

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Secara geografis Indonesia merupakan kepulauan yang terletak pada pertemuan empat lempeng tektonik, yaitu lempeng Benua Asia, lempeng Benua Australia, lempeng Samudera Hindia dan lempeng Samudera Pasifik. Pada bagian selatan dan timur Indonesia terdapat sabuk vulkanik (*volcanic arc*) yang memanjang dari Pulau Sumatera-Jawa-Nusa Tenggara-Sulawesi, yang sisinya berupa pegunungan vulkanik tua dan dataran rendah yang sebagian didominasi oleh rawa-rawa. Kondisi tersebut sangat berpotensi sekaligus rawan bencana seperti letusan gunung berapi, gempa bumi, tsunami, banjir dan tanah longsor. Data menunjukkan bahwa Indonesia merupakan salah satu negara yang memiliki risiko gempa bumi yang tinggi di dunia, lebih dari 10 kali lipat risiko gempa bumi di Amerika Serikat (Arnold, 2014).

Gempa bumi yang disebabkan karena interaksi lempeng tektonik dapat menimbulkan gelombang pasang apabila terjadi di samudera. Dengan wilayah yang sangat dipengaruhi oleh pergerakan lempeng tektonik ini, Indonesia sering mengalami tsunami. Tsunami yang terjadi di Indonesia sebagian besar disebabkan oleh gempa-gempa tektonik di sepanjang daerah subduksi dan daerah relatif aktif lainnya. Selama kurun waktu 1600-2000 terdapat 105 kejadian tsunami yang 90 persen di antaranya disebabkan oleh gempa tektonik, sembilan persen oleh letusan gunung berapi dan satu persen oleh tanah longsor. Wilayah pantai di Indonesia merupakan wilayah yang rawan terjadi bencana tsunami terutama pantai barat Sumatera, pantai selatan Pulau Jawa, pantai utara dan selatan pulau-pulau Nusa Tenggara, pulau-pulau di Maluku, pantai utara Irian Jaya dan relatif seluruh pantai di Sulawesi. Laut Maluku adalah daerah yang paling rawan tsunami. Dalam kurun waktu tahun 1600-2000, di daerah ini telah terjadi 32 tsunami yang 28 di antaranya diakibatkan oleh gempa bumi dan 4 oleh meletusnya gunung berapi di bawah laut (BNPB, 2014).

Wilayah Indonesia terletak di daerah iklim tropis dengan dua musim, yaitu panas dan hujan dengan ciri adanya perubahan cuaca, suhu dan arah angin yang cukup ekstrim. Kondisi iklim seperti ini digabungkan dengan kondisi topografi permukaan dan batuan yang relatif beragam, baik secara fisik maupun kimiawi, menghasilkan kondisi tanah yang subur. Sebaliknya, kondisi itu dapat menimbulkan beberapa akibat buruk bagi manusia seperti terjadinya bencana hidrometeorologi seperti banjir, tanah longsor, kebakaran hutan dan kekeringan. Seiring dengan berkembangnya waktu dan meningkatnya aktivitas manusia, kerusakan lingkungan hidup cenderung semakin parah dan memicu meningkatnya jumlah kejadian dan intensitas bencana hidrometeorologi (banjir, tanah longsor dan kekeringan) yang terjadi secara silih berganti di banyak daerah di Indonesia.

Provinsi Jawa Timur merupakan daerah yang rawan bencana. Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana, Syamsul Maarif (2012) menyebutkan bahwa "Provinsi Jawa Timur merupakan daerah supermarket bencana. Sejumlah bencana yang berisiko terjadi di Jawa Timur adalah : (1) letusan gunung api, (2) gempa bumi, (3) tsunami, (4) banjir, (5) tanah longsor, (6) kebakaran lahan dan perumahan, (7) wabah penyakit dan epidemic, (8) abrasi pantai, (9) cuaca ekstrim, (10) puting beliung, (11) kekeringan, (12) kegagalan teknologi.

Menurut Kepala Pelaksana Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Jawa Timur, di provinsi Jawa Timur terdapat risiko bencana yang beragam. Sekurang-kurangnya terdapat 13 jenis risiko bencana, mulai dari gempa bumi, tsunami, longsor, banjir, kekeringan, puting beliung, kebakaran, letusan gunung berapi (Sudarmawan, 2014) .

Merujuk data yang dikumpulkan oleh Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), 2014, bahwa selama tahun 2014, tercatat terdapat 1.525 kejadian bencana, yang menyebabkan 566 orang tewas, 2,66 juta jiwa mengungsi dan menderita, lebih dari 51 ribu rumah rusak berat, dan ratusan bangunan fasilitas umum mengalami kerusakan yang mengakibatkan disfungsi. Kerugian ekonomi mencapai puluhan trilyun rupiah. Bencana alam meliputi gempa bumi,

kebakaran hutan dan lahan, banjir, banjir bandang dan longsor. Dilihat dari jenisnya, 99 persen kejadian bencana di Indonesia selama 2014 adalah bencana hidrometeorologi. Puting beliung adalah jenis bencana yang paling dominan selama 2014 yaitu 496 kejadian, kemudian banjir (458) dan longsor (413). Walaupun puting beliung adalah bencana yang paling banyak terjadi selama 2014, namun longsor adalah bencana paling mematikan. Pada tahun 2014, 60 persen (343 jiwa) dari total korban meninggal akibat bencana adalah disebabkan oleh longsor. Konsentrasi bencana terbanyak adalah di Provinsi Jawa Barat (290 kejadian), Jawa Tengah (272 kejadian), Jawa Timur (213 kejadian), Aceh (51 kejadian), dan Sumatera Selatan (480 kejadian). Berdasar data tersebut dapat diketahui bahwa di provinsi Jawa Timur mengalami 213 kejadian bencana. Di Jawa Timur bencana merupakan suatu peristiwa yang nampaknya selalu terjadi di setiap tahunnya.

Dampak kejadian bencana menyentuh seluruh aspek kehidupan, baik ekonomi, sosial-budaya, politik, psikologi, baik secara personal, keluarga maupun komunitas; dan yang juga dirasakan adalah dampak pada penyelenggaraan pelayanan publik, misalnya pelayanan kesehatan, pendidikan dan pelayanan kebutuhan dasar lainnya. Di bidang kesehatan, misalnya, bahwa dengan adanya kejadian bencana, seringkali timbul wabah penyakit yang merupakan dampak dari kondisi lingkungan yang rusak, sanitasi yang mengalami gangguan, daya tahan tubuh manusia yang menurun drastis sebagai akibat langsung dari bencana itu sendiri maupun akibat hidup tidak layak di tempat pengungsian serta sebab yang lain. Pelayanan kesehatan pada saat bencana merupakan faktor yang sangat penting untuk mencegah terjadinya kematian, kecacatan dan kejadian penyakit, karena bencana merupakan suatu kejadian yang tidak diinginkan dan biasanya terjadi secara mendadak serta disertai jatuhnya korban. Keadaan ini bila tidak ditangani secara cepat dan tepat dapat menghambat, mengganggu, serta menimbulkan kerugian bagi kehidupan masyarakat.

Upaya penanggulangan bencana merupakan rangkaian kegiatan : (1) sejak sebelum terjadi bencana, yang disebut sebagai kegiatan pencegahan, mitigasi,

kesiapsiagaan dalam menghadapi bencana; (2) kegiatan yang dilakukan pada saat terjadinya bencana atau yang disebut sebagai kegiatan tanggap darurat dan (3) kegiatan setelah terjadinya bencana yang berupa kegiatan pemulihan atau rehabilitasi dan rekonstruksi. Untuk itu tindakan penanggulangan bencana perlu bersifat komprehensif, serta terkoordinasi secara lintas program dan lintas sektor; dan sudah arang tentu yang mencakup 3 tahapan/macam kegiatan dimaksud.

Pada kurun waktu belakangan ini, penanggulangan bencana secara umum telah mengalami perubahan paradigma yang amat mendasar, yaitu dari penanganan bencana (yang sifatnya responsif-kuratif) berubah menjadi pengurangan risiko bencana (yang bersifat antisipatif-preventif); artinya saat ini penyelenggaraan penanggulangan bencana lebih menitikberatkan pada tahap pra bencana daripada tahap tanggap darurat (Haryati, 2013). Kesiapsiagaan terhadap bencana ini harus dapat diantisipasi baik oleh unsur pemerintah, swasta (dunia usaha) maupun masyarakat.

Jadi kini telah terjadi perubahan paradigma penanggulangan bencana, yang sekurang-kurangnya bersangkut-paut dengan 3 perubahan, meliputi : (1) perubahan dari penanggulangan bencana yang sifatnya responsif-kuratif menjadi bersifat antisipatif-preventif, (2) dari penanggulangan bencana yang mengemukakan peran Pemerintah/Pemerintah Daerah menjadi adanya peran bersama antara Pemerintah/Pemerintah Daerah, dunia usaha dan masyarakat, (3) dari penanggulangan bencana yang medasarkan pada konsepsi manajemen risiko menjadi pengurangan risiko.

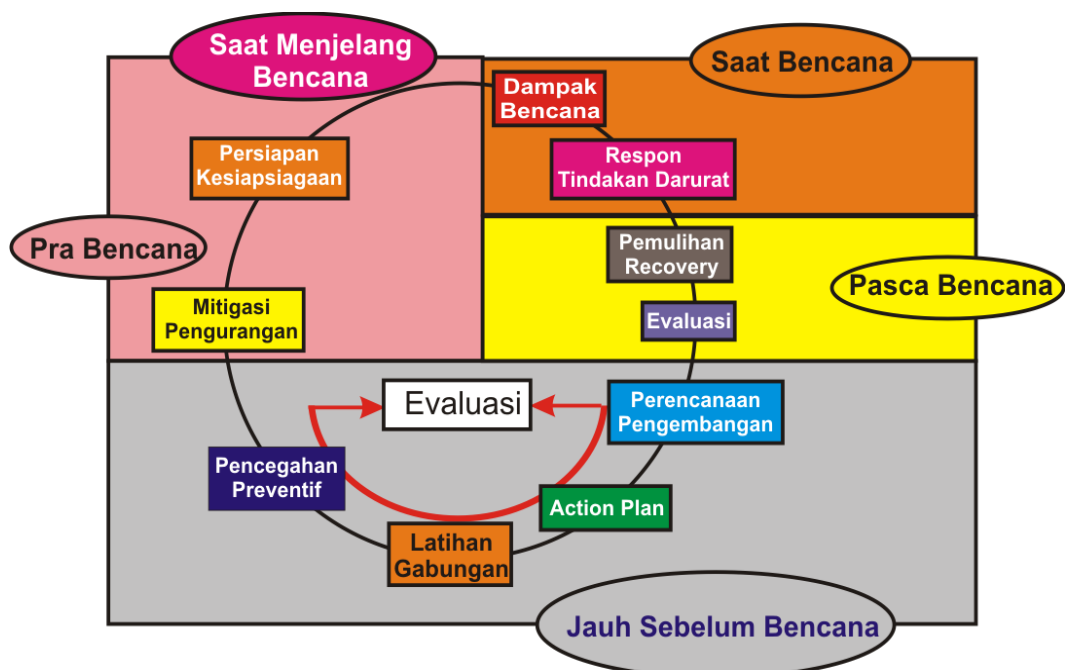
Undang-undang Nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana mendefinisikan bencana sebagai peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor non-alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.

Terjadinya pergeseran paradigma penanggulangan bencana sebagaimana tersebut di atas telah menjadi dasar bagi Pemerintah, Pemerintah Daerah, dunia usaha dan masyarakat untuk meningkatkan perhatian pada upaya antisipatif-preventif, yaitu kegiatan pencegahan, mitigasi bencana, kesiapsiagaan, dan pemberian peringatan dini; seiring dengan kegiatan lain pada tahap tanggap darurat dan pemulihan yang bersifat responsif-kuratif.

Merujuk pada Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, kegiatan pencegahan bencana adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan sebagai upaya untuk menghilangkan dan/atau mengurangi ancaman bencana (Pasal 1 ayat 6). Pencegahan merupakan suatu upaya preventif dalam mengelola ancaman dan kerentanan dari risiko bencana yang tertuang dalam program-program di masyarakat di tingkat lokal maupun daerah di tingkat kabupaten untuk menghilangkan secara total ancaman dan kerentanan penyebab risiko bencana. Adapun mitigasi bencana adalah serangkaian upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan dalam menghadapi bencana (Pasal 1 ayat 9), dengan kata lain baik mitigasi struktural maupun non struktural. Kegiatan mitigasi bertujuan untuk meminimalisasi dampak ancaman; dalam tahapannya kegiatan mitigasi dilakukan ketika kita telah melakukan identifikasi ancaman dengan program-program yang diprioritaskan untuk mengelola ancaman. Kesiapsiagaan adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mengantisipasi bencana melalui pengorganisasian serta melalui langkah yang tepat dan berdaya guna (Pasal 1 Ayat 7). Kemudian peringatan dini adalah serangkaian kegiatan pemberian peringatan sesegera mungkin kepada masyarakat tentang kemungkinan terjadinya bencana pada suatu tempat oleh lembaga yang berwenang (Pasal 1 Ayat 8).

Oleh karenanya perlu dipahami bahwa kegiatan penanggulangan bencana mencakup seluruh aspek kegiatan yang meliputi aspek perencanaan dan penanggulangan bencana pada sebelum terjadi, saat terjadi dan sesudah terjadi bencana yang dirancang untuk memberikan kerangka bagi orang perorangan

atau komunitas yang berisiko terkena bencana untuk menghindari risiko, mengendalikan risiko, mengurangi risiko, menanggulangi maupun memulihkan diri dari dampak bencana. Penyelenggaraan penanggulangan bencana, karenanya, merupakan serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, rehabilitasi dan rekonstruksi. Pemahaman tentang kegiatan penanggulangan bencana dapat disederhanakan dalam suatu bagan siklus kegiatan sebagaimana diilustrasikan pada gambar berikut ini.



Catatan: Diagram ini merupakan modifikasi dan pengembangan penulis dari diagram 'Posisi Early Warning System dalam Siklus Pengelolaan Bencana' yang terdapat dalam Robert Kodoatie Ph. D., dan Roestam Syarif Ph. D., *Pengelolaan Bencana Terpadu*, 2005)

Gambar 1.1: Siklus Penanggulangan Bencana
Sumber : Wiranto, S, 2010

Kelembagaan dan regulasi penanggulangan bencana di Indonesia diatur oleh Undang-Undang Nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Menurut Undang-Undang tersebut, di setiap Provinsi dan Kabupaten/Kota dibentuk Badan Penanggulangan Bencana dan dilengkapi dengan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Bencana. Undang-Undang Nomor 24 Tahun

2007 mengamanahkan bahwa di daerah, lembaga khusus yang menangani penanggulangan bencana adalah Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD). BPBD dibentuk baik di tingkat provinsi maupun Kabupaten/Kota. Seperti juga BNPB di tingkat pusat, di daerah BPBD bertugas untuk merumuskan dan menetapkan kebijakan PB dan penanganan pengungsi serta melakukan pengoordinasian pelaksanaan kegiatan PB. Pembentukan BPBD secara teknis mengacu pada Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 3 tahun 2008 tentang Pedoman Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (Perka BNPB Nomor 3 Tahun 2008) dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 46 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah (Permendagri Nomor 46 Tahun 2008).

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 46 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah, di setiap Provinsi dibentuk BPBD Provinsi dan di setiap Kabupaten/Kota dapat dibentuk BPBD Kabupaten/Kota. Pembentukan BPBD Provinsi dan BPBD Kabupaten/Kota ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Pasal 2 ayat 1 dan 2).

Dalam kerangka ini, di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Timur pada tahun 2009 telah dibentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah dan melengkapinya dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur, yakni Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2010 tentang Penanggulangan Bencana di Provinsi Jawa Timur. Terkait dengan kelembagaan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur, telah dibentuk di 32 Badan Penanggulangan Bencana Daerah di 32 Kabupaten/Kota. Sampai akhir tahun 2014 terdapat 6 Kabupaten/Kota yang belum membentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah. Sementara ini belum dapat diidentifikasi apa dan bagaimana kebijakan tentang Penanggulangan Bencana di Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur. Berdasar latar belakang sebagaimana tersebut, maka dipandang perlu melakukan kajian ini.

1.2. Rumusan Masalah

Sejalan dengan penjelasan sebagaimana tertuang pada bagian latar belakang tersebut, penelitian atau kajian ini diharapkan dapat menjawab rumusan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kondisi kelembagaan penanggulangan bencana di Kabupaten yang menjadi lokasi kajian ini?;
2. Bagaimanakah kondisi regulasi penanggulangan bencana di Kabupaten yang menjadi lokasi kajian ini?;
3. Persoalan utama apa yang dihadapi dalam rangka penanggulangan bencana terkait dengan kondisi kelembagaan dan kondisi regulasi penanggulangan bencana di lokasi kajian ini?;
4. Bagaimana cara mengatasi persoalan utama yang selama ini dihadapi dalam rangka penanggulangan bencana terkait dengan kondisi kelembagaan dan kondisi regulasi penanggulangan bencana di lokasi kajian ini?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari Kajian Kelembagaan dan Regulasi Penanggulangan Bencana di Provinsi Jawa Timur ini adalah :

1. Mengetahui kondisi kelembagaan penanggulangan bencana di Kabupaten yang menjadi lokasi kajian ini
2. Mengetahui kondisi regulasi penanggulangan bencana di Kabupaten yang menjadi lokasi kajian ini
3. Mengetahui persoalan utama yang dihadapi dalam rangka penanggulangan bencana terkait dengan kondisi kelembagaan dan kondisi regulasi penanggulangan bencana di Kabupaten yang menjadi lokasi kajian ini.
4. Mengetahui bagaimana cara mengatasi persoalan utama yang dihadapi dalam rangka penanggulangan bencana terkait dengan kondisi kelembagaan dan kondisi regulasi penanggulangan bencana di Kabupaten yang menjadi lokasi kajian ini

1.4. Hasil yang Diharapkan

Penelitian ini diharapkan dapat menghasilkan produk dokumen laporan yang di dalamnya berisi data dan hasil analisis data yang terfokus pada upaya menjawab pertanyaan penelitian (*research question*) sebagaimana tertuang

dalam sub bab Rumusan Permasalahan Penelitian. Terjawabnya sejumlah pertanyaan yang tertuang dalam rumusan permasalahan penelitian tersebut juga berarti :

1. Teridentifikasinya kondisi kelembagaan penanggulangan bencana di Kabupaten yang menjadi lokasi kajian ini.
2. Teridentifikasinya kebijakan yang telah dibuat dan ditetapkan terkait dengan penanggulangan bencana oleh Pemerintahan Kabupaten yang menjadi lokasi kajian ini.
3. Teridentifikasinya persoalan utama yang dihadapi terkait kondisi kelembagaan penanggulangan bencana dan regulasi Penanggulangan Bencana di Kabupaten/kota yang menjadi lokasi kajian ini.
4. Teridentifikasinya sejumlah cara yang ditempuh oleh Pemerintahan Kabupaten yang menjadi lokasi kajian ini untuk mengatasi permasalahan penanggulangan bencana yang dihadapi selama ini.
5. Tersusunnya rekomendasi kebijakan tentang hal-hal yang perlu dilakukan dalam rangka mengatasi persoalan utama terkait dengan kelembagaan dan regulasi Penanggulangan Bencana di Jawa Timur, khususnya di Kabupaten yang menjadi lokasi kajian ini.

Adapun dokumen laporan penelitian yang memuat substansi tersebut, terdiri atas: (1) Laporan Pendahuluan sebanyak 10 (sepuluh) eksemplar, (2) Draft Laporan Akhir sebanyak 10 (sepuluh) eksemplar, (3) Laporan Akhir sebanyak 20 (duapuluh) eksemplar, dan (4) Ringkasan Hasil Penelitian sebanyak 20 (duapuluh) eksemplar.

1.5. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup dari Kajian Kelembagaan dan Regulasi Penanggulangan Bencana di Provinsi Jawa Timur ini adalah sebagai berikut:

1. Melakukan pengumpulan data, identifikasi data dan analisis data terkait (i) kondisi *existing* kelembagaan penanggulangan bencana di Kabupaten yang

menjadi lokasi kajian ini; (ii) Kebijakan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Kabupaten terkait dengan penanggulangan bencana.

2. Melakukan identifikasi dan analisis terhadap persoalan utama yang dihadapi terkait kondisi *existing* kelembagaan penanggulangan bencana dan regulasi Penanggulangan Bencana di Kabupaten yang menjadi lokasi kajian ini, serta untuk mengetahui bagaimana cara mengatasi masalah-masalah tersebut selama ini.
3. Melakukan analisis data guna merumuskan hal-hal yang diperlukan di masa mendatang dalam rangka mengatasi persoalan utama terkait dengan kelembagaan dan regulasi Penanggulangan Bencana, guna menyusun rekomendasi .
4. Melakukan diskusi/seminar guna memperoleh masukan dari para pemangku kepentingan yang berhubungan dengan tema kajian ini.
5. Menyusun laporan hasil kajian.