan dalam rangka penanggulangan bencana, perlindungan sosial, serta melibatkan masyarakat dalam pengambilan keputusan. Keempat, kegiatan penanggulangan bencana harus memberikan kesempatan yang luas kepada lembaga usaha dan organisasi internasional untuk berpartisipasi.

Kelima, pelaksanaan penanggulangan bencana dilakukan pada tahap pra bencana, tanggap darurat (saat bencana), dan pasca bencana, karena setiap tahap memiliki ciri khas penanggulangan yang berbeda. Keenam, pada saat tanggap darurat, kegiatan penanggulangan bencana didukung oleh dana APBN dan APBD serta dana siap pakai dengan mekanisme khusus untuk pertanggung jawaban. Ketujuh,

pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat mengawasi semua operasi penanggulangan bencana di setiap tahap kebencanaan untuk memastikan penggunaan dan penanggulangan bencana yang tepat. Kedelapan, mengatur tentang pidana bagi pihak-pihak yang menyebabkan bencana, menghambat kegiatan penanggulangan bencana, dan menyalahgunakan bantuan bencana. Sanksi ini dapat berupa pidana penjara dan/atau denda, dengan menerapkan pidana minimum dan maksimum Sanksi ini bertujuan untuk memberikan efek jera dan memastikan ditaatinya undang-undang ini (Suarda, 2016).

Masyarakat memiliki peran penting dalam proses mitigasi bencana, baik melalui lembaga terkait maupun partisipasi langsung. Secara teoritis, terdapat lima model pengelolaan bencana yang diidentifikasi oleh Meguire & Hagan pada tahun 2007; (Setyowati et al., 2013). Lima model pengelolaan bencana ini bervariasi tergantung pada kondisi dan tingkat kerentanan suatu wilayah.

- a. ***Disaster Management Continuum Model***, merupakan model yang sangat terkenal karena menghadirkan tahapan-tahapan yang terdefinisi dengan jelas, sehingga dapat dijalankan dengan lebih mudah. Rangkaian tahap dalam manajemen bencana dalam model ini melibatkan tanggap darurat, bantuan, rehabilitasi, rekonstruksi, mitigasi, kesiapsiagaan, dan peringatan dini.
- b. ***Pre-During-Post-Disaster Model*** membagi kegiatan seputar bencana menjadi tahap sebelum, selama, dan setelah kejadian bencana. Seringkali, model ini digabungkan bersama *Disaster Management Continuum Model*.
- c. ***Contract-Expand Model*** mengasumsikan bahwa semua tahapan dalam manajemen bencana seharusnya tetap dilaksanakan di daerah yang rentan terhadap bencana. Perbedaannya terletak pada penekanan pada tahap-tahap

tertentu (darurat dan bantuan) saat bencana terjadi, sementara tahap-tahap lain seperti rehabilitasi, rekonstruksi, dan mitigasi kurang ditekankan.

- d. *Crunch and Release Model* menitikberatkan pada usaha mengurangi tingkat kerentanan sebagai strategi dalam menghadapi bencana. Jika masyarakat tidak rentan, maka kemungkinan terjadinya bencana akan lebih kecil meskipun ancaman (*hazard*) masih ada.
- e. *Disaster Risk Reducation Framework* merupakan model manajemen bencana yang fokus pada upaya identifikasi risiko bencana, baik dalam bentuk kerentanan maupun ancaman, serta pengembangan kapasitas untuk mengurangi risiko bencana.

Pemerintah Indonesia telah menunjukkan komitmennya dalam penanggulangan bencana dengan menerbitkan berbagai peraturan dan mendirikan lembaga terkait. Sebelumnya, Keputusan Presiden No. 3 Tahun 2001 tentang Bakornas Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi dibentuk dengan wakil presiden dan sekretaris wakil presiden sebagai sekretaris *ex officio*. Keputusan ini merupakan penyempurnaan dari Keputusan Presiden No. 106 tahun 1990. (Susetyo, 2005).

Kemudian, UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana diterbitkan, menggantikan Bakornas-PB dengan Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB). UU ini menunjukkan langkah maju dalam penanggulangan bencana dengan mendefinisikan secara jelas peran dan tanggung jawab berbagai pihak, serta menyediakan kerangka kerja yang komprehensif untuk penanggulangan bencana di Indonesia.

Seiring meningkatnya kompleksitas dan frekuensi bencana, kebutuhan akan kelembagaan yang lebih kuat dan terstruktur dalam penanggulangan bencana semakin terasa. Hal ini mendorong munculnya berbagai lembaga, baik dari pemerintah pusat,

daerah, maupun swasta yang fokus pada upaya mitigasi bencana. Semangat desentralisasi dan otonomi daerah membuka ruang bagi peran aktif pemerintah daerah dalam penanggulangan bencana. Hal ini diperkuat dengan Pasal 5 Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 yang menyatakan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Sebagai tindak lanjutnya, dibentuklah Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) yang diamanatkan dalam Pasal 18 UU yang sama (Heryati, 2020).

Secara prinsip, partisipasi BPBD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) bersama-sama dengan BPBD di tingkat Kabupaten/Kota bertujuan untuk menyelenggarakan upaya penanggulangan bencana. Upaya ini mencakup tindakan pencegahan, mitigasi, kesiapan tanggap darurat, dan pemulihan yang dilakukan sebelum, saat, dan setelah terjadinya bencana. Kerjasama ini dilakukan secara sinergis dengan masyarakat (Saptadi & Djamal, 2012). Lebih lanjut, Pemerintah Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta telah mengesahkan Peraturan Daerah No. 8 Tahun 2010 mengenai Penanggulangan Bencana, yang diperkuat dengan dukungan Peraturan Daerah No. 10 Tahun 2010 mengenai Organisasi dan Tata Kerja BPBD Daerah Istimewa Yogyakarta (Arditha Sinar Perwira, 2015).

Berdasarkan Perda DIY No. 10 Tahun 2010 serta Peraturan Gubernur No. 55 Tahun 2010, BPBD DIY memiliki tugas utama yang mencakup perumusan kebijakan penyelenggaraan penanggulangan bencana di wilayahnya dengan cepat, akurat, efektif, dan efisien. Selain itu, BPBD DIY bertugas untuk mengoordinasikan dan melaksanakan upaya penanggulangan bencana di wilayahnya secara terencana, terintegrasi, dan menyeluruh, serta bertanggung jawab dalam pengelolaan kegiatan-kegiatan terkait penanggulangan bencana (Poniarsih, 2019). Dalam menjalankan tugasnya, BPBD DIY berkolaborasi dengan berbagai pihak, seperti pemerintah daerah kabupaten/kota di

DIY, lembaga/instansi terkait di tingkat provinsi dan kabupaten/kota, TNI/Polri, organisasi masyarakat sipil, dan masyarakat umum. Kerjasama dan sinergi antar berbagai pihak ini sangat penting untuk memastikan kelancaran dan efektivitas penanggulangan bencana di wilayah DIY.

Dalam penelitiannya, (Rahayu et al., 2022) menjelaskan bahwa BPBD Kota Bengkulu mengadopsi perilaku *coping* selama menangani Covid-19, terutama melalui tindakan rutin dan simplifikasi. Tindakan rutin mencakup melaksanakan protokol kesehatan dan prosedur standar, seperti penyemprotan disinfektan, pembagian masker, dan edukasi kepada masyarakat. Di sisi lain, simplifikasi adalah fokus pada tindakan-tindakan yang dianggap paling efektif dan efisien dalam menangani situasi Covid-19. Meskipun strategi coping telah diadopsi, BPBD Kota Bengkulu masih menghadapi beberapa tantangan dalam menangani Covid-19. Salah satu tantangan utama adalah keterbatasan personel yang memiliki keahlian khusus dalam bidang epidemiologi dan kesehatan.

Menurut (Arif & Lestari, 2021), kegiatan tanggap bencana dapat ditingkatkan melalui pembentukan manajemen komunikasi bencana. Pembentukan manajemen komunikasi bencana yang tepat dianggap mampu melibatkan masyarakat dalam mendukung upaya pemerintah dalam menangani dampak bencana Covid-19. Dengan menyediakan informasi yang akurat, meningkatkan kesadaran, membangun kepercayaan, dan mendorong partisipasi aktif, manajemen komunikasi yang efektif dapat membantu menekan angka penularan dan mempercepat pemulihan dari pandemi.

Perencanaan komunikasi yang matang merupakan aspek krusial dalam penanggulangan bencana, termasuk pandemi Covid-19. Hal ini ditegaskan oleh (Qolbi, 2020) yang menjelaskan bahwa perencanaan komunikasi BPBD di Provinsi Riau dirancang untuk memahami langkah-langkah apa yang telah diambil oleh pemerintah



dalam menangani Covid-19. Pembentukan Tim Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 di Provinsi Riau memiliki tujuan utama untuk meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap kedisiplinan dalam upaya penanggulangan Covid-19. Hal ini menunjukkan bahwa edukasi dan komunikasi publik menjadi fokus utama dalam strategi penanggulangan di wilayah tersebut.

Mengacu pada penjelasan yang telah diuraikan di atas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Kontribusi Badan Penanggulangan Bencana Daerah dalam Program Kebencanaan (Studi Pada Kontribusi Penanggulangan Bencana Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Penanganan Pandemi Covid-19 di kota Yogyakarta)”**

## **B. RUMUSAN MASALAH PENELITIAN**

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, rumusan permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kontribusi Badan Penanggulangan Bencana Daerah dalam program penanggulangan kebencanaan Covid-19?
2. Bagaimana pengalokasian dana dalam program penanggulangan bencana Covid-19 oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah?
3. Bagaimana dampak yang terjadi pasca penanggulangan bencana Covid-19 oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah?

## **C. TUJUAN PENELITIAN**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis kontribusi Badan Penanggulangan Bencana Daerah dalam program penanganan kebencanaan Covid-19.
2. Untuk menganalisis pengalokasian dana oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah kepada masyarakat yang terdampak bencana Covid-19.
3. Untuk menganalisis dampak pasca bencana Covid-19 dari Badan Penanggulangan Bencana Daerah kepada masyarakat.

#### **D. MANFAAT PENELITIAN**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi sebagai berikut:

1. Manfaat Praktis: Menjadi referensi yang berharga bagi mahasiswa ekonomi dan pihak-pihak lain yang tengah melakukan penelitian serupa.

Manfaat Akademis: Diharapkan agar penelitian ini dapat menjadi dasar untuk penelitian lebih lanjut terkait program penanggulangan bencana.

