

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Pemerintahan memiliki fungsi perlindungan kepada masyarakat (*protective function*). Fungsi dari perlindungan kepada masyarakat yaitu upaya pemerintah daerah untuk memberi perlindungan kepada masyarakat sehingga tercipta ketertiban, rasa tentram, dan rasa aman pada masyarakat. Fungsi ini merupakan fungsi yang paling dasar dari pemerintahan karena hasilnya merupakan prasyarat bagi bekerja dan berjalannya kegiatan pemerintahan, kemasyarakatan dan pembangunan.¹

Di dalam alinea ke-IV Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 diamanatkan bahwa Negara Republik Indonesia berkewajiban melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Amanat tersebut dilaksanakan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah bersama semua komponen bangsa melalui pembangunan nasional.

Penegasan dalam pembukaan UUD 1945 merupakan bagian dari upaya untuk mencapai tujuan nasional, karenanya negara memerlukan sarana-prasarana yang mendukung, baik berupa sumber daya manusia maupun sarana yang berbentuk benda, karena negara tidak dapat melakukannya sendiri.² Hal ini memiliki arti bahwa tujuan nasional dapat tercapai dengan adanya peningkatan kualitas sumber daya manusia yang diwujudkan dalam masyarakat madani yang taat hukum,berperadaban modern, demokratis, makmur, adil dan

¹Hanif Nurcholis, 2005, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, hlm. 296

²Muschan, 1982, *Hukum Kepegawaian*, Bina Aksara, Jakarta, hlm. 12

bermoral tinggi. Upaya yang dicapai dalam tujuan nasional dengan memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta memperhatikan perkembangan sosial.³

Bahwa amanat Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana tersebut diatas, khususnya untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, dalam hal perlindungan terhadap kehidupan dan penghidupan termasuk perlindungan atas bencana, dalam rangka mewujudkan kesejahteraan umum yang berlandaskan Pancasila, telah dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana yang menyatakan bahwa Pemerintah dan Pemerintah daerah menjadi penanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Tanggungjawab pemerintah terhadap warga negara atau pihak ketiga dianut oleh hampir semua negara berdasarkan atas hukum.⁴

Dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 menyatakan bahwa Tanggungjawab pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi: penjaminan pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana sesuai dengan standar pelayanan minimum; perlindungan masyarakat dari dampak bencana; pengurangan resiko bencana dan panduan pengurangan risiko bencana dengan program pembangunan; dan pengalokasian dana penanggulangan bencana dalam anggaran pendapatan dan belanja negara yang memadai. Penanggulangan bencana merupakan urusan wajib Pemerintah Daerah sebagaimana tercantum pada pasal 12 angka 1 Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yang pada huruf e menyatakan bahwa ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat sebagai salah satu urusan wajib Pemerintah Daerah.

Pasal 4 Peraturan Daerah Propinsi Sumatera barat Nomor 5 tahun 2007 tentang Penanggulangan bencana menyatakan bahwa Pemerintah Daerah dan Pemerintah Kabupaten/Kota menjadi penanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Dalam melaksanakan tanggung jawab penanggulangan bencana, Pemerintah

³Sri Hartini,dkk, 2010, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.5

⁴Ridwan HR, 2011,*Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm.339

Daerah melimpahkan tugas pokok dan fungsinya kepada Badan Penanggulangan Bencana Daerah.

Pemerintah Kota Payakumbuh menyiapkan Badan Penanggulangan Bencana Daerah sebagai fasilitator dalam penanggulangan bencana dengan melahirkan Peraturan Daerah kota Payakumbuh Nomor 13 Tahun 2013 Tentang organisasi dan tata kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah. Hal ini sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang penanggulangan bencana yang menyatakan bahwa “Pemerintah daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 membentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah.”

Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah dilaksanakan melalui koordinasi dengan Badan Nasional Penanggulangan Bencana. Badan Nasional Penanggulangan Bencana sebagai lembaga pemerintah nonkementerian yang mempunyai tugas menyelenggarakan sebagian tugas umum pemerintahan dan pembangunan di bidang penanggulangan bencana. Struktur Badan Penanggulangan Bencana Daerah terdiri dari Pegawai Aparatur Sipil Negara. Pasal 1 angka 1 UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menyatakan bahwa pegawai aparatur sipil negara adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 21 Undang-Undang Nomor 24 tahun 2007 huruf e dinyatakan bahwa Badan Nasional Penanggulangan Bencana Daerah mempunyai tugas melaksanakan penyelenggaraan penanggulangan bencana pada wilayahnya. Penyelenggaraan Penanggulangan bencana tersebut meliputi tiga tahapan, yaitu pada tahap prabencana, saat tanggap darurat dan pasca bencana. Penyelenggaraan penanggulangan bencana pada tahapan prabencana meliputi : dalam situasi tidak terjadi bencana; dan dalam situasi terdapat potensi terjadinya bencana

Penyelenggaraan penanggulangan bencana dalam situasi tidak terjadi bencana meliputi: perencanaan penanggulangan bencana; pengurangan risiko bencana; pencegahan; pemanduan dalam perencanaan pembangunan; persyaratan analisis risiko bencana; pelaksanaan dan pengakuan rencana tata ruang; pendidikan dan pelatihan; dan persyaratan standar teknis penanggulangan bencana yang termuat dalam Pasal 35 Undang-Undang Nomor 24 tahun 2007.

Bencana merupakan peristiwa dimana terjadinya kerusakan seluruh nilai/ budaya serta sendi kehidupan masyarakat. Dalam rangka penanggulangan bencana ini diperlukan berbagai macam cara atau usaha, di mana salahsatunya adalah melalui aksi pengurangan risiko bencana. Kegiatan aksi pengurangan risiko bencana merupakan kegiatan yang langsung dapat dirasakan oleh masyarakat yang berpotensi terancam resiko bencana, yang diakibatkan oleh berbagai potensi yang ada, dan pada tahun 2015 Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Payakumbuh melaksanakan kegiatan yang disebabkan oleh angin puting beliung.

Pengurangan risiko bencana sebagaimana dimaksud dalam pasal 35 huruf b Undang-undang Nomor 24 tahun 2007 dilakukan untuk mengurangi dampak buruk yang mungkin timbul, terutama dilakukan dalam situasi tidak terjadi bencana. Pasal 1 angka 17 Undang-undang Nomor 24 tahun 2007 menyatakan bahwa Risiko bencana adalah potensi kerugian yang ditimbulkan akibat bencana pada suatu wilayah dalam kurun waktu tertentu yang dapat berupa kematian, luka, sakit, jiwa terancam, hilangnya rasa aman, mengungsi, kerusakan atau kehilangan harta, dan gangguan kegiatan masyarakat.

Kota Payakumbuh merupakan daerah rawan angin puting beliung yang diakui secara nasional.⁵ Kota Payakumbuh berada pada urutan pertama dalam potensi terbesar bencana

⁵<http://payakumbuhkota.go.id/2014/06/19/payakumbuh-rawan-bencana-puting-beliung/>, diakses pada tanggal 16 Mei 2016, pukul 07.16

angin puting beliung di Sumatera Barat.⁶ Hal tersebut terbukti dengan bencana angin puting beliung yang hampir melanda di seluruh kecamatan di seluruh titik di kota Payakumbuh.⁷ Karena itu, sesuai amanah UU 24 Tahun 2007 Pemerintah kota Payakumbuh secara bertahap telah melengkapi BPBD dengan berbagai fasilitas bencana. Seluruh personil yang ada juga digilir meningkatkan sumber daya manusia dan ketrampilannya guna penanggulangan bencana.

Dalam pelaksanaan pengurangan risiko bencana oleh BPBD kota Payakumbuh memiliki kendala pada pemilik tanah ulayat yang tidak bersedia dilaksanakan aksi pengurangan risiko bencana, karena lahan yang dimiliki kaumnya ini sudah dihuni masyarakat tanpa sepengetahuan pemilik tanah, dan pendirian rumah tidak mempertimbangkan risiko bencana dengan membangun rumah dekat pohon kelapa atau pohon besar lainnya, serta adanya pemilik pohon yang tidak bersedia untuk pohonnya ditebang meskipun keberadaan pohon sangat membahayakan masyarakat yang melewati jalan dibawah pohon tersebut. Seharusnya pohon yang memiliki potensi menimbulkan bencana tersebut ditebang untuk mengurangi risiko terjadinya bencana.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis tertarik untuk menulis mengenai pelaksanaan tanggungjawab pemerintah daerah dalam hal pengurangan risiko bencana dengan judul penelitian “PELAKSANAAN PENGURANGAN RISIKO BENCANA OLEH BADAN NASIONAL PENANGGULANGAN BENCANA DAERAH KOTA PAYAKUMBUH”.

B. Perumusan Masalah

⁶Wawancara dengan Bapak H.Jhoni Amir S.Sos, Kasi Pencegahan, Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Payakumbuh, Tanggal 13 Juni 2016, pukul 10.00 WIB

⁷Pidato sambutan Walikota Payakumbuh pada acara sosialisasi penanggulangan bencana daerah Kota Payakumbuh, tanggal 26 Maret 2014.

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dipaparkan diatas, maka ada beberapa permasalahan yang akan menjadi pokok pedoman dalam penelitian maupun pembahasan.

Adapun rumusan masalah tersebut adalah :

1. Bagaimana Pelaksanaan pengurangan risiko bencana oleh BPBD Kota Payakumbuh?
2. Bagaimana kendala yang dihadapi Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Payakumbuh dalam pelaksanaan pengurangan risiko bencana di Kota Payakumbuh?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah diatas, maka yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pengurangan risiko bencana oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah kota Payakumbuh.
2. Untuk mengetahui kendala yang dihadapi Badan Penanggulangan Bencana Daerah kota Payakumbuh dalam pelaksanaan pengurangan risiko bencana di Kota Payakumbuh.

D. Manfaat Penelitian

Melalui penelitian ini selain memiliki tujuan sebagaimana yang telah penulis uraikan sebelumnya, diharapkan dapat memperoleh beberapa manfaat antara lain sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis
 - a. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan hukum dan sedikit banyak dapat menjadi referensi oleh mahasiswa lainnya, dosen, masyarakat luas yang tertarik untuk mengetahui lebih dalam mengenai judul penelitian ini.

b. Untuk mengembangkan ilmu pengetahuan terutama yang berkenaan dengan tanggungjawab pemerintah daerah dalam pelaksanaan pengurangan risiko bencana.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai salah satu bahan masukan dan melengkapi referensi yang belum ada tentang bagaimana Pelaksanaan pengurangan risiko bencana oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah.

E. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah segala aktivitas seseorang untuk menjawab permasalahan hukum yang bersifat akademik dan praktisi, baik yang bersifat asas-asas hukum, norma-norma hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat, maupun yang berkenaan dengan kenyataan hukum dalam masyarakat.⁸ Oleh karena itu, metode yang diterapkan harus disesuaikan dengan ilmu pengetahuan dan sejalan dengan objek yang diteliti. Penelitian ini akan dilakukan di Kota Payakumbuh. Untuk memperoleh data yang maksimal dalam penelitian dan penulisan ini sehingga tercapai tujuan yang diharapkan maka, metode yang digunakan dalam Penelitian ini adalah:

1. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang diterapkan berupa Yuridis Sosiologis yakni penelitian hukum yang memperoleh data dari sumber data primer.⁹ Data primer diperoleh secara langsung melalui penelitian lapangan.

2. Sifat Penelitian

⁸Zainudin Ali, 2010, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 19

⁹ Soemitro dalam Soejino, Abdurrahman, 2003, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm .56

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yang mengungkapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan teori-teori hukum yang menjadi objek penelitian. Demikian pula dalam pelaksanaannya didalam masyarakat yang berkenaan objek penelitian.¹⁰

3. Sumber dan Jenis Data

a. Sumber Data

1. Penelitian Kepustakaan

Data kepustakaan yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen resmi, publikasi, dan hasil penelitian.¹¹ Studi kepustakaan dilakukan di beberapa tempat, yaitu Pustaka Pusat Universitas Andalas, Pustaka Fakultas Hukum Universitas Andalas. Maupun sumber dan bahan bacaan lainnya.

2. Penelitian Lapangan

Data lapangan yang diperlukan sebagai data penunjang diperoleh melalui informasi dan pendapat-pendapat dari responden yang ditentukan secara purposive sampling (ditentukan oleh peneliti berdasarkan kemauannya) dan/atau random sampling (ditentukan oleh peneliti secara acak).¹² Penelitian di lakukan di beberapa tempat, yaitu di kantor Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Payakumbuh dan masyarakat di kota Payakumbuh.

b. Jenis Data

¹⁰ Zainuddin Ali, *op.cit.*, hlm. 106

¹¹ *Ibid.*, hlm. 107

¹² *Ibid.*, hlm. 107

1. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh secara langsung dari lapangan melalui wawancara, yakni dengan menggunakan wawancara semi terstruktur terhadap Pihak yang terkait dengan permasalahan yang diteliti.

2. Data Sekunder

Data sekunder digolongkan menjadi bahan hukum yang terdiri dari :

a. Bahan hukum primer

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang –Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
3. Undang-undang Nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana
4. Peraturan Pemerintah RI Nomor 21 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan penanggulangan bencana
5. Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 5 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana
6. Peraturan Daerah Kota Payakumbuh Nomor 13 tahun 2013 tentang Organisasi dan tatakerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah kta Payakumbuh

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, misalnya Rancangan Undang-Undang (RUU), Rancangan Peraturan

Pemerintah (RPP), hasil penelitian (hukum), hasil karya (ilmiah) dari kalangan hukum, dan sebagainya.¹³

C. Bahan hukum tersier.

Bahan hukum tersier yakni bahan-bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya: kamus-kamus (hukum), ensiklopedia, indeks kumulatif, dan sebagainya.¹⁴

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang peneliti gunakan dalam penulisan ini adalah :

a. Wawancara

Wawancara adalah teknik pengumpulan data yang dilakukan secara lisan guna memperoleh informasi dari responden yang erat kaitannya dengan masalah yang diteliti oleh penulis di lapangan.¹⁵ Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teknik wawancara semi terstruktur, karena dalam penelitian ini terdapat beberapa pertanyaan akan peneliti tanyakan kepada narasumber, dimana ada pertanyaan baru setelah melakukan wawancara dengan narasumber. Penulis melakukan wawancara terhadap Bapak Joni Anwar selaku Kepala Seksi Pencegahan di Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Payakumbuh serta kepada Bapak Jasriyal S.Pt selaku kepala seksi Logistik di Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Payakumbuh.

b. Studi Dokumen

¹³Bambang Sunggono, 2013, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 114

¹⁴*Ibid.*, hlm. 114

¹⁵ Soemitro dalam Soerjono, *Op.cit*, hlm. 196

Studi dokumenn merupakan teknik mengumpulkan data yang dilakukan oleh peneliti dengan mengambil dari berbagai sumber bacaan.

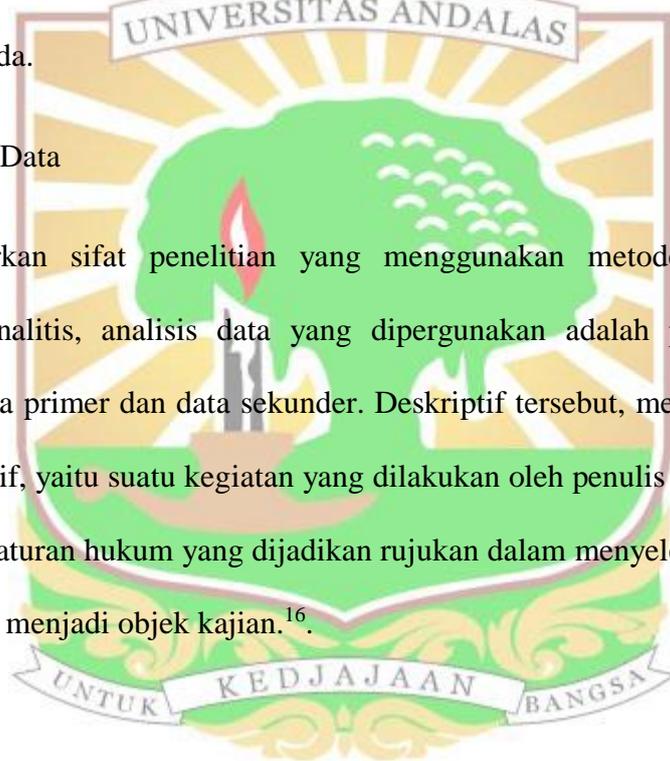
5. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Pengolahan data dilakukan secara sistematis melalui proses editing yaitu menyusun kembali data yang diperoleh sesuai dengan tujuan penelitian untuk memperoleh kesimpulan akhir yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan fakta yang ada.

b. Analisis Data

Berdasarkan sifat penelitian yang menggunakan metode penelitian bersifat deskriptif analitis, analisis data yang dipergunakan adalah pendekatan kualitatif terhadap data primer dan data sekunder. Deskriptif tersebut, meliputi isi dan struktur hukum positif, yaitu suatu kegiatan yang dilakukan oleh penulis untuk menentukan isi atau makna aturan hukum yang dijadikan rujukan dalam menyelesaikan permasalahan hukum yang menjadi objek kajian.¹⁶



¹⁶Zainuddin Ali, *op.cit.*, hlm. 107