

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Hasil pengukuran indeks risiko bencana Indonesia (IRBI) 2020 menggambarkan wilayah Pesisir Provinsi Sumatera Barat memiliki kelas risiko tinggi ancaman bencana dengan Tsunami merupakan salah satu ancaman tertinggi. Perhitungan-perhitungan dini menyatakan bahwa ratusan ribu jiwa penduduk berada dalam ancaman gempa bumi raksasa dan Tsunami pada masa yang akan datang di Sumatera Barat. Membangun sistem penanggulangan bencana adalah upaya untuk memperkuat ketahanan terhadap bencana baik ditingkat nasional maupun daerah hingga ke lini terkecil kelompok masyarakat terutama yang tersentuh bencana secara langsung. Pentingnya sebuah sistem dalam penanggulangan bencana dikarenakan keterbatasan pemerintah dan lembaga penanggulangan bencana dalam memberikan bantuan pada saat terjadi bencana. Selain itu sistem ini bertujuan untuk memaksimalkan sumberdaya yang dimiliki masyarakat sehingga mampu membantu diri, keluarga dan masyarakatnya pada saat terjadi bencana.

Pembangunan sistem diawali dengan pemetaan ancaman bencana dan analisis risiko bencana di masyarakat. Berdasarkan analisis inilah dibangun kapasitas dan kelembagaan penanggulangan bencana masyarakat. Salah satu yang dilakukan Pemerintah Daerah dalam hal penanggulangan bencana yaitu dengan menyusun Rencana Kontinjensi (Rencana Kotinjensi). Rencana Kontinjensi adalah sebuah dokumen yang berisi tentang hal-hal dan langkah-langkah secara rinci dalam

mempersiapkan sistem penanggulangan bencana. Dalam dokumen rencana kontinjensi digambarkan sebuah skenario bencana terburuk yang bisa terjadi, asumsi dampak jika bencana tersebut terjadi, sumber daya yang tersedia untuk menghadapi bencana tersebut, serta sistem komando dan operasional yang mengikat para stakeholder dalam menghadapi bencana tersebut. Satu dokumen Rencana Kontinjensi untuk satu jenis bencana. Dokumen Rencana Kontinjensi disusun oleh BPBD baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota selanjutnya disahkan melalui Peraturan Gubernur ataupun Peraturan Bupati/Walikota. Sumatera Barat telah memiliki sebuah dokumen Rencana Kontinjensi Tsunami yang dimuat dalam Peraturan Gubernur Sumatera Barat Nomor 27 tahun 2018. Hingga saat ini belum terjadi bencana Tsunami akan tetapi dokumen Rencana Kontinjensi tersebut diharapkan masih bisa dijadikan dasar rencana aksi dan operasi pada saat terjadi bencana Tsunami di Sumatera Barat.

Pemerintah telah memberikan mandat kepada Pemerintah Daerah melalui Permendagri 101/2018 tentang Standar Teknis Pelayanan Dasar Pada Standar Pelayanan Minimal Sub-Urusan Bencana Daerah Kabupaten/Kota. Dijelaskan bahwa Rencana Kontinjensi (Rencana Kontinjensi) termasuk salah satu urusan wajib Pemda dalam Standar Pelayanan Minimal (SPM), dan menjadi prasyarat bagi kegiatan-kegiatan lain dalam hal bencana baik pada tahap Pencegahan & Kesiapsiagaan Bencana maupun Penyelamatan & Evakuasi Korban Bencana.

Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) sebagai sektor utama dalam hal kebencanaan nasional baru-baru ini mengeluarkan dokumen pedoman Perencanaan Kontinjensi (Rencana Kontinjensi) versi 5 selanjutnya dikenal dengan

Rencana Kotingensi 5.0. Pembaharuan versi Rencana Kotingensi ini merupakan penyempurnaan dari peraturan Rencana Kotingensi sebelumnya. Salah satu perbedaan terlihat pada tahap tindak lanjut Rencana Kotingensi, dimana versi 5 pada tahap tindak lanjut menekankan pada sumberdaya uji Rencana Kotingensi & manajemen pengetahuan untuk memastikan operasional dapat dilakukan, sedangkan versi sebelumnya hanya menekankan pada pencukupan kebutuhan sumberdaya bidang/sector. Selain itu pada versi terbaru ini Rencana Kotingensi memiliki prinsip pemutakhiran, artinya Rencana Kotingensi selalu diperbaiki secara berkala agar selalu sesuai dengan perkembangan ancaman, penduduk & perkiraan dampak.

Provinsi Sumatera Barat memiliki dokumen Rencana Kotingensi (Rencana Kotingensi) Tsunami terbaru pada tahun 2018. Dalam dokumen Rencana Kotingensi tersebut dipaparkan analisis resiko bencana, pengembangan skenario, penentuan kebijakan dan sasaran sektoral, kesenjangan antara kebutuhan dan sumberdaya, serta pengaturan mekanisme respon baik sistem dan acuan kegiatannya. Skenario yang digambarkan dalam dokumen Rencana Kotingensi tersebut sesuai dengan situasi terburuk yang disepakati bersama mengacu kepada pencatat para ahli pada tahun 2011. Yakni bencana Tsunami terjadi di hari senin pukul 10 pagi, diawali dengan gempa 8,8 SR dengan pusat gempa 150 km barat daya Kota Padang, di perkiraan dampaknya adalah rusak nya sarana dan prasarana di kepulauan Mentawai dan pesisir barat daratan Sumatera Barat dan jumlah korban di Kota Padang yang memiliki kerapatan penduduk tinggi.

Selain Kota Padang, terdapat 6 Kabupaten/Kota yang diperkirakan terdampak jika Tsunami terjadi. Mengacu pada Rencana Kotingensi tersebut, skenario kondisi terburuk yang digambarkan kondisi Kota Padang pada pagi hari di jam kerja, sedangkan saat ini keramaian di sepanjang pantai Padang lebih terlihat pada akhir pekan melebihi kepadatan masyarakat pada jam kerja. Banyak wisatawan baik dari dalam wilayah Sumatera Barat maupun dari luar terlihat memadati wilayah tersebut. Dikhawatirkan para wisatawan ataupun masyarakat yang berada di area tersebut tidak cukup dibekali pengetahuan tentang bencana terutama Tsunami. Dari gambaran situasi tersebut, maka sangat dibutuhkan Rencana Kotingensi yang sesuai dan *update* agar dapat digunakan secara efektif pada saat bencana terjadi.

Observasi awal dan wawancara dengan salah satu informan perumus Kebijakan Rencana Kontinjensi Tsunami Sumatera Barat yaitu Ketua Forum Pengurangan Resiko Bencana (FPRB) Sumatera Barat, Khalid Syaifullah, menyampaikan bahwa dokumen kebijakan tersebut pernah dilakukan *review* pada Tahun 2016 atau lima tahun sejak dokumen disahkan pada tahun 2012 yang lalu dengan fokus hanya kepada perubahan prakiraan resiko Tsunami berdasarkan kajian resiko bencana yang telah dilakukan. Lebih lanjut informan tersebut menjelaskan pada Tahun 2017 *review* yang dilakukan dengan waktu yang sempit di akhir tahun anggaran, sehingga proses *review* belum menyentuh seluruh aspek secara komprehensif. Proses *review* tersebut juga kurang melibatkan para pemangku kepentingan lain seperti perangkat daerah setempat, instansi vertikal, dan masyarakat.

Lebih lanjut salah satu Pendiri Komunitas Siaga Tsunami (KOGAMI), Patra Rina Dewi pada wawancara awal (15 maret 2023) menyampaikan bahwa

berdasarkan kondisi tersebut, dokumen kebijakan Rencana Kontinjensi Tsunami Sumatera Barat belum tersentuh *update* konten dan substansi yang relevan dengan situasi dan kondisi berkembang pada waktu tersebut. Dimana dalam regulasinya data-data rencana pada dokumen rencana kontinjensi disepakati untuk dimutakhirkan setiap tahun dan dokumen rencana kontinjensi secara keseluruhan berlaku selama tiga (3) tahun. Jika selama waktu yang ditentukan tidak terjadi bencana Tsunami, maka dilakukan kaji ulang terhadap rencana kontinjensi.

Peneliti Kebijakan dan Manajemen Kebencanaan, Zikri Alhadi pada wawancara awal (12 Maret 2023) menyampaikan bahwa Rencana Kontinjensi Tsunami Sumatera Barat harus sudah dilakukan *review* pada Tahun 2022 yang lalu untuk disesuaikan dengan perkembangan yang ada saat ini. Namun sampai pada Tahun 2023 proses tersebut belum berjalan karena persoalan prioritas kebijakan dan ketersediaan anggaran pemerintah yang cukup menurun signifikan dibanding era sebelum Pandemi Covid 19 melanda dunia. Dengan alasan tersebut dokumen kebijakan rencana kontinjensi Tsunami yang akan dijadikan acuan dan digunakan ketika bencana tersebut benar-benar terjadi diragukan kesiapan dan relevansinya dengan kondisi yang ada saat ini karena belum mengalami perbaikan baik sisi konten/substansi, keterlibatan para pemangku kepentingan, dan metode penyusunannya.

Kepala Bidang Pencegahan dan Kesiapsiagaan BPBD Sumatera Barat menyampaikan bahwa Rencana Kotinjensi sebagai sebuah kebijakan yang dibutuhkan dalam penanggulangan bencana khususnya menghadapi resiko Tsunami di Provinsi Sumatera Barat, maka diperlukan perbaikan dan *updating* dari

konten dokumen kebijakan rencana kontinjensi Tsunami tersebut. Dengan dinamika yang berbeda saat kondisi pada Tahun 2012 dengan kondisi saat ini dimana dimungkinkan adanya perubahan substansi baik dari aspek penilaian bahaya/resiko, penentuan kejadian, pengembangan skenario, penetapan kebijakan dan strategi, analisis kesenjangan (antara prakiraan kebutuhan dan ketersediaan sumber daya).

Ketua FPRB Sumatera Barat, Khalid Syaifullah dalam wawancara awal (15 Maret 2023) memberikan gambaran pada aspek analisis kesenjangan yang merupakan bagian dari substansi dokumen Kebijakan Rencana Kontinjensi Tsunami. Disparitas antara prakiraan kebutuhan saat terjadi bencana dengan ketersediaan sumber daya menjadi poin untuk disesuaikan dengan kondisi saat ini dan prakiraan di saat terjadi bencana. Dengan kondisi yang belum dilakukan perubahan dan perbaikan dokumen secara komprehensif sejak 2012, maka kesiapan Dokumen Rencana Kontinjensi Tsunami Provinsi Sumatera Barat diragukan masih dapat mewakili kondisi terbaru Sumatera Barat khususnya wilayah rawan Tsunami. Sehingga juga diragukan dapat menjadi acuan rencana operasi ketika terjadi bencana. Dengan asumsi ketidaksiapan tersebut, maka akan sangat menyulitkan dalam penanggulangan bencana Tsunami yang resiko dan probabilitasnya berdasarkan kajian ahli sangat tinggi di Wilayah Pesisir Provinsi Sumatera Barat.

Sebagai contoh, pada Selasa (25 April 2023) pukul 03.00 dini hari, gempa 7,4 SR dirasakan oleh warga Kota Padang. Pusat gempa tersebut berada di 177 kilometer Barat Laut Kepulauan Mentawai, dan jika dilihat di peta terlihat titik pusat gempa tersebut sejajar dengan letak Kota Padang. Beberapa detik setelah gempa

dirasakan Pemerintah melalui akun BMKG mengeluarkan tanda Potensi Tsunami. Tetapi belum ada peringatan di lapangan. Pada saat ini masyarakat sebagian masih acuh, dan tidak segera lari ke tempat tinggi, dan belum terlihat kemacetan di jalan-jalan. Beberapa menit setelah itu Pemerintah mengeluarkan sirine sebagai tanda Potensi Tsunami. Pada saat ini barulah terlihat kepanikan warga dan kemacetan pada ruas jalan yang mengarah ke zona hijau. Beberapa warga juga mengatakan mendapat informasi bahwa pemerintah mengharapkan agar warga mengamankan diri ketempat tinggi (zona hijau) selama 2 jam. Akan tetapi informasi ini tidak terlihat di situs resmi pemerintah dan tidak semua warga mengetahuinya. Sangat disayangkan pada saat terjadi gempa dan berpotensi Tsunami ini warga yang tinggal di daerah zona merah tidak mendapat akses informasi valid bagaimana perkembangan situasi terkini dari pemerintah. Beberapa terlihat hanya mengandalkan pergerakan warga lain untuk pulang ke rumah masing-masing.

Dalam situasi seperti ini terlihat bahwa dokumen Rencana Kotingensi yang telah ada belum begitu *update* khususnya dalam hal koordinasi antara masyarakat dan pemerintah dalam menghadapi bencana Tsunami. Selain *update* dan pemutakhiran, pemerintah juga harus lebih aktif melakukan sosialisasi isi dokumen Rencana Kotingensi tersebut kepada masyarakat mengenai teknis dan cara terbaik menghadapi situasi bencana Tsunami. Agar masyarakat lebih siap dan tidak terjadi kepanikan saat evakuasi.

Berangkat dari situasi di atas, penelitian ini akan membahas tentang evaluasi kebijakan dalam Perencanaan Kotingensi Tsunami Provinsi Sumatera Barat tahun 2018. Evaluasi konten kebijakan ini akan mengarah pada tahap *updating* dan

pemutakhiran dokumen Rencana Kotingensi tersebut untuk menganalisis kesiapan dokumen Rencana Kotingensi dalam menghadapi bencana Tsunami pada situasi saat ini.

Beberapa penelitian terdahulu telah ada yang membahas tentang manajemen bencana dan fokus pada Rencana Kotingensi. Seperti penelitian yang dilakukan oleh Lestari P dkk (2018), Belford (2021), Forbes (2009), Reidy dkk (2015), Inkinen dkk (2021), Arinaldi (2015) dan Mabaso (2013) yang fokus penelitiannya membahas Rencana Kotingensi sebagai acuan rencana operasi dan rencana aksi pada saat terjadi bencana. Penelitian-penelitian tersebut juga membahas tentang kesiapan pemerintah dan masyarakat dalam menghadapi bencana. Sedangkan penelitian Sarwan (2017) dan Lestari P dkk (2018) memfokuskan penelitian mereka pada model yang digunakan dalam sistem manajemen bencana. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan Alhadi dkk (2018) yang menganalisis masalah dalam penyusunan Rencana Kotingensi. Sementara penelitian ini tidak memfokuskan kajian tentang Rencana Kotingensi sebagai acuan teknis kegiatan ataupun rencana operasi dalam menghadapi bencana, melainkan Rencana Kotingensi sebagai sebuah dokumen kebijakan publik. Mengacu pada penelitian Alhadi dkk (2018), penelitian ini tidak memfokuskan bahasan dalam proses penyusunan Rencana Kotingensi, akan tetapi lebih berfokus pada pemutakhiran dan keberlanjutan Rencana Kotingensi tersebut, serta menemukan model Rencana Kotingensi yang tepat dalam Penanganan Bencana Tsunami Provinsi Sumatera Barat.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya terlihat pada fokus penelitian yaitu evaluasi dokumen Rencana Kotingensi pada tahap konten

kebijakan atau sebelum implementasi kebijakan khususnya pada tahap pemutakhiran dan uji coba Rencana Kontinjensi. Hasil penelitian ini digunakan sebagai rekomendasi pemutakhiran dan updating terhadap dokumen Pemerintah Daerah terkait Rencana Kontinjensi Tsunami Provinsi Sumatera Barat. Sebagai urgensi dari penelitian ini adalah memberikan gambaran hasil evaluasi kebijakan secara substantif bahwa pentingnya Rencana Kontinjensi yang *update* dengan kondisi terkini baik dalam segi analisis sumberdaya dan dampak bencana maupun kebijakan yang mengikat para *stakeholders* dalam penanganan resiko bencana Tsunami. Sehingga diharapkan kebijakan penanggulangan bencana dapat dikelola dan diimplementasikan dengan baik. Manfaat dari penelitian ini secara teoritik adalah menghasilkan evaluasi terhadap kebijakan publik yang terkait dengan penanggulangan bencana khususnya dilihat dari pemanfaatan konsep evaluasi kebijakan publik yang relevan sebagai pisau analisis dalam menganalisa temuan penelitian.

Penelitian ini juga diharapkan dapat menambah kajian dalam bidang Ilmu Administrasi Publik terutama yang berkaitan dengan evaluasi kebijakan publik khususnya penanganan bencana daerah. Penelitian ini dapat menjadi bahan acuan penelitian selanjutnya dalam pembahasan evaluasi kebijakan serta penanganan bencana daerah khususnya bencana Tsunami.

1.2 Rumusan Masalah

Dari paparan latar belakang sebelumnya, penelitian ini mempunyai rumusan masalah yaitu: Bagaimana hasil evaluasi kebijakan dalam hal *updating* dan pemutakhiran terhadap Rencana Kontinjensi Tsunami Provinsi Sumatera Barat?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk melakukan evaluasi terhadap kebijakan Rencana Kontinjensi Bencana Tsunami Sumatera Barat khususnya dalam hal *updating* dan pemutakhiran.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi tambahan referensi keilmuan dalam perkembangan Ilmu Administrasi Publik, kebijakan publik dan manajemen bencana.

1.4.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi landasan Pemerintah Daerah Sumatera Barat untuk menjadi rekomendasi penyempurnaan kebijakan Rencana Kontinjensi Tsunami Provinsi Sumatera Barat yang telah ada.

