

Formulasi Kebijakan Penanggulangan Bencana di Kabupaten Musi Rawas

Nur Misnah Azhari^{1*}, Jatmiko Yogo Priyanto², Is Susanti³

¹Program Sarjana Administrasi Publik, Universitas Bengkulu, Indonesia

^{2,3}Program Sarjana Administrasi Publik, Universitas Bengkulu, Indonesia

*Corresponding author: nurmisnahazhari0707@gmail.com

Abstrak: Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis proses formulasi kebijakan penanggulangan bencana di Kabupaten Musi Rawas, meliputi aktor yang terlibat, hambatan regulasi, kelembagaan, dan koordinasi, serta evaluasi sejauh mana proses ini menghasilkan kebijakan yang terencana, terpadu, dan responsif. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan studi kasus terhadap proses penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Bencana. Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam dengan Tim Penyusun dan informan kunci, serta melalui kajian dokumen resmi (Surat Keputusan Tim Asistensi, laporan pelatihan, dan rancangan Naskah Akademik), dan dianalisis menggunakan kerangka formulasi kebijakan James E. Anderson dengan tiga indikator: penyusunan agenda, perumusan alternatif, dan pembuatan kebijakan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa isu bencana diangkat ke agenda formal melalui Surat Keputusan Nomor 007/KPTS/BPBD/2025 yang diterbitkan oleh Kepala Pelaksana Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD). Perumusan alternatif dilaksanakan melalui pelatihan dan pendampingan kolaboratif antara BPBD dan Laboratorium Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) Universitas Bengkulu, yang menghasilkan rancangan Naskah Akademik yang lengkap mencakup Bab I–VI, sementara tahap pembuatan kebijakan masih dalam proses harmonisasi dan pembahasan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Hambatan utama yang teridentifikasi meliputi kesenjangan regulasi, keterbatasan kelembagaan BPBD, dan lemahnya koordinasi lintas sektor. Secara praktis, temuan ini menjadi masukan bagi Pemerintah Kabupaten Musi Rawas dan DPRD dalam mempercepat harmonisasi dan pengesahan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Bencana, sekaligus berkontribusi secara sosial terhadap perlindungan hak-hak masyarakat terdampak bencana dan penguatan partisipasi warga. Orisinalitas penelitian ini terletak pada fokusnya dalam mengisi kesenjangan kajian penanggulangan bencana—yang selama ini didominasi oleh kajian implementasi—dengan menyoroti tahap formulasi kebijakan di tingkat lokal melalui analisis dokumen kebijakan yang aktual.

Kata Kunci: formulasi kebijakan, penanggulangan bencana, naskah akademik, James E. Anderson, Musi Rawas

Abstract: This study aims to analyze the process of formulating disaster management policy in Musi Rawas Regency, including the actors involved, regulatory, institutional, and coordination barriers, as well as an evaluation of the extent to which this process has produced a well-planned, integrated, and responsive policy. This study used a descriptive qualitative approach with a case study of the process of drafting an Academic Paper on the Draft Regional Regulation on Disaster Management. Data were collected through in-depth interviews with the Drafting Team and key informants, as well as through a review of official documents (Decree of the Assisting Team, training reports, and the draft Academic Paper), and were analyzed using James E. Anderson's policy formulation framework with three indicators: agenda setting, alternative formulation, and policy decision-making. The results show that the disaster issue was raised onto the formal agenda through Decree Number 007/KPTS/BPBD/2025 issued by the Executive Director of the Regional Disaster Management Agency (BPBD). Alternative formulation was carried out through collaborative training and mentoring between the BPBD and the Public Administration Laboratory at the Faculty of Social and Political Sciences (FISIP), University of Bengkulu, which produced a complete draft Academic Paper covering Chapters I–VI, while the policy decision-making stage is still in the process of harmonization and deliberation with the Regional People's Representative Council (DPRD). The main barriers identified include regulatory gaps, institutional limitations within the BPBD, and weak cross-sectoral coordination. Practically, these findings serve as input for the Musi Rawas Regency Government and the DPRD in accelerating the harmonization and enactment of the Regional Regulation on Disaster Management, while also contributing socially to the protection of the rights of disaster-affected communities and the strengthening of citizen participation. The originality of this study lies in its focus on filling a gap in disaster management research—which has so far been dominated by implementation studies—by highlighting the policy formulation stage at the local level through analysis of actual policy documents.

Keywords: *policy formulation, disaster management, Academic Paper, James E. Anderson, Musi Rawas*

Pendahuluan

Bencana merupakan salah satu tantangan besar yang dihadapi banyak negara, terutama negara berkembang yang memiliki kerentanan geografis dan ekologis, termasuk Indonesia. Sebagai negara kepulauan yang terletak pada pertemuan tiga lempeng tektonik, memiliki garis pantai yang panjang, serta terdampak oleh perubahan iklim global (Santoso & Hamid, 2024).

Data dari Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) menunjukkan bahwa sepanjang tahun 2023 terjadi 4.900 kejadian bencana di Indonesia, yang didominasi oleh kebakaran hutan dan lahan, cuaca ekstrem, banjir, dan tanah longsor (BNPB, 2023). Pada tahun 2024, jumlah kejadian menurun menjadi 2.093, dengan banjir sebagai jenis bencana yang paling sering terjadi, diikuti oleh cuaca ekstrem, kebakaran hutan dan lahan, serta tanah longsor (BNPB, 2024). Selanjutnya, pada periode Januari–Desember 2025, jumlah kejadian kembali meningkat menjadi 4.727 kejadian, yang juga didominasi oleh banjir, diikuti oleh kebakaran hutan dan lahan, cuaca ekstrem, dan tanah longsor (BNPB, 2025). Sementara itu, letusan gunung berapi juga tercatat sebagai salah satu ancaman bencana (Peran et al., 2026).

Sebagai respons terhadap tingginya risiko tersebut, pemerintah Indonesia telah menetapkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, yang mengamanatkan agar pemerintah pusat maupun pemerintah daerah merumuskan kebijakan penanggulangan bencana yang menyeluruh, terencana, terpadu, dan berkelanjutan. Peraturan ini menegaskan pentingnya penanggulangan bencana yang mencakup seluruh tahapan, mulai dari mitigasi dan kesiapsiagaan hingga tanggap darurat dan pemulihan pascabencana. Dengan demikian, pemerintah daerah memiliki peran strategis dalam memastikan kebijakan penanggulangan bencana diimplementasikan sesuai dengan karakteristik wilayah dan kebutuhan masyarakat setempat. Namun demikian, dalam praktiknya, banyak daerah di Indonesia masih menghadapi kendala dalam menerjemahkan amanat nasional tersebut ke dalam kebijakan lokal yang konkret dan dapat dilaksanakan (Ningsih, 2010).

Data dan informasi yang dihimpun oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Musi Rawas menunjukkan bahwa Kabupaten Musi Rawas merupakan salah satu wilayah di Provinsi Sumatera Selatan yang menghadapi berbagai potensi ancaman bencana.

Secara geografis, Kabupaten Musi Rawas terletak pada 102°07'00" – 103°40'10" Bujur Timur dan 02°20'00" – 03°38'00" Lintang Selatan. Kabupaten ini memiliki luas wilayah 635.717,15 hektare dan berbatasan di sebelah utara dengan Kabupaten Musi Rawas Utara, di sebelah timur dengan Kabupaten Musi Banyuasin dan Kabupaten Muara Enim, di sebelah selatan dengan Kabupaten Empat Lawang, serta di sebelah barat dengan Provinsi Bengkulu dan Kota Lubuklinggau (Badan Penanggulangan Bencana Daerah, 2021).

Kondisi geografis Kabupaten Musi Rawas yang meliputi sistem sungai, kawasan hutan, wilayah pegunungan, serta perkembangan lahan menjadikan wilayah ini memiliki kerentanan terhadap berbagai jenis bencana alam dan bencana hidrometeorologi. Karakteristik tersebut berpengaruh terhadap potensi terjadinya banjir, puting beliung, kebakaran hutan dan lahan, tanah longsor, serta kekeringan. Kondisi geografis dan perkembangan wilayah yang terus berlangsung juga menjadi faktor yang perlu diperhatikan dalam upaya pengurangan risiko bencana di Kabupaten Musi Rawas (BPBD, 2021).

Dalam beberapa tahun terakhir, kejadian bencana di Kabupaten Musi Rawas menunjukkan kecenderungan peningkatan, baik dari segi frekuensi maupun dampaknya terhadap masyarakat, infrastruktur, dan aktivitas perekonomian. Berdasarkan data BPBD Musi Rawas, kejadian banjir meningkat dari 10 kejadian pada tahun 2018 menjadi 40 kejadian pada tahun 2023. Banjir terjadi di seluruh kecamatan, terutama pada wilayah yang berada di sepanjang bantaran sungai. Selain banjir, kejadian puting beliung juga tercatat di seluruh kecamatan dengan jumlah tertinggi mencapai 16 kejadian pada tahun 2022.

Kebakaran hutan dan lahan juga menjadi salah satu jenis bencana yang terjadi di Kabupaten Musi Rawas. Pada tahun 2019, luas wilayah yang terdampak kebakaran hutan dan lahan mencapai 235,7 hektare dengan lokasi kejadian yang bervariasi di berbagai kecamatan. Sementara itu, kejadian tanah longsor tercatat sekitar 1–2 kejadian setiap tahun dan terjadi di beberapa kecamatan, yaitu Muara Lakitan, Muara Kelingi, Megang Sakti, Melagit, dan BTS Ulu. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa selain bencana hidrometeorologi yang berkaitan dengan curah hujan dan kondisi sungai, karakteristik topografi wilayah juga berperan terhadap potensi terjadinya tanah longsor.

Kekeringan merupakan jenis bencana lainnya yang berpotensi terjadi terutama pada musim kemarau panjang dan wilayah dengan kondisi lereng curam. Secara keseluruhan, kejadian banjir, puting beliung, kebakaran hutan dan lahan, tanah longsor, serta kekeringan menunjukkan bahwa Kabupaten Musi Rawas memiliki beragam potensi ancaman bencana dengan karakteristik dan wilayah terdampak yang berbeda. Data kejadian bencana periode 2018–2023 tersebut dapat menjadi gambaran mengenai kondisi kebencanaan di Kabupaten Musi Rawas dan menjadi dasar dalam mendukung perencanaan serta upaya penanggulangan risiko bencana di wilayah tersebut (BPBD Musi Rawas, 2026).

Dampak dari berbagai bencana yang terjadi di Kabupaten Musi Rawas, sebagaimana terdokumentasi dalam naskah akademik, tidak hanya bersifat fisik—seperti kerusakan rumah dan infrastruktur serta kerugian materiil—tetapi juga memengaruhi kondisi sosial, ekonomi, pendidikan, kesehatan, dan psikologis masyarakat terdampak.

Meskipun upaya penanggulangan bencana telah dilakukan oleh pemerintah daerah melalui Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD), berbagai tantangan masih ditemui, seperti sarana

dan prasarana yang belum memadai, terbatasnya sumber daya manusia di bidang penanggulangan bencana, koordinasi antarlembaga yang belum optimal, serta kesiapsiagaan masyarakat yang belum merata. Selain itu, program prabencana—seperti mitigasi dan pengurangan risiko—belum sepenuhnya dilaksanakan karena sebagian besar upaya masih berfokus pada tahap tanggap darurat. Kondisi ini menunjukkan bahwa sistem penanggulangan bencana di Kabupaten Musi Rawas belum sepenuhnya terbangun secara sistematis dan berkelanjutan.

Persoalan penanggulangan bencana di Kabupaten Musi Rawas semakin kompleks karena belum adanya Peraturan Daerah (Perda) khusus tentang penanggulangan bencana. Kondisi ini menyebabkan upaya penanggulangan bencana masih bertumpu pada pedoman nasional yang belum sepenuhnya mengakomodasi kebutuhan, karakteristik risiko, dan kapasitas lokal. Padahal, Perda diperlukan sebagai dasar hukum, arah kebijakan, dan pedoman bagi instansi daerah dalam melaksanakan pengurangan risiko bencana. Kondisi tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara amanat normatif Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 dan praktik tata kelola bencana di tingkat daerah.

Penelitian terdahulu mengenai penanggulangan bencana di Indonesia umumnya berfokus pada implementasi kebijakan, koordinasi antarpemangku kepentingan, dan analisis risiko. Analisis bibliometrik terhadap 150 artikel periode 2020–2026 yang diperoleh dari CrossRef, diolah menggunakan Publish or Perish, dan divisualisasikan dengan VOSviewer menunjukkan dominasi kajian mengenai implementasi kebijakan, proses penanggulangan bencana di tingkat lokal, komunikasi, kelembagaan, sumber daya, dan efektivitas kebijakan. Dengan demikian, kajian yang secara khusus membahas formulasi kebijakan penanggulangan bencana di tingkat lokal, terutama melalui analisis naskah akademik dan dokumen kebijakan, masih terbatas. Kesenjangan inilah yang menjadi fokus penelitian.

Dalam konteks tersebut, penelitian ini menganalisis formulasi kebijakan penanggulangan bencana di Kabupaten Musi Rawas berdasarkan naskah akademik yang telah disusun, serta mengkaji kesesuaiannya dengan teori formulasi kebijakan James E. Anderson dan teori penanggulangan bencana. Teori Anderson menjelaskan proses formulasi kebijakan melalui identifikasi masalah, penyusunan agenda, perumusan alternatif, dan adopsi kebijakan (Anderson, 2015). Sementara itu, teori penanggulangan bencana mencakup upaya prabencana, saat bencana, dan pascabencana, yang meliputi mitigasi, kesiapsiagaan, tanggap darurat, serta rehabilitasi dan rekonstruksi (Lutfi Muta, t.t.). Kedua teori tersebut digunakan sebagai kerangka untuk menilai sejauh mana formulasi kebijakan telah mengakomodasi kebutuhan penanggulangan bencana di Kabupaten Musi Rawas.

Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi teoretis melalui penerapan teori formulasi kebijakan dalam konteks tata kelola bencana di tingkat lokal. Secara praktis dan kebijakan, hasil penelitian diharapkan menghasilkan rekomendasi bagi penguatan kelembagaan serta penyusunan

Perda Penanggulangan Bencana yang lebih komprehensif, responsif, dan sesuai dengan karakteristik risiko serta kebutuhan Kabupaten Musi Rawas. Dengan demikian, penelitian ini dapat menjadi rujukan berbasis bukti dalam memperkuat kebijakan pengurangan risiko bencana di tingkat daerah.

Metode

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain penelitian deskriptif-analitis. Pendekatan kualitatif dipilih karena penelitian ini bertujuan memperoleh pemahaman yang mendalam mengenai proses formulasi kebijakan penanggulangan bencana di Kabupaten Musi Rawas, termasuk bagaimana berbagai aktor menyumbangkan interpretasi, pertimbangan, dan pengalamannya dalam proses pembuatan kebijakan. Penelitian ini tidak berfokus pada pengukuran hubungan antarvariabel secara kuantitatif, melainkan pada pemahaman proses sosial yang terjadi selama formulasi kebijakan berlangsung.

Penelitian dilakukan di Kabupaten Musi Rawas, dengan fokus pada tahapan formulasi kebijakan, meliputi identifikasi masalah, penyusunan agenda, perumusan alternatif kebijakan, dan adopsi kebijakan. Data dikumpulkan melalui wawancara dengan informan yang dipilih secara purposif, observasi, serta kajian terhadap literatur akademik dan dokumen kebijakan yang relevan.

Penelitian ini berfokus pada formulasi kebijakan penanggulangan bencana di Kabupaten Musi Rawas. Analisis formulasi kebijakan dilakukan berdasarkan tahapan perumusan masalah, penyusunan agenda, perumusan alternatif, dan pembuatan kebijakan. Pada tahap perumusan masalah, penelitian mengkaji identifikasi isu-isu bencana di Kabupaten Musi Rawas, data dan informasi yang menjadi dasar perumusan masalah, serta urgensi penyusunan kebijakan penanggulangan bencana. Tahap penyusunan agenda dianalisis berdasarkan proses pengangkatan isu bencana ke dalam agenda kebijakan, aktor yang terlibat, serta pertimbangan dalam menentukan prioritas isu. Selanjutnya, tahap perumusan alternatif dikaji melalui alternatif kebijakan yang dirumuskan, keterlibatan pemangku kepentingan, serta pertimbangan dalam pemilihan alternatif. Adapun tahap pembuatan kebijakan dianalisis berdasarkan mekanisme pengambilan keputusan, aktor yang terlibat, serta dasar pertimbangan dalam merumuskan kebijakan penanggulangan bencana.

Pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan teknik observasi, wawancara, dan dokumentasi yang mengacu pada pendekatan penelitian kualitatif Creswell (David Creswell, 2015). Observasi dilakukan dengan mengamati kondisi dan proses yang berkaitan dengan formulasi kebijakan penanggulangan bencana di Kabupaten Musi Rawas. Wawancara mendalam dilakukan dengan informan yang terlibat dalam proses formulasi kebijakan untuk memperoleh informasi mengenai proses penyusunan kebijakan, keterlibatan aktor, serta faktor-faktor yang memengaruhinya. Dokumentasi dilakukan dengan mengumpulkan dan menganalisis dokumen

yang relevan, seperti naskah akademik, peraturan perundang-undangan, dokumen perencanaan daerah, serta laporan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Musi Rawas. Ketiga teknik tersebut digunakan secara saling melengkapi untuk memperoleh data yang komprehensif mengenai proses formulasi kebijakan penanggulangan bencana.

Analisis data menggunakan model interaktif Miles dan Huberman yang dilakukan secara terus-menerus hingga data mencapai titik jenuh (HubermanJohnny, t.t.). Analisis terdiri atas tiga tahapan, yaitu kondensasi data, penyajian data, serta penarikan kesimpulan dan verifikasi. Kondensasi data dilakukan dengan memilih, menyederhanakan, memfokuskan, dan mengorganisasikan data yang relevan dengan fokus penelitian. Selanjutnya, data disajikan dalam bentuk uraian naratif, tabel, atau bagan untuk memudahkan peneliti dalam memahami pola dan hubungan antardata. Tahap terakhir berupa penarikan kesimpulan dan verifikasi dilakukan dengan menemukan makna dan pola berdasarkan data yang telah dianalisis serta melakukan pemeriksaan secara berkelanjutan untuk memastikan kesesuaian kesimpulan dengan data penelitian. Melalui tahapan tersebut, penelitian diarahkan untuk memperoleh pemahaman yang komprehensif mengenai proses formulasi kebijakan penanggulangan bencana di Kabupaten Musi Rawas serta perspektif aktor yang terlibat di dalamnya.

Keabsahan data dilakukan melalui teknik triangulasi untuk meningkatkan kredibilitas dan memastikan konsistensi informasi yang diperoleh. Penelitian ini menggunakan triangulasi sumber dan triangulasi metode (HubermanJohnny, t.t.). Triangulasi sumber dilakukan dengan membandingkan informasi hasil wawancara dari berbagai informan dengan dokumen yang berkaitan dengan formulasi kebijakan penanggulangan bencana di Kabupaten Musi Rawas. Sementara itu, triangulasi metode dilakukan dengan membandingkan data yang diperoleh melalui wawancara dengan hasil analisis dokumentasi pada sumber yang sama. Hasil perbandingan tersebut digunakan untuk memverifikasi konsistensi informasi sehingga data yang digunakan dalam analisis dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

Hasil dan Pembahasan

Formulasi Kebijakan Penanggulangan Bencana Daerah di Kabupaten Musi Rawas

Bab ini menyajikan temuan penelitian mengenai proses formulasi kebijakan penanggulangan bencana di Kabupaten Musi Rawas, yang disusun untuk menjawab pertanyaan penelitian secara bertahap. Pembahasan diawali dengan analisis proses formulasi kebijakan berdasarkan tiga indikator James E. Anderson, yaitu penyusunan agenda, perumusan alternatif, dan pembuatan kebijakan; dilanjutkan dengan identifikasi aktor yang terlibat; pemetaan hambatan dari perspektif regulasi, kelembagaan, dan koordinasi; serta evaluasi sejauh mana proses ini menghasilkan kebijakan yang terencana, terpadu, dan responsif terhadap kebutuhan lokal.

Penyusunan Agenda

Temuan penelitian menunjukkan bahwa isu penanggulangan bencana di Kabupaten Musi Rawas mulai mendapat perhatian serius dari pemerintah daerah setelah teridentifikasinya kesenjangan regulasi, yaitu belum adanya Peraturan Daerah yang secara komprehensif mengatur penyelenggaraan penanggulangan bencana. Berdasarkan hasil wawancara, informan menyatakan bahwa dasar utama penyusunan Peraturan Daerah tersebut adalah tingginya risiko bencana di Kabupaten Musi Rawas, khususnya banjir, tanah longsor, kebakaran hutan dan lahan, kekeringan, puting beliung, dan bencana nonalam—yang diperparah dengan belum adanya Peraturan Daerah yang komprehensif, lemahnya koordinasi lintas sektor, terbatasnya anggaran mitigasi, sistem peringatan dini yang belum optimal, rendahnya partisipasi masyarakat, serta belum adanya jaminan hukum atas hak-hak korban bencana.

Temuan ini didukung oleh data kejadian bencana, yang menunjukkan bahwa pada 9 Januari 2024 empat lokasi terdampak banjir, dan pada 13 Januari 2024 dampaknya meluas hingga 27 lokasi, memengaruhi ribuan rumah tangga di Kecamatan Muara Lakitan, Muara Kelingi, dan Batang Hari Leko. Kondisi empiris tersebut kemudian direspons secara formal melalui penerbitan Surat Keputusan Nomor 007/KPTS/BPBD/2025 tanggal 10 November 2025 oleh Kepala Pelaksana Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Musi Rawas, tentang Pembentukan Tim Asistensi Penyusunan Naskah Akademik Penanggulangan Bencana Daerah. Penerbitan Surat Keputusan ini menjadi bukti bahwa isu penanggulangan bencana telah secara resmi ditetapkan sebagai agenda kebijakan (agenda pemerintah) BPBD Kabupaten Musi Rawas.

Perumusan Alternatif

Tahap perumusan alternatif kebijakan dilaksanakan melalui Program Pelatihan dan Pendampingan Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah, hasil kerja sama antara BPBD Kabupaten Musi Rawas dan Laboratorium Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) Universitas Bengkulu. Program ini berlangsung selama tiga hari pertemuan, yaitu pada tanggal 13, 20, dan 27 November 2025, dengan total 20 jam pelajaran. Informan menjelaskan bahwa penyusunan Naskah Akademik dilakukan melalui beberapa tahap, meliputi penentuan topik naskah, perumusan rumusan masalah, perancangan kajian, dan penyajian hasil kajian sebagai rujukan, dengan BPBD berperan sebagai instansi pengusul dan mitra utama.

Perumusan alternatif kebijakan dilakukan melalui empat metode, yaitu ceramah interaktif mengenai penyusunan peraturan perundang-undangan; pengumpulan data dari instansi pemerintah daerah terkait; lokakarya pendampingan penyusunan setiap bab; serta presentasi dan telaah substansi. Informan menekankan bahwa formulasi kebijakan didasarkan pada analisis data risiko bencana—meliputi jenis bencana, frekuensi kejadian, wilayah rawan, tingkat kerentanan, dampak yang ditimbulkan, dan kapasitas daerah—yang digunakan untuk menentukan kebutuhan regulasi, menetapkan prioritas kebijakan, dan menyusun muatan yang berfokus pada pengurangan risiko bencana, termasuk pergeseran pendekatan regulasi dari paradigma responsif menjadi

preventif. Efektivitas proses perumusan ini dikonfirmasi secara kuantitatif melalui hasil pretest dan post-test terhadap 15 anggota Tim Asistensi, yang menunjukkan peningkatan skor rata-rata dari 52 menjadi 79,1 (peningkatan sebesar 52,1%), dengan seluruh peserta menunjukkan peningkatan tanpa terkecuali, yang bermuara pada rampungnya Rancangan Naskah Akademik secara utuh mulai dari Bab I hingga Bab VI, beserta Daftar Pustaka.

Pembuatan Kebijakan

Proses pembuatan kebijakan penanggulangan bencana di Kabupaten Musi Rawas, pada saat penelitian ini dilakukan, masih berada pada tahap persiapan menuju pengesahan formal. Informan menyatakan bahwa Rancangan Naskah Akademik yang telah disusun perlu ditindaklanjuti dengan proses harmonisasi oleh Bagian Hukum Sekretariat Daerah sebelum diajukan ke dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda), serta memerlukan pendampingan lanjutan selama penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dan pembahasan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)—meliputi tahap harmonisasi, penyampaian kepada DPRD melalui Bupati, pembahasan (pemandangan umum fraksi dan pembahasan per pasal), persetujuan bersama, pengesahan, dan pengundangan dalam Lembaran Daerah. Dengan demikian, tahap pembuatan kebijakan dalam kasus ini belum sepenuhnya selesai, namun sedang beralih dari tahap formulasi (Naskah Akademik) menuju proses legislasi formal di tingkat DPRD.

Aktor yang Terlibat dalam Formulasi Kebijakan

Untuk menjawab pertanyaan penelitian mengenai keterlibatan berbagai aktor kebijakan, temuan penelitian menunjukkan bahwa proses formulasi kebijakan penanggulangan bencana di Kabupaten Musi Rawas melibatkan aktor pada berbagai tingkatan. Berdasarkan hasil wawancara, penyusunan Naskah Akademik melibatkan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Musi Rawas sebagai instansi pengusul dan mitra utama, yang bekerja sama dengan Laboratorium Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) Universitas Bengkulu sebagai tim penyusun akademik. Secara kelembagaan, para aktor tersebut diformalkan dalam struktur Tim Asistensi berdasarkan Surat Keputusan Nomor 007/KPTS/BPBD/2025, yang terdiri atas Tim Penyusun (dikuasai oleh J. Tigar Husni, S.T., M.M., dengan Mariyani, S.E., sebagai anggota), Tim Pengawas (dikuasai oleh Nova Alma, S.E., dengan Ramlan Depi, S.E., sebagai anggota), serta empat tenaga ahli dari Laboratorium Administrasi Publik: Dr. Arie Elcaputra, S.H., M.H. (penyusunan dan telaah peraturan perundang-undangan), Kurniawan Eka Saputra, S.Sos., S.H., M.H., C.L.D. (proses inisiatif eksekutif dan naskah akademik), Abdul Aziz Zulkhakim, S.Sos., M.Si. (profil bencana dan pengumpulan data), dan Jatmiko Yogopriyatno, S.IP., M.Si. (materi muatan dan lokakarya). Selain para aktor utama tersebut, proses pengumpulan data juga melibatkan Bagian Hukum Sekretariat Daerah dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Musi Rawas sebagai sumber data regulasi dan perencanaan daerah. Informan juga menekankan bahwa pada tahap implementasi kebijakan mendatang, cakupan aktor yang terlibat

akan meluas mencakup perangkat daerah terkait, DPRD, pemerintah kecamatan dan desa, badan usaha, organisasi kemasyarakatan, perguruan tinggi, media massa, serta masyarakat umum sebagai bagian dari kerangka penanggulangan bencana yang komprehensif. Pola keterlibatan pemangku kepentingan ini menunjukkan bahwa formulasi kebijakan di Kabupaten Musi Rawas tidak dilakukan secara terpisah oleh satu instansi saja, melainkan bersifat kolaboratif, melibatkan pemerintah daerah, perguruan tinggi, dan berbagai pemangku kepentingan lainnya. Namun demikian, keterlibatan aktor nonpemerintah (masyarakat, sektor usaha) pada tahap formulasi masih terbatas dan diproyeksikan akan menjadi aktif pada tahap implementasi.

Hambatan dalam Proses Pembuatan Kebijakan

Untuk menjawab pertanyaan penelitian mengenai hambatan dalam proses pembuatan kebijakan, hasil wawancara mengidentifikasi sejumlah tantangan yang dapat dikelompokkan ke dalam tiga aspek, yaitu regulasi, kelembagaan, dan koordinasi.

Pada aspek regulasi, hambatan utama adalah belum adanya kerangka hukum daerah yang komprehensif mengatur penanggulangan bencana; akibatnya, penanganan bencana selama ini masih bertumpu pada regulasi yang bersifat parsial (Peraturan Bupati dan Surat Keputusan). Pada aspek kelembagaan, hambatan yang teridentifikasi meliputi keterbatasan sumber daya manusia serta sarana dan prasarana BPBD, termasuk peralatan komunikasi yang terbatas dan sistem peringatan dini yang belum optimal, sebagaimana juga tercermin dalam penilaian kapasitas kelembagaan, yang menunjukkan bahwa Forum Pengurangan Risiko Bencana (PRB) belum terbentuk dan program Desa Tangguh Bencana masih terbatas. Pada aspek koordinasi, hambatan yang muncul meliputi lemahnya koordinasi antarlembaga dan lintas sektor; belum adanya Standar Operasional Prosedur (SOP) untuk koordinasi formal antarperangkat daerah (OPD); anggaran yang fluktuatif dan sebagian besar dialokasikan untuk tanggap darurat, bukan pencegahan dan mitigasi; serta rendahnya partisipasi masyarakat dalam upaya pengurangan risiko bencana.

Informan menekankan bahwa berbagai kendala tersebut menjadi alasan langsung mengapa pengesahan Peraturan Daerah dipandang mendesak, sebab hanya melalui kerangka hukum yang komprehensif ketiga aspek kendala tersebut—regulasi, struktur kelembagaan, dan koordinasi—dapat diatasi secara sistematis dan berkelanjutan.

Evaluasi Formulasi Kebijakan: Sejauh Mana Terencana, Terpadu, dan Responsif

Untuk menjawab pertanyaan penelitian mengenai sejauh mana proses formulasi kebijakan telah menghasilkan arah kebijakan yang terencana, terpadu, dan responsif, temuan penelitian menunjukkan tingkat pencapaian yang bervariasi pada setiap dimensi. Dari segi perencanaan, proses formulasi kebijakan di Kabupaten Musi Rawas telah menunjukkan langkah-langkah yang sistematis, ditandai dengan adanya dasar hukum formal (Surat Keputusan Nomor 007/KPTS/BPBD/2025) dan metodologi penyusunan yang terstruktur (kajian teoretis, praktik empiris, evaluasi regulasi, serta perumusan landasan filosofis-sosiologis-yuridis), serta rampungnya

Rancangan Naskah Akademik secara utuh dari Bab I hingga Bab VI. Hal ini menunjukkan bahwa target penyelesaian minimal 70% dari rancangan telah terlampaui, yang mengindikasikan bahwa tahap formulasi berjalan sesuai rencana.

Dari segi keterpaduan, temuan penelitian menunjukkan bahwa formulasi kebijakan telah melibatkan berbagai instansi (BPBD, Bagian Hukum Sekretariat Daerah, dan Bappeda) serta berbagai pemangku kepentingan (pemerintah daerah dan perguruan tinggi), dan telah menyusun muatan yang memadukan seluruh siklus penanggulangan bencana—mulai dari mitigasi, kesiapsiagaan, tanggap darurat, hingga pemulihan—ke dalam satu kerangka regulasi yang komprehensif, sebagaimana dikonfirmasi oleh informan bahwa aspek mitigasi, kesiapsiagaan, tanggap darurat, dan pemulihan telah dimasukkan secara terpadu dalam Naskah Akademik. Namun demikian, keterpaduan pada tingkat implementasi di lapangan (koordinasi antar-OPD, forum PRB, dan kemitraan dengan desa) masih memerlukan penguatan, karena sejauh ini baru dirumuskan sebagai standar yang diusulkan dan belum menjadi praktik kelembagaan yang mapan.

Dari segi responsivitas terhadap kebutuhan lokal, temuan penelitian menunjukkan bahwa muatan yang dirumuskan telah menjawab kebutuhan aktual Kabupaten Musi Rawas, termasuk ketentuan mengenai jaminan pendanaan penanggulangan bencana, perlindungan hak-hak korban bencana, pengembangan sistem peringatan dini yang terpadu, serta penguatan partisipasi masyarakat—yang seluruhnya merupakan respons langsung terhadap isu-isu yang teridentifikasi pada tahap penyusunan agenda. Meskipun demikian, informan menyatakan bahwa beberapa aspek masih memerlukan penguatan lebih lanjut, yaitu penguatan dasar hukum melalui pengesahan Peraturan Daerah; peningkatan koordinasi lintas sektor; penguatan kapasitas kelembagaan BPBD; jaminan pendanaan yang berkelanjutan; pengembangan sistem informasi dan peringatan dini yang terpadu; peningkatan partisipasi masyarakat dan kemitraan; perlindungan kelompok rentan; serta penguatan mekanisme pemantauan dan evaluasi.

Secara keseluruhan, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa proses formulasi kebijakan penanggulangan bencana di Kabupaten Musi Rawas telah berjalan secara terencana dan bergerak menuju keterpaduan serta responsivitas yang memadai pada tingkat perumusan norma. Namun demikian, keberhasilan implementasi penanggulangan bencana yang benar-benar terencana, terpadu, dan efektif secara operasional masih bergantung pada tahapan pembuatan kebijakan berikutnya—yaitu harmonisasi, pembahasan di DPRD, dan pengesahan Peraturan Daerah—serta pada penguatan kapasitas kelembagaan dan koordinasi, yang hingga saat ini masih menjadi hambatan.

Kesimpulan

Penelitian ini menunjukkan bahwa formulasi kebijakan penanggulangan bencana di Kabupaten Musi Rawas merupakan proses bertahap yang dapat dipahami secara koheren melalui

kerangka James E. Anderson. Isu tingginya risiko bencana dan belum adanya kerangka hukum daerah berhasil diangkat menjadi agenda pemerintah secara formal melalui penerbitan Surat Keputusan oleh Kepala Pelaksana BPBD, yang kemudian ditindaklanjuti dengan perumusan alternatif kebijakan secara kolaboratif antara BPBD Kabupaten Musi Rawas dan Laboratorium Administrasi Publik FISIP Universitas Bengkulu, sehingga menghasilkan Rancangan Naskah Akademik yang komprehensif. Namun demikian, tahap pembuatan kebijakan—yaitu harmonisasi, pembahasan bersama DPRD, dan pengesahan menjadi Peraturan Daerah—masih belum selesai. Akibatnya, kebijakan penanggulangan bencana yang dicita-citakan—yang terencana, terpadu, dan efektif—pada dasarnya baru terwujud pada tingkat formulasi normatif, belum pada tingkat legislasi dan implementasi. Temuan ini menegaskan bahwa keberhasilan formulasi kebijakan tidak dapat diukur semata-mata dari kelengkapan dokumen akademik, tetapi juga bergantung pada kemauan politik dan kapasitas kelembagaan untuk mengawal kebijakan tersebut melalui tahap adopsi dan implementasi di lapangan. Dengan demikian, penelitian ini menyimpulkan bahwa proses formulasi kebijakan penanggulangan bencana di tingkat daerah bersifat dinamis dan tidak linier; keberhasilan pada satu tahap (formulasi) tidak secara otomatis menjamin kelancaran menuju tahap berikutnya (adopsi). Oleh karena itu, pemantauan berkelanjutan terhadap keseluruhan siklus kebijakan sangat diperlukan untuk memastikan tujuan penanggulangan bencana yang responsif terhadap kebutuhan daerah benar-benar tercapai.

Penelitian ini memiliki sejumlah keterbatasan yang perlu diperhatikan oleh pembaca dan peneliti selanjutnya. Pertama, dari segi desain penelitian, penelitian ini menggunakan pendekatan studi kasus tunggal yang berfokus pada satu wilayah (Kabupaten Musi Rawas); dengan demikian, temuan penelitian bersifat kontekstual dan tidak dapat digeneralisasikan secara langsung untuk menjelaskan proses formulasi kebijakan penanggulangan bencana di daerah lain yang memiliki karakteristik geografis, kapasitas kelembagaan, atau dinamika politik lokal yang berbeda. Kedua, dari segi metodologi, data penelitian sebagian besar bersumber dari wawancara dengan informan dari pihak pembuat kebijakan (BPBD dan tim akademik), sementara perspektif pemangku kepentingan lain—seperti DPRD, masyarakat terdampak bencana, dan organisasi nonpemerintah—belum dikaji secara mendalam. Akibatnya, interpretasi mengenai keterpaduan dan responsivitas kebijakan masih didominasi oleh sudut pandang pembuat kebijakan dan mungkin belum sepenuhnya menangkap dinamika kepentingan dari perspektif penerima manfaat kebijakan. Ketiga, karena penelitian dilakukan pada saat kebijakan masih berada pada tahap formulasi menuju adopsi, penelitian ini belum dapat mengevaluasi tahap implementasi maupun dampak aktual kebijakan setelah Peraturan Daerah disahkan; dengan demikian, kesimpulan mengenai efektivitas kebijakan yang "terencana, terpadu, dan efektif" masih bersifat prediktif, didasarkan pada kualitas dokumen formulasi, bukan pada pengamatan praktik penanggulangan bencana yang sesungguhnya di lapangan.

Mengingat keterbatasan tersebut, disarankan agar penelitian selanjutnya melakukan kajian lanjutan mengenai tahap adopsi dan implementasi kebijakan setelah Peraturan Daerah Penanggulangan Bencana Kabupaten Musi Rawas resmi disahkan, guna menguji konsistensi antara norma yang dirumuskan dalam Naskah Akademik dan praktik penanggulangan bencana yang sesungguhnya di lapangan. Penelitian selanjutnya juga disarankan untuk memperluas cakupan informan dengan melibatkan perspektif DPRD, masyarakat terdampak, dan pemangku kepentingan nonpemerintah, serta mempertimbangkan studi perbandingan antarwilayah guna memperkaya generalisasi teoretis mengenai formulasi kebijakan penanggulangan bencana di tingkat kabupaten/kota di Indonesia.

Ucapan Terimakasih

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Program Sarjana Administrasi Publik, Universitas Bengkulu, Indonesia, atas dukungan yang diberikan dalam pelaksanaan penelitian ini.

Referensi

- Akhirianto, N. A., Ma'rufatin, A., Wardani, K. S., Kongko, W., & Kayadoe, F. J. (2024). Peran regulasi pemerintah dalam pengelolaan risiko bencana: Evaluasi atas kebijakan peraturan daerah dalam pengurangan risiko bencana tsunami di Kota Ambon. *Jurnal Kawistara*. <https://doi.org/10.22146/kawistara.89353>
- Anderson, J. E. (2015). *Public policy making: An introduction*. Cengage Learning.
- Badan Penanggulangan Bencana Daerah. (2021). *Profil kejadian bencana Kabupaten Musi Rawas*. BPBD Kabupaten Musi Rawas.
- Creswell, D. (2015). *Qualitative and mixed-method approaches*. <https://doi.org/10.4018/978-1-4666-8116-3.ch010>
- Huberman, M. B. M., & Johnny, M. (t.t.). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook*.
- Kurniawati, C. P., Muhtar, E. A., & Pancasilawan, R. (2022). Mengkritisi proses formulasi RUU tentang penanggulangan bencana dari perspektif kebijakan publik. *Jurnal Legislasi Indonesia*.
- Lutfi Muta, A. (t.t.). *Teori dan konsep disaster science*.
- Ningsih, N. S. (2010). Bencana kelautan: Gelombang badai pasang. Dalam *Mengelola risiko bencana di negara maritim Indonesia*.
- Peran, A. K., Penguatan, D., Pendidikan, K., & Sleman, D. K. (2026). Peran Badan Penanggulangan Bencana Daerah dalam penguatan ketahanan pendidikan melalui program kesiapsiagaan menghadapi erupsi Gunung Merapi di Kabupaten Sleman. *Sekolah Tinggi Ilmu Pemerintahan Abdi Negara, Indonesia*, 1–21.
- Santoso, B., & Hamid, M. S. (2024). Upaya peningkatan peran Pusdalops dalam penanggulangan bencana di Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Magelang. *Jurnal Riset Manajemen Akuntansi*, 2(1), 19–37. <http://jurnal.stieww.ac.id/index.php/jrima/article/view/870>
- Shalih, O., & Nugroho, R. (2021). Reformulasi kebijakan penanggulangan bencana di Indonesia. *Cakrawala*, 15(2), 124–138. <https://doi.org/10.32781/cakrawala.v15i2.379>
- Van Eck, N. J., & Waltman, L. (2010). Software survey: VOSviewer, a computer program for bibliometric mapping. *Scientometrics*, 84(2), 523–538. <https://doi.org/10.1007/s11192-009-0146-3>