

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Posisi Indonesia sebagai negara yang rawan dengan bencana gempa bumi dan tsunami. Oleh karena itu membuat bencana bisa saja datang sewaktu – waktu. Kondisi Provinsi Sumatera Barat terutama kondisi Kota Padang yang merupakan daerah dengan rawan gempa bumi dan potensi tsunami yang memungkinkan setiap saat akan terjadi bencana. Bahkan telah terjadi beberapa tahun yang lalu di Kota Padang gempa bumi dengan kekuatan 7,6 Skala Richter. Kota Padang merupakan kota terbesar di pantai barat pulau Sumatera sekaligus menjadi ibu kota dari Provinsi Sumatera Barat. Kota ini memiliki wilayah seluas 694,96 km² dengan kondisi geografis berbatasan dengan lautan dan dikelilingi oleh perbukitan dengan ketinggian mencapai 1.853 mdpl (meter di atas permukaan laut). Adapun jumlah penduduk di kota ini pada tahun 2017 berdasarkan dari Badan Pusat Statistik (BPS) kota Padang dalam buku Padang Dalam Angka 2018 adalah sebanyak 927.168.¹

Pada tingkat provinsi, Kota Padang memiliki potensi bencana paling tinggi dibandingkan dengan Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Sumatera Barat. Banyak bencana yang berpotensi terjadi di kota ini, seperti gempa bumi dan tsunami. Sehingga Kota Padang dapat dikatakan rentan terhadap bencana. Bencana yang berpotensi tinggi terjadi di kota ini adalah bencana

¹Padang Kota.bps.go.id, 2018, <http://padangkota.bps.go.id/publication/download.html>, diakses pada tanggal 11 Desember 2019.

tsunami. Hal ini disebabkan oleh kondisi fisik wilayahnya yang berada di pesisir pantai yang memiliki zona tumbukan aktif lempeng Indo-Australia dan lempeng Eurasia, dekat dengan zona patahan Mentawai dan sesar (patahan) Semangko.

Pada umumnya risiko bencana alam meliputi bencana akibat faktor geologi (gempa bumi, tsunami, dan letusan gunung api), bencana akibat hydrometeorology (banjir, tanah longsor, kekeringan, angin topan), bencana akibat faktor biologi (wabah penyakit manusia, penyakit tanaman/ternak, hama tanaman) serta kegagalan teknologi (kecelakaan industri, kecelakaan transportasi, radiasi nuklir, pencemaran bahan kimia). Bencana akibat ulah manusia terkait dengan konflik antar manusia akibat perebutan sumberdaya yang terbatas, alasan ideologi, religius serta politik. Sedangkan kedaruratan pada suatu daerah konflik.

Bencana merupakan sesuatu yang sangat meresahkan masyarakat, terutama masyarakat yang tinggal pada kawasan rawan bencana. Belakangan ini kita selalu terdengar pemberitaan tentang bencana gempa dan tsunami, terutama pada kawasan pesisir barat Pulau Sumatera, sehingga bencana-bencana lain yang bersifat aktual maupun potensial sering terlupakan. Sistem peringatan tsunami secara umum adalah merupakan suatu sistem untuk mendeteksi tsunami dan mengeluarkan peringatan untuk mencegah terjadinya banyak korban jiwa. Terdiri dari dua buah komponen pokok yaitu jaringan sensor untuk mendeteksi gelombang tsunami dan infrastruktur komunikasi

untuk mengeluarkan alarm atau sirine yang memperbolehkan evakuasi daerah pantai².

Menurut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana bahwa, dalam Pasal 1 Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan baik oleh faktor alam atau faktor non alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.

Bencana terbagi menjadi tiga kategori yaitu, bencana alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam antara lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor.

Penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi.

Penyelenggaraan penanggulangan bencana bertujuan untuk menjamin terselenggaranya pelaksanaan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi dan menyeluruh dalam rangka memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman, resiko, dan dampak bencana.

Perlu kebijakan pemerintah dalam penanggulangan bencana ini. Selama ini kebijakan pemerintah dan kepedulian masyarakat Indonesia

²Dedi Hermon, 2012, *Mitigasi Bencana Hidrometeorologi*, UNP Pres, Padang, hlm. 55

tentang mitigasi bencana pada tahap pra/sebelum terjadinya bencana sangatlah kurang. Untuk itu dibutuhkan upaya dari seluruh masyarakat dalam melakukan sebuah mitigasi bencana agar dampak dari bencana tersebut dapat diminimalisir. Pengetahuan mengenai kesiapsiagaan bencana harus benar-benar ditanamkan bagi seluruh lapisan masyarakat tanpa terkecuali. Pengalaman bencana yang terjadi di Indonesia selama ini selalu menimbulkan kerugian. Kejadian tersebut menunjukkan kurangnya pengetahuan dan mengaplikasikan kedalam kegiatan keseharian tentang kegiatan mitigasi dan kesiapsiagaan meghadapi bencana. Untuk mengatasi berbagai hal tersebut maka pemerintah daerah Kota Padang membentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah selanjutnya disebut dengan BPBD Kota Padang. Dimana BPBD Kota Padang membentuk Pusat Pengendalian Operasi Penanggulangan Bencana yang selanjutnya disingkat (PUSDALOP PB Kota Padang) yang dimana PUSDALOP PB merupakan satuan tugas dari Badan Penanggulangan Bencana Daerah atau selanjutnya disingkat BPBD yang dibentuk oleh Kepala Pelaksana BPBD.

Ditingkat daerah Kota Padang dibentuk Peraturan Walikota Padang Nomor 19 Tahun 2018 Tentang Sistem Peringatan Dini Tsunami, Dalam Pasal 9 dan Pasal 10 Peraturan Walikota Padang Nomor 19 Tahun 2018 tentang Sistem Peringatan Dini Tsunami, peralatan yang digunakan untuk melaksanakan sistem peringatan dini tsunami meliputi peralatan penerima informasi dari tingkat pusat, DVB, telepon, layanan pesan singkat-sms, radio 2 arah HF,UHF, dan VHF, *faximile*, media internet. Peralatan penyebaran

peringatan dini tsunami kepada masyarakat meliputi sirene, radio dua arah dalam saluran HF, VHF, maupun UHF, media elektronik dan media internet.

Rantai komunikasi peringatan dini tsunami memungkinkan penyebaran berita peringatan dini tsunami dengan menggunakan peralatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 sehingga masyarakat yang beresiko terkena dampak ancaman tsunami dapat merespon secara cepat.

Masyarakat diharapkan memiliki kapasitas yang memadai untuk meningkatkan kesiapsiagaan menghadapi bencana serta tanggap dan sadar bahwa mereka tinggal di daerah rawan bencana. Kesiapsiagaan merupakan kegiatan yang menunjukkan respons terhadap bencana. Faktor yang berperan dalam kesiapsiagaan bencana adalah masyarakat dan pihak pengambil keputusan. Masyarakat memiliki pengetahuan, dan perilaku untuk mengukur tingkat kesiapsiagaan.

Mitigasi bencana merupakan serangkaian upaya untuk mengurangi resiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana.

Mitigasi struktural adalah upaya untuk meminimalkan bencana yang dilakukan dengan cara membangun berbagai prasarana fisik dan menggunakan teknologi. Misalnya dengan membuat waduk untuk mencegah banjir, membuat alat pendeteksi aktivitas gunung berapi, membuat bangunan yang tahan gempa, atau menciptakan *early warning system* untuk memprediksi gelombang tsunami.

Pentingnya mitigasi bencana untuk keselamatan masyarakat yang bermukim pada kawasan rawan bencana telah diamanatkan oleh PBB (Perserikatan Bangsa-Bangsa) melalui Departemen Urusan Kemanusiaan (DHA) pada bulan Desember 1991 agar memperkuat koordinasi bantuan kemanusiaan dan menjamin persiapan yang lebih baik, terkoordinir, dan cepat. Resolusi ini secara langsung telah di adopsi oleh banyak negara dengan melahirkan suatu aturan yang berupa undang-undang mitigasi bencana³.

Penanggulangan bencana merupakan upaya-upaya yang dilakukan agar permasalahan bencana cepat diselesaikan. Upaya-upaya tersebut meliputi pada kondisi pra bencana, pada saat datangnya bencana, kemudian dilanjutkan dengan situasi tanggap darurat, dan yang terakhir adalah upaya-upaya yang bersifat pemulihan setelah terjadinya bencana⁴

Penanggulangan bencana (tanggap darurat bencana) merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan sesegera mungkin setelah kejadian bencana untuk menangani dampak buruk yang ditimbulkan. Rangkaian kegiatan itu meliputi penyelamatan dan evakuasi korban, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan, pengurusan pengungsi, dan pemulihan sarana dan prasarana.

³Ibid, hlm. 26

⁴Ibid, hlm. 29

Berdasarkan Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 15 Tahun 2012 tentang Pedoman Pusat Pengendalian Operasi Penanggulangan Bencana (PUSDALOPS-PB) diatur dalam Pasal 1 Pedoman Pusat Pengendalian Operasi Penanggulangan Bencana (Pusdalops PB) merupakan panduan kerja atau operasional bagi Badan Nasional Penanggulangan Bencana, Badan Penanggulangan Bencana Daerah, Instansi/Lembaga dan pemangku kepentingan penanggulangan bencana agar upaya penyelenggaraan penanggulangan bencana di seluruh Indonesia dapat dilakukan secara efisien dan efektif.

Pusat Pengendalian Operasi Penanggulangan Bencana mempunyai fungsi yaitu pengolah dan pendistribusi informasi kebencanaan, pengelolah dan penerus peringatan dini kepada instansi terkait dan masyarakat. Berdasarkan fungsi dari Pusat Pengendalian Operasi Penanggulangan Bencana mempunyai tanggung jawab yang besar dalam melaksanakan tugas termasuk dalam sistem peringatan dini tsunami, mengingat bahwa Kota Padang sangat rawan terhadap gempa bumi dan tsunami. Berdasarkan latar belakang tersebut, maka penulis telah melakukan penelitian dan menulis skripsi ini dengan judul **“PELAKSANAAN PERATURAN WALIKOTA PADANG NOMOR 19 TAHUN 2018 TENTANG SISTEM PERINGATAN DINI TSUNAMI OLEH PUSAT PENGENDALIAN OPERASI PENANGGULANGAN BENCANA”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang telah peneliti sampaikan pada latar belakang masalah maka dapat beberapa perumusan masalah yaitu :

1. Bagaimanakah Prosedur yang dilalui dalam pelaksanaan Sistem Peringatan Dini Tsunami telah sesuai dengan Peraturan Walikota Padang Nomor 19 Tahun 2018?
2. Apakah kendala yang dihadapi oleh Pusat Pengendalian Operasi Penanggulangan Bencana Kota Padang dalam pelaksanaan Sistem Peringatan Dini Tsunami berdasarkan Peraturan Walikota Padang Nomor 19 Tahun 2018?
3. Apakah upaya yang dilakukan oleh Pusat Pengendalian Operasi Penanggulangan Bencana Kota Padang dalam menghadapi kendala pelaksanaan Sistem Peringatan Dini Tsunami?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, ada pun tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui Prosedur pelaksanaan Sistem Peringatan Dini Tsunami berdasarkan Peraturan Walikota Padang Nomor 19 Tahun 2018.
2. Untuk mengetahui Kendala yang dihadapi oleh Pusat Pengendalian Operasi Penanggulangan Bencana Kota Padang dalam Pelaksanaan Sistem Peringatan Dini Tsunami berdasarkan Peraturan Walikota Padang Nomor 19 Tahun 2018.
3. Untuk mengetahui Upaya yang dilakukan oleh Pusat Pengendalian Operasi Penanggulangan Bencana Kota Padang dalam menghadapi kendala pelaksanaan Sistem Peringatan Dini Tsunami.

D. Metode Penelitian

Penelitian hukum pada dasarnya merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari suatu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya

kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas masalah-masalah yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan⁵.

1. Jenis Penelitian

Sesuai dengan judul penelitian, maka metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum sosiologis yang didasarkan pada data primer atau data dasar yang diperoleh langsung dari lapangan sebagai sumber pertama, selain itu juga memakai bahan hukum sekunder yaitu data yang diperoleh melalui perpustakaan⁶.

2. Sumber Data

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumber pertama. Pengumpulan data primer dilakukan dengan cara mengadakan wawancara (*interview*), yaitu dengan cara melakukan tanya jawab kepada Bapak Firdaus sebagai Kasubag Umum BPBD Kota Padang.

b. Data Sekunder

Data sekunder ini diperoleh melalui penelitian kepustakaan (*library research*) yang berhubungan dengan bahan hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti. Data sekunder yang digunakan dibedakan menjadi:

1. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan yang mempunyai kekuatan mengikat, terdiri dari:
 - a) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana

⁵Bambang Sunggono, 2013, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 38

⁶Bambang Waluyo, 2002, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 37

- b) Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana
 - c) Peraturan Walikota Padang Nomor 19 Tahun 2018 tentang Sistem Peringatan Dini Tsunami
 - d) Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 15 Tahun 2012 tentang Pedoman Pusat Pengendalian Operasi Penanggulangan Bencana (PUSDALOPS-PB)
2. Bahan Hukum Sekunder, yaitu berupa tulisan-tulisan ilmiah di bidang hukum yang dapat memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer, yang terdiri dari: Jurnal, Artikel dan Laporan-laporan hasil penelitian yang berhubungan dengan masalah yang dibahas.

Dengan demikian penelitian ini hanya akan menggambarkan tentang Peranan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Padang dalam Penerapan Mitigasi Bencana menurut Peraturan Walikota Padang Nomor 19 Tahun 2018 tentang Sistem Peringatan Dini Tsunami.

3. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data-data yang diperlukan dalam penelitian guna menyusun penulisan hukum ini, penulis menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut:

a. Wawancara

Wawancara adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab, saya sebagai pewawancara dengan Kepala PUSDALOP PB atau responden dengan menggunakan alat yang dinamakan *interview guide* (panduan wawancara).

Dalam penelitian ini penulis menggunakan teknik wawancara semi terstruktur, maksudnya dalam penelitian terdapat beberapa pertanyaan yang akan penulis tanyakan kepada narasumber yang pertanyaan-pertanyaan tersebut dahulu penulis siapkan dalam bentuk point-point.

b. Studi Dokumen

Merupakan cara teknik pengumpulan data dengan membaca dan memperoleh bahan-bahan tertulis seperti buku-buku ilmiah, peraturan perundangan, hasil penelitian, artikel-artikel yang berhubungan dengan masalah yang diteliti oleh penulis.

4. Analisis Data

Baik data primer maupun data sekunder, setelah dikumpulkan kemudian penulis mengolahnya dengan cara kualitatif yaitu pengolahan data tanpa menggunakan angka-angka⁷. Data yang diperoleh dari penelitian dianalisis secara kualitatif dengan cara memberikan komentar-komentar dan tidak menggunakan angka-angka dan disajikan secara deskriptif analisis, yaitu hanya akan menggambarkan saja dari hasil penelitian yang berhubungan dengan pokok permasalahan yaitu Pelaksanaan Peraturan Walikota Padang Nomor 19 Tahun 2018 Tentang Sistem Peringatan Dini Tsunami oleh Pusat Pengendalian Operasi Penanggulangan Bencana.

⁷Soerjono Soekanto, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hlm, 205