

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan, sebagaimana dalam pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang menyatakan “Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik” hal ini memperkuat dalam pasal 18 UUD 1945 yang menyatakan Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota ini mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah memberikan definisi otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undang. Otonomi daerah yang pada hakekatnya adalah penyerahan wewenang dan kewajiban pemerintahan pusat kepada kepala daerah adalah merupakan pintu gerbang baru untuk merumuskan program pembangunan yang bertujuan meningkatkan kemampuan daerah dalam melayani masyarakat, secara konseptual otonomi daerah diharapkan dan meningkatkan kinerja pemerintahan daerah dalam hal penyelenggaraan pelayanan publik.

Secara teoritis sedikitnya ada tiga fungsi utama yang harus dijalani oleh pemerintahan tanpa memandang tingkatannya, yaitu fungsi pelayan masyarakat (*public service function*), fungsi pembangunan (*development function*) dan fungsi perlindungan (*protection function*) hal yang terpenting dari ketiga fungsi tersebut adalah pemerintahan dapat mengelola fungsinya agar dapat menghasilkan barang dan jasa (pelayanan) yang ekonomis, efektif, efisien dan akuntabel kepada seluruh masyarakat yang membutuhkannya. Pelayanan pemerintahan tidak boleh diberikan secara diskriminatif

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Klasifikasi Urusan Pemerintahan terdiri atas 3 urusan yakni:

a. Urusan Pemerintahan Absolut

Merupakan urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pusat. Pusat disini dimaksud Bidang Eksekutif yakni Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan Menteri.

Urusan Pemerintahan Absolut terdiri dari :

1. Politik Luar Negeri
2. Pertahanan
3. Keamanan
4. Yustisi atau Peradilan
5. Moneter dan Fisikal Nasional
6. Agama

b. Urusan Pemerintahan Konkuren

Merupakan Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kota/kabupaten dan menjadi dasar pelaksana otonomi daerah. Serta didasarkan pada prinsip efisiensi, akuntabilitas, eksternalitas serta harus berkepentingan nasional

Usuran Pemerintahan Konkuren ini terdiri atas 2 yaitu :

1. Pemerintahan Wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Yang meliputi : Pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum/penataan ruang, perumahan rakyat kawasan pemukiman, ketentraman ketertiban umum perlindungan masyarakat dan sosial

Usuran Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar (indikator:Standar Pelayanan Minimum) meliputi:

- a. Pendidikan
- b. Kesehatan
- c. Pekerjaan umum dan Penataan ruang
- d. Perumahan rakyat dan kawasan pemukiman
- e. Ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat
- f. Sosial

Usuran Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi :

- a. Tenaga kerja
- b. Pemberdayaan perempuan dan Perlindungan anak
- c. Pangan
- d. Pertanahan
- e. Lingkungan hidup
- f. Administrasi kependudukan dan catatan sipil
- g. Pemberdayaan masyarakat dan desa
- h. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana
- i. Perhubungan

- j. Komunikasi dan informatika
- k. Koperasi, usaha kecil dan menengah
- l. Penanaman modal
- m. Kepemudaan dan olahraga
- n. Statistik
- o. Persandian
- p. Kebudayaan
- q. Perpustakaan
- r. Kearsipan

2. Pemerintahan Pilihan meliputi :

- a. Kelautan dan perikanan
- b. Pariwisata
- c. Pertanian
- d. Kehutanan
- e. Energi dan sumber daya mineral
- f. Perdagangan
- g. Perindustrian
- h. Transmigrasi

c. Urusan Pemerintahan Umum

Merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai Kepala Pemerintah. Urusan tersebut meliputi kerukunan antar umat beragama, pengembangan kehidupan demokrasi, pembinaan ketahanan nasional, dll.

Jadi urusan pemerintahan yang berkaitan dengan penelitian ini tentang Tugas Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota Dalam Penanganan Bencana Alam di Kabupaten Lima Puluh Kota Provinsi

Sumatera Barat ialah termasuk pada **Urusan Pemerintahan Penunjang** sehingga institusi ini di sebut Badan maka dibentuklah Badan Penanggulangan Bencana Daerah pada Kabupaten Lima Puluh Kota.

Pemerintah bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi fokus rekonstruksi dan rehabilitasi dari pasca bencana. Jaminan pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana secara adil dan sesuai dengan standar pelayanan harus segera diupayakan, hal ini untuk mengantisipasi korban yang lebih banyak. Pemulihan kondisi dari dampak bencana dan pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam anggaran dan belanja negara yang memadai dan siap pakai dalam rekonstruksi dan rehabilitasi seharusnya menjadi jaminan bagi korban bencana.

Dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, maka penyelenggaraan penanggulangan bencana diharapkan akan semakin baik, karena pemerintahan dan pemerintah daerah menjadi penanggungjawab dalam penyelenggaraan bencana. Penanggulangan bencana dilakukan secara terarah mulai prabencana, saat tanggap darurat dan pasca bencana.

Pola penanggulangan bencana mendapatkan dimensi baru dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana (Perka BNPB) Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) dan Peraturan Menteri Dalam

Negeri (Pemendagri) Nomor 48 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja BPBD yang diikuti beberapa aturan pelaksana terkait, yaitu Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan Dan Pengelolaan Bantuan Bencana.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana mengamanatkan pada pasal 35 dan 36 agar setiap daerah dalam upaya penanggulangan bencana, mempunyai perencanaan penanggulangan bencana. Secara lebih rinci disebutkan didalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penangulangan Bencana.

Provinsi dan Kabupaten/Kota mulai mengembangkan kebijakan, strategi, dan operasi penanggulangan bencana sesuai dengan arah pengembangan kebijakan di tingkat nasional. Upaya penanggulangan bencana di daerah perlu dimulai dengan adanya kebijakan daerah yang bertujuan menanggulangi bencana sesuai dengan peraturan yang ada. Strategi yang ditetapkan daerah dalam menanggulangi bencana perlu disesuaikan dengan kondisi daerah. Operasi penanggulangan bencana secara nasional harus dipastikan berjalan dengan efektif, efisien dan berkelanjutan.

Kabupaten Lima Puluh Kota adalah sebuah Kabupaten yang terdapat di Provinsi Sumatera Barat, Indonesia. Ibu Kota kabupaten ini terletak di Sarilamak. Kabupaten ini memiliki luas wilayah 3.354,30 km² dan

berpenduduk sebanyak 348.555 jiwa (Sensus Penduduk 2010), yang terdiri atas 172.571 laki-laki dan 175.984 perempuan. Kabupaten Lima Puluh Kota memiliki kepadatan penduduk 98 jiwa per km², dan pertumbuhan penduduk dari tahun ke tahun sekitar 1.11 persen per tahun. Kabupaten ini terletak dibagian timur wilayah provinsi Sumatera Barat atau 124 km dari Kota Padang, ibu kota provinsi.

Kabupaten Lima Puluh Kota berbatasan dengan Kabupaten/Provinsi :

- a. Sebelah Utara : Provinsi Riau
- b. Sebelah Selatan : Kabupaten Tanah Datar dan Kabupaten Sijunjung
- c. Sebelah Timur : Provinsi Riau
- d. Sebelah Barat : Kabupaten Agam dan Kabupaten Pasaman

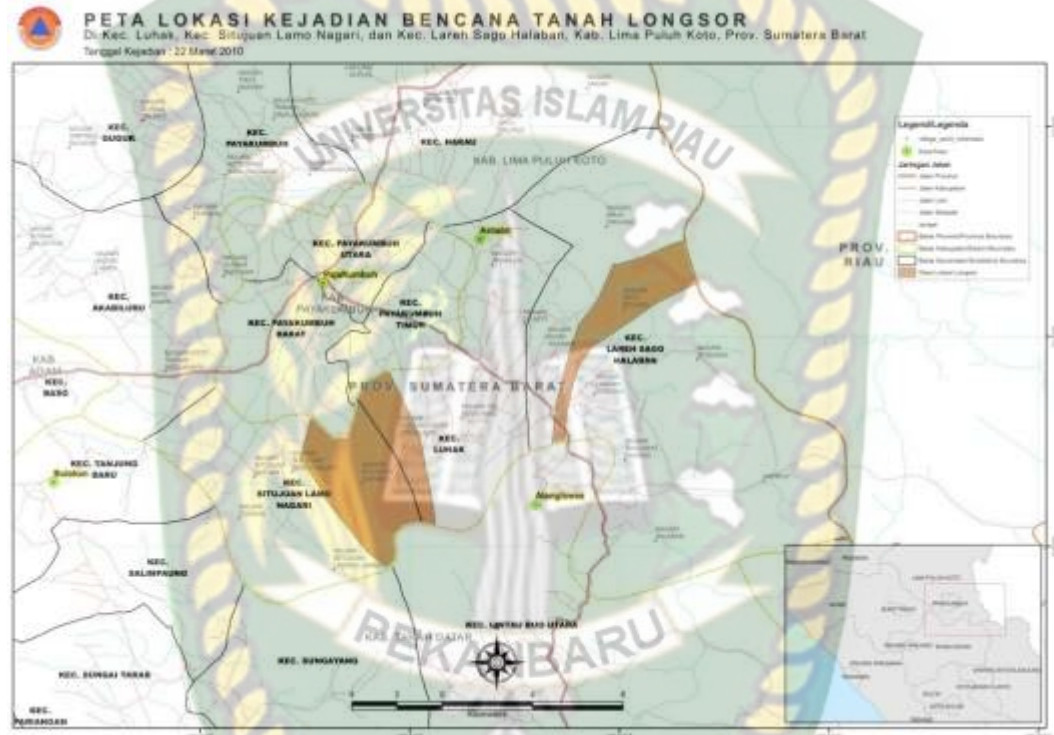
Kabupaten Lima Puluh Kota yang memiliki luas 3.354,30 km² tersebut tersebar di 13 Kecamatan dan memiliki ibukota nya masing-masing yaitu :

1. Akabiluru ibukotanya Koto Tangah Batu Hampa
2. Bukik Barisan ibukotanya Guntuang
3. Guguak ibukotanya Dangung-Dangung
4. Gunuang Omeh ibukotanya Koto Tinggi
5. Harau ibukotanya Tanjung Pati
6. Kapur IX ibukotanya Muaro Paiti
7. Lareh Sago Halaban ibukotanya Pakan Rabaa Gadut
8. Luak ibukotanya Mungo
9. Mungka ibukotanya Mungka
10. Pangkalan Koto Baru ibukotanya Pangkalan
11. Payakumbuh ibukotanya Koto Baru Simalanggang
12. Situjuah Limo Nagari ibukotanya Situjuah Gadang
13. Suliki ibukotanya Suliki

Melihat bencana yang sering terjadi di Kabupaten Lima Puluh Kota maka penulis berfokus kepada suatu daerah yaitu Nagari Pangkalan Kecamatan Koto

Baru karena didaerah tersebut sering terjadi bencana alam seperti banjir dan longsor.

Gambar I.1 : Peta Rawan Bencana Tanah Longsor Di Kabupaten Lima Puluh Kota Provinsi Sumatera Barat



Sumber: *Badan Nasional Penanggulangan Bencana Sumatera Barat*

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota Nomor 3 Tahun 2008 Tentang Pedoman Pembentukan Penanggulangan Bencana Daerah.

Adapun Pedoman Pembentukan dari Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota ialah:

- a. Untuk menyelenggarakan penanggulangan bencana di daerah, pemerintahan daerah membentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD).
- b. Pemerintahan provinsi membentuk BPBD Provinsi dan Pemerintahan Kabupaten membentuk BPBD Kabupaten.
- c. Dalam membentuk BPBD, Pemerintahan Provinsi dan Pemerintahan Kabupaten berkoordinasi dengan BNPB (Badan Nasional Penanggulangan Bencana).
- d. Dalam hal pemerintahan daerah Kabupaten tidak membentuk BPBD Kabupaten, maka tugas dan fungsi penanggulangan bencana diwadahi dengan organisasi yang mempunyai fungsi yang bersesuaian dengan fungsi penanggulangan bencana.

Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2010 tentang rincian tugas jabatan pada BPBD Kabupaten Lima Puluh Kota, maka kedudukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) adalah perangkat daerah yang dibentuk dalam rangka melaksanakan tugas fungsi penanggulangan bencana daerah Kabupaten Lima Puluh Kota, dipimpin oleh seorang Kepala Badan yakni Sekretaris Daerah secara *Ex-Officio* yang berada dan bertanggung jawab kepada Bupati.

Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2011 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan

Bencana Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota pada pasal 4 maka tugas pokoknya sebagai berikut :

1. Menetapkan pedoman dan pengarahannya terhadap usaha penanggulangan bencana yang mencakup pencegahan bencana, penanganan darurat, rehabilitasi, serta rekonstruksi secara adil dan setara
2. Menetapkan standarisasi, serta kebutuhan penyelenggaraan penanggulangan bencana berdasarkan peraturan perundang-undang
3. Menyusun, menetapkan dan menginformasikan peta rawan bencana
4. Melaporkan penyelenggaraan penanggulangan bencana kepada Kepala Daerah setiap bulan sekali dalam kondisi normal dan setiap saat dalam kondisi darurat bencana
5. Mengendalikan pengumpulan dan penyaluran uang dan barang
6. Mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari anggaran pendapatan dan belanja daerah
7. Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan

Fungsi Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Lima Puluh

Kota ialah :

1. Perumusan dan penetapan kebijakan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi dengan bertindak cepat dan tepat, efektif dan efisien
2. Pengkoordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu dan menyeluruh

Makna Penanggulangan Bencana juga dapat diartikan dengan suatu proses yang dinamis, terpadu dan berkelanjutan untuk meningkatkan kualitas langkah-langkah yang berhubungan dengan penanganan, merupakan rangkaian kegiatan yang meliputi pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan, tanggap darurat, rehabilitasi dan pembangunan kembali

**Tabel I.1 : Data Jumlah dan Jenis Bencana Alam Per Tahun 2016-2018
Pada Kabupaten Lima Puluh Kota**

| NO | JENIS BENCANA | 2016 | 2017 | 2018 (Januari-Februari) |
|----|---------------------------|------|------|----------------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 1 | Banjir | 20 | 8 | - |
| 2 | Longsor | 16 | 9 | 1 |
| 3 | Banjir dan Longsor | 7 | 4 | - |
| 4 | Terban Badan Jalan | 5 | 2 | - |
| 5 | Banjir Bandang | 3 | 7 | - |
| 6 | Angin Puting Beliung | 1 | 9 | 1 |
| 7 | Gempa Bumi | 3 | 4 | - |
| 8 | Pohon Tumbang | - | 1 | 1 |
| 9 | Jalan Putus | - | 1 | - |
| 10 | Kebakaran Lahan dan Hutan | - | - | 2 |

Sumber: *Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota Provinsi Sumatera Barat*

Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota merupakan unsur penunjang Pemerintahan Daerah di Bidang Penanggulangan Bencana yang dipimpin oleh seorang Kepala Pelaksana berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota.

Tabel I.2 : Laporan Bencana Alam Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Lima Puluh Pada Bulan Agustus 2018 di Kenagarian Pangkalan

| NO | Tanggal Kejadian | Jenis Bencana | Data Korban | Data Kerusakan | Keterangan |
|----|--------------------------|---------------|-----------------------|--------------------------------------|------------|
| 1 | Minggu 3 Agustus 2018 | Banjir | 10 Orang Luka-Luka | 9 Rumah mengalami kerusakan Berat | – |
| 2 | Rabu 14 Agustus 2018 | Longsor | 2 Orang Meninggal | 3 Rumah mengalami kerusakan Berat | – |
| 3 | Sabtu 21 Agustus 2018 | Banjir | 5 Orang Luka-Luka | 4 Rumah mengalami kerusakan Berat | – |

Sumber: *Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota*

Berdasarkan didukung informasi dan data yang ada maka penulis menemukan fenomena-fenomena sebagai berikut :

1. Frekuensi bencana yang semakin meningkat sehingga membuat bertambahnya titik-titik rawan bencana di beberapa tempat, tetapi BPBD tidak membuat peta rawan bencana khususnya pada Kenagarian Pangkalan dan terkhusus juga untuk informasi kepada masyarakat dimana saja daerah rawan bencana.
2. Terindikasi penanganan banjir masih lambat, sehingga tenaga relawan atau tim SAR yang mencari atau membantu saat terjadinya bencana seperti longsor, banjir atau bencana alam lainnya yang terjadi secara bersamaan. Contohnya bencana yang terjadi di dua tempat yang berbeda dalam waktu yang bersamaan. Ini juga

membutuhkan peralatan yang lengkap dan banyak, sehingga bila terjadi bencana secara bersamaan bisa diatasi dengan baik lagi.

Dari latar belakang tersebut, maka penulis mengambil judul **“Tugas Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota Dalam Menangani Bencana Alam Di Kabupaten Lima Puluh Kota Provinsi Sumatera Barat”**

B. Rumusan Masalah

Bencana ditanah air terjadi bukan hanya didaerah tertentu saja melainkan hampir disetiap daerah mengalami bencana. Untuk itu maka Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 pasal 8 didalamnya mengamanatkan dibentuknya Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) ditingkat Provinsi, Kabupaten/Kota.

Kondisi Kabupaten Lima Puluh Kota yang merupakan daerah dengan bentuk tanah perbukitan memungkinkan setiap saat akan terjadi bencana seperti adanya tanah longsor, dan banjir. Peran BPBD Kabupaten Lima Puluh Kota dalam penanggulangan bencana seperti ini berkaitan dengan perannya sebagai koordinator. Peran BPBD dalam penanggulangan bencana di Kabupaten Lima Puluh Kota membutuhkan koordinasi yang baik dari berbagai pihak, serta diperlukannya dukungan dari pemerintah daerah untuk merealisasikan kebutuhan sarana dan prasarana yang dibutuhkan BPBD Kabupaten Lima Puluh Kota. Berdasarkan fenomena yang terjadi diatas penulis

mengacu kepada teori Hans Kelsen yakni *Das Sollen Das Sein*, dalam teori hukumnya telah menekankan adanya perbedaan antara *Das Sollen* yang disebut (What Ought To Be) atau Apa Yang Seharusnya Ada, *Das Sein*, yang disebut (What Is) atau Apa Yang Ada. Artinya penulis ingin melihat apa yang seharusnya dan senyatanya yang terjadi dilokasi penelitian Kabupaten Lima Puluh Kota.

Dari uraian yang telah penulis paparkan maka masalah pokok yang ingin penulis teliti adalah **“Bagaimanakah Tugas Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota Dalam Menangani Bencana Alam Di Kabupaten Lima Puluh Kota Provinsi Sumatera Barat?”**

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui dan menjelaskan Tugas Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota Dalam Penanganan Bencana Alam Di Kabupaten Lima Puluh Kota Provinsi Sumatera Barat.
- b. Untuk mengetahui hambatan-hambatan apa saja dalam Tugas Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota Dalam Menanggulangi Bencana Alam Di Kabupaten Lima Puluh Kota.

2. Kegunaan Penelitian

a. Secara Teoritis

Penelitian ini merupakan salah satu bahan pengembangan khasanah ilmu pengetahuan dibidang ilmu pemerintahan.

b. Secara Praktis

Bahan masukan khususnya bagi Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota dan personil dalam mewujudkan pelayanan yang baik kepada masyarakat khususnya kepada masyarakat Kabupaten Lima Puluh Kota dalam memberikan perlindungan bencana.

c. Secara Akademis

Dapat menjadi salah satu bahan referensi bagi mahasiswa lain yang akan melakukan penelitian dengan permasalahan yang sama.