

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan negara yang memiliki tingkat kerawanan bencana yang tinggi dibandingkan dengan banyak negara lain di dunia. Kondisi tersebut dipengaruhi oleh letak geografis Indonesia yang berada pada pertemuan tiga lempeng tektonik besar dunia, yaitu Lempeng Eurasia, Indo-Australia, dan Pasifik. Posisi ini menyebabkan Indonesia menjadi bagian dari jalur cincin api dunia (Ring of Fire) yang memiliki aktivitas tektonik dan vulkanik sangat tinggi. Selain itu, kondisi geografis Indonesia yang terdiri atas ribuan pulau, wilayah pegunungan, daerah aliran sungai, serta iklim tropis dengan curah hujan tinggi turut meningkatkan potensi terjadinya berbagai bencana alam seperti gempa bumi, tsunami, letusan gunung api, banjir, tanah longsor, kekeringan, hingga cuaca ekstrem.

Menurut data dari Badan Nasional Penanggulangan Bencana, jumlah kejadian bencana di Indonesia cenderung mengalami peningkatan dalam beberapa tahun terakhir. Bencana hidrometeorologi seperti banjir, tanah longsor, dan cuaca ekstrem menjadi jenis bencana yang paling sering terjadi. Perubahan iklim global yang berdampak pada meningkatnya intensitas hujan, perubahan pola musim, serta degradasi lingkungan akibat aktivitas manusia turut memperbesar risiko terjadinya bencana. Kondisi ini menunjukkan bahwa ancaman bencana bukan lagi merupakan peristiwa yang bersifat insidental, melainkan telah menjadi bagian dari tantangan pembangunan yang harus dihadapi secara berkelanjutan.

Tingginya frekuensi kejadian bencana di Indonesia menyebabkan kerugian yang sangat besar, baik dari segi ekonomi, sosial, maupun lingkungan. Pada tahun 2018 tercatat sebanyak 2.572 kejadian bencana dengan korban meninggal dunia mencapai 4.814 jiwa. Selain menimbulkan korban jiwa, bencana juga mengakibatkan kerusakan infrastruktur, hilangnya sumber mata pencaharian masyarakat, terganggunya aktivitas pendidikan dan kesehatan, serta menurunnya

kualitas lingkungan hidup. Berbagai dampak tersebut menunjukkan bahwa bencana tidak hanya menjadi persoalan tanggap darurat, tetapi juga berkaitan erat dengan aspek pembangunan, kesejahteraan masyarakat, dan keberlanjutan lingkungan.

Dalam paradigma penanggulangan bencana modern, fokus penanganan tidak lagi hanya bertumpu pada respons dan rehabilitasi pascabencana, melainkan lebih menekankan pada upaya pengurangan risiko sebelum bencana terjadi. Pendekatan ini dikenal sebagai mitigasi bencana. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana mendefinisikan mitigasi sebagai serangkaian upaya untuk mengurangi risiko bencana melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan masyarakat dalam menghadapi ancaman bencana. Selanjutnya, Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana menegaskan bahwa mitigasi merupakan bagian penting dari tahap prabencana yang bertujuan mengurangi kemungkinan timbulnya korban jiwa dan kerugian akibat bencana.

Secara internasional, pentingnya mitigasi bencana juga ditegaskan dalam United Nations Office for Disaster Risk Reduction melalui kerangka kerja Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030. Kerangka ini menempatkan masyarakat sebagai aktor utama dalam upaya pengurangan risiko bencana. Salah satu prioritas utama dalam kerangka tersebut adalah peningkatan pemahaman terhadap risiko bencana, penguatan tata kelola risiko, investasi dalam pengurangan risiko, serta peningkatan kesiapsiagaan untuk menghadapi bencana secara efektif. Pendekatan tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan mitigasi tidak hanya ditentukan oleh pemerintah, tetapi juga oleh keterlibatan aktif masyarakat sebagai pihak yang paling dekat dengan potensi ancaman bencana.

Partisipasi masyarakat menjadi elemen penting dalam pelaksanaan program mitigasi bencana. Partisipasi tidak hanya dimaknai sebagai keikutsertaan masyarakat dalam kegiatan yang telah dirancang pemerintah, tetapi juga mencakup keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, hingga evaluasi program. Menurut teori partisipasi yang dikemukakan oleh Sherry R. Arnstein, tingkat partisipasi masyarakat dapat dilihat

dari sejauh mana masyarakat memiliki pengaruh terhadap proses pengambilan keputusan. Semakin tinggi tingkat partisipasi, semakin besar peluang terciptanya program yang sesuai dengan kebutuhan dan kondisi masyarakat setempat.

Dalam konteks mitigasi bencana, partisipasi masyarakat memiliki peran yang sangat strategis. Masyarakat merupakan pihak pertama yang terdampak ketika bencana terjadi sekaligus pihak yang pertama memberikan respons sebelum bantuan eksternal datang. Oleh karena itu, masyarakat perlu memiliki pengetahuan, keterampilan, serta kapasitas yang memadai dalam menghadapi ancaman bencana. Melalui partisipasi aktif, masyarakat dapat mengenali risiko yang ada di lingkungannya, menyusun rencana kesiapsiagaan, melakukan simulasi evakuasi, membentuk kelompok siaga bencana, serta menjaga kondisi lingkungan yang dapat mengurangi potensi terjadinya bencana.

Berbagai penelitian menunjukkan bahwa program mitigasi bencana yang berbasis masyarakat atau community-based disaster risk reduction (CBDRR) memiliki tingkat keberhasilan yang lebih tinggi dibandingkan pendekatan yang hanya bersifat top-down. Pendekatan berbasis masyarakat memungkinkan pemanfaatan pengetahuan lokal, pengalaman historis, serta modal sosial yang telah dimiliki oleh masyarakat. Keberadaan jaringan sosial, gotong royong, kepemimpinan lokal, dan nilai-nilai kearifan lokal terbukti mampu memperkuat kapasitas masyarakat dalam menghadapi ancaman bencana. Oleh karena itu, penguatan partisipasi masyarakat menjadi salah satu strategi utama dalam mewujudkan ketangguhan masyarakat terhadap bencana.

Di tingkat lokal, Kabupaten Jember merupakan salah satu wilayah di Jawa Timur yang memiliki potensi kerawanan bencana cukup tinggi. Kondisi geografis Kabupaten Jember yang terdiri atas kawasan pegunungan, dataran rendah, serta daerah aliran sungai menyebabkan wilayah ini rentan terhadap berbagai jenis bencana, terutama banjir, tanah longsor, dan cuaca ekstrem. Salah satu wilayah yang memiliki tingkat kerentanan cukup tinggi adalah Desa Suci yang berada di Kecamatan Panti. Desa ini terletak di kawasan lereng Pegunungan Argopuro yang

memiliki karakteristik topografi berbukit dan dilalui sejumlah aliran sungai yang berhulu di kawasan pegunungan.

Kerawanan bencana di Desa Suci bukanlah hal yang baru. Pada tahun 2006, Kecamatan Panti mengalami bencana banjir bandang yang menimbulkan dampak besar bagi masyarakat. Peristiwa tersebut menyebabkan kerusakan rumah, fasilitas umum, lahan pertanian, serta menimbulkan korban jiwa dan kerugian ekonomi yang signifikan. Banjir bandang tersebut menjadi salah satu peristiwa bencana yang membekas dalam ingatan masyarakat dan mendorong munculnya kesadaran mengenai pentingnya upaya pengurangan risiko bencana.

Sebagai respons terhadap pengalaman tersebut, masyarakat bersama pemerintah desa dan berbagai pemangku kepentingan berupaya membangun ketangguhan melalui pembentukan program Desa Tangguh Bencana (Destana). Program ini bertujuan meningkatkan kemampuan masyarakat dalam mengenali ancaman, mengorganisasi sumber daya lokal, serta melakukan tindakan mitigasi dan kesiapsiagaan secara mandiri. Dalam konsep Destana, masyarakat ditempatkan sebagai pelaku utama yang terlibat secara aktif dalam setiap tahapan penanggulangan bencana.

Meskipun demikian, ancaman bencana di Desa Suci masih terus terjadi. Pada tanggal 10 Desember 2024, banjir luapan kembali melanda wilayah tersebut akibat hujan deras yang mengguyur kawasan Pegunungan Argopuro. Peningkatan debit air Sungai Kaliputih menyebabkan air meluap ke permukiman warga. Kondisi tersebut diperparah oleh tersumbatnya mulut jembatan akibat tumpukan material dan sampah yang terbawa arus, sehingga aliran air tidak dapat mengalir secara normal. Akibatnya, sejumlah rumah warga terdampak dan akses jalan utama mengalami gangguan. Kejadian ini menunjukkan bahwa ancaman bencana hidrometeorologi masih menjadi tantangan nyata yang harus dihadapi masyarakat Desa Suci.

Selain ancaman banjir, wilayah Desa Suci juga menghadapi potensi bencana geologis. Pada awal tahun 2025, pemerintah daerah melalui Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Jember melakukan koordinasi terkait munculnya retakan tanah di kawasan Danau Tunjung yang berada di sekitar lereng

Pegunungan Argopuro. Fenomena tersebut mengindikasikan adanya potensi pergerakan tanah yang dapat berkembang menjadi tanah longsor apabila tidak ditangani secara tepat. Kondisi ini memperlihatkan bahwa Desa Suci menghadapi risiko multi-bencana yang memerlukan upaya mitigasi secara menyeluruh dan berkelanjutan. Sebagai langkah mitigasi konkret untuk mencegah terulangnya dampak fatal dari tragedi banjir bandang besar yang pernah menimpa wilayah lereng Argopuro tersebut, Pemerintah Desa Suci melegitimasi kepengurusan kader dan relawan muda penanggulangan bencana melalui Surat Keputusan (SK) resmi yang dikeluarkan pada 14 April 2019 atas inisiasi bersama BPBD Kabupaten Jember dan berbagai lembaga sosial.

Pemerintah Desa Suci melegitimasi kepengurusan kader dan relawan muda penanggulangan bencana melalui Surat Keputusan (SK) resmi yang dikeluarkan pada 14 April 2019 atas inisiasi bersama BPBD Kabupaten Jember dan berbagai lembaga sosial. Kehadiran SK ini menjadi payung hukum kuat bagi para relawan lokal untuk bergerak secara legal dan terstruktur dalam merancang program ketangguhan desa. Pasca-penerbitan legalitas tersebut, alokasi dana desa mulai diarahkan untuk mendukung pengadaan alat komunikasi, perawatan *Early Warning System* (EWS) mandiri, serta penyelenggaraan simulasi evakuasi berkala. Selain itu, legitimasi ini berhasil menyatukan potensi generasi muda dan tokoh masyarakat ke dalam satu komando posko pusdalops desa, sehingga koordinasi penanganan darurat dengan pihak luar seperti BPBD Jember dapat berjalan lebih cepat, responsif, dan tepat sasaran.

Berbagai kejadian tersebut menunjukkan bahwa keberadaan program mitigasi bencana di Desa Suci menjadi sangat penting. Namun demikian, keberhasilan program mitigasi tidak hanya ditentukan oleh tersedianya regulasi, sarana, maupun dukungan pemerintah, tetapi juga oleh tingkat partisipasi masyarakat dalam program tersebut. Masyarakat yang memiliki kesadaran, pengetahuan, dan keterlibatan tinggi cenderung lebih siap menghadapi bencana dibandingkan masyarakat yang hanya menjadi penerima program secara pasif. Oleh karena itu, penting untuk mengetahui bagaimana bentuk partisipasi masyarakat Desa Suci dalam program mitigasi bencana, faktor-faktor yang mendukung maupun menghambat partisipasi tersebut, serta dampaknya terhadap kesiapsiagaan masyarakat.

Penelitian mengenai partisipasi masyarakat dalam program mitigasi bencana di Desa Suci menjadi relevan karena dapat memberikan gambaran mengenai praktik mitigasi berbasis masyarakat yang telah dilaksanakan di wilayah rawan bencana. Selain itu, penelitian ini juga dapat menjadi bahan evaluasi terhadap efektivitas program yang telah berjalan sekaligus memberikan rekomendasi bagi pemerintah desa, BPBD, maupun pihak terkait lainnya dalam memperkuat kapasitas masyarakat menghadapi ancaman bencana. Dengan memahami tingkat dan bentuk partisipasi masyarakat secara lebih mendalam, diharapkan dapat dirumuskan strategi pengurangan risiko bencana yang lebih efektif, partisipatif, dan berkelanjutan.

Berdasarkan uraian tersebut, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Partisipasi Masyarakat Desa Suci, Kecamatan Panti, Kabupaten Jember dalam Program Mitigasi Bencana.” Penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi teoritis dalam pengembangan kajian partisipasi masyarakat dan mitigasi bencana, serta memberikan kontribusi praktis bagi upaya peningkatan ketangguhan masyarakat di wilayah rawan bencana.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

Bagaimana pemerintahan desa memberdayakan Masyarakat di Desa Suci, Kecamatan Panti, Kabupaten Jember dalam program mitigasi bencana?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

Untuk mendeskripsikan dan menganalisis upaya partisipasi masyarakat yang dilakukan oleh Pemerintah Desa Suci, Kecamatan Panti, Kabupaten Jember dalam program mitigasi bencana.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoretis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi

terhadap pengembangan kajian ilmu pemerintahan, khususnya dalam bidang kebijakan publik dan partisipasi masyarakat desa. Hasil Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan memperkaya kajian ilmiah dalam bidang pembangunan masyarakat, partisipasi masyarakat, serta mitigasi bencana, khususnya yang berkaitan dengan peran pemerintah desa dalam meningkatkan kapasitas masyarakat menghadapi risiko bencana.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Bagi Pemerintah Desa Suci

Sebagai bahan masukan dan evaluasi dalam merumuskan kebijakan serta meningkatkan efektivitas program partisipasi masyarakat di bidang mitigasi bencana.

2. Bagi Masyarakat Desa Suci

Memberikan pemahaman mengenai pentingnya keterlibatan masyarakat dalam program mitigasi bencana sehingga dapat meningkatkan kesiapsiagaan dan ketangguhan masyarakat terhadap ancaman bencana.

3. Bagi BPBD dan Instansi Terkait

Sebagai referensi dalam menyusun strategi partisipasi masyarakat yang lebih efektif dan berkelanjutan pada wilayah rawan bencana.

4. Bagi Peneliti Selanjutnya

Menjadi sumber referensi dan bahan kajian bagi penelitian yang berkaitan dengan partisipasi masyarakat, pemerintahan desa, dan mitigasi bencana.

1.5 Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup penelitian memberikan batasan agar fokus kajian tetap terarah. Adapun ruang lingkup penelitian ini meliputi:

1.5.1 Ruang Lingkup Wilayah

Penelitian dilaksanakan di Desa Suci, Kecamatan Panti, Kabupaten

Jember. Desa ini dipilih karena memiliki berbagai program partisipasi masyarakat, namun efektivitas implementasinya masih menunjukkan variasi berdasarkan hasil observasi awal.

1.5.2 Ruang Lingkup Subjek Penelitian

Subjek dalam penelitian kualitatif disebut informan. Informan ditentukan melalui teknik purposive sampling berdasarkan keterlibatan mereka dalam program partisipasi. Informan mencakup:

- 1.5.2.1 Aparatur pemerintah desa yang mengelola program partisipasi
- 1.5.2.2 Tokoh masyarakat atau ketua kelompok penerima manfaat
- 1.5.2.3 Warga yang terlibat dalam kegiatan partisipasi

1.5.3 Ruang Lingkup Waktu

Penelitian dilaksanakan pada tahun 2026, meliputi pengumpulan data melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi selama bulan Februari sampai Maret 2026

1.5.4 Ruang Lingkup Materi

Ruang lingkup materi penelitian difokuskan pada:

- 1.5.4.1 Proses implementasi kebijakan pemerintah desa dalam program partisipasi masyarakat
- 1.5.4.2 Partisipasi dan pengalaman masyarakat dalam mengikuti program
- 1.5.4.3 Faktor pendukung dan penghambat implementasi kebijakan
- 1.5.4.4 Dampak awal (early impact) dari program terhadap masyarakat

Penelitian tidak membahas variabel kuantitatif, melainkan menekankan analisis proses, makna, dan dinamika interaksi antara pemerintah desa dan masyarakat.