

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan Negara yang rawan mengalami bencana. Bencana merupakan peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan oleh faktor alam dan faktor non alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda dan dampak psikologis. Bencana yang diakibatkan oleh faktor alam antara lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor. Sedangkan bencana yang diakibatkan oleh faktor non alam antarlain berupa gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemik, dan wabah penyakit.

Provinsi Sumatera Barat merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang rentan terhadap bencana. Terdapat tujuh kabupaten/kota yang merupakan daerah rawan bencana khususnya ancaman bencana tsunami karena sekitar 921.349 jiwa warganya bermukim di zona merah. Warga tersebut tersebar di 243 nagari/desa/kelurahan dengan 37 kecamatan di tujuh kabupaten dan kota, meliputi Pesisir Selatan, Padang, Pariaman, Padang Pariaman, Agam, Pasaman Barat, dan Kepulauan Mentawai. Oleh karena itu diperlukan kesiapsiagaan terhadap bencana yang didukung oleh regulasi, baik berupa peraturan gubernur maupun peraturan

daerah sehingga terbangun sinkronisasi lintas sektoral dalam penanganan bencana.¹

Rentetan bencana di Propinsi Sumatera Barat selanjutnya terjadi pada tanggal 25 Oktober 2010 yaitu gempa bumi yang terjadi di Kepulauan Mentawai dengan kekuatan 7,2 SR. Gempa ini telah memicu terjadinya gelombang tsunami. Akibat bencana gempa bumi dan tsunami tersebut telah mengakibatkan jatuhnya korban jiwa dan juga kerusakan serta kerugian di 4 (empat) kecamatan di Kabupaten Kepulauan Mentawai, yaitu: Kecamatan Sipora Selatan, Kecamatan Pagai Selatan, Kecamatan Pagai Utara dan Kecamatan Sikakap. Berdasarkan data dan informasi dari posko BNPB dan Pusat Pengendalian Operasional Penanggulangan Bencana Sumatera Barat per tanggal 22 November 2010, bencana gempa bumi dan tsunami tersebut telah mengakibatkan korban jiwa sebanyak 509 orang meninggal dunia, 17 orang mengalami luka-luka, dan masyarakat mengungsi sebanyak 11.425 jiwa.

Berdasarkan penilaian kerusakan dan kerugian yang dilakukan, jumlah rumah rusak sebanyak 1.269 unit rumah, dengan rincian kerusakan meliputi 879 unit rumah rusak berat, 116 unit rumah rusak sedang, dan 274 unit rumah rusak ringan.² Agar penanggulangan bencana ke depan dapat dilaksanakan secara lebih sistematis dan memiliki landasan hukum yang jelas, maka pemerintah telah

¹ Lihat Makalah “Analisis Implementasi Kebijakan Kesiapsiagaan Penanggulangan Bencana Bidang Kesehatan di Provinsi Sumatera Barat”, dalam Buletin Penelitian Sistem Kesehatan Vol. 15 No.1 Januari 2012:2. oleh Ristrini, Rukmini dan Oktarina. Diakses dari <http://ejournal.libang.depkes.go.id> tanggal 2 November 2013.

² Lihat Mardayeli Danhas, penelitian “Efektivitas Pelaksanaan Kebijakan Penanggulangan Bencana di Provinsi Sumatera Barat”, hlm 2-3. Program Pasca sarjana Universitas Andalas. Padang. 2011. Diakses dari <http://pasca.unand.ac.id/id/wp-content/uploads/2011/09/artikel9.pdf> pada tanggal 8 Desember 2013.

mengeluarkan Undang-Undang No 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Sesuai UU No 24 tersebut, penyelenggaraan penanggulangan bencana mencakup serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang beresiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi.

Salah satu unsur penting dalam upaya membangun sistem penanggulangan bencana alam ini adalah dengan mengevaluasi dan mengambil pelajaran penting dari kegiatan atau sistem penanggulangan bencana alam yang sudah dilakukan selama ini. Kekuatan dan keberhasilan maupun kelemahan dan kegagalan dalam penanggulangan bencana alam yang telah dilakukan akan menjadi pelajaran penting untuk membangun sistem nasional penanggulangan bencana alam yang lebih baik di masa yang akan datang. Dengan demikian, kajian yang komprehensif terhadap kegiatan atau sistem penanggulangan bencana alam sepatutnya dapat dijadikan bahan pelajaran atau *lesson learned* untuk membentuk sistem penanggulangan bencana.

Belum adanya mekanisme program perencanaan juga menjadi suatu catatan dalam pembahasan penanganan bencana. Perencanaan pembangunan nasional di Indonesia ternyata tidak mempunyai satu paragraf sekalipun tentang penanganan bencana. Unsur ini dibahas secara sambil lalu dalam kalimat-kalimat yang dihubungkan dengan sektor-sektor dalam perencanaan pembangunan tetapi sama sekali tidak mendapat alokasi perhatian. Tidak mengherankan bahwa jarang

sekali, atau mungkin malah tidak pernah diketemukan, suatu rencana penanganan bencana yang koheren.³

Pengurangan risiko bencana rupanya juga masih jauh dari khasanah bernegara dan pemerintahan di Indonesia. Belum ada mekanisme yang mendorong atau mengharuskan pemerintah untuk secara koheren dan berkala mengenal pasti menilai dan memantau ancaman - ancaman bencana. Tanpa itu, pemerintah tidak pernah berpikir untuk mengumumkan kepada publik dan mendorong mereka untuk memperhitungkan ancaman- ancaman tersebut dalam pelaksanaan hajat hidup sehari-hari, yang terjadi adalah suatu masyarakat yang tidak peka terhadap ancaman bencana dan bahkan perilaku pembangunan dan keseharian mereka cenderung meningkatkan kerentanan mereka terhadap bencana.

Seperti halnya pada penilaian analisis efektivitas kebijakan penanggulangan bencana yang dilakukan berdasarkan pencapaian sasaran. Dari hasil analisis, diperoleh tingkat efektivitas kebijakan penanggulangan bencana Provinsi Sumatera Barat rata-rata sebesar 50%. Pencapaian sasaran yang paling rendah yaitu mengenai mobilisasi sumber daya, budaya siaga bencana, daya dukung fasilitas dan utilitas umum serta penurunan kerentanan lingkungan. Sedangkan pencapaian sasaran yang paling tinggi adalah untuk pembentukan BPBD Prov. Sumbar dan penyusunan kawasan pemulihan secara partisipatif.⁴

³ Lihat Naskah Akademik RUU Penanggulangan Bencana, hlm 58. Diakses dari <http://mpbi.org/files/ruupb/Kajian%20Mekanisme%20Penanganan%20Bencana.pdf> tanggal 8 Desember 2013.

⁴ Lihat Mardayeli Danhas ,penelitian “*Efektivitas Pelaksanaan Kebijakan Penanggulangan Bencana di Provinsi Sumatera Barat*”,hlm 2-3. Program Pasca sarjana Universitas Andalas.

Hasil analisis tingkat ketahanan daerah Provinsi Sumatera Barat menunjukkan tingkat ketahanan daerah Kabupaten/Kota berada pada level 2, sedangkan Provinsi Sumatera Barat pada level 3. Kondisi paling rentan terutama pada ; Pengkajian risiko, terutama untuk risiko-risiko lintas batas. Manajemen risiko dan penurunan kerentanan terutama untuk prosedur penilaian dampak risiko bencana dan rencana-rencana di bidang ekonomi dan produksi, kesiapsiagaan dan penanganan darurat, yaitu khususnya belum adanya kontinjensi bencana yang berpotensi terjadi yang siap di semua jenjang pemerintahan dan prosedur yang relevan untuk melakukan tinjauan pasca bencana terhadap pertukaran informasi selama masa tanggap darurat serta pengetahuan dan edukasi, terutama mengenai penyediaan informasi yang relevan mengenai bencana dan dapat diakses di semua tingkat oleh seluruh pemangku kepentingan.

Berdasarkan analisis tingkat ketahanan daerah dan hasil analisis efektivitas, disusun perencanaan yang terdiri dari 9 kebijakan, 11 strategi, 20 program dan 50 kegiatan. Kebijakan yang disusun merupakan kebijakan prioritas untuk penyelenggaraan penanggulangan bencana di wilayah Provinsi Sumatera Barat.⁵

Dalam Undang-Undang Nomor Nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dinyatakan bahwa Pemerintah Daerah diwajibkan untuk menyelenggarakan penanggulangan bencana di daerahnya. Tanggung jawab Pemerintah Daerah tersebut meliputi pemenuhan hak masyarakat terkena bencana,

Padang. 2011. Diakses dari <http://pasca.unand.ac.id/id/wp-content/uploads/2011/09/artikel9.pdf> tanggal 8 Desember 2013.

⁵ *Ibid*,hal.2

melindungi dari dampak bencana dan melakukan pembangunan baik dalam bentuk fisik dan peningkatan kapasitas masyarakat untuk mengurangi risiko bencana dengan dana yang dialokasikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Selain itu, Pemerintah Daerah juga memiliki hak untuk menetapkan kebijakan penanggulangan bencana di daerahnya selaras dengan kebijakan pembangunan daerah dengan memasukkan unsur-unsur potensi alam dan teknologi yang ada di daerahnya. Sehubungan dengan undang-undang bencana tersebut, langkah-langkah penyusunan rencana penanggulangan bencana dilakukan di Sumatera Barat.

Dalam konteks pengurangan risiko bencana, Provinsi Sumatera Barat dituntut untuk melaksanakan secara terpadu dan terencana. Nilai keterpaduan dapat diperoleh dengan cara melibatkan para pemangku kepentingan dalam proses penyusunan rencana pengurangan risiko bencana. Sedangkan nilai terencana dapat diperoleh dengan memadukan seluruh strategi pengurangan risiko bencana kedalam perencanaan pembangunan daerah.

Sumatera Barat merupakan salah satu daerah yang harus merancang rumusan kebijakan yang berorientasi terhadap pengarusutamaan pengurangan risiko bencana. Hal ini harus dilakukan karena semua pihak menyadari bahwa Sumatera Barat adalah salah satu daerah yang memiliki potensi bencana yang memiliki estimasi risiko yang tinggi.⁶ Sehubungan dengan undang-undang bencana tersebut, Provinsi Sumatera Barat juga telah menyusun sebuah kebijakan

⁶ Lihat Peraturan Gempa Indonesia (SNI-1726, 2002) yang menempatkan Provinsi Sumatera Barat sebagai salah satu provinsi yang memiliki percepatan gempa maksimum (PGA) tertinggi di Indonesia.

Peraturan Daerah No 5 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana Provinsi Sumatera Barat. Dalam lampiran kebijakan ini, disampaikan bahwa, pola kebijakan dan strategi rencana penanggulangan bencana Sumatera Barat, terdiri dari :

1. Mengurangi risiko bencana dilakukan dengan membangun kesiap-siagaan dan infrastruktur di seluruh lini secara terencana dan terpadu.
2. Memobilisasi kemampuan masyarakat dan lembaga pada masa krisis dengan tujuan utama meminimalkan korban saat bencana dan mempercepat penyelesaian masa darurat bencana.
3. Memulihkan dampak bencana secara fisik dan psikologis dengan tujuan utama melaksanakan upaya rehabilitasi dan rekonstruksi dalam rangka pemulihan stabilitas kehidupan daerah korban bencana

Dalam Perda No. 5 tahun 2007, Bab IV Kelembagaan Pasal 9, dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana Pemerintah Daerah membentuk Badan Penanggulangan Bencana untuk tingkat Provinsi dipimpin oleh seorang pejabat setingkat Eselon Ib. Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah dilaksanakan melalui koordinasi dengan BNPB. Namun dalam kenyataan di lapangan, pembentukan BPBD agak terlambat yaitu baru terbentuk Bulan November 2010 dan baru dilantik bulan April 2011. Sebelum terbentuk BPBD, yang melaksanakan fungsi tersebut adalah Satuan Koordinator Pelaksana (Satkorklak).

Kelemahan lain dalam pelaksanaan Perda No.5 tahun 2007 adalah mengenai kelembagaan BPBD di mana unsur pengarah belum terbentuk. Sebagaimana dikatakan oleh Kepala Seksi penanggulangan masalah akibat bencana (Kasi PMB) Dinas Kesehatan Provinsi Sumbar bahwa sesuai peraturan pengarah harus ada dan berasal dari pejabat pemerintah daerah dan juga dari masyarakat profesional dan ahli. Hal lain yang belum dijabarkan dalam Perda tersebut ialah mengenai peran dan fungsi dari lembaga pemerintah daerah (Dinas-Dinas) atau SKPD yang terkait dengan kesiapsiagaan penanggulangan bencana.⁷

Selain kendala dalam pelaksanaan, terdapat pula kendala dalam menyusun peraturan daerah tersebut, yakni⁸ :

- a. Kurangnya akses kepada informasi dunia internasional,
- b. Kurangnya pelibatan masyarakat dalam penyusunan Peraturan Daerah, sehingga informasi tentang kebutuhan riil masyarakat tidak terjaring dalam Rancangan Peraturan Daerah,
- c. Kurangnya legal drafter di daerah,
- d. Dalam sistem kelembagaan, minimnya pengetahuan BPBD tentang kebencanaan dan ini akibat terlambatnya pembentukan BPBD,
- e. Terbatasnya tenggat waktu penyusunan Peraturan Daerah,

Perumusan peraturan daerah no 5 tahun 2007 termasuk salah satu perda yang dibuat tergesa-gesa. Dengan inisiatif 5 orang dari Dinas Pertambangan dan Energi, rancangan perda diajukan ke biro hukum pada tahun 2006 dan baru pada bulan Mei tahun 2007 diputuskan ketok palu secara sah diundangkan. Keberadaan perda ini termasuk terlambat karena kehadiran UU 24 tahun 2007 yang terlambat diundangkan pada Maret 2007 dan baru ketok palu pada April 2007. Tsunami

⁷ Lihat Makalah “Analisis Implementasi Kebijakan Kesiapsiagaan Penanggulangan Bencana Bidang Kesehatan di Provinsi Sumatera Barat”, dalam Buletin Penelitian Sistem Kesehatan Vol.15 No.1 Januari 2012: 93-96, oleh Ristrini, Rukmini dan Oktarina, hlm. Diakses dari <http://ejournal.libang.depkes.go.id> tanggal 2 November 2013.

⁸ Hasil wawancara dengan Bapak Harmis selaku kepala kesiapsiagaan BPBD Sumbar dan Bapak Ir. Ade Edward Mantan Kasi Sumber Daya Mineral Dinas Pertambangan dan Energi Prov. Sumbar tahun 2005 pada survei awal, di kantor BPBD Sumbar, 29 November 2013.

Aceh yang terjadi pada tahun 2004 merupakan salah satu yang menjadi latar belakang para inisiator mengajukan ranperda karna merasakan adanya kebutuhan riil bagi Sumbar untuk siap menghadapi bencana.

Beberapa tahapan dalam proses penyusunan telah dilakukan antara lain identifikasi data (kuisisioner, interview, lokakarya, diskusi grup), analisis data, dan penulisan draft. Konsultasi publik juga dilakukan ketika draft pertama diselesaikan untuk menguji apakah Perda ini telah sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Dalam penyusunan telah melibatkan partisipasi dari semua aktor yang berkepentingan dengan kebencanaan. Mereka terdiri dari Dinas-Dinas (Dinas Perhubungan, Dinas PU, Dinas Sosial, Dinas ESDM, Kesbangpol, Dinas Kesehatan, Bappeda, dan Biro Hukum) yang ada di Provinsi dan Kabupaten/Kota, Media Massa, Tokoh-tokoh agama dan lain-lain. Agar proses penyusunan lebih sistematis, dibentuk Tim Inti yang memiliki kompetensi dibidang kebencanaan untuk memandu, mengarahkan, dan mengkoordinasikan keseluruhan proses. Dalam pelaksanaannya, ini akan menjadi panduan bagi semua pihak dalam pelaksanaan pembangunan di wilayah Provinsi Sumatera Barat yang berbasiskan kebencanaan.

Dalam proses perancangan terdapat perdebatan terkait substansi dari rencana yang disusun, hal ini dipengaruhi oleh beberapa kondisi seperti berikut :

Tabel 1.1
Uraian Permasalahan Tindakan Penanggulangan Bencana Sumatera Barat

Uraian permasalahan	
Fisik	Non fisik
<ul style="list-style-type: none"> • Peralatan sistem peringatan dini akan bahaya belum ada/lengkap • Peta risiko belum ada/lengkap • Jalur evakuasi belum defenitif • Bangunan / tempat pengungsian belum ada • Listrik dan air bersih belum lengkap • Peralatan tanggap darurat belum tersedia • Tidak ada terminal khusus • Bantuan bencana peralatan kesehatan masih kurang 	<ul style="list-style-type: none"> • Belum ada lembaga khusus • Kebencanaan masyarakat tidak/kurang terdidik • Sistem informasi bencana lambat • Rencana pembangunan tidak berorientasi bencana • Anggaran khusus kebencanaan di daerah masih kurang • Prosedur tanggap bencana tidak tersedia • Kurangnya pelatihan kebencanaan • Peraturan daerah/lokal kebencanaan kurang memadai • Kurangnya komitmen bersama antar lembaga (ego sektoral)

Sumber : Perda 5 tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana Sumatera Barat

Berdasarkan tabel tersebut, maka ada dua permasalahan penting yang sangat berkaitan dengan proses perumusan kebijakan dan aktor yang terlibat. (1) Rencana Pembangunan tidak berorientasi kebencanaan, hal ini sangat terkait dengan proses pengidentifikasian permasalahan dalam rumusan kebijakan dan kepentingan semua pihak yang menjadi aktor penentu kebijakan pembangunan, misalnya Swasta Developer perumahan, Industri yang memanfaatkan sumber daya lingkungan. Akhir-akhir ini dampak yang paling dirasakan adalah banyaknya perumahan di sekitar aliran sungai yang sering terendam banjir . (2) Kurangnya komitmen bersama antar lembaga (ego sektoral) yang sangat terkait dengan peran aktor-aktor yang berkepentingan dalam penyusunan perencanaan ini.

Dalam rangka perbaikan sebuah aturan demi kepentingan bersama seluruh pihak, Peraturan Daerah No.5 tahun 2007 ini belum ada rencana untuk direvisi. Walaupun isu penanggulangan bencana masih hangat dan tidak henti-hentinya

diperbincangkan di seluruh instansi di daerah-daerah bahkan seluruh lapisan termasuk pemda untuk dijadikan isu bersama menciptakan sistem penanggulangan bencana yang profesional, baik dan selaras dengan perencanaan pembangunan daerah pastinya. Meskipun terdapat kecacatan dalam perumusan dan implementasi, isu revisi masih belum mengemuka demi perbaikan ke depan.

Berdasarkan problema tersebut, maka menjadi menarik untuk melihat bagaimana proses dalam perumusan kebijakan penanggulangan bencana. Hal ini untuk melihat bagaimana aktor-aktor yang terlibat mem-fungsikan kepentingan mereka dalam melihat hubungan antara perumusan kebijakan pembangunan, bencana dan isu-isu perubahan iklim.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, terlihat bahwa isu kebencanaan dan perubahan iklim menjadi permasalahan pokok dalam penyusunan perencanaan pembangunan daerah. Hal ini sangat mempengaruhi bagaimana suatu daerah bisa memberikan kontribusi dalam ketepatan penataan tata ruang wilayah, kemandirian penduduk dan pengurangan dampak risiko.

Di Sumatera Barat, setidaknya telah menginisiasi beberapa perencanaan yang diarahkan untuk pengurangan risiko bencana. Proses penanggulangan bencana ini, telah mendapatkan legalitas melalui Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana Provinsi Sumatera Barat. Perumusan kebijakan ini, melibatkan banyak *stakeholder* dari berbagai kalangan yang meliputi DPRD, SKPD (Dinas ESDM, Dinas Kesbangpol, Dinas kesehatan, dinas

sosial, Dinas PU, Dinas Perhubungan, Bappeda dan Biro Hukum) dan Tokoh Agama.

Perumusan kebijakan dalam prakteknya melibatkan berbagai aktor, baik yang berasal dari aktor pemerintah maupun aktor non-pemerintah atau yang disebut sebagai pembuat kebijakan resmi (*official policy-makers*) dan peserta non-pemerintahan. Aktor-aktor ini memberikan kontribusi tertentu terkait dengan kepentingan dari mandat lembaga yang mereka naungi. Mandat dan kepentingan ini, akan menjadi isu pokok dalam proses penyusunan kebijakan perencanaan penanggulangan bencana⁹. Namun dalam prosesnya terdapat kendala dalam perumusan seperti kebijakan hanya diinisiasi beberapa orang, terbatasnya tenggat waktu terhadap aturan dan permasalahan minimnya partisipasi masyarakat dalam proses perumusan. Bagaimana aktor-aktor seharusnya bisa bertanggung jawab sepenuhnya menyusun perencanaan yang bersinergi terhadap proses penanggulangan bencana, menjadi isu penting yang dibahas dalam pengkajian ini.

Berdasarkan pemikiran tersebut, maka yang menjadi rumusan masalah penelitian ini adalah : “Bagaimana peran aktor pemerintah dalam proses perumusan kebijakan Perda No.5 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana Provinsi Sumatera Barat?”.

⁹ Budi Winarno. *Kebijakan Publik, Teori dan Proses*. Jakarta: MediaPress.2007. Hal 123-132.

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, maka tujuan dalam penelitian ini adalah

1. Mendeskripsikan peran aktor-aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan terutama aktor pemerintah pada Peraturan Daerah No.5 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana di Provinsi Sumatera Barat.
2. Menjelaskan implikasi peran aktor terhadap pelaksanaan kebijakan Perda 5 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana di Provinsi Sumatera Barat.

1.4 Signifikansi Penelitian

1. Secara akademis
 - Memberikan sumbangan pemikiran dan perluasan wacana pemahaman teoritis bagi dunia akademi tentang kebijakan publik terutama pada kajian peran aktor dalam perumusan kebijakan , khususnya tentang peraturan daerah.
2. Secara praktis
 - Memberi gambaran permasalahan kajian bagi aktor-aktor terkait dengan perumusan kebijakan Perda Nomor 5 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana di Provinsi Sumbar, agar diperoleh pemahaman yang objektif dan menyeluruh guna mendukung visi pembangunan provinsi Sumatera Barat ke depan.

- Memperluas dan memperdalam pemahaman peneliti sendiri tentang kebijakan publik, khususnya pada peran aktor-aktor dalam perumusan kebijakan.