

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Asia-Pasifik merupakan kawasan yang paling terpapar bencana di dunia, sehingga penanggulangan bencana merupakan sebuah prioritas regional. Dalam waktu lebih dari satu dekade terakhir, kebanyakan negara di kawasan ini telah membentuk otoritas dan sistem penanggulangan bencana nasional yang terus meningkat kemampuannya dalam penanganan respons bencana dengan efektif<sup>1</sup>. Hal ini sejalan dengan kerangka aksi *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030* yang menyatakan bahwa pengurangan resiko bencana salah satunya adalah investasi dalam pengurangan resiko bencana untuk ketangguhan dan meningkatkan kesiapsiagaan bencana untuk respons yang efektif<sup>2</sup>.

Forum konferensi internasional tentang pengurangan resiko bencana mengeluarkan kerangka aksi yaitu Deklarasi Hyogo 2005-2015 yang menyatakan tentang pentingnya peningkatan kesiapsiagaan disegala level dalam pengurangan resiko bencana, termasuk kesiapsiagaan masyarakat. Memberikan pelatihan kesiapsiagaan bencana kepada masyarakat dianggap sebagai tindakan diambil untuk memberdayakan warga biasa untuk membantu diri mereka sendiri, keluarga mereka, tetangga mereka, atau lengkap orang asing<sup>3</sup>.

Indonesia sebagai salah satu Negara di kawasan Asia Pasifik memiliki riwayat sejarah bencana gempa bumi yang tinggi. Hal ini disebabkan posisi geografis dan geodinamikanya, sehingga Indonesia memiliki aktivitas vulkanik dan kegempaan yang

---

<sup>1</sup> Dokumen Respon Bencana di Asia dan Pasifik ( Sebuah Panduan Piranti-Piranti dan Layanan-layanan Internasional)Hal : 30

<sup>2</sup> M, Wahlstrom. 2015. Jurnal. International Journal of Disaster Risk Science 6 (2) 200-201

<sup>3</sup> Damon P. Coppola. (2006). *Introduction to International Disaster Management*

cukup tinggi<sup>4</sup>. Menurut U.S Geological Survey, kejadian gempa dan tsunami di Indonesia menyebabkan lebih dari 126.000 korban jiwa meninggal dunia, puluhan gedung hancur oleh gempa utama, terutama di Meulaboh dan Banda Aceh di ujung Sumatera<sup>5</sup>. Salah satu upaya untuk tetap bisa meminimalisir kerugian akibat gempa bumi adalah dengan meningkatkan kesiapsiagaan. Menurut Undang-undang Nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, yang dimaksud dengan kesiapsiagaan adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mengantisipasi bencana melalui langkah yang tepat dan berdaya guna<sup>6</sup>.

Provinsi Sumatera Barat berada pada posisi keenam dalam daftar kerentanan bencana karena kondisi geografis beberapa Kabupaten dan Kota terletak di daerah pantai berbatasan langsung dengan Samudera Hindia. Tujuh dari sembilan belas Kabupaten / Kota memiliki tingkat kerentanan yang tinggi terhadap gempa bumi dan ancaman tsunami, yaitu Kabupaten Padang Pariaman, Kabupaten Pasaman, Kabupaten Kepulauan Mentawai, Kabupaten Pesisir Selatan, Kabupaten Pasaman Barat, Pariaman, dan Padang<sup>7</sup>.

Kota Padang termasuk salah satu Kota di Sumatera Barat yang memiliki ancaman besar terhadap bencana gempa bumi dan tsunami. Pada tahun 2013, Padang termasuk dalam kategori tinggi dan rentan terhadap bencana serta berada pada posisi sepuluh di tingkat nasional dan satu diantara semua Kabupaten /Kota di Sumatera Barat<sup>8</sup>. Padang merupakan salah satu daerah yang sering mengalami gempa bumi, dimana salah satunya

---

<sup>4</sup> Sang Gede Purnama.2017. Diktat Penerapan Manajemen Bencana di Indonesia. Program Studi Kesehatan Masyarakat, Fakultas Kedokteran. Universitas Udayana.Hal 89

<sup>5</sup> ibid hal 89

<sup>6</sup> Undang- Undang Nomor 24 Tahun 2007 Pasal 45 Ayat 1.

<sup>7</sup> Roni Ekha Putera, Heru Nurasa, Yogi suprayogi Sugandi. *Synergizing Stakeholders in Reducing of Earthquake and Tsunami –Disaster in Most Vulnerable Area. International Journal of Administrative Science & Organization*, September 2016.

<sup>8</sup> Data Badan Nasional Penanggulangan Bencana 2013

adalah gempa bumi berkekuatan 7,6 Skala Richter pada 30 September 2009 yang menyebabkan banyak kerugian harta benda dan korban jiwa, serta kerusakan infrastruktur dan fasilitas umum. Tercatat jumlah korban meninggal sebanyak 316 orang, luka berat 181 orang dan luka ringan 425 orang.

Banyaknya korban yang terjadi akibat peristiwa gempa bumi tersebut diakibatkan karena kurangnya pemahaman masyarakat dan pemerintah sendiri akan pentingnya pengetahuan kesiapsiagaan bencana gempa bumi. Pemerintah Kota Padang harus memiliki peran aktif dalam memberikan pengetahuan dan kemampuan responsif terhadap bencana kepada masyarakat. Hasil penelitian LIPI (2006) menemukan tingkat kesiapsiagaan masyarakat Kota Padang hanya 56% dan survei BNPB yang dilakukan pada tahun 2013 tentang indeks pengetahuan dan kesiapsiagaan masyarakat Kota Padang, menggambarkan dari sepuluh desa/kelurahan yang disurvei hanya dua desa/kelurahan yang berada pada kategori sedang, delapan sisanya berada pada kategori rendah<sup>9</sup>.

Berdasarkan permasalahan tersebut menandakan bahwa terdapat persoalan dalam pelaksanaan kebijakan penanggulangan bencana khususnya mengenai kesiapsiagaan bencana. Padahal aturan mengenai kesiapsiagaan bencana sudah termuat di dalam Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 3 Tahun 2008 tentang penanggulangan bencana, namun dalam pelaksanaannya masih belum efektif.

---

<sup>9</sup> TIM LIPI, 2006, Kajian Kesiapsiagaan Masyarakat dalam Mengantisipasi Bencana Gempa dan Tsunami di Indonesia, LIPI-UNESCO/ISDR, Jakarta. [www.bukue.lipi.go.id/utama.cgi?lihatarsip&jans001](http://www.bukue.lipi.go.id/utama.cgi?lihatarsip&jans001). Tingkat Kesiapsiagaan untuk mengantisipasi bencana alam didasarkan pada nilai indeks yang dibagi ke dalam empat tingkatan, yaitu :

Sangat tinggi	80 keatas
Tinggi	65-79
Sedang	55-64
Rendah	40-54

Kebijakan Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 3 Tahun 2008 tentang penanggulangan bencana menyebutkan bahwa kesiapsiagaan pada ayat 1 dilakukan melalui (1) penyusunan dan uji coba rencana penanggulangan kedaruratan bencana (2) pengorganisasian, pemasangan dan pengujian sistem peringatan dini (3) penyediaan dan penyiapan barang pasokan pemenuhan kebutuhan dasar (4) pengorganisasian, penyuluhan, pelatihan dan gladi tentang mekanisme tanggap darurat (5) penyiapan lokasi evakuasi (6) penyusunan data akurat, informasi dan pemutakhiran prosedur tetap tanggap darurat bencana dan (7) penyediaan dan penyiapan bahan, barang dan peralatan untuk pemenuhan pemulihan prasarana dan sarana<sup>10</sup>.

Kebijakan ini mengamanatkan bahwa pemerintah daerah diharapkan mampu melakukan hal-hal strategis terkait kesiapsiagaan kepada masyarakat. Kegiatan strategis yang dimaksud adalah langkah-langkah yang dapat mengantisipasi kemungkinan dampak buruk akibat bencana gempa bumi yang akan terjadi. Kegiatan-kegiatan yang dapat dilakukan khususnya untuk peningkatan kesiapsiagaan yang telah dilakukan Kota Padang antara lain, memperkuat organisasi penanganan bencana, edukasi dan pelatihan penyelamatan diri, simulasi evakuasi, memperlengkap dan memperbaiki sarana dan prasarana penyelamatan<sup>11</sup>. Salah satu kegiatan yang paling penting dalam mewujudkan masyarakat yang siaga bencana yakni edukasi bencana, yang berarti upaya, metode dan operasional untuk memberikan pengetahuan, pemahaman dan sikap positif

---

<sup>10</sup> Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 3 Tahun 2008 tentang Penanggulangan Bencana

<sup>11</sup> Dora Felicia Siallagan dalam Bevaola Kusumasari. 2014. Memahami Bencana dari Perspektif Manajemen dan Kebijakan Publik. Yogyakarta: Gava Media.



masyarakat terhadap situasi kebencanaan sehingga memunculkan rasa tahu dan sikap proporsional dalam menghadapi bahaya bencana<sup>12</sup>.

Pelaksanaan kebijakan ini salah satunya dilakukan dengan cara mengadakan penyuluhan dan sosialisasi kepada masyarakat. Kegiatan sosialisasi pengurangan resiko bencana harus dilakukan dengan melibatkan banyak unsur dan komunitas. Dalam melakukan sosialisasi kepada masyarakat, BPBD Kota Padang melibatkan tokoh masyarakat, pemuka adat dan tokoh agama. Tokoh masyarakat ikut serta masuk ke dalam anggota Kelompok Siaga Bencana (KSB) yang dibentuk di setiap kelurahan di Kota Padang. Kegiatan sosialisasi mengenai pengetahuan kebencanaan dilakukan di masjid, sekolah dan langsung *door to door* kepada masyarakat oleh KSB di kelurahan setempat.

Namun, berdasarkan hasil wawancara dengan Staff Fungsional Kasi Kesiapsiagaan (RY) bahwa tidak semua KSB Kelurahan berjalan aktif di Kota Padang. Ada beberapa KSB yang mengalami mati suri dalam menjalankan kegiatan di lingkungan kelurahan tempat mereka tinggal. Sehingga dapat disimpulkan bahwa kegiatan monitoring dan evaluasi belum dilakukan dengan baik oleh BPBD Kota Padang sebagai implementor kebijakan. Kegiatan sosialisasi yang dilakukan oleh KSB belum dapat berjalan efektif di seluruh Kelurahan, namun terkesan ada pembiaran dengan kondisi tersebut. Hal ini juga dapat mengindikasikan bahwa kegiatan pelatihan terhadap KSB di setiap kelurahan belum berjalan dengan baik.

Fakta lain ditemukan bahwa, pada tahun 2011 telah dibentuk Kelompok Siaga Bencana (KSB) sebanyak 2.080 orang di 104 Kelurahan<sup>13</sup>. KSB yang telah dibentuk ini

---

<sup>12</sup> Wahyu Hamdika. 2017. Upaya Kesiapsiagaan Masyarakat Pesisir Terhadap Ancaman Bencana Gempa Bumi dan Tsunami. Studi : Nagari Tiku Selatan Kecamatan Tanjung Mutiara Kabupaten Agam. Tesis. Tidak Dipublikasikan. Sosiologi, Pascasarjana, FISIP, Unand. Padang.

akan diberikan pengetahuan kesiapsiagaan bencana yang nantinya mereka akan mentransfer pengetahuan yang dimiliki kepada masyarakat dilingkungannya. KSB ini diharapkan menjadi ujung tombak dalam pelaksanaan kesiapsiagaan dilingkungan mereka. Akan tetapi, banyak dari anggota KSB yang kapasitas personil dan kelembagaannya sangat lemah. Lemahnya kapasitas tersebut dikarenakan secara personil KSB tidak mempunyai kapasitas sebagai kelompok siaga bencana karena yang terlihat justru KSB itu menjadi tim SAR, dimana saat bencana terjadi KSB melakukan penyelamatan<sup>14</sup>. Hal ini tentu tidak sesuai dengan konsep kesiapsiagaan bencana, dimana seharusnya BPBD Kota Padang memberikan sosialisasi dan pengetahuan tentang kegiatan pra bencana yang mana kegiatan yang diberikan terkait kegiatan preventif yang dapat meminimalisir dampak korban akibat bencana sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007, perubahan paradigma bencana dari upaya tanggap darurat menjadi tindakan preventif.

Sementara itu, berdasarkan temuan di lapangan menemukan bahwa pelaksanaan kebijakan belum mendapat dukungan positif dari ketersediaan sumber daya untuk mencapai tujuan kebijakan. Keterbatasan kualitas dan kuantitas personil juga menjadi penyebab belum efektifnya pelaksanaan kebijakan. Disisi lain, anggaran yang dibutuhkan dalam pelaksanaan kebijakan masih belum memadai. Kemudian ditemukan bahwa pemasangan dan pemeliharaan rambu-rambu petunjuk evakuasi sampai saat ini belum berjalan dengan efektif, disebabkan keterbatasan anggaran dan hal ini berimplikasi negatif terhadap pelaksanaan kebijakan kesiapsiagaan bencana.

---

<sup>13</sup> Roni Ekha Putera. 2018. Mitigasi Pengurangan Resiko Bencana Gempa Bumi dari Perspektif Implementasi Kebijakan. PT. Raja Grafindo Persada. Depok.

<sup>14</sup> Ibid, hal 108

Kurangnya dukungan Pemerintah terhadap penanggulangan bencana membuat mereka berfikir bahwa bencana merupakan sesuatu yang tidak terduga, tidak terencana dan tindakan Tuhan (*Act of God*)<sup>15</sup>. Padahal pemerintah seharusnya dapat lebih responsif terhadap kondisi Kota Padang yang memiliki kerentanan bencana yang tinggi. Sehingga, pemenuhan kebutuhan terkait dengan pelaksanaan kebijakan kesiapsiagaan bencana gempa bumi di Kota Padang diprioritaskan agar kinerja kebijakan tercapai sesuai rencana.

Beberapa penelitian tentang kesiapsiagaan dan pengurangan resiko bencana gempa bumi yang dilakukan oleh Wahyu Hamdika<sup>16</sup>, Putri Sortaria Permata Tarigan<sup>17</sup>, Zikri Alhadi<sup>18</sup>. Menyimpulkan bahwa kegiatan pengurangan resiko bencana dilakukan dengan memberikan sosialisasi kepada masyarakat dengan membentuk suatu komunitas, dengan melibatkan tokoh-tokoh penting dan pemuka adat setempat. Keterlibatan para pemuka adat dapat merangkul masyarakat untuk peduli dalam menanamkan pengetahuan tentang bencana dengan efektif.

Sementara itu, penelitian tentang kebijakan penanggulangan bencana di Kota Padang oleh Roni Ekha Putera<sup>19</sup> dan Rahmadian Nover<sup>20</sup> menemukan bahwa

<sup>15</sup> Ibrahim Muhamed Shaluf. (2007), "An overview on disasters", *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, Vol. 16 Iss 5 pp. 687 – 703.

<sup>16</sup> Wahyu Hamdika. 2017. Upaya Kesiapsiagaan Masyarakat Pesisir Terhadap Ancaman Bencana Gempa Bumi dan Tsunami. Studi : Nagari Tiku Selatan Kecamatan Tanjung Mutiara Kabupaten Agam. Tesis. Tidak Dipublikasikan. Sosiologi, Pascasarjana, FISIP, Unand. Padang.

<sup>17</sup> Putri sortaria Permata Tarigan. 2013. Pelaksanaan Program Pengurangan Resiko Bencana Terpadu Berbasis Masyarakat : Studi Kasus Program PERTAMA OD/CB Palang Merang Indonesia di Kabupaten Tanah Datar Provinsi Sumatera Barat Tahun 2013. Tesis. Tidak Dipublikasikan. Pascasarjana, FISIP, UI. Jakarta.

<sup>18</sup> Zikri Alhadi.2014. Upaya Pemerintah Kota Padang untuk Meningkatkan Kesiapsiagaan Masyarakat dalam Menghadapi Bencana Gempa Bumi dan Tsunami ( Suatu Studi Manajemen Bencana ). Tesis. Tidak Dipublikasikan. Jurusan Administrasi dan Kebijakan Publik, Pascasarjana, FISIP UI, Jakarta.

<sup>19</sup> Roni Ekha Putera.2016.Implementasi Kebijakan Mitigasi Pengurangan Resiko Bencana Gempa Bumi di Kota Padang. Disertasi. Tidak Dipublikasikan. Administrasi Publik, Pascasarjana, FISIP, UNPAD. Bandung.

<sup>20</sup> Evaluasi Kebijakan Peningkatan Kesiapsiagaan Masyarakat Kota Padang Bencana Gempa Bumi dan Tsunami. *Jurnal Kajian Ilmu Administrasi Negara*. Volume 3 Nomor 2 Tahun 2015. Hal 13-28.

implementasi kebijakan penanggulangan bencana masih belum efektif, disebabkan oleh lemahnya pemahaman pelaksana kebijakan terhadap kebijakan yang ada. Disisi lain, kapasitas personel lembaga, ketersediaan sarana prasarana masih belum memadai.

Melihat beberapa fenomena di Kota Padang, penelitian terdahulu membahas bagaimana implementasi kebijakan kesiapsiagaan bencana gempa bumi dari aspek agen pelaksana atau implementor kebijakan. Sehingga, peneliti tertarik untuk meneliti lebih lanjut bagaimana kinerja implementasi kebijakan kesiapsiagaan bencana gempa bumi di Kota Padang berdasarkan Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 3 Tahun 2008 tentang Penanggulangan Bencana. Implementasi kebijakan kesiapsiagaan bencana gempa bumi di Kota Padang dilakukan oleh aktor yang terlibat dalam rangka mencapai tujuan kebijakan. Dimana tujuan dari implementasi kebijakan ini adalah wujud dari upaya untuk melindungi seluruh masyarakat dari akibat bencana secara efektif dan efisien.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang, maka penulis mengidentifikasi beberapa permasalahan dalam implementasi kebijakan Pemerintah Daerah Kota Padang Nomor 3 Tahun 2008 tentang Penanggulangan Bencana. Dimana kebijakan ini mengamanatkan pemerintah daerah diharapkan mampu memberikan pengetahuan tentang kesiapsiagaan bencana gempa bumi kepada masyarakat Kota Padang. Melalui pengetahuan tersebut diharapkan masyarakat akan memiliki sikap responsif terhadap bencana gempa bumi sehingga hal ini dapat mengurangi dampak timbulnya korban akibat bencana gempa bumi.

Pengamatan awal menunjukkan bahwa Program dan kegiatan Pemerintah Kota Padang dalam melaksanakan kegiatan kesiapsiagaan bencana gempa bumi belum berjalan sesuai harapan. Hal ini dapat dilihat dari beberapa kegiatan simulasi yang



dilakukan kepada Kelompok Siaga Bencana (KSB) masih berupa kegiatan tanggap darurat, hal ini tentu tidak sesuai dengan konsep kesiapsiagaan bencana yang seharusnya memberikan pengetahuan tentang sikap masyarakat, kesiapsiagaan berkaitan dengan kegiatan dan langkah-langkah yang diambil sebelum terjadinya bencana untuk memastikan adanya respons yang efektif terhadap dampak bahaya.

Berdasarkan latar belakang dan perumusan masalah diatas, maka pertanyaan penelitian yang muncul adalah sebagai berikut: *“Bagaimana Implementasi Kebijakan Kesiapsiagaan Bencana Gempa Bumi di Kota Padang?”*.

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan tentang implementasi kebijakan kesiapsiagaan bencana gempa bumi di Kota Padang.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari penelitian diantaranya :

#### **1.4.1. Manfaat Teoritis**

Secara Teoritis, penelitian ini mempunyai kontribusi dalam mengembangkan khazanah ilmu Administrasi Publik khususnya dalam bidang kajian Kebijakan Publik dan Manajemen Bencana. Pada dasarnya penelitian ini merupakan wujud aplikasi dari ilmu pengetahuan yang diperoleh dari perkuliahan pada konsentrasi Kebijakan Publik. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi acuan bagi penelitian selanjutnya untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan kesiapsiagaan bencana gempa bumi di Kota Padang. Implementasi kebijakan kesiapsiagaan bencana gempa bumi sangat penting untuk dilakukan untuk mengetahui sejauh mana Pemerintah Kota Padang dapat menjalankan perannya sebagai implementor kebijakan ini, dimana kesiapan dan kemampuan kesiapsiagaan masyarakat Kota Padang dalam mengetahui siaga bencana

menjadi faktor penentu keberhasilan pemerintah dalam mengimplementasi kebijakan kesiapsiagaan bencana.

#### **1.4.2. Manfaat Praktis**

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan, pertimbangan dan acuan bagi pemerintah Kota Padang khususnya BPBD Kota Padang dalam upaya melihat keefektifan implementasi kebijakan kesiapsiagaan bencana gempa bumi di Kota Padang. Melalui penelitian ini diharapkan Pemerintah dapat melakukan perbaikan ataupun peningkatan dalam implementasi kebijakan ini. Pemerintah dapat melihat apa yang menjadi hambatan maupun kendala yang saat ini sedang terjadi dalam mencapai tujuan kebijakan implementasi kebijakan kesiapsiagaan bencana gempa bumi di Kota Padang.

