

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dilihat dari kondisi geografisnya, Indonesia merupakan wilayah dengan ancaman bencana gempa bumi dan tsunami dengan intensitas yang cukup tinggi. Banyaknya gunung aktif serta bentuknya yang berupa negara kepulauan adalah sebagian faktor yang mempengaruhi seringnya terjadi bencana di Indonesia. Hal ini dikarenakan posisi Indonesia yang dikepung oleh tiga lempeng tektonik dunia yakni Lempeng Indo-Australian, Eurasia dan Lempeng Pasific yang apabila bertemu dapat menghasilkan tumpukan energi yang memiliki ambang batas tertentu. Selain itu, Indonesia juga berada pada *Pasific Ring Of Fire* yang merupakan jalur rangkaian gunung api aktif di dunia yang setiap saat dapat meletus dan mengakibatkan datangnya bencana.

Catatan 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 tsunami. Di antaranya NAD, Sumatra Utara, Sumatra Barat, Bengkulu, Lampung, Banten, Jateng dan DIY bagian selatan, Jatim bagian selatan, Bali, NTB dan NTT, kemudian Sulut, Sulteng, Sulsel, Maluku Utara, Maluku Selatan, Biak, Yapen dan Fak-Fak di Papua serta Balikpapan Kaltim.¹

Negara Indonesia saat ini tercatat dengan daerah yang rawan bencana, pemerintah Indonesia mempunyai kewajiban dan tanggung jawab dalam

¹ http://tataruang.atr-bpn.go.id/Bulletin/upload/data_artikel/posisi%20indonesia.pdf , diakses pada tanggal 10 Oktober 2017

mengantisipasi terjadinya bencana sebelum atau setelah terjadinya bencana, agar hak konstitusi rakyat Indonesia untuk hidup dan mempertahankan kehidupannya dari bencana. Sesuai isi Pasal 28A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa “Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya”. Untuk itu pemerintah perlu mengantisipasi terjadinya bencana dengan mitigasi bencana, tanggap darurat dan rehabilitasi rekonstruksi, hal ini sesuai dengan Pasal 33 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana

Ketiga tahapan periode tersebut mitigasi diartikan sebagai upaya untuk meminimalkan dampak yang ditimbulkan oleh bencana² Kedua periode tanggap darurat diartikan sebagai kecepatan dalam pemberian bantuan saat terjadi bencana di suatu wilayah. Ketiga rehabilitasi-rekonstruksi yaitu membangun kembali kawasan yang rusak akibat bencana dengan memperhatikan penataan ruang berbasis mitigasi bencana. Adanya ketentuan untuk melaksanakan mitigasi bencana, sebagai Instansi yang berwenang melaksanakan pengendalian bencana secara nasional adalah Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB)³. BNPB berwenang merumuskan konsep kebijakan penanggulangan bencana nasional, memantau, dan mengevaluasi dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Dengan program yang direncanakan BNPB berdasarkan Peraturan Kepala BNPB No. 4 tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan Rencana

² Agus Rachmat. Dalam artikel *Manajemen dan mitigasi bencana*. Kepala Badan Pengendalian Lingkungan Hidup Daerah (BPLHD) Provinsi Jawa Barat.

³ Rangkaian bencana yang dialami Indonesia khususnya sejak tsunami Aceh tahun 2004 pemerintah memperbaiki peraturan PP No. 83 tahun 2005 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana (Bakornas-PB). Kemudian DPR mengembangkan kelembagaan penanggulangan bencana dengan mengeluarkan UU No. 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Di dalam UU tersebut pasal 14 yaitu Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) menggantikan Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana (Bakornas-PB) dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) menggantikan Satkorlak dan Satlak di daerah.

Penanggulangan Bencana, sedangkan yang bertanggungjawab di Pemerintah kota adalah Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD)⁴.

Walaupun bencana tidak dapat diprediksi secara pasti, dalam fungsi BPBD dan BPBD Kota Padang upaya mitigasi dapat dilakukan dalam bentuk mitigasi struktur dengan memperkuat bangunan dan infrastruktur yang berpotensi terkena bencana, seperti membuat kode bangunan, desain rekayasa, dan konstruksi untuk menahan serta memperkuat struktur ataupun membangun struktur bangunan tahan gempa seperti *Shelter*, penahan dinding pantai, dan lain-lain. Selain itu upaya mitigasi juga dapat dilakukan dalam bentuk non struktur, diantaranya seperti menghindari wilayah bencana dengan cara membangun dan menjauhi lokasi bencana yang dapat diketahui melalui perencanaan tata ruang dan wilayah serta dengan memberdayakan masyarakat dan pemerintah daerah dalam bentuk peta daerah rawan bencana, relokasi daerah rawan bencana, tata ruang/tata guna lahan dan informasi publik atau penyuluhan sadar bencana⁵.

Setelah adanya bencana gempa pada tanggal 30 September 2009 lalu, Kota Padang mengalami kerusakan sarana dan prasarana yang tidak sedikit yaitu sekitar 22 Trilyun Rupiah, kemudian ditambah korban jiwa meninggal 383 orang.⁶

⁴ BPBD dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 tahun 2007 dan di Sumatera Barat dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Penanggulangan Bencana.

⁵ Bastria Ayudin Fahmy, 2015, *Evaluasi Implementasi Mitigasi Bencana Tsunami Di Kawasan Rawan Bencana Tsunami Kota Bengkulu*, diakses dari <http://etd.repository.ugm.ac.id/downloadfile/91511/potongan/S2-2015-357510-introduction.pdf.pdf>, pada tanggal 10 Oktober 2017.

⁶ Dokumen Bappeda Kota Padang. Rehabilitasi dan Rekonstruksi Kota Padang Oktober 2010.

Pemerintah Kota Padang telah merencanakan Kebijakan rehabilitasi dan rekonstruksi Kota Padang sebagai 8 (delapan) pokok Kebijakan yaitu⁷ :

1. Memindahkan Pusat Pemerintahan Kota Padang
2. Revitalisasi Pasar Raya dan Pasar Satelit
3. Re-organisasi Jaringan Transportasi
4. Menata Kawasan Pusat Kota Lama
5. Memulihkan Sarana Kesehatan & Pendidikan
6. Memulihkan Rumah Masyarakat & Pemukiman
7. Memulihkan Dini Mental Masyarakat
8. Revisi RPJM (Rencana Pembangunan Jangka Menengah) dan RTRW (Rencana Tata Ruang Wilayah)

Sebagai salah satu daerah rawan bencana gempa dan tsunami, Pemerintah Kota Padang bersama BPBD telah berkordinasi dengan berbagai LSM setingkat internasional dan daerah dalam bentuk upaya mengurangi resiko bencana. Diantara program-program yang direncanakan BPBD untuk mitigasi bencana tersebut adalah⁸:

1. *Buoy Tsunami Early warning system* atau sirine pengaturan dini tsunami bekerjasama dengan GTZ (*Deutche Gessellschaft fur Technische Zusammenarbeit*).
2. Pembuatan peta evakuasi dini tsunami bekerjasama dengan PUSDAOP (Pusat Pengendali Operasional).

⁷ Tim Ahli dan Unit Perencanaan Strategis Badan Pelaksana Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BPRR) Kota Padang : "*Pokok-pokok Kebijakan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Kota Padang serta Rencana Aksi Darurat*" Tahun 2009

⁸ Fakhriani, 2011, Skripsi : "*Implementasi Kebijakan Mitigasi Bencana Gempa dan Tsunami Pemerintah Kota Padang*" (Padang: Universitas Andalas), hlm.5

3. Pembuatan pembentukan kelompok siaga bencana yang dibentuk oleh Mercy Corps.
4. Pelatihan Pemetaan dan GIS (*Geografis Information System*).
5. Pembuatan Kurikulum di sekolah-sekolah mengenai pembelajaran pengurangan resiko bencana.
6. Pembuatan *Shelter* yaitu tempat evakuasi saat terjadi tsunami.
7. Pembuatan bukit buatan yang akan dilaksanakan di daerah Universitas Negeri Padang oleh LSM Geo Hazard.
8. Pembentukan KSB (Kelompok Siaga Bencana) dan KSBS (Kelompok Siaga Bencana Sekolah sebagai bentuk sosialisasi).

Menurut Pasal 57 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 menyatakan bahwa Penyelenggaraan penanggulangan bencana pada tahap pascabencana meliputi rehabilitasi dan rekonstruksi. Pelaksanaan ketentuan rekonstruksi bangunan tersebut kemudian dijelaskan didalam Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2010 tentang Mitigasi Bencana di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Pasal 15 ayat (2) menyatakan bahwa kegiatan struktur/fisik untuk mitigasi terhadap jenis bencana tsunami sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2) huruf b dalam Peraturan Pemerintah ini meliputi:

- a. penyediaan sistem peringatan dini;
- b. penggunaan bangunan peredam tsunami;
- c. penyediaan fasilitas penyelamatan diri;
- d. penggunaan konstruksi bangunan ramah bencana tsunami;
- e. penyediaan prasarana dan sarana kesehatan;

- f. vegetasi pantai; dan
- g. pengelolaan ekosistem pesisir.

Salah satu penyediaan fasilitas penyelamatan diri menurut penjelasan Pasal di atas adalah dengan membangun bangunan *Shelter*. Bangunan *Shelter* adalah fasilitas umum yang apabila terjadi bencana tsunami atau bencana yang lain digunakan pula untuk fasilitas umum yang lain misalnya untuk tempat rekreasi atau ibadah atau yang lainnya, apabila tidak terjadi bencana.⁹

Di Kota Padang bangunan *Shelter* terletak di 74 lokasi zona merah terdampak tsunami. Namun tidak seluruhnya layak digunakan untuk evakuasi apabila terjadi bencana gempa dan tsunami. Menurut Sekretaris daerah Kota Padang Asnel mengatakan, setelah mengadakan pertemuan dengan pemilik dan pengelola gedung di kantor Walikota Padang pada bulan Februari 2017, ternyata tidak semua *Shelter* layak dijadikan tempat pengungsian. Disebut tidak layak karena sarana dan prasarana belum memadai, termasuk faktor penunjang lainnya, seperti akses jalan menuju *Shelter*, kapasitas *Shelter*, serta daya tahan bangunan terhadap gempa.¹⁰ Hal tersebut jelas akan berdampak terhadap masyarakat apabila bencana itu terjadi, dan terlihat tidak adanya upaya maksimal pemerintah untuk meminimalisir risiko korban jiwa. Untuk itu diperlukan peran nyata pemerintah daerah dalam pembangunan *Shelter* di Kota Padang, supaya tidak ditemukannya permasalahan seperti sarana dan prasarana, akses jalan menuju *Shelter*, kapasitas *Shelter*, daya tahan bangunan terhadap gempa, atau bahkan *Shelter* hanya dibangun tanpa bisa dimanfaatkan pada saat tidak terjadi bencana. Peran tersebut

⁹ Tri Yuhanah, 2014, Jurnal Teknologi, "*Konsep Desain Shelter Mitigasi Tsunami* ", Volume 6 No.1, hlm.19-20.

¹⁰ <https://news.okezone.com/read/2017/02/03/340/1608501/dari-74-shelter-pengungsian-di-padang-saparuhnya-tak-layak-pakai> diakses pada tanggal 7 Oktober 2017

bisa saja menggunakan asas Tugas Pembantuan. Menurut Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi. Oleh karena itu perlu ditelusuri lebih dalam tulisan ini, perihal sejauh mana peran pemerintah Kota Padang terkait dengan persoalan penanggulangan bencana.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka penulis tertarik untuk meneliti dan menuangkannya dalam karya tulis yang berjudul: **“PERAN PEMERINTAH KOTA PADANG DALAM PEMBANGUNAN *SHELTER* SEBAGAI UPAYA PENANGGULANGAN TSUNAMI”**.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah Peran pemerintah kota Padang dalam pembangunan *Shelter* di kota Padang?
2. Apa kosekuensi hukum yang timbul dari pembangunan *Shelter* yang tidak memenuhi persyaratan menurut peraturan, dan solusinya?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dilakukannya penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui peran pemerintah dalam pembangunan *Shelter* di kota Padang.

2. Untuk mengetahui kosekuensi hukum dan solusinya atas pembangunan *Shelter* yang tidak memenuhi persyaratan hukum berlaku

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

- a. Untuk menambah ilmu pengetahuan, memperluas cakrawala berfikir penulis serta melatih kemampuan dalam melakukan penelitian hukum dan menuangkan dalam bentuk tulisan.
- b. Untuk memperkaya khasanah ilmu hukum, khususnya hukum administrasi negara serta dapat menerapkan ilmu yang didapat selama perkuliahan dan dapat berlatih dalam melakukan penelitian yang baik.
- c. Penelitian khususnya juga bermanfaat bagi penulis yaitu dalam rangka menganalisa dan menjawab keingintahuan penulis terhadap perumusan masalah dalam penelitian.

2. Manfaat Praktis

Memberikan kontribusi serta manfaat bagi individu, masyarakat maupun pihak-pihak yang berkepentingan dalam Pelaksanaan Pembangunan *Shelter* di Kota Padang.

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dari hasilnya dapat bermanfaat bagi penulis sendiri serta seluruh pihak-pihak yang terkait dalam hal ini baik masyarakat, pemerintah dan para penegak hukum,

khususnya bagi pihak-pihak yang terkait dengan permasalahan yang dikaji.

E. Metode Penelitian

Penelitian merupakan sarana yang dipergunakan oleh manusia untuk memperkuat, membina, dan mengembangkan ilmu pengetahuan.¹¹ Oleh karena itu, metode yang diterapkan harus disesuaikan dengan ilmu pengetahuan dan sejalan dengan objek yang diteliti. Guna memperoleh data yang konkret, maka penelitian ini menggunakan metode-metode sebagai berikut :

1. Metode Pendekatan Masalah

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan empiris (yuridis sosiologis) yaitu merupakan metode pendekatan masalah yang dilakukan dengan mempelajari hukum positif dari suatu objek penelitian dan melihat penerapan prakteknya di lapangan. Penelitian ini bertujuan untuk meneliti dan mengumpulkan data primer yang diperoleh langsung dari narasumber.¹²

Dalam hal ini, peneliti ingin melihat bagaimana Peran pemerintah dalam Pelaksanaan Pembangunan *Shelter* menurut Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2010 tentang Mitigasi Bencana di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil di Kota Padang.

2. Sifat Penelitian

¹¹ Soerjono Soekanto. 2008. *Pengantar Penelitian Hukum*. UI-PRESS. Jakarta. Hlm. 3.

¹² Ronny Hanitijo Soemitro. 1998. *Metodelogi Penelitian Hukum*. Ghalia. Jakarta. hlm. 9.

Penelitian ini bersifat deskriptif. Dikatakan deskriptif karena hasil penelitian ini diharapkan akan diperoleh gambaran atau lukisan faktual mengenai keadaan objek yang diteliti dengan maksud untuk mempertegas hipotesa-hipotesa agar dapat membantu didalam memperkuat teori-teori lama atau didalam kerangka menyusun teori-teori baru.¹³

Dalam penelitian ini, penulis berusaha mendeskripsikan atau menggambarkan bagaimana Pelaksanaan Pembangunan *Shelter* menurut Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2010 tentang Mitigasi Bencana di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil di Kota Padang.

3. Sumber dan Jenis Data

a. Sumber Data

1. Penelitian Lapangan

Data lapangan yang diperlukan sebagai data penunjang diperoleh melalui informasi secara langsung di lapangan. Penelitian lapangan dilakukan di beberapa tempat yaitu Kantor Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Padang, Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang.

2. Penelitian Kepustakaan

Data kepustakaan yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen resmi, publikasi, dan hasil penelitian.

b. Jenis Data

Dalam penelitian ini digunakan dua data, yaitu :

1. Data primer

¹³ Amirudin dan Zainal Asikin. 2006. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Raja Grafindo Persada. Jakarta. hlm. 10.

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari lapangan. Data primer diperoleh langsung dari sumber pertama, yakni perilaku warga masyarakat melalui penelitian.¹⁴ Data tersebut diperoleh melalui wawancara dengan pihak-pihak yang terlibat. Dalam kegiatan pengumpulan data ini penulis melakukan wawancara dengan Pihak-pihak terkait yang berperan dalam pembangunan Shelter sebagai upaya penanggulangan tsunami di Kota Padang :

1. Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Sumatera Barat
2. Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Padang .
3. Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kota Padang.
4. Dinas DPRK-PP Kota Padang

2. Data sekunder

Data sekunder antara lain, mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian, dan seterusnya.¹⁵Data tersebut berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

Berkaitan dengan penelitian ini bahan hukum tersebut terdiri sebagai berikut:

1. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat, memiliki kekuatan hukum serta dikeluarkan atau dirumuskan oleh pemerintah dan pihak lainnya yang berwenang untuk itu.¹⁶ Secara sederhana, bahan hukum primer

¹⁴ Ade Saptomo, 2007, Pokok-Pokok Metodologi Penelitian Hukum, Unesa Unersity, Surabaya, Hlm.70.

¹⁵ Soerjono Soekanto, 2004 , “Pengantar Penelitian Hukum”. UIP. Jakarta. 2004. Hlm. 10.

¹⁶ Bambang Sunggono, 2012, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 113.

merupakan semua ketentuan yang ada yang berkaitan dengan pokok pembahasan, bentuk Undang-Undang dan peraturan-peraturan yang ada. Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Dasar 1945.
- b. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung.
- c. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 83 tahun 2005 tentang Badan Kordinasi Nasional Penanggulangan Bencana
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2010 tentang Mitigasi Bencana di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil
- f. Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 4 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Penanggulangan Bencana.

2. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan-bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer atau keterangan-keterangan mengenai peraturan perundang-undangan. Bahan hukum tersebut bersumber dari:

- a. Buku-buku.
- b. Tulisan ilmiah dan makalah.
- c. Teori dan pendapat pakar.
- d. Hasil penelitian yang sebelumnya maupun yang seterusnya.

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Bahan hukum tersier itu berupa :

- a. Kamus-kamus hukum.
- b. Kamus Besar Bahasa Indonesia

4. Metode Pengumpulan Data

Dalam mengumpulkan data-data penulis menggunakan metode pengumpulan data sebagai berikut :

- a. Wawancara

Dalam kegiatan pengumpulan data penulis menggunakan teknik wawancara. Wawancara adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab, sambil bertatap muka antara si penanya atau pewawancara dengan si penjawab atau responden dengan menggunakan alat yang dinamakan *interview guide* (panduan wawancara).

Wawancara yang penulis lakukan adalah wawancara yang semi terstruktur. Maksudnya wawancara yang menggunakan daftar pertanyaan yang telah ada dan sesuai dengan rumusan masalah selanjutnya diajukan pada responden kemudian dimungkinkan berkembang pada pertanyaan lainnya dalam rangka mengumpulkan data yang valid. Dalam hal ini respondennya adalah :

1. Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Sumatera Barat
2. Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Padang.
3. Dinas Tata Kota dan Tata Ruang Kota Padang.
4. Dinas DPRK-PP

- b. Studi Dokumen

Untuk memperoleh data sekunder dilakukan dengan studi dokumen dengan cara mengumpulkan dan mempelajari bahan perpustakaan berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku serta hasil penelitian karya ilmiah para sarjana yang berhubungan dan berkaitan dengan Peran pemerintah kota Padang dalam pembangunan *Shelter* di kota Padang.

5. Metode Pengolahan dan Analisi Data

a. Metode Pengolahan Data

Sebelum melakukan analisis data, data yang ditemukan dan dikumpulkan diolah terlebih dahulu dengan cara melakukan pengoreksian terhadap data yang didapat baik itu temuan-temuan di lapangan maupun data-data yang berasal dari buku maupun aturan-aturan hukum. Tahap pengolahan data yang penulis gunakan adalah *editing*. *Editing* adalah kegiatan yang dilakukan penulis yakni memeriksa kembali mengenai kelengkapan jawaban yang diterima, kejelasannya, konsistensi jawaban atau informasi, relevansinya bagi penelitian maupun keseragaman data yang diterima atau yang didapatkan oleh penulis.

b. Metode Analisis Data

Analisis dapat dirumuskan sebagai suatu proses penguraian secara sistematis dan konsisten terhadap gejala-gejala tertentu. Setelah hasil dan data diperoleh maupun yang dikumpulkan dari penelitian ini maka dalam menganalisa data tersebut penulis menggunakan metode kualitatif-kuantitatif, maksudnya data yang muncul berwujud uraian kata-kata dan rangkaian angka statistik yang hanya sampai pada tahap tabulasi saja yang berhubungan dan berkaitan Peran pemerintah kota Padang dalam pembangunan *Shelter* di Kota Padang

A. Tinjauan Tentang Peran

1. Pengertian Peran

Istilah peran dalam “Kamus Besar Bahasa Indonesia” mempunyai arti pemain sandiwara (film), tukang lawak pada permainan makyong, perangkat tingkah yang

diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan pada peserta didik. Ketika istilah peran digunakan dalam lingkungan pekerjaan, maka seseorang yang diberi (atau mendapatkan) sesuatu posisi, juga diharapkan menjalankan perannya sesuai dengan apa yang diharapkan oleh pekerjaan tersebut. Harapan mengenai peran seseorang dalam posisinya, dapat dibedakan atas harapan dari si pemberi tugas dan harapan dari orang yang menerima manfaat dari pekerjaan/posisi tersebut¹⁷.

2. Pengertian Peran Menurut Para Ahli

Peran menurut Soekanto adalah proses dinamis kedudukan (status). Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, dia menjalankan suatu peranan. Perbedaan antara kedudukan dengan peranan adalah untuk kepentingan ilmu pengetahuan. Keduanya tidak dapat dipisahkan karena yang satu tergantung pada yang lain dan sebaliknya¹⁸.

Sedangkan menurut Merton mengatakan bahwa peranan didefinisikan sebagai pola tingkah laku yang diharapkan masyarakat dari orang yang menduduki status tertentu. Sejumlah peran disebut sebagai perangkat peran

¹⁷ <http://kbbi.web.id/peran>, diakses pada tanggal 7 Oktober 2017.

¹⁸ Soerjono Soekanto, 2009, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Edisi Baru : Rajawali Pers, Jakarta, hlm.212-213.

(*role-set*)¹⁹. Dengan demikian perangkat peran adalah kelengkapan dari hubungan-hubungan berdasarkan peran yang dimiliki oleh orang karena menduduki status-status social khusus.

Selanjutnya menurut Levinson mengatakan peranan mencakup tiga hal yaitu²⁰:

1. Peranan meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat. Peranan dalam arti ini merupakan rangkaian peraturan-peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan bermasyarakat.
2. Peranan merupakan suatu konsep tentang apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi.
3. Peranan juga dapat dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat.

Peran serta dapat pula dikenali dari keterlibatan, bentuk kontribusi, organisasi kerja, penetapan tujuan, dan peran. Parwoto mengemukakan bahwa peran serta mempunyai ciri-ciri²¹ :

1. Keterlibatan dalam keputusan : mengambil dan menjalankan keputusan.
2. Bentuk kontribusi : seperti gagasan, tenaga, materi dan lain-lain.
3. Organisasi kerja : bersama setara (berbagi peran).
4. Penetapan tujuan : ditetapkan kelompok bersama pihak lain.
5. Peran masyarakat : sebagai subyek.

¹⁹ Raho Bernard. 2007, *Teori Sosiologi Modern*, Prestasi Pusaka, Jakarta, hlm.67.

²⁰ *Op cit.*, hlm.213.

²¹ Soehendy, Joesoef. 1997, Tesis, *Partisipasi Masyarakat Dalam Program Pengembangan Lahan Terkendali di Kawasan Pinggiran Kota (Studi Kasus : Desa Ciboga, Kab. Tangerang, Jabar)*

Struktur Peran dibagi menjadi dua yaitu :

1. Peran Formal (Peran yang Nampak jelas)

Yaitu sejumlah perilaku yang bersifat homogen. Peran formal yang standar terdapat dalam keluarga.

2. Peran Informal (Peran tertutup)

Yaitu suatu peran yang bersifat implisit (emosional) biasanya tidak tampak ke permukaan dan dimainkan hanya untuk memenuhi kebutuhan emosional individu dan untuk menjaga keseimbangan. Pelaksanaan peran-peran informal yang efektif dapat mempermudah peran-peran formal.

B. Tinjauan Tentang Penanggulangan Bencana

1. Pengertian Penanggulangan Bencana

Penanggulangan Bencana didefinisikan sebagai suatu gangguan serius terhadap keberfungsian suatu masyarakat, sehingga menyebabkan kerugian yang meluas pada kehidupan manusia dari segi materi, ekonomi atau lingkungan dan yang melampaui kemampuan masyarakat yang bersangkutan untuk mengatasi dengan menggunakan sumber daya mereka sendiri.²² Bencana merupakan hasil dari kombinasi: pengaruh bahaya (*hazard*), kondisikerentanan (*vulnerability*) pada saat ini, kurangnya kapasitas maupun langkah-langkah untuk mengurangi atau mengatasi potensi dampak negatif. Terdapat dua jenis utama bencana yaitu bencana alam dan bencana teknologi. Bencana alam terdiri dari tiga: Bencana *hydro-meteorological* berupa banjir, puting, beliung, banjir bandang, kekeringan dan tanah longsor. Bencana *geophysical* berupa gempa, tsunami, dan aktifitas

²² UN/ISDR *Terminology on Disaster Risk Reduction*, artikel diakses pada 28 maret 2017 dari <http://www.Riauplus.com>

vulkanik. Serta Bencana *biological* berupa epidemi, penyakit tanaman dan hewan.

Bencana teknologi terbagi menjadi tiga grup yaitu:

1. Kecelakaan industri berupa kebocoran zat kimia, kerusakan infrastruktur industri, kebocoran gas, keracunan dan radiasi.
2. Kecelakaan transportasi berupa kecelakaan udara, rail, jalan dan transportasi air.
3. Kecelakaan *miscellaneous* berupa struktur domestik atau struktur non industrial, ledakan dan kebakaran.

BPBD berfungsi diantaranya Merumuskan kebijakan teknis bidang penanggulangan bencana, Pemberian dukungan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dibidang penanggulangan bencana, Pembinaan, fasilitasi, dan pelaksanaan tugas dibidang pencegahan dan kesiapsiagaan, penanganan darurat, rehabilitasi dan rekonstruksi, logistic dan peralatan lingkup provinsi dan kabupaten/kota, Pemantauan, evaluasi dan pelaporan bidang penanggulangan bencana, Pengelolaan administrasi keuangan, kepegawaian, perlengkapan, rumahtangga dan ketatausahaan di lingkungan Sekretariat Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi, dan pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Gubernur sesuai dengan tugas dan fungsinya.²³ Di samping itu masih ada fungsi penanggulangan yaitu : Penanggulangan bencana meliputi lima fase umum, yaitu:²⁴

1). *Prediction* (prediksi)

2). *Warning* (peringatan);

²³ Sujadi Sudiman, Penanggulangan Permasalahan Negara dalam bingkai Desentralisasi, Cet. Ke-1 Jilid I, (Malang: Setara Press, 2013), h.33

²⁴ Munafrizal Manan, 2013, *Democratic Constitutionalism “ New Constitutionalism For The Emerging of New Democracy The Case of Indonesia*, Cet. Ke-1 Jilid I, Setara Press, Malang, hlm.33.

- 3). *Emergencyrelief* (bantuan darurat);
- 4). *Rehabilitation* (rehabilitasi); dan
- 5). *Reconstruction* (rekonstruksi).

3 Kegiatan yang penting meliputi:²⁵

- 1). *Mitigation and preparedness* (mitigasi dan kesiapsiagaan)
- 2). *Response* (tanggapan) dan
- 3). *Recovery* (pemulihan).

Fase-fase tersebut dijabarkan lebih lanjut dengan mengacu pada aturan.

a. Prediksi.

Dalam fase ini, dilakukan kegiatan mitigasi dan kesiapsiagaan melalui langkah-langkah struktural dan non-struktural. Langkah struktural yaitu langkah yang dilakukan untuk mengurangi dampak buruk dari bencana alam, kerusakan lingkungan dan bencana teknologi. Sedangkan langkah non-struktural yaitu tindakan yang diambil pada saat awal terjadi bencana untuk memastikan respon yang efektif terhadap dampak bahaya, termasuk peringatan dini yang efektif dan tepat waktu, serta evakuasi sementara penduduk dan barang dari lokasi terancam bencana.

b. Peringatan.

Fase ini mengacu pada penyediaan informasi yang efektif dan tepat waktu melalui lembaga-lembaga yang terpercaya, agar individu dapat mengambil tindakan untuk menghindari atau mengurangi risiko dan mempersiapkan respon yang efektif.

²⁵ UN/ISDR ” BPBD Riau Kekurangan Personil”, artikel diakses pada 28 maret 2017 dari [http:// www. Riuplus.com/](http://www.Riuplus.com/)

c. Darurat.

Pemberian bantuan atau pertolongan selama atau segera setelah bencana terjadi untuk memenuhi kebutuhan hidup dan kebutuhan yang mendasar orang-orang yang terkena. Hal ini dapat langsung dalam jangka pendek atau jangka panjang.²⁶

d. Pemulihan.

Fase ini mencakup keputusan dan tindakan yang diambil setelah bencana dengan tujuan untuk memulihkan atau memperbaiki kondisi kehidupan masyarakat serta mendorong dan memfasilitasi penyesuaian yang diperlukan untuk mengurangi risiko bencana.

e. Rekonstruksi.

Fase ini mencakup semua kegiatan yang penting dilakukan dalam jangka panjang yaitu fase prediksi berupa mitigasi dan kesiapsiagaan, fase respon terhadap peringatan dan pemberian bantuan darurat, serta fase pemulihan berupa rehabilitasi dan rekonstruksi.²⁷

Terdapat kesamaan antara fase pada *public project management and disaster management* yakni unik (tidak ada proyek yang sama sebelum maupun setelah), membutuhkan pengembangan dan ide baru (tidak ada proyek yang mempunyai pendekatan sama persis) dan bersifat *.Supply chain* bantuan kemanusiaan (*humanitarian supply chain*) memiliki kesamaan dengan *supply chain bisnis*, tetapi terdapat perbedaan yang signifikan yaitu *humanitarian supply chain* memiliki eksistensi jangka pendek dan tidak stabil dengan hubungan yang

²⁶ *Ibid.*, hlm. 23

²⁷ Munafrizal Manan, 2013, *Democratic Constitutionalism “New Constitutionalism For The Emerging of New Democracy The Case of Indonesia*, Cet. Ke-1 Jilid I, Setara Press, Malang, hlm.33.

tidak memadai antara bantuan darurat dengan pembangunan bantuan jangka panjang. Selain itu bantuan darurat membutuhkan inventory dengan tujuan lokasi tertentu pada sumber *supply chain*. Pengukuran performansi sumber daya Pengukuran ini menunjukkan tingkat efisiensi dari *relief chain* dan sangat penting karena: Dapat meningkatkan keakuratan estimasi dana yang dibutuhkan untuk berbagai macam misi atau aktivitas dapat digunakan untuk menunjukkan performansi efisiensi kepada pemberi bantuan. Dapat meningkatkan kepercayaan pemberi bantuan karena menunjukkan organisasi penyalur bantuan sangat peduli dengan efisiensi.

Biaya sangat berpengaruh terhadap pengukuran performansi dalam *supply chain* terdiri dari total biaya sumber daya yang digunakan, biaya *overhead*, biaya distribusi (termasuk transportasi dan biaya *handling*), dan biaya inventori. Untuk *relief chain*, *cost* yang dominan berpengaruh yaitu biaya pengadaan barang, biaya distribusi dan biaya penahanan inventori. Biaya pengadaan barang Permintaan yang tidak dapat diprediksi menyebabkan meningkatkan kompleksitas hubungan antara organisasi pemberi bantuan dengan supplier. Permintaan menjadi lebih sulit dibandingkan dengan permintaan yang relatif stabil seperti pada *supply chain*. Selain itu pengadaan barang tidak dapat dievaluasi sebelum bencana terjadi. Oleh karena itu diperlukan kontrak jangka panjang antara organisasi penyalur bantuan dengan *supplier* agar dapat mengontrol biaya pengadaan barang darurat dan meyakinkan bahwa supplier dapat menyediakan barang yang diperlukan dengan jumlah tertentu. Dengan pengukuran biaya pengadaan barang, dapat dianalisis

pengaruh biaya terhadap tipe kontrak dan strategi distribusi²⁸ (sebelum terjadi bencana) terhadap pengadaan barang setelah terjadi bencana.

Biaya distribusi Organisasi penyalur bantuan membutuhkan barang untuk disalurkan dengan jangka waktu yang sangat cepat. Hal ini menyebabkan hubungan antara permintaan dalam *relief chain* dengan perusahaan transportasi menjadi sulit untuk dibangun. Berbagai jenis lokasi bencana menyebabkan modatransportasi yang digunakan juga berbeda. Untuk daerah yang terpencil dapat digunakan perusahaan distribusi lokal untuk menyalurkan bantuan. Dengan mengukur perbedaan komponen biaya²⁹ distribusi, organisasi dapat mengetahui daerah potensial khusus yang dapat dilakukan pengurangan biaya. Biaya inventori. Biaya inventori tidak seperti biaya pengadaan barang dan biaya distribusi karena biaya ini tidak dibutuhkan oleh setiap organisasi penyalur bantuan jika organisasi tersebut tidak memiliki gudang persediaan. Biaya inventori meliputi biaya investasi, biaya penimbunan barang, biaya order dan biaya *handling*.

Biaya inventori diukur dan dikontrol berdasarkan *lead time*, permintaan dan lokasi permintaan barang. Pengukuran performansi output Pengukuran performansi output sangat penting karena secara langsung mengukur karakteristik penyaluran bantuan yang merupakan tujuan utama pengukuran *relief chain*. Selain itu dapat menunjukkan efektifitas penyaluran bantuan kepada pemberi bantuan. Pengukuran performansi output terdiri dari pengukuran terhadap waktu respon dan jumlah barang yang disalurkan serta ketersediaan barang. Waktu respon pada *supply chain* waktu merupakan dimensi yang penting dalam pengukuran kinerja.

²⁸ Ali Mochtar, 2013, *Bencana dan Akibat Yang Timbul Pasca Bencana*, Cet. Ke-1 Jilid I, Setara Press, Malang, hlm.33.

²⁹ *Ibid.*, hlm. 67

Waktu berpengaruh terhadap pengukuran kinerja terutama pada pengiriman tepat waktu (rata-rata keterlambatan order, rata-rata kedatangan order, dan persentasi ketepatan waktu) dan waktu respon pelanggan (waktu antara order terhadap pengiriman). Didalam *humanitarian relief chain*, waktu juga merupakan hal yang sangat penting bahkan paling penting dalam mengukur kinerja. Banyak faktor yang mempengaruhi waktu *respon relief chain* termasuk penilaian organisasi bantuan, pengadaan barang dan strategi pengiriman, lokasi supplier, pemilihan transportasi, topologi, safety, infrastruktur dan politik.³⁰

Jumlah dan ketersediaan barang terdapat berbagai jenis pengukuran mendasar pada supply chain misalnya jumlah unit yang diproduksi tiap periode waktu, jenis produk, penjualan tiap daerah, dan lainnya. Pada *relief chain*, analogi penilaian kinerja juga sama yaitu berupa jumlah bantuan bencana yang dikirim kepada korban, jenis dan tiap daerah.³¹ Dan setiap daerah memang memiliki kemampuan berbeda dalam kedaan bencana karena disebabkan faktor geografis dan kontur permukaan serta ketinggian suatu daerah tersebut.

C. Tinjauan Tentang Shelter

Bangunan Perlindungan Evakuasi / *Evacuation Shelter building* (ESB) didefinisikan sebagai bangunan yang berfungsi sebagai tempat tujuan evakuasi tsunami. Dalam beberapa literature, ESB juga disebut bangunan penyelamatan

³⁰ Djajali Djaman, 2013, *Manufaktur Pembangunan Bencana Dalam Togak Kesejahteraan*, Cet. Ke- 1 Jilid I, Setara Press, Malang, hlm.33.

³¹ Sujadi Sudiman, 2013, *Penanggulangan Permasalahan Negara Dalam Bingkai Desentralisasi*, Cet. Ke-1 Jilid I, Setara Press, Malang, hlm.33.

dan perlindungan vertical³². Pokok penting dalam menentukan ESB adalah bahwa bangunan harus dapat bertahan dari bencana dan mempunyai lantai diatas tingkat genangan tsunami. Persyaratan khusus dibutuhkan agar bangunan dapat bertugas sebagai tempat perlindungan evakuasi. Agar dapat berfungsi sebagai tempat perlindungan, sebuah bangunan harus memenuhi persyaratan sebagai berikut³³ :

1. Struktur.

Penggunaan bangunan sebagai tempat evakuasi vertikal menekankan bangunan tersebut tidak akan rusak atau hanya mengalami kerusakan yang tidak membahayakan dan tetap dapat berfungsi sebagai tempat perlindungan sementara. Oleh karena itu bangunan harus dapat bertahan dari gempa bumi dan tsunami.

2. Lantai Evakuasi.

Pada ESB, Area evakuasi atau lantai evakuasi seharusnya tidak dapat di jangkau atau terkena tsunami oleh karena itu harus lebih tinggi dari ketinggian gelombang. Pada banyak kasus, bagunannya bertingkat agar penduduk dapat dievakuasi kelantai satu atau lantai dua atau lantai atas lainnya. ESB juga dapat berupa bangunan satu lantai yang memiliki kontruksi diatas ketinggian gelombang tsunami. Juga termasuk dalam rancangan bangunan,atau betn yang datar juga dapat berfungsi sebagai tempat evakuasi. Pertimbangan utama dalam rancangan tempat evakuasi adalah penyediaan ruang yang dapat mengakomodasi sebanyak mungkin penduduk yang mengungsi dalam waktu singkat.

3. Fungsi.

³² Tri Yuhanah, 2014, Jurnal Teknologi, "*Konsep Desain Bangunan Penyelamatan Diri Mitigasi Tsunami*", Volume 6 No.1, hlm.19-20.

³³ *Ibid.*, hlm 21

Berkaitan dengan periode terjadinya perulangan tsunami dan efisiensi ruang dan biaya perkotaan, tidak ada bangunan yang khusus di rancang atau ditempatkan hanya untuk tempat perlindungan vertikal. ESB merupakan fungsi tambahan yang diberikan pada bangunan rencana atau bangunan yang sudah ada yang memiliki fungsi khusus sendiri, oleh karena itu setiap ESB adalah bangunan multi fungsi. Fungsi yang sudah ada seharusnya untuk fungsi public atau fungsi bertujuan untuk layanan publik. Contohnya adalah Masjid, Sekolah, Pusat pertemuan, Pusat perbelanjaan, Gelanggang olahraga, Tempat parkir, dan Pasar, hotel, restoran, gedung pemerintah, gedung parlemen.

4. Rancangan dan Kapasitas

ESB seharusnya mempunyai tempat cadangan untuk mengakomodasi lebih banyak orang selama proses evakuasi. Untuk tujuan evakuasi, rancangan ESB harus merancang ruang $1\text{m}^2/\text{orang}$. Pengungsi dapat menggunakan ruang kosong pada ESB yang hanya sesekali atau tidak seterusnya ditempati seperti ruang rapat, tempat pertemuan dalam kantor. Rancangan juga dapat dilakukan dengan menempati ruang utama seperti masjid, gelanggang olahraga, dan ruang pertemuan dengan cara mengatur kembali atau melakukan tata ulang kembali properti atau perabotan dalam ruang kelas, bangunan pasar terbuka, ruang makan restoran atau ruangan hotel.

5. Lokasi atau Kemudahan akses

ESB seharusnya bertempat pada jarak orang berjalan atau berlari dari lokasi pemukiman dalam daerah bahaya tsunami. Jarak yang masih bisa di jangkau dalam evakuasi adalah 500 m, 1000 m, 1500 m, dan 2000 m, sesuai waktu tempuh yang paling singkat 5,10,15,dan 20 menit masing masing orang tua,

wanita, dan anak kecil. Semakin dekat jarak lokasi dengan tepi pantai, penduduk harus lebih cepat mencapai ESB. Sementara semakin jauh dari pantai, semakin kecil kebutuhan akan ESB. Untuk alokasi dan penunjukan ESB, asumsi jarak tempuh maksimum berkaitan waktu evakuasi yang tersedia setelah ada peringatan dari sistem peringatan dini.

6. Kemudahan Akses Vertikal.

Kemudahan akses vertikal adalah pokok penting karena pengungsi harus mampu mencapai lantai atas secepat mungkin ESB harus memiliki tangga dan jalur melandai yang dirancang untuk memenuhi persyaratan dan peraturan keselamatan bangunan. Jalur melandai tidak selalu tersedia pada setiap bangunan karena hanya ada sedikit perhatian terhadap orang kebutuhan khusus/cacat, karena memerlukan ruang tambahan dan mahal. Tangga hamper selalu tersedia pada bangunan bertingkat. Untuk evakuasi vertikal, tangga harus bisa mengakomodasi pergerakan setidaknya 2 orang. Kecuraman tangga dimensi horizontal dan vertikal anak tangga serta pegangan harus memenuhi standar arsitektur. Rancangan tangga ditutup dengan konstruksi yang kuat seperti beton yang berfungsi sebagai struktur inti bangunan, selain untuk mengarahkan gelombang untuk melewati lantai dasar. Lokasi jalur keatas ini harus dapat dengan mudah di kenali dan dimasuki serta tidak mudah mengalami kerusakan akibat gempa bumi sebelumnya agar dapat berfungsi sebagai ESB.

7. Keamanan

Karena ESB berfungsi sebagai bangunan yang dapat dimasuki penduduk selama evakuasi vertikal, setiap ESB harus memiliki mekanisme keamanan untuk melindungi hak milik dari pencurian. Keamanan adalah masalah penting dan

menjadi perdebatan dalam menentukan ESB terutama untuk bangunan yang di miliki pribadi seperti hotel dan restoran.

