

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan faktor nonalam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda dan dampak psikologis. Definisi tersebut menyebutkan bahwa bencana disebabkan oleh faktor alam, non alam, dan manusia.

Oleh karena itu, Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana tersebut juga mendefinisikan mengenai bencana alam, bencana nonalam, dan bencana sosial. Sejarah Lembaga Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) terbentuk tidak terlepas dari perkembangan penanggulangan bencana pada masa kemerdekaan hingga bencana alam berupa gempa bumi dahsyat di Samudera Hindia pada abad 20. Sementara itu, perkembangan tersebut sangat dipengaruhi pada konteks situasi, cakupan dan paradigma penanggulangan bencana.¹

Melihat kenyataan saat ini, berbagai bencana yang dilatarbelakangi kondisi geografis, geologis, hidrologis, dan demografis mendorong Indonesia untuk membangun visi untuk membangun ketangguhan bangsa dalam

¹Hiswara Bundjamin, *Perkembangan Hukum & Lembaga Negara*, Cet ke-1, Jilid II, (Yogyakarta: FH UII Press, 2014), h.272.

menghadapi bencana. Wilayah Indonesia merupakan gugusan kepulauan terbesar di dunia. Wilayah yang juga terletak di antara benua Asia dan Australia dan Lautan Hindia dan Pasifik² ini memiliki 17.508 pulau.

Meskipun tersimpan kekayaan alam dan keindahan pulau-pulau yang luar biasa, bangsa Indonesia perlu menyadari bahwa wilayah nusantara ini memiliki 129 gunung api aktif, atau dikenal dengan *ring of fire*, serta terletak berada pada pertemuan tiga lempeng tektonik aktif dunia?Lempeng Indo-Australia, Eurasia, dan Pasifik. *Ring of fire* dan berada di pertemuan tiga lempeng tektonik menempatkan negara kepulauan ini berpotensi terhadap ancaman bencana alam.

Di sisi lain, posisi Indonesia yang berada di wilayah tropis serta kondisi hidrologis memicu terjadinya bencana alam lainnya, seperti angin puting beliung, hujan ekstrim, banjir, tanah longsor, dan kekeringan. Tidak hanya bencana alam sebagai ancaman, tetapi juga bencana non alam sering melanda tanah air seperti kebakaran hutan dan lahan, konflik sosial, maupun kegagalan teknologi. Menghadapi ancaman bencana tersebut, Pemerintah Indonesia berperan penting dalam membangun sistem penanggulangan bencana di tanah air. Pembentukan lembaga merupakan salah satu bagian dari sistem yang telah berproses dari waktu ke waktu. Lembaga ini telah hadir sejak kemerdekaan dideklarasikan pada tahun 1945 dan perkembangan lembaga penyelenggara penanggulangan bencana dapat terbagi berdasarkan periode waktu sebagai berikut.

²Muhammad Fakhruddin, *Pembangunan Kemaritiman*, Cet. 1Jilid I (Pekanbaru: Bahana Press, 2013), h. 18

Adapun Bencana yang terjadi di Provinsi Riau yang terpantau oleh Badan Meteorologi dan Geofisika (BMKG) Provinsi Riau diantaranya kekeringan, banjir dan kebakaran hutan.³Bencana ini rentan terjadi pada bulan Januari, Februari-Maret-April serta Juni-Juli-Agustus. Sistem penanggulangan bencana di Indonesia didasarkan pada kelembagaan yang ditetapkan oleh pemerintah. Pada waktu yang lalu, penanggulangan bencana dilaksanakan oleh satuan kerja-satuan kerja yang terkait. Dalam kondisi tertentu, seperti bencana dalam skala besar pada umumnya pimpinan pemerintah pusat/daerah mengambil inisiatif dan kepemimpinan untuk mengkoordinasikan berbagai satuan kerja yang terkait.

Dengan dikeluarkannya UU No. 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, maka terjadi berbagai perubahan yang cukup signifikan terhadap upaya penanggulangan bencana di Indonesia, baik dari tingkat nasional hingga daerah yang secara umum, peraturan ini telah mampu memberi keamanan bagi masyarakat dan wilayah Indonesia dengan cara penanggulangan bencana dalam hal karakteristik, frekuensi dan pemahaman terhadap kerawanan dan risiko bencana.

Sejak tahun 2001, Pemerintah Indonesia telah memiliki kelembagaan penanggulangan bencana seperti tertuang dalam Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 2001 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan

³Muslim, *Kejahatan Kehutanan di Bumi Lancang Kuning*, Cet. 1, Jilid I (Pekanbaru: Bahana Press, 2013), h. 18.

Penanganan Pengungsi sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 111 Tahun 2001.

Di dalam UU tersebut, diamanatkan untuk dibentuk badan baru, 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. Sistem pendanaan penanggulangan bencana dalam mekanisme Bakornas PB dilaksanakan melalui anggaran masing-masing departemen/satuan kerja pemerintah.

Apabila dalam pelaksanaan terdapat kekurangan, maka pemerintah melalui ketua Bakornas PB dapat melakukan alih anggaran dan mobilisasi dana. Pada mekanisme tersebut, peranan masyarakat dan lembaga donor tidak terintegrasi dengan memadai. Dengan adanya perubahan sistem khususnya melalui BNPB dan BPBD maka alokasi dana untuk penanggulangan bencana, baik itu di tahap mitigasi hingga rehabilitasi dan rekonstruksi tetap memiliki alokasi yang cukup melalui BNPB maupun BPBD⁴. Sementara aturan tentang dana cadangan juga sudah diatur oleh UU, Namun belum memiliki aturan main yang jelas.

Pemerintah perlu merumuskan aturan main ini dengan segera untuk menghindari kemungkinan penyalahgunaan dan juga menyusun mekanisme

⁴Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) Pasal 10.

pencairan terutama untuk dana cadangan tingkat daerah. Namun demikian besar alokasi anggaran untuk bencana masih akan menjadi tanda tanya di kemudian hari mengingat alokasi ini diserahkan kepada kemampuan keuangan daerah, sehingga besar kemungkinan daerah rawan bencana, namun kemampuan keuangan lemah tetap akan mengalokasikan dana untuk penanggulangan bencana seadanya, sehingga akan menimbulkan potensi bencana yang lebih besar lagi. Untuk itu pemerintah perlu mengambil kebijakan tertentu untuk wilayah dengan PAD yang kecil namun memiliki potensi bencana yang cukup besar.

Pemerintah Indonesia membentuk Badan Penolong Keluarga Korban Perang (BPKKP). Badan yang didirikan pada 20 Agustus 1945 ini berfokus pada kondisi situasi perang pasca kemerdekaan Indonesia. Badan ini bertugas untuk menolong para korban perang dan keluarga korban semasa perang kemerdekaan. Pemerintah membentuk Badan Pertimbangan Penanggulangan Bencana Alam Pusat (BP2BAP) melalui Keputusan Presiden Nomor 256 Tahun 1966⁵. Penanggung jawab untuk lembaga ini adalah Menteri Sosial.

Oleh karena itu, pada tahun 1967 Presidium Kabinet mengeluarkan Keputusan Nomor 14/U/KEP/I/1967 yang bertujuan untuk membentuk Tim Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana Alam (TKP2BA). Pada periode ini Tim Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana Alam (TKP2BA) ditingkatkan menjadi Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana

⁵Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BPBD) Pasal 9.

Alam (Bakornas PBA) yang diketuai oleh Menkokesra dan dibentuk dengan Keputusan Presiden Nomor 28 tahun 1979.

Aktivitas manajemen bencana mencakup pada tahap pencegahan, penanganan darurat, dan rehabilitasi. Sebagai penjabaran operasional dari Keputusan Presiden tersebut, Menteri Dalam Negeri dengan instruksi Nomor 27 tahun 1979 membentuk Satuan Koordinasi Pelaksanaan Penanggulangan Bencana Alam (Satkorlak PBA) untuk setiap provinsi. Bencana tidak hanya disebabkan karena alam tetapi juga non alam serta sosial. Bencana non alam seperti kecelakaan transportasi, kegagalan teknologi, dan konflik sosial mewarnai pemikiran penanggulangan bencana pada periode ini. Hal tersebut yang melatarbelakangi penyempurnaan Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana Alam menjadi Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana (Bakornas PB).

Melalui Keputusan Presiden Nomor 43 Tahun 1990, lingkup tugas dari Bakornas PB diperluas dan tidak hanya berfokus pada bencana alam tetapi juga non alam dan sosial. Hal ini ditegaskan kembali dengan Keputusan Presiden Nomor 106 Tahun 1999. Penanggulangan bencana memerlukan penanganan lintas sektor, lintas pelaku, dan lintas disiplin yang terkoordinasi. Indonesia mengalami krisis multidimensi sebelum periode ini. Bencana sosial yang terjadi di beberapa tempat kemudian memunculkan permasalahan baru.

Tragedi gempa bumi dan tsunami yang melanda Aceh dan sekitarnya pada tahun 2004 telah mendorong perhatian serius Pemerintah Indonesia dan

dunia internasional dalam manajemen penanggulangan bencana. Menindaklanjuti situasi saat ini, Pemerintah Indonesia mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2005 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana (Bakornas PB)⁶. Badan ini memiliki fungsi koordinasi yang didukung oleh pelaksana harian sebagai unsur pelaksana penanggulangan bencana.

Sejalan dengan itu, pendekatan paradigma pengurangan resiko bencana menjadi perhatian utama. Dalam merespon sistem penanggulangan bencana saat ini, Pemerintah Indonesia sangat serius membangun legalisasi, lembaga, maupun budgeting. Setelah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana, pemerintah kemudian mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB). BNPB terdiri atas kepala, unsur pengarah penanggulangan bencana, dan unsur pelaksana penanggulangan bencana. BNPB memiliki fungsi pengkoordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, dan menyeluruh. Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 telah menetapkan bahwa pemerintah (pusat)⁷ memiliki tanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana.

Tanggung jawab tersebut mencakup: a) pengurangan risiko bencana (PRB) dan pepaduan pengurangan risiko bencana dengan program

⁶Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) Pasal 14.

⁷Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) Pasal 23.

pembangunan, b) perlindungan masyarakat dari dampak bencana, c) penjaminan pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana secara adil dan sesuai dengan standar pelayanan minimum, d) pemulihan kondisi dari dampak bencana, e) pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang memadai, f) pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam bentuk dana siap pakai, dan g) pemeliharaan arsip atau dokumen otentik dan kredibel dari ancaman dan dampak bencana. Sementara tanggung jawab Pemerintah Daerah⁸ dirumuskan sebagai berikut: a) penjaminan pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana sesuai dengan standar pelayanan minimum, b) perlindungan masyarakat dari dampak bencana, c) Pengurangan Risiko Bencana (PRB) dan pepaduan pengurangan risiko bencana dengan program pembangunan, dan d) pengalokasian dana penanggulangan bencana dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Pada tataran operasional, Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 telah mengamanatkan pembentukan Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB)⁹ yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 8 Tahun 2008.

Didalam Peraturan Presiden tersebut dinyatakan BNPB memiliki tugas sebagai berikut: a) memberikan pedoman dan pengarahan terhadap usaha

⁸Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara*, Cet ke-1, Jilid II, (Yogyakarta: FH UII Press, 2014), h.272.

⁹Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BPBD) Pasal 5.

penanggulangan bencana yang mencakup pencegahan bencana, penanganan tanggap darurat, rehabilitasi, dan rekonstruksi secara adil dan setara, b) menetapkan standardisasi dan kebutuhan penyelenggaraan penanggulangan bencana berdasarkan peraturan perundang-undangan, c) menyampaikan informasi kegiatan penanggulangan bencana kepada masyarakat, d) melaporkan penyelenggaraan penanggulangan bencana kepada Presiden setiap sebulan sekali dalam kondisi normal dan setiap saat dalam kondisi darurat bencana, e) menggunakan dan mempertanggung jawabkan bantuan nasional dan bantuan internasional, f) mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, g) melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dan h) menyusun pedoman pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah.

Selain ketiga pihak yang telah disebutkan diatas yaitu Pemerintah Pusat¹⁰, Pemerintah Daerah, dan Badan Nasional Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD), Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 juga mengenali peran serta pihak lain, yaitu lembaga usaha dan lembaga internasional. Pasal 28 Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 merumuskan peran lembaga usaha dengan lembaga usaha mendapatkan kesempatan dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana, baik secara tersendiri maupun secara bersama dengan pihak lain.

¹⁰HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesi*, Cet. ke-1, Jilid 1 (Jakarta: PT. Raja Grafindo, 007), h. 51.

Lebih jauh lagi diatur bahwa lembaga usaha yang terlibat dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana perlu menyesuaikan kegiatan dengan kebijakan penyelenggaraan penanggulangan bencana, menyampaikan laporan kepada pemerintah atau badan yang diberi tugas, dan mengindahkan prinsip kemanusiaan. Peran serta lembaga internasional dan lembaga asing non pemerintah¹¹ dalam penanggulangan bencana dijamin melalui Pasal 30 ayat (1) Undang-Undang No. 24 Tahun 2007. Tata cara berperan dalam penanggulangan bencana telah diatur melalui Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2008.

Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja SKPD) merupakan penjabaran dari Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Provinsi Riau Tahun 2014. Sedangkan RKPD merupakan penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJPD) tahun 2005–2025 Provinsi Riau sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional serta Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Sesuai dengan Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 2 Tahun 2010 tentang Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah¹², maka Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Riau mempunyai tugas, antara lain:

¹¹Boer Mauna, *Pengertian Peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*, Cet. Ke-1, Jilid 1 (Bandung: PT. Alumni, 2005), Jilid 2, h. 13.

¹²Peraturan Daerah No 2 tahun 2010 Tentang Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Pasal 4.

- 1 Menyusun, menetapkan, dan menginformasikan peta rawan bencana;
2. Menetapkan pedoman dan pengarahannya terhadap usaha penanggulangan bencana yang mencakup pencegahan bencana, penanganan darurat, rehabilitasi, serta rekonstruksi secara adil dan setara;
3. Menyusun dan menetapkan prosedur tetap penanganan bencana;
4. Melaksanakan penyelenggaraan penanggulangan bencana di daerah;
5. Melaksanakan, mengendalikan pengumpulan dan penyaluran bantuan uang dan barang;
6. Mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan sumbangan pihak lain yang sah serta tidak mengikat;
7. Melaksanakan kewajiban lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
8. Melaporkan penyelenggaraan, penanggulangan bencana kepada Bupati¹³ setiap bulan sekali dalam kondisi normal dan setiap saat dalam kondisi darurat bencana.

¹³Samodra Wibawa, *Peluang Penerapan New Public Management untuk Kabupaten di Indonesia*, Cet. Ke-1, Jilid I (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2005), h. 26.

Untuk menyelenggarakan tugas pokoknya, Badan Penanggulangan Bencana Daerah mempunyai fungsi:

1. Perumusan dan penetapan kebijakan¹⁴ penanggulangan bencana penanganan pengungsi secara cepat, tepat, efektif dan efisien;

a. Bidang Rehabilitasi dan Rekonstruksi mempunyai tugas yaitu :

1) Membantu kepala pelaksana dalam mengkoordinasikan dan melaksanakan kebijakan di bidang penanggulangan bencana pada pasca bencana.

2) Bidang Rehabilitasi Dan Rekonstruksi dipimpin oleh seorang kepala bidang yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada kepala pelaksana BPBD Bidang Rehabilitasi Dan Rekonstruksi menyelenggarakan fungsi:

a) Perumusan kebijakan di bidang penanggulangan bencana pada pasca bencana;

b) Pengkoordinasian dan pelaksanaan kebijakan di bidang penanggulangan bencana pada pasca bencana;

c) Pelaksanaan hubungan kerja di bidang penanggulangan bencana pada pasca bencana

¹⁴Hotma P. Sibuea, *Asas Negara, Peraturan Kebijakan & Asas- asas umum pemerintah yang baik*, Cet. Ke- 1 , Jilid II (Jakarta: PT. Erlangga, 2010), , h. 89.

- d) Pemantauan, evaluasi, dan analisis pelaporan tentang pelaksanaan kebijakan di bidang penanggulangan bencana pada pasca bencana;
- e) Pelaksanaan tugas dinas lain yang diberikan oleh pimpinan baik di dalam maupun di luar organisasi sesuai tugas dan fungsinya.

b. Kepala bidang rehabilitasi mempunyai tugas yaitu:

- 1) Menyusun rencana program rehabilitasi dan fasilitasi pemberian bantuan secara adil dan setara terhadap korban bencana.
- 2) Menyelenggarakan fungsi rehabilitasi.
- 3) Perumusan kebijakan dibidang penyusunan rencana program rehabilitasi dan fasilitasi pemberian bantuan secara adil dan setara terhadap korban bencana.
- 4) Pengkoordinasian dan pelaksanaan kebijakan dibidang penyusunan rencana program rehabilitasi dan fasilitasi pemberian bantuan secara adil dan setara terhadap korban bencana.

- 5) Pelaksanaan hubungan kerja dibidang penyusunan rencana program rehabilitasi dan fasilitasi pemberian bantuan secara adil¹⁵ dan setara terhadap korban bencana.
- 6)Pemantuan, evaluasi, dan analisis pelaporan tentang pelaksanaan kebijakan dibidang rehabilitasi dan pemberian bantuan pada pasca bencana.
- 7) Pelaksanaan tugas dinas lain yang diberikan oleh pimpinan baik di dalam maupun diluar organisasi sesuai tugas dan fungsinya.

c. Kepala bidang Rekonstruksi tugasnya yaitu:

Melakukan penyusunan rencana program rekonstruksi dan memfasilitasi pelaksanaan.

d. Kepala Kepala rekonstruksi menyelenggarakan fungsi.

- 1)Perumusan kebijakan dibidang pelaksanaan penyusunan rencana program rekonstruksi.
- 2)Fasilitasi pelaksana rekonstruksi.

Pengkoordinasian dan pelaksanaan kebijakan dibidang pelaksanaan

¹⁵Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, Cet. Ke-2, Jilid 1(Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara, 2007), h. 123.

penyusunan rekontruksi dan fasilitasi pelaksanaan rekontruksi.

3) Pelaksanaan hubungan kerja dibidang pelaksanaan penyusunan rencana program rekontruksi dan fasilitasi pelaksanaan rekontruksi.

4) Pemantauan, evaluasi, dan analisis pelaporan¹⁶ tentang pelaksanaan kebijakan dibidang rekontruksi dan fasilitasi pelaksanaan rekontruksi pada pasca bencana, h) Pelaksanaan tugas dinas lain yang diberikan oleh pimpinan baik di dalam maupun diluar organisasi sesuai tugas dan fungsinya.

2. Pengkoordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu dan menyeluruh. Koordinasi meliputi:

- a. Menetapkan pedoman dan pengarah terhadap usaha penanggulangan bencana yang mencakup pencegahan bencana, penanganan darurat, rehabilitasi serta rekonstruksi secara adil dan merata;
- b. Menetapkan standarisasi¹⁷ dan kebutuhan penyelenggaraan penanggulangan bencana berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- c. Menyusun, menetapkan, dan menginformasikan peta rawan bencana;
- d. Menyusun dan menetapkan prosedur tetap penanggulangan bencana;

¹⁶Dian Bakti Setiawan, *Pemberhentian Kepala Daerah*, Cet. Ke 1, Jilid I (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2011), h. 70.

¹⁷Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Progresif*, Cet. Ke-1, Jilid 1 (Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara, 2010), h.175.

- e. Melaksanakan penyelenggaraan penanggulangan bencana;
- f. Melaporkan penyelenggaraan penanggulangan bencana kepada Gubernur sebulan sekali dalam keadaan normal dan setiap saat dalam keadaan darurat bencana;
- g. Mengendalikan pengumpulan dan penyaluran uang dan barang;
- h. Mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari anggaran pendapatan dan belanja daerah;
- i. Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan¹⁸.

Untuk dapat mewujudkan visi tersebut, Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Riau menyusun Rencana Kerja Tahun 2014 dengan maksud meningkatkan kinerjanya untuk mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.

Dengan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Riau, bahwa dalam melaksanakan tugas dan fungsinya setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah menyusun Rencana Kerja (Renja). Proses Penyusunan Rencana Kerja sebagai berikut: a) Kepala Bappeda menyiapkan rancangan awal RKPD, b) Kepala SKPD menyusun Rancangan Rencana Kerja (Renja) SKPD sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan mengacu pada rancangan awal RKPD dan berpedoman pada Rencana Strategis (Renstra) SKPD, c) SKPD atau Gabungan SKPD membahas rancangan awal Renja SKPD dalam Forum

¹⁸Jimly Asshiddiqie, *Perihal UNDANG- UNDANG*, Cet. Ke-1, Jilid 1 (Jakarta: PT. Rajawali Grafindo Persada, 2010), h. 21.

SKPD atau Gabungan SKPD. Selanjutnya disusun menjadi Rancangan Renja SKPD yang telah disempurnakan, a) Kepala Bappeda berwenang¹⁹ menyusun rancangan SKPD dengan verifikasi dan sinkronisasi dari Rancangan Renja SKPD yang telah disempurnakan, b) Rancangan RKPD dibahas dalam Munsrebang RKPD yang diikuti oleh unsur-unsur stakeholder pembangunan, c) Kepala Bappeda menyusun rancangan akhir RKPD berdasarkan hasil Munsrebang, dan d) RKPD ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah.

Rencana Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah tahun 2014 merupakan penjabaran dari RPJPD Provinsi Riau Tahun 2005-2025²⁰ merupakan bagian dari sub sistem dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang SPPN. Secara teknis hubungan Renja SKPD dan RKPD dengan dokumen perencanaan lainnya dijelaskan dalam Permendagri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan dan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata cara Penyusunan Pelaksanaan Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah. Penyusunan Renja SKPD mengacu pada RPJPD Provinsi Riau Tahun 2005–2025 dan harus memperhatikan dokumen – dokumen

¹⁹Philipus M. Hadjon dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* Cet. Ke- 11, Jilid I,(Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011), h. 140.

²⁰Peraturan Daerah Provinsi Riau No. 9 Tahun 2009 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Tahun 2005-2025 Pasal 5.

perencanaan lainnya. Hal ini bertujuan untuk menjaga konsistensi pelaksanaan Pembangunan Daerah.²¹

Adapun fungsi tugas yang telah dilakukan oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Provinsi Riau yaitu:

1. Tindakan Preventif meliputi sosialisasi kepada satuan kerja dan masyarakat yang terkena rawan bencana kebakaran, banjir dan tanah longsor.
2. Tindakan Represif meliputi penyiapan alat dan personil dalam pelaksanaan penanggulangan bencana diantaranya mobil *rescue*, perahu karet alat pemadam kebakaran dan *water boombing* dan
3. Segala tindakan sangat di perhitungkan resiko yang akan terjadi.

Permasalahan yang sering timbul dan terjadi pada saat penanggulangan bencana di berbagai daerah diantaranya:²²

1. Kurangnya personil Tim Reaksi Cepat (TRC) kekurangan tersebut terjadi saat Tim turun ke lapangan dimana hanya ada 50 personil yang tergabung dalam tim reaksi cepat yang di miliki oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah.
2. Kurangnya berfungsi alat pendeteksi dini bencana (*Acoustic Flow Monitoring/ AFM*) alat ini juga selain kekurangan memfungsikan juga masih

²¹Munafrizal Manan, *Democratic Constitutionalism “ New Constitutionalism For The Emerging of New Democracy The Case of Indonesia*, Cet. Ke-1, Jilid I, (Malang: Setara Press, 2013), h.33.

²²Kaifi, ” BPBD Riau Kekurangan Personil”, artikel diakses pada 8 Mei 2014 dari <http://www.Riuplus.com/2014/05/bpbd-riau-kekurangan-personil.html>

belum maksimal karena di sebabkan faktor cuaca yang berbeda serta kondisi geografis²³ daerah juga sangat sulit di jangkau.

Lokasi Penelitian yang akan di jadikan objek penelitian adalah Kantor Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Provinsi Riau yang berlokasi di Jalan Jendral Sudirman No. 438 Pekanbaru-Riau.

Dalam melihat pentingnya masalah tersebut, maka penulis tertarik untuk mengangkatnya dalam sebuah penelitian dengan judul : IMPLEMENTASI FUNGSI BADAN PENANGGULANGAN BENCANA DAERAH DI TINJAU MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 24 TAHUN 2007 DI PROVINSI RIAU.

B. Batasan Masalah

Mengingat banyaknya masalah yang di teliti serta terbatasnya kemampuan,waktu dan dana yang tersedia, maka dalam penulisan ini penulis membatasi masalah yang diteliti adalah pada Fungsi Badan Penanggulangan Bencana Daerah dalam penanggulangan kebakaran Hutan di Riau pada Tahun 2013.

C. Rumusan Masalah

Agar penelitian lebih terarah maka perlu disusun rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Implementasi Fungsi Badan Penanggulangan Bencana Daerah ditinjau dari Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007?

²³Maria S. W. Sumardjono dkk, *Penagaturan Sumber Daya Alam di Indonesia*,Cet. Ke-1, Jilid 1(Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011), , h. 11.

2. Apa kendala yang dihadapi oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Riau dalam Implementasi Fungsi yang dilakukan?
3. Bagaimana Penyelesaian kendala Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Riau?

D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian diantaranya:

- a. Untuk mengetahui Implementasi Fungsi Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Riau ditinjau dari Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007.
- b. Untuk mengetahui kendala-kendala yang dihadapi oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Riau.
- c. Untuk mengetahui penyelesaian kendala Badan Penanggulangan Bencana Daerah.

2. Manfaat Penelitian

Manfaat Penelitian dapat di antaranya:

- a. Sebagai bahan pembelajaran dan sebagai bahan informasi guna menambah wawasan dan menerapkan ilmu yang telah didapat selama kuliah.
- b. Sebagai bahan referensi jika ingin mengetahui apakah program-program Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Riau (BPBD) itu, dan sebagai bahan pertimbangan bagi pemerintah untuk mengembangkan program Penanggulangan Bencana Kebakaran Hutan di Riau.

c. Dari sisi masyarakat terdapat berbagai manfaat yang dapat diperoleh dari aktivitas BPBD. Pertama, mengurangi resiko terhadap kebakaran hutan yang terjadi di Provinsi Riau. Kedua, BPBD dapat berfungsi sebagai pelindung akan membantumasyarakatdalam mengurangi dampak buruk yang diakibatkan suatu krisis. Ketiga, keterlibatan dan kebanggaan pegawai. Keempat, BPBD yang dilaksanakan secara konsisten²⁴ akan mampu memperbaiki dan mempererat hubungan antara masyarakat dengan pemerintah Daerah.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Dilihat dari jenisnya penelitian ini tergolong kedalam penelitian hukum sosiologis dengan cara penulis langsung mengadakan penelitian di lapangan dengan menggunakan alat pengumpulan data berupa wawancara dan angket.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Riau, yang beralamat di Jalan.Jendral Sudirman No 483 Pekanbaru-Riau. Penulis memilih lokasi tersebut karena Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) adalah salah satu badan yang melaksanakan kegiatan kemanusiaan dan social.Subjek dan objek Penelitian

²⁴Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BPBD) Pasal 12 ayat 2.

Adapun yang menjadi subjek dalam penelitian ini adalah Kepala Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Riau dan pegawai struktural. Sedangkan yang menjadi objek dari penelitian ini adalah Implementasi Fungsi Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Riau.

3. Populasi dan Sampel

Populasi dan sampel merupakan salah faktor indikasi menentukan objek yang akan di teliti tersebut. Dalam kata lain penentuan objek tersebut harus di sesuaikan dengan jumlah orang nya.

Populasi adalah keseluruhan dari objek penelitian yang akan diteliti, populasi sebagai kumpulan atau agregasi dari seluruh elemen-elemen dari individu yang merupakan sumber informasi dalam suatu penelitian²⁵.

Sampel adalah bagian dari jumlah dan karakteristik populasi yang ada. Untuk itu sampel yang diambil dari populasi harus betul-betul representatif (mewakili) keseluruhan objek penelitian²⁶.

Dalam penelitian ini di jadikan populasi adalah Kepala Pelaksana 1 orang, Kepala bidang 4 orang dan pegawai berjumlah 67 orang. Sesuai pada data tabel dibawah ini

Tabel 4.1

Tabel Populasi dan Sampel

²⁵Syamsul Hadi, *Metodologi penelitian*, Cet. Ke 2, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2006),h. 45.

²⁶Sugiono, *Metodologi Penelitian*, Cet. Ke 1, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada Persada, 2004),h. 91.

No	Nama Jabatan	Populasi	Sampel	Ket
1	Kepala Pelaksana	1	1	Purposive
2	Kepala Bidang	4	2	Purposive
3	Pegawai	67	7	Purposive

4. Sumber Data

- a. Data primer, yaitu data yang dikumpulkan penulis dari Kepala dan Pelaksana, dan Pengarah Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Riau.
- b. Data sekunder, yaitu data yang di peroleh dari peraturan-peraturan tertulis atau dokumen berkenaan dengan apa yang diteliti.

5. Metode Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode pengumpulan data sebagai berikut:

- a. Observasi yaitu mengadakan pengamatan langsung di lapangan untuk mendapatkan gambaran secara nyata tentang kegiatan yang diteliti.
- b. Wawancara yaitu melakukan wawancara langsung dengan Kepala Pelakasana, Kepala Bidang, dan PegawaiBadan Penanggulangan Bencana Daerah guna melengkapi data yang di perlukan tentang fungsi tersebut dan implementasi Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Riau.

c. Studi pustaka yaitu dilakukan dengan mengambil atau merujuk kepada literatur-literatur buku-buku atau artikel-artikel yang berkaitan dengan masalah ini.

6. Analisa Data

a. Data-data yang terkumpul melalui observasi dan wawancara dianalisis dengan teknik analisis data kualitatif yaitu: data-data tersebut dikelompokkan kedalam kategori tertentu berdasarkan persamaan jenis dari data-data tersebut kemudian antara sekian data dengan data lain di hubungkan atau di bandingkan sehingga di peroleh gambaran yang utuh tentang masalah yang di teliti.

b. Data-data yang di peroleh melalui angket ditabulasikan kedalam tabel-tabel berpresentase sehingga diperoleh pemahaman yang utuh dari tabel tersebut.

7. Teknik penulisan

Data yang telah terkumpul dan dianalisa kemudian dituangkan dalam bentuk tulisan dengan menggunakan metode yaitu:

a. Metode deduktif adalah uraian penulisan yang diawali dengan menggunakan kaedah-kaedah umum, kemudian dianalisa dan diambil kesimpulan secara khusus.

F. Sistematika Penulisan

Penulisan tugas akhir ini terdiri dari 5 (lima) bab. Tiap-tiap bab terbagi lagi dalam sub-bab yang memuat uraian dan bahasan tersendiri tetapi antara satu bab dengan bab yang lain saling berhubungan, dan memuat rangkaian yang tidak

terpisahkan. Untuk lebih jelasnya sistematika tugas akhir ini adalah sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini memuat uraian tentang: latar belakang, batasan masalah, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan,²⁷ metode penelitian, selanjutnya akan diakhiri dengan sistematika penulisan.

BAB II : GAMBARAN UMUM PENELITIAN

Bab ini memuat tentang sejarah berdirinya Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Riau, struktur organisasi Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Riau, ruang lingkup usaha Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Riau dan visi misi Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Riau

BAB III : KAJIAN PUSTAKA

Bab ini akan membahas tentang definisi-definisi tentang Implementasi Fungsi Badan Penanggulangan Bencana Daerah dan dasar hukum Badan Penanggulangan Bencana Daerah.

BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini memuat hasil penelitian tentang Implementasi Fungsi Badan Penanggulangan Bencana Daerah dan kendala-kendala Implementasi Fungsi Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Riau.

²⁷*Op. Cit, h. 232*

BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini terdiri dari penutup yang berisi kesimpulan dan saran.