

## **BAB II**

### **TINJAUAN KONSEPTUAL**

#### **2.1 Bencana**

Haryanto (dalam Ammelia, 2022) menyatakan bahwa bencana alam adalah kerusakan yang timbul pada pola pola kehidupan normal yang berdampak negatif bagi kehidupan manusia, struktur sosial, serta munculnya kebutuhan masyarakat.

Menurut ISDR (dalam Ammelia, 2004), definisi bencana adalah timbulnya konsekuensi yang merusak atau kerugian yang sudah diperkirakan (hilangnya nyawa, cederanya orang-orang, hilangnya harta benda, penghidupan dan aktivitas ekonomi atau rusaknya lingkungan) yang diakibatkan oleh adanya interaksi antara bahaya yang ditimbulkan alam atau diakibatkan manusia serta kondisi yang rentan.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana, terdapat tiga jenis klasifikasi bencana, yaitu:

- a) Bencana Alam, merupakan bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam atau terjadi secara alamiah antara lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor.
- b) Bencana Nonalam, merupakan bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa nonalam yang antara lain berupa gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, dan wabah penyakit atau pandemi.
- c) Bencana Sosial, merupakan bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh manusia yang meliputi konflik sosial antarkelompok atau antarkomunitas masyarakat, dan teror.

Berdasarkan Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana, dijelaskan juga bahwa mitigasi bencana adalah serangkaian upaya untuk mengurangi resiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana.

Mitigasi bencana juga dapat diartikan sebagai serangkaian upaya yang dilakukan untuk mengurangi risiko, dampak buruk atau hal lain yang tidak diinginkan, akibat

dari suatu peristiwa, yang umumnya adalah bencana. Mitigasi dilakukan untuk segala jenis bencana, baik bencana alam maupun bencana non alam seperti bencana yang disebabkan oleh perbuatan manusia. Tujuan mitigasi ialah untuk mengurangi kerugian dari bencana, baik itu korban jiwa atau kerugian harta benda. Untuk mendefinisikan strategi yang tepat dan akurat, perlu dilakukan kajian risiko (*risk assessment*). Kegiatan mitigasi bencana seharusnya merupakan kegiatan yang rutin dan berkelanjutan (*sustainable*). Hal ini berarti bahwa kegiatan mitigasi selayaknya sudah dilakukan dalam periode sebelum kegiatan bencana dan memiliki intensitas yang besar dari yang diperkirakan sebelumnya

## **2.2 Penanggulangan Bencana**

. Berdasarkan UU nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, dijelaskan bahwa penanggulangan bencana merupakan serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, rehabilitasi rekonstruksi.

Usiono (2018: 17) mengatakan bahwa siklus penanggulangan bencana terbagi menjadi tiga, yaitu prabencana, bencana, dan pasca bencana. Adapun untuk kegiatan-kegiatan yang meliputi manajemen bencana yaitu:

- a) Pencegahan, merupakan upaya yang dilakukan untuk mencegah terjadinya bencana, seperti melarang pembakaran hutan, melarang penambangan batu di daerah yang curam, dan melarang buang sampah sembarangan
- b) Mitigasi Bencana, berdasarkan UU nomor 24 tahun 2007, merupakan serangkaian upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana.
- c) Kesiapsiagaan, berdasarkan UU nomor 24 tahun 2007, merupakan serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mengantisipasi bencana melalui pengorganisasian serta melalui langkah yang tepat guna dan berdaya guna.
- d) Peringatan Dini, berdasarkan UU nomor 24 tahun 2007, merupakan serangkaian kegiatan pemberian peringatan sesegera mungkin kepada masyarakat tentang kemungkinan terjadinya bencana pada suatu tempat oleh lembaga yang berwenang.

- e) Tanggap Darurat, adalah upaya yang dilakukan segera pada saat kejadian bencana untuk menanggulangi dampak yang ditimbulkan, terutama berupa penyelamatan korban dan harta benda, evakuasi, dan pengungsian.
- f) Bantuan Darurat, merupakan upaya untuk memberikan bantuan yang berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan dasar berupa sandang, pangan, tempat tinggal sementara, kesehatan, sanitasi, dan air bersih.
- g) Pemulihan, merupakan proses pemulihan darurat kondisi masyarakat yang terkena dampak bencana dengan memfungsikan kembali prasarana dan sarana pada keadaan semula.
- h) Rehabilitasi, merupakan langkah upaya yang dilakukan setelah kejadian bencana untuk memperbaiki tempat tinggal masyarakat, fasilitas umum, dan menghidupkan kembali roda perekonomian.
- i) Rekonstruksi, merupakan program jangka menengah dan jangka panjang guna memperbaiki fisik, sosial, dan ekonomi untuk mengembalikan kehidupan masyarakat pada kondisi yang sama atau lebih baik dari sebelumnya.

### **2.3 Kampung Siaga Bencana**

Berdasarkan Permensos nomor 128 Tahun 2011, menyatakan bahwa Kampung Siaga Bencana (KSB) merupakan wadah penanggulangan bencana berbasis masyarakat yang dijadikan kawasan/tempat untuk program penanggulangan bencana. Kampung Siaga Bencana sendiri dibentuk dengan maksud untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman dan risiko bencana dengan cara menyelenggarakan kegiatan pencegahan dan penanggulangan bencana berbasis masyarakat melalui pemanfaatan sumber daya alam dan manusia yang ada pada lingkungan setempat. Adapun landasan hukum dalam Kampung Siaga Bencana adalah sebagai berikut:

- a) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana
- b) Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial
- c) Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana
- d) Peraturan Menteri Sosial Nomor 128 Tahun 2011 tentang Kampung Siaga Bencana

Lebih lanjut mengenai isi dari Permensos nomor 128 Tahun 2011, Kampung Siaga Bencana dibentuk dengan maksud untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman dan risiko bencana dengan cara menyelenggarakan kegiatan pencegahan dan penanggulangan bencana berbasis masyarakat melalui pemanfaatan sumber daya alam dan manusia yang ada pada lingkungan setempat. Sedangkan untuk tujuannya sendiri, yaitu:

- a) Memberikan pemahaman dan kesadaran masyarakat tentang bahaya dan risiko bencana;
- b) Membentuk jejaring siaga bencana berbasis masyarakat dan memperkuat interaksi sosial anggota masyarakat;
- c) Mengorganisasikan masyarakat terlatih siaga bencana;
- d) Menjamin terlaksananya kesiapsiagaan bencana berbasis masyarakat yang berkesinambungan;
- e) Mengoptimalkan potensi dan sumber daya untuk penanggulangan bencana.

Kemudian dalam pembentukan Kampung Siaga Bencana, diperlukan beberapa aspek penetapan yang menjadi bukti terbentuknya suatu Kampung Siaga Bencana, antara lain:

a) Gardu Sosial

Gardu Sosial adalah bangunan permanen sebagai sekretariat KSB yang dilengkapi dengan papan nama berukuran minimal 1x1 meter yang bertuliskan identitas Gardu Sosial Kampung Siaga Bencana setempat dan Logo Kementerian Sosial serta Pemerintah Daerah.

b) Lumbung Sosial

Lumbung Sosial adalah bangunan permanen sebagai tempat penyimpanan dan persediaan barang-barang kesiapsiagaan penanggulangan bencana yang dilengkapi dengan papan nama berukuran minimal 1x1 meter yang bertuliskan Lumbung Sosial Penanggulangan Bencana disertai dengan Logo Kementerian Sosial dan Pemerintah Daerah.

### **2.3.1 Syarat-syarat Pembentukan Kampung Siaga Bencana**

Berdasarkan Permensos nomor 128 Tahun 2011, dalam pembentukan Kampung Siaga Bencana, diperlukan beberapa syarat yang harus dipenuhi dalam pembentukannya, yaitu:

- a) Daerah yang akan dibentuk sebagai KSB harus memiliki kerawanan terhadap jenis bencana tertentu.
- b) Adanya kesiapan dan peran serta aktif masyarakat yang bermukim di daerah rawan bencana untuk membentuk KSB.

Adapun tugas pengurus Kampung Siaga Bencana yang terpilih berdasarkan hasil musyawarah masyarakat setempat memiliki tugas-tugas tertentu, antara lain:

- a) Merencanakan dan menyusun kegiatan kerja
- b) Mengevaluasi pelaksanaan kegiatan
- c) Menyampaikan laporan pelaksanaan KSB setiap tahun kepada dinas/instansi sosial atau Kementerian Sosial
- d) Melaksanakan koordinasi dengan pemangku kepentingan dalam penanggulangan bencana.

Adapun pembahasan selanjutnya berdasarkan Permensos nomor 128 Tahun 2011, mengenai kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh pengurus Kampung Siaga Bencana meliputi:

- a) Sosialisasi, penyuluhan, atau kegiatan penyadaran masyarakat tentang bahaya bencana.
- b) Menyiapkan sistem peringatan dini lokal.
- c) Pendataan dan pemetaan daerah rawan bencana lokal termasuk jalur evakuasi.
- d) Menginventarisasi potensi dan sumber daya yang ada di wilayah rawan bencana.
- e) Membuat lumbung bencana sebagai kesiapan logistik lokal.
- f) Melaksanakan pelatihan tenaga bencana di tingkat lokal bekerjasama dengan instansi atau pihak terkait.
- g) Melaksanakan simulasi (gladi bencana) sesuai jenis dan kerawanan bencana secara periodik sesuai kebutuhan.

- h) Membentuk jejaring kerja dengan pihak terkait.
- i) Melaksanakan apel lokal siaga bencana pada waktu tertentu.
- j) Melakukan pendataan korban bencana dan tindakan awal penanggulangan bencana apabila terjadi bencana.
- k) Melaksanakan upaya-upaya pengurangan resiko lain dalam menghadapi kemungkinan terjadi bencana.
- l) Membantu seluruh pihak dalam upaya pemulihan sosial.

Lebih lanjut mengenai Permensos nomor 128 Tahun 2011 menyatakan bahwa untuk sumber pendanaan Kampung Siaga Bencana sendiri telah ditetapkan pemerintah sehingga diharapkan mampu menyokong Kampung Siaga Bencana dalam menjalankan peran dan fungsinya. Adapun sumber pendanaannya, yaitu:

- a) Anggaran Pendapatan Belanja Negara.
- b) Anggaran pendapatan belanja daerah provinsi.
- c) Anggaran pendapatan belanja daerah kabupaten/kota.
- d) Sumbangan masyarakat.
- e) Dana yang disisihkan dari badan usaha sebagai kewajiban dan tanggung jawab sosial.
- f) Bantuan asing sesuai dengan kebijakan pemerintah dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- g) Sumber pendanaan yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## **2.4 Implementasi**

Menurut Edwards III (1980: 1 dan 10) mengenai implementasi, *“policy implementation is the stage of policy making between the establishment of a policy and the consequences of the policy for the people whom it affects...variables in implementing public policy: communication, resources, dispositions or attitudes, and bureaucratic structure. Because the four factors are operating simultaneously and interacting with each other to aid or hinder policy implementation”*. Implementasi atau penerapan dari suatu kebijakan dapat berhasil apabila empat syarat ini dipenuhi, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan birokrasi. Hal ini

diperkuat oleh pendapat Ripley dan Franklin (dalam Winarno, 2012:149) yang mengatakan bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*).

Kemudian Grindle (dalam Winarno, 2012: 149) juga mengatakan bahwa tugas dari implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Oleh karena itu, tugas implementasi mencakup terbentuknya “*a policy delivery system*” di mana sarana-sarana tertentu dirancang dan dijalankan dengan harapan sampai pada tujuan-tujuan yang diinginkan. Namun Van Meter dan Van Horn (1975) mengatakan Implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan.

Berdasarkan pendapat para ahli diatas, peneliti menggunakan teori Edward III sebagai alat dalam penelitian ini, hal ini dikarenakan teori yang disampaikan Edward III mampu direpresentasi dalam bentuk yang lebih yang lebih sederhana, yaitu pada Permensos nomor 128 Tahun 2011 terutama pada bagian tugas-tugas pengurus Kampung Siaga Bencana yang juga merupakan bentuk pelaksanaan yang seharusnya dilakukan. Implementasi merupakan suatu tujuan atau sasaran kebijakan yang dilakukan oleh para implementor kepada kelompok sasaran yang berkenaan dengan kegiatan atau program dimana pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil atau output yang sesuai dengan tujuan yang telah direncanakan.

## 2.5 Pekerja Sosial

Pekerja Sosial memiliki definisi yang telah ditetapkan dalam The National Association of Social Workers (NASW), dalam Zastrow (2017: 86), dirumuskan definisi pekerjaan sosial sebagai berikut:

*“Social work is the professional activity of helping individuals, groups, and communities to enhance or restore their capacity for their goals. Social work practice consists of the professional or more of the following: helping people obtain tangible services; providing counseling and psychotherapy for individuals, families, and groups; helping communities or groups provide or improve social and health services; and participating in relevant legislative processes. The practice of social work requires knowledge of human development and behavior; of social, economic, and cultural institutions; and of the interactions of all these factors”.*

Dapat diartikan bahwa pekerjaan sosial adalah kegiatan profesional yang menolong individu, kelompok, dan masyarakat untuk meningkatkan atau memulihkan keberfungsian sosialnya dan untuk menciptakan kondisi sosial yang mendukung tujuan-tujuan ini. Praktik pekerjaan sosial terdiri atas penerapan profesional dari nilai-nilai, prinsip-prinsip, dan teknik-teknik pekerjaan sosial pada satu atau lebih dari tujuan-tujuan berikut: membantu orang memperoleh pelayanan-pelayanan nyata; memberikan konseling dan psikoterapi pada individu-individu, keluarga-keluarga, dan kelompok-kelompok; membantu komunitas atau kelompok dalam memberikan atau memperbaiki pelayanan-pelayanan sosial dan kesehatan; dan ikut serta dalam proses-proses legislatif yang berkaitan. Praktik pekerjaan sosial memerlukan pengetahuan tentang perkembangan dan perilaku manusia; tentang institusi-institusi sosial, ekonomi, dan kultural; dan tentang interaksi antara semua faktor ini.

Pekerjaan sosial merupakan suatu institusi sosial yang berperan penting dalam konteks lembaga kesejahteraan sosial dalam pelaksanaan pelayanan. Fungsi pekerja sosial meliputi pencegahan munculnya permasalahan, pemberian solusi untuk penyelesaian masalah yang sedang dihadapi, pemulihan fungsi sosial yang terganggu, serta peningkatan kemampuan individu dalam pelaksanaan fungsi sosial dengan baik, sehingga mampu menghadapi tantangan dan hambatan yang timbul.

### 2.5.1 Tujuan Pekerja Sosial

Pekerja sosial pada praktiknya berfokus pada pertolongan terhadap individu, kelompok, dan masyarakat agar mampu memahami kondisi yang dihadapi dengan meningkatkan kemampuan yang dimiliki dengan mengaitkan sistem sumber yang ada. Allen Picus dan Anne Minahan (dalam Sukoco, 2011) membagi fungsi dasar pekerjaan sosial menjadi empat bagian sebagai berikut:

- a. Mengembangkan, memelihara, dan menguatkan sistem pekerjaan sosial sehingga mampu memenuhi kebutuhan dasar manusia.
- b. Standar-standar substansi, kesehatan, dan kesejahteraan yang memadai bagi semua orang.
- c. Meningkatkan kemampuan individu, kelompok, dan masyarakat dengan tujuan untuk dapat melaksanakan fungsi secara optimal dengan status dan peranan mereka dalam masyarakat.
- d. Mendorong dan meningkatkan ketertiban sosial.

Penjelasan mengenai empat poin di atas dapat menjelaskan bahwa profesi pekerja sosial memiliki peran sentral dalam meningkatkan kesejahteraan sosial melalui peningkatan keberfungsian sosial.

### 2.5.2 Peran Pekerja Sosial dalam Kebencanaan

Diketahui bahwa fokus utama dari pekerjaan sosial adalah untuk meningkatkan dan memperbaiki interaksi sosial dalam pencapaian keberfungsian sosial. Menurut Spiegel dan Zastrow dalam Isbandi (2005), peran yang dimiliki oleh pekerja sosial dalam pengembangan komunitas adalah sebagai berikut:

- a. Pernercepat Perubahan (*enabler*)

Peran pekerja sosial sebagai *enabler* adalah dengan membantu komunitas dalam mengenali masalah yang mereka hadapi serta mendukung mereka agar dapat mengungkapkan kebutuhan dengan jelas. Kemudian pekerja sosial meningkatkan kapasitas komunitas untuk mengatasi masalah yang mereka hadapi dengan cara yang efektif dan efisien.

- b. Perantara (*broker*)

Pekerja sosial sebagai *broker* adalah dengan menjadi jembatan bagi individu, kelompok, dan komunitas yang memerlukan bantuan dan layanan dengan lembaga yang menyediakan layanan kemasyarakatan sebagai bentuk pertolongan dalam mengakses sumber daya yang ada.

c. Perencana Sosial (*social planner*)

Pekerja sosial sebagai perencana sosial adalah menjadi representasi pekerja sosial dalam mengambil keputusan dan merancang aksi dan strategi dalam memecahkan hingga mencegah suatu permasalahan sosial yang terjadi di dalam masyarakat.