

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Secara histografi, Indonesia merupakan wilayah sering terjadi gempa bumi dan tsunami. Bencana gempa dan tsunami besar yang terakhir terjadi pada akhir 2004 di Aceh lebih dari 150.000 orang meninggal dunia. Berdasarkan catatan dari Direktorat Vulkanologi dan Mitigasi Bencana Geologi (DVMBG) Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral menunjukkan bahwa ada 28 wilayah di Indonesia yang dinyatakan rawan gempa dan tsunami¹. Diantaranya Nanggroe Aceh Darussalam, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Bengkulu, Lampung, Banten, Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta bagian Selatan, Jawa Timur bagian Selatan, Bali, Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur. Kemudian pulau Sulawesi, Maluku Utara, Maluku Selatan, Biak, Yapen dan Fak-Fak di Papua serta Balikpapan di Kalimantan Timur. Selain terletak tiga lempeng tektonik dunia, Indonesia juga merupakan jalur The Pasific Ring of Fire atau Cincin Api Pasifik, yaitu sebuah zona dimana sangat sering terjadi gempa bumi dan meletusnya gunung berapi.

Kabupaten Agam yang berada di Sumatera Barat, adalah salah satu daerah yang terpapar langsung bencana, salah satunya oleh pertemuan Lempeng Indo-Australia dan Lempeng Eurasia, dimana berada dua sesar besar yang memanjang arah Barat Laut ke Tenggara pulau Sumatera yaitu

¹ Pusat Data dan analisa Tempo. Indonesia rawan bencana.
http://www.pdat.co.id/hg/political_pdat/2006/06/19/pol.20060619-01.id.html. diakses tanggal 20 Februari 2015 jam 13.00 wib.

Sesar Sumatera dan Sesar Mentawai. Wilayah ini disertai jajaran pegunungan Bukit barisan dan Gunung api. Oleh karena itu sangat dipahami bahwa Kabupaten Agam memiliki berbagai jenis ancaman bencana (multi-hazard), antara lain gempa bumi, tsunami, tanah longsor, banjir, gelombang ekstrim & abrasi, letusan gunung api, kekeringan dan kebakaran.

Sejarah kebencanaan di Kabupaten Agam yang tercatat pada Data dan Informasi Bencana Indonesia dari tahun 2002 hingga 2012 terjadi sebanyak 5 jenis bencana. Bencana banjir dan tanah longsor merupakan kejadian bencana yang paling sering terjadi sedangkan bencana yang menimbulkan korban jiwa terbanyak adalah bencana gempa bumi dan tanah longsor. Gempa bumi parah pernah terjadi sebanyak 4 kali yang membuat 16 jiwa meninggal, 146 jiwa mengalami luka-luka, 31.050 jiwa mengungsi, 2.791 rumah rusak berat dan 4.221 rumah rusak ringan.²

Tabel 1.1 : Data Bencana Kabupaten Agam tahun 2002-2012

Jenis Bencana	Jumlah Kejadian	Jumlah Korban			
		Korban Meninggal	Korban Hilang	Korban Luka	Korban Mengungsi
Banjir	9	0	0	5	17617
Banjir dan Tanah longsor	4	2	1		150
Gelombang Pasang/Abrasi	3	0	0	0	103
Gempa Bumi	3	16	0	146	31050
Puting Beliung	1	0	0	0	0
Tanah Longsor	14	12	3	16	3078
Total		30	4	175	51998

Sumber : Data dan Informasi Bencana Indonesia

² Data dan Informasi Bencana Indonesia. <http://dibi.bnpb.go.id/data-kependudukan> diakses pada tanggal 15 Maret 2015, pada pukul 20.15 wib

Adanya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana Nasional telah merubah paradigma penanggulangan bencana di Indonesia dari reaktif menjadi proaktif, yaitu penanggulangan bencana dimulai sejak belum teridentifikasinya potensi bencana di suatu daerah. UU 24 tahun 2007 juga memandatkan dibentuknya BNPB untuk menyelenggarakan Penanggulangan Bencana dan mengharuskan daerah menyelenggarakan penanggulangan bencana di daerah dengan Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota serta membentuk BPBD sebagai penyelenggara Penanggulangan Bencana di Daerah. Namun demikian mandat penyelenggaraan Penanggulangan Bencana juga dimiliki oleh sektor-sektor lain sesuai dengan tupoksi masing-masing.

Kejadian gempa bumi 30 September 2009 di wilayah Sumatera bagian Barat memberikan dampak besar bagi Kabupaten Agam. Pengalaman penanggulangan bencana pada saat itu menjadi momentum penting bagi Kabupaten Agam untuk mengelola bencana secara lebih bijak sesuai amanat Undang-undang No. 24 tahun 2007³. Pengalaman terkait kurangnya koordinasi antar lembaga, ego sektoral, penanganan yang masih bersifat parsial serta keterbatasan anggaran menjadi masalah elementer dalam pengelolaan bencana. Pengalaman tersebut telah menjadi dasar bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Agam untuk mengelola bencana secara terpadu, terencana, terkoordinasi dan menyeluruh.

³ UU 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana Nasional Pasal 5 yang menyatakan “Pemerintah dan pemerintah daerah menjadi penanggung jawab dalam penyelenggara penanggulangan bencana”,

Peraturan Daerah No. 5 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencan Daerah Sumatera Barat menyatakan Pemerintah Daerah sebagai penyelenggara penanggulangan bencana di daerah⁴. Pasca bencana Sumatera Barat tahun 2009, BPBD Kabupaten Agam sebagai lembaga yang baru terbentuk tahun 2010⁵, bekerjasama dengan Oxfam Inggris Raya pada tahun 2011 yang kemudian bermitra dengan Jemari Sakato dalam hal mendorong terbentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Agam tentang Penanggulangan Bencana melalui program Membangun Ketahanan Masyarakat Terhadap Bencana dan Perubahan Iklim di Sumatera Barat.

Untuk melihat bagaimana persepsi masyarakat Kabupaten Agam terhadap masalah publik (Kebencanaan), Jemari Sakato mendorong BPBD Kabupaten Agam membuat pertemuan guna pembuatan dokumen Kajian Risiko Bencana (KRB) atau yang lebih familiar disebut dengan Analisis Risiko Bencana (ARB). Untuk menindak lanjuti dorongan dari Jemari⁶ Sakato BPBD berkoordinasi dengan Jemari membuat rapat awal Analisis Resiko pada tanggal 15 sampai dengan 16 Oktober 2012 yang juga di hadiri oleh pihak instansi terkait seperti BAPPEDA. Berdasarkan hasil rapat pertama disepakati beberapa usulan yang harus dilakukan demi menunjang pembuatan Naskah Analisi Risiko untuk Kabupaten Agam seperti :

⁴ Peraturan Daerah No. 5 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana daerah Sumatera Barat, Pasal 4 angka 1 yang menyatakan “*Pemerintah Daerah dan Pemerintah Kabupaten/Kota menjadi penanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana*”

⁵ Perda Kabupaten Agam no. 01 tahun 2010 tentang Pembentukan BPBD Kabupaten Agam.

⁶ Notulesi pertemuan pembuatan Analisis Resiko Bencana di Kabupaten Agam tanggal 22 November 2013.

1. BPBD Kabupaten Agam bersama dengan pihak terkait melakukan penyadaran bahaya bencana yang ada di Kabupaten Agam kepada masyarakat.
2. Kabupaten Agam membuat workshop penyusunan Analisis Resiko.

Berdasarkan dari hasil rapat analisis resiko tersebut, BPBD bersama dengan Jemari Sakato membuat workshop penyusunan Dokumen Analisis Resiko tanggal 17 Oktober 2012 dengan di hadiri oleh Yuneli Meta yang pada saat itu menjabat sebagai Kasubid TRLH BAPPEDA. BPBD dan Jemari Sakato juga melakukan kegiatan penyadaran masyarakat terhadap bahaya bencana di Kabupaten Agam dan merumuskan Rencana Aksi Masyarakat dalam menghadapi keadaan darurat bencana pada tanggal 24 sampai 30 Oktober 2012.

Kegiatan penyusunan Naskah Analisis Resiko Bencana di Kabupaten Agam, berdasarkan workshop penyusunan Analisis Resiko yang sudah dilaksanakan, berikutnya 10 Januari 2013 Jemari Sakato berkoordinasi dengan BPBD Kabupaten Agam mengadakan rapat untuk pembentukan tim perumusan yang terdiri dari, DINKES, BPNKMP, Bagian Umum, DISBUDJAR, Dinas PU, Pertahornak, PDAM, APT, BPS serta TAGANA. Pembentukan tim perumusan ini bertujuan agar pembuatan naskah Analisis Resiko bisa bekerja secara optimal.

Berdasarkan survey awal yang peneliti lakukan, pembuatan naskah ini melibatkan BPBD Kabupaten Agam, dan juga masyarakat menurut Niko Rinaldi yang menjabat sebagai Direktur Program Jemari Sakato:⁷

“...pembuatan naskah Analisis Resiko ini merupakan langkah awal, yang pembuatan ini Jemari Sakato bekerjasama dengan BPBD Kabupaten Agam serta masyarakat agar tercipta partisipasi aktif...”

Perumusan Naskah Analisis Resiko oleh tim ini berikutnya berjalan secara estafet dari tanggal 28 Februari sampai 22 Maret 2013, dalam pertemuan Rutin ini dihadiri oleh kepala bidang pencegahan dan kesiapsiagaan BPBD Agam, staf BPBD Agam, Dinas Kesehatan Kabupaten Agam, sosnakertrans, bidang hukum dan Jemari Sakato.⁸ Pertemuan ini juga menghasilkan usulan perlunya kesepakatan standar kesehatan di pengungsian. Kajian risiko bencana ini yang menjadi usulan untuk pembuatan dokumen Rencana Penanggulangan Bencana (RPB) di Kabupaten Agam.

BPBD Kabupaten Agam untuk menindaklanjuti dokumen analisis resiko bencana Kabupaten Agam, membuat pertemuan yang diinisiasi oleh Jemari Sakato, membahas dan merumuskan Rencana Penanggulangan Bencana (RPB) yang dihadiri oleh, BPBD Kabupaten Agam, BAPPEDA, dinas terkait, bagian umum, bagian administrasi pertanahan, BPS, Satpol PP, PDAM, PMI, DKP, MUI, TAGANA, BNPB, BPBD Propinsi Sumatera

⁷ Hasil Wawancara Survey Awal dengan Niko Rinaldi, Direktur Program Jemari Sakato, Padang, 23 Oktober 2014

⁸ Ibid., Hal. 30.

Barat, perguruan tinggi, perwakilan nagari, Jemari Sakato serta Oxfam adapun permasalahan yang muncul dalam pertemuan tersebut adalah⁹ :

1. Ketidaksamaan persepsi terhadap ketersediaan sumberdaya.
2. Pola koordinasi di BPBD yang masih memiliki ego-sektoral.
3. Kewenangan siapa dan apa bentuk kewenangan yang dimiliki.
4. Konsekuensi kehadiran perda penanggulangan bencana di Kabupaten Agam.
5. Masih terjadi tumpang tindih kebijakan.

Berdasarkan pertemuan pembahasan dokumen RPB didapatkan juga tiga landasan perumusan dokumen naskah akademik yang kemudian menjadi Ranperda penanggulangan bencana Kabupaten Agam, antara lain :

1. Landasan Filsafat

Pembentukan peraturan daerah ini merupakan bagian dari pemenuhan tujuan bernegara Republik Indonesia, yaitu melindungi segenap rakyat dan bangsa, serta seluruh tumpah darah Indonesia. Memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, Perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

2. Landasan Sosiologis

Masyarakat Kabupaten Agam, secara umum berpenghidupan dari sektor agraris, industri kecil, perikanan, Perdagangan dan jasa, sebagian penduduk bekerja di sektor formal profesional (PNS, guru, dosen, pegawai swasta menengah dan besar) dan sebagian lain hidup dari industri wisata.

⁹ Notulensi kegiatan pembuatan dokumen Rencana Penanggulangan Bencana Kabupaten Agam yang dilaksanakan di Hotel Echo Payakumbuh pada Hari Rabu - Sabtu, tanggal 20 – 23 Maret 2013.

Dalam realitasnya, ada beberapa temuan di masyarakat Kabupaten Agam tentang bencana.¹⁰

-) Rendahnya pengetahuan masyarakat terkait dengan penanggulangan bencana.
-) Rendahnya kesadaran masyarakat. Paradigma masyarakat yang melihat bencana sebagai takdir semata.

3. Landasan Yuridis

Sebagaimana di dalam UU. No. 24 tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana tersebut, pokok pengaturan dan substansi kebijakan penanggulangan bencana secara jelas lebih terarah dan terpadu, dengan landasan manajemen penanggulangan bencana. Dengan tersedianya aturan perundang - undangan maka pemerintah daerah harus melaksanakan kebijakan tersebut. Pemerintah daerah sebagaimana yang diamanatkan oleh UU. No 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dan PP. No. 21 Tentang Badan Penanggulangan Bencana Nasional harus membentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah untuk melaksanakan upaya - upaya penanggulangan bencana di wilayahnya. Pasal 5 UU, No. 24 tahun 2007 menyatakan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah menjadi penanggung jawab dalam penyelenggaraan bencana.

Pendefenisian menurut filosofis, sosial budaya, dan yuridis yang dirumuskan secara bersama inilah yang kemudian menghasilkan gambaran umum bencana seperti potensi bencana apa saja yang akan dihadapi oleh pemerintah dan masyarakat Kabupaten Agam, penyebab terjadinya bencana

¹⁰ Ibid., hlm. 32-33.

dan langkah strategis apa yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Agam dalam melaksanakan Penanggulangan Bencana di daerahnya.

Proses perumusan Ranperda Penanggulangan Bencana Agam ini sudah berjalan dari tahun 2012, namun sampai tahun 2015 masih terkendala di bidang hukum yang mengganggu berjalannya proses perumusan ini. Proses yang berlangsung berhenti pada tahun 2014 karena adanya pemilihan anggota legislatif Kabupaten Agam yang baru untuk periode 2014 – 2019, serta dilakukannya mutasi jabatan dalam Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Agam juga berakibat macetnya proses yang sudah berlangsung.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang peneliti paparkan, kelengkapan jenis bencana di Kabupaten Agam yang setiap saat bisa terjadi dan menyebabkan korban dan kerusakan, serta pengalaman yang buruk pada saat penanggulangan bencana gempa Sumatera Barat tahun 2009 yang tidak terkoordinasi dengan baik, mendorong oxfam dan Jemari Sakato mengambil peran dalam mendorong terbentuknya sebuah kebijakan penanggulangan bencana di Kabupaten Agam. Proses pembangunan kesadaran masyarakat terhadap pentingnya pengurangan resiko bencana, dan mobilisasi dukungan untuk menjadikan permasalahan ini menjadi masalah publik pun sudah berjalan sejak tahun 2012, sehingga menjadikan peraturan penanggulangan bencana ini menjadi sangat dibutuhkan oleh masyarakat, namun rancangan peraturan yang sudah lama dirumuskan oleh tim bentukan bupati ini

terkendala dan seolah menemukan jalan buntu karena belum legalnya rancangan peraturan penanggulangan bencana Kabupaten Agam ini menjadi sebuah perda penanggulangan bencana Kabupaten Agam.

Peraturan Daerah Kabupaten Agam tentang Penanggulangan Bencana sudahlah menjadi suatu keharusan. Berdasarkan fenomena diatas munculah pertanyaan peneliti : *Bagaimana Interaksi Antar Aktor dalam Perumusan Ranperda Penanggulangan Bencana Kabupaten Agam ?*

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan Rumusan Masalah diatas, maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk menjelaskan tentang proses perumusan kebijakan Penanggulangan Bencana yang berjalan di Kabupaten Agam sehingga dapat diperoleh informasi mengenai proses perumusan kebijakan tersebut.
2. Untuk melihat peran aktor-aktor kebijakan dalam proses perumusan kebijakan penanggulangan bencana di Kabupaten Agam.

1.4 Signifikansi Penelitian

1. Secara Akademis
 -) Memberikan sumbangan pemikiran dan perluasan wacana pemahaman teoritis bagi dunia akademis.
2. Secara Praktis
 -) Memberi gambaran permasalahan dan kajian bagi pihak-pihak terkait (stakeholder) dengan perumusan kebijakan Penanggulangan Bencana yang berjalan di Kabupaten Agam,

agar diperoleh pemahaman yang objektif dan menyeluruh guna menciptakan kordinasi penanggulangan bencana yang baik.

) Memperluas dan memperdalam pemahaman peneliti sendiri tentang kebijakan publik, khususnya pada tahap perumusan kebijakan.

3. Secara sosial

) Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangan pengetahuan baru bagi masyarakat dan pemerintahan daerah

4. Secara teknis

) Penelitian ini diharapkan mampu menjelaskan bagaimana mekanisme perumusan kebijakan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Agam.

