BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia berada di atas pertemuan lempeng-lempeng tektonik. Tiga lempeng tektonik tersebut yaitu lempeng Eurasia di bagian Utara, lempeng Pasifik di bagian Timur, dan lempeng Indo-Australian di bagian selatan, serta dilalui oleh jalur pegunungan vulkanik pada bagian selatan dan timur Indonesia yang memanjang dari Pulau Sumatera-Jawa-Nusa Tenggara-Sulawesi terdapat sabuk vulkanik (*vulcanic arc*) dimana mengakibatkan Indonesia memiliki banyak gunung vulkanik serta memiliki sebagian rawa-rawa yang mendominasi di dataran rendah, apabila lempeng-lempeng tersebut terjadi patahan akan terjadi gempa bumi ataupun bencana lain.[1] Kondisi seperti ini sangat berpotensi menimbulkan berbagai bencana, seperti banjir, tanah longsor, gempa bumi, letusan gunung api, serta tsunami.

Bencana adalah suatu peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan manusia yang disebabkan karena faktor alam, faktor non alam, dan faktor manusia.[2] Berdasarkan Badan Informasi Geospasial (BIG) memperkirakan Indonesia memiliki 17.000 pulau yang sudah

---

[1] Trisna Wulandari, 2021, *Kondisi Geologis Indonesia: Pengertian, Penjelasan, Dan Dampaknya Lengkap*, https://www.detik.com/edu/detikpedia/d-5669463/, diakses pada tanggal 17 Oktober 2022.

[2] Rina Sri Widayati, "Studi Kajian Peran BPBD Dan Aisyiyah Disaster Action Dalam Upaya Pengurangan Resiko Bencana Di Surakarta", *Jurnal Gaster*, Vol.18, No.1 (2016), hlm.109.

disepakatidalam rapat Tindak Lanjut Koordinasi Data Pulau. Jumlah pulau di Indonesia ada penambahan 229 pulau dibandingkan dengan yang tercatat oleh Gazeter Republik Indonesia pada 2020 yaitu 16.771 pulau.[3] Garis Khatulistiwa yang letaknya berada diantara daratan Asia dan Australia juga diapit dua benua antara Benua Samudera Pasifik dan Benua Samudera Hindia serta berada pada wilayah cincin api (*ring of fire*) membuat Indonesia menjadi salah satu negara dengan rawan bencana alam.[4] Berada di pertemuan tiga sistem pegunungan (*Alpine Sunda, Circum Pacific, dan Circum Australia*), lebih dari 500 gunung api (127 aktif) negara kepulauan, 2/3 air, 5000 sungai besar dan kecil (30% melintasi wilayah padat penduduk), jumlah penduduk yang banyak dan tidak merata dengan adanya kondisi tersebut menyebabkan Indonesia rawan terhadap bencana. Iklim Indonesia yang tropis dan memiliki curah hujan tinggi dapat menyebabkan banjir serta tanah tidak stabil mudahnya terjadi pelapukan sehingga terjadi tanah longsor.[5]

International Strategy for Disaster Reduction 2006-2009, Disaster Reduction Campaign dan UNESCO pada tahun 2015 menetapkan Indonesia berada di posisi nomor 7 (tujuh) negara di dunia dengan rawan bencana alam. Banyaknya daerah di Indonesia dengan rawan bencana serta pentingnya dalam mengurangi risiko bencana dengan landasan kuat bagi

[3] M Nurhadi, 2021, *Pulau Milik Indonesia Bertambah 229 Dalam Setahun, Total 17 Ribu Pulau*. https://www.suara.com/bisnis/2021/08/30/144248/, diakses pada tanggal 16 Oktober 2022.
[4] Rini Asmara, "Sistem Informasi Pengolahan Data Penganggulangan Bencana Pada Kantor Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD)", *Jurnal J-Click*, Vol.3, No.2 (2016), hlm. 1.
[5] Khambali, 2017, *Manajemen Penanggulangan Bencana*, Bandung, Andi Publisher, hlm. 6.

Indonesia dan bersama-sama melakukan peningkatan kesiapsiagaan terpadu dan terarah.[6] Adanya kondisi tersebut sebagai penunjang dan mengatur dalam berjalannya proses penanggulangan bencana maka pemerintah Indonesia mengeluarkan suatu kebijakan berupa perundang-undangan yang berkaitan dengan penanggulangan bencana yaitu Undang-Undang No 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Prinsip dari Undang-Undang No 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana adalah mengatur penyelenggaraan dan tahapan bencana meliputi prabencana, tanggap darurat dan pascabencana, bertujuan memberikan perlindungan dari ancaman bencana dan menjamin atas terselenggaranya penanggulangan bencana secara terencana, sistematis, terpadu dan terkoordinasi untuk masyarakat. Menurut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi.

Bencana bukanlah sebuah fenomena baru bagi umat manusia. Bencana adalah istilah yang mempengaruhi sistem secara keseluruhan dan mengancam prioritas dan tujuan yang mengacu pada gangguan secara fisik.[7] Menurut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 bencana didefinisikan sebagai suatu peristiwa atau rangkaian peristiwa yang

[6] Diana Pramesti Listiaji et al., "Upaya Pengurangan Risiko Bencana Banjir", *Jurnal Kajian Ilmu Dan Pendidikan Geografi*, Vol.3, No.2 (2019), hlm. 80.
[7] Alessandra Cozzolino, 2012, *Humanitarian Logistics Crosssector Cooperation In Disaster Relief Management*, New York: Springer, hlm. 6.

mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan baik faktor alam maupun non alam maupun faktor manusia sehingga menimbulkan korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis. Harus dilakukan upaya penanggulangan untuk meminimalkan dari dampak yang akan ditimbulkan. Upaya tanggap bencana dianggap tidak pasti dan kompleks, agar mendapatkan respon cepat maka harus dikelola dengan baik.[8]

Bencana banjir adalah aliran air yang relatif tinggi di permukaan tanah (*surface water*) dan tidak dapat ditampung oleh saluran drainase atau sungai, sehingga meluap ke kanan dan ke kiri serta menimbulkan genangan atau aliran dengan jumlah melebihi normal serta mengakibatkan kerugian manusia. Wilayah dengan potensi terkena banjir diindikasikan dengan faktor-faktor yang berpengaruh terhadap banjir, yaitu topografi, tingkat permeabilitas tanah, kondisi wilayah aliran sungai, wilayah meander, curah hujan dan air laut. Air laut saat terjadi pasang dapat mengakibatkan pembendungan di muara sungai sehingga menyebabkan aliran sungai meluap.[9]

Bencana tanah longsor adalah perpindahan material pembentuk lereng seperti tanah, batuan rombakan tanah, atau campuran keduanya

[8] Muhammad Ali, 2016, Telaah Konsep Penanggulangan Bencana Indonesia, Bandung, Intelegensia Intrans Publishing, hlm. 66.
[9] Hadi Darwanto, 2007, *Penataan Ruang untuk Bencana Alam*, Bandung, Kementrian Pekerjaan Umum, hlm.9.

yang bergerak ke bawah atau keluar lereng. Tanah longsor sederhananya terjadi ketika tenaga pendorong lebih besar daripada tenaga penahan. Beberapa faktor lain yang mempengaruhi terjadinya tanah longsor adalah penggunaan lahan, getaran tanah, erosi, timbunan tanah pada tebing, bekas longsoran lahan lama, penggundulan hutan, dan lain-lain.

Manajemen bencana menurut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 adalah suatu proses dinamis, berlanjut, dan terpadu untuk meningkatkan kualitas langkah-langkah yang berhubungan dengan observasi dan analisis bencana. Manajemen bencana terdiri dari 2 (dua) mekanisme yaitu:

1. Mekanisme Internal atau Informal

   Unsur-unsur yang ada di masyarakat dan berada pada lokasi bencana yang secara umum melaksanakan fungsi pertama dan utama dalam manajemen bencana yang sering disebut sebagai mekanisme bencana alamiah, terdiri dari keluarga, organisasi sosial informal (pengajian, pelayanan kematian, kegiatan gotong-royong) serta masyarakat lokal.

2. Mekanisme Eksternal atau Formal

   Mekanisme eksternal atau formal yang sengaja dibentuk dengan tujuan manajemen bencana, contoh organisasi manajemen bencana di Indonesia adalah BAKORNAS PB, SATKORLAK PB, SATLAK PB dan BNPB serta BPBD.

Bencana lokal tidak dapat disebut sebagai bencana nasional apabila satuan unit respon bencana pemerintah provinsi dan lokal atau daerah yang mampu mengatasi segala konsekuensi yang ada. Apabila pemerintah daerah tidak mampu mengatasi masalah dan membutuhkan intervensi dari pemerintah pusat, maka bencana menjadi tanggung jawab pusat. Di dalam situasi ketika pemerintah pusat tidak mampu dalam mengelola segala konsekuensi dari kejadian yang membuat kerugian tersebut, maka kejadian tersebut akan menjadi bencana internasional yang membutuhkan intervensi secara internasional dan bantuan-bantuan lain.[10]

Wujud dari Undang-Undang No 24 Tahun 2007 maka Pemerintah Indonesia membentuk suatu badan yaitu Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) dituangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008. Tugas lembaga tersebut adalah membantu Presiden dalam mengkoordinasi perencanaan dan pelaksanaan pada kegiatan penanganan bencana serta kedaruratan mulai sebelum, pada saat, dan setelah bencana yang meliputi pencegahan, kesiapsiagaan, penanganan darurat, dan pemulihan.[11]

Permasalahan yang sekarang dihadapai adalah ketika bencana itu muncul di daerah-daerah yang jauh dari Pemerintah Pusat bagaimana Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) dapat mengkoordinasi,

[10] Bevaola Kusumasari, 2014, *Manajemen Bencana Dan Kapabilitas Pemerintah Lokal*, Yogyakarta: Gava Media, hlm. 5.

[11] Wibowo, Satispi, "Implementasi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana Di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta", *SWATANTRA: Jurnal Otonomi Daerah Dan Pengembangan Masyarakat*, Vol.15, No.2 (2017), hlm. 126.

dalam penanganan bencana tersebut apabila sudah terorganisir dan termenej secara baik jika dilihat dari regulasi pada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, sebagai wujud nyata dari Implementasi Undang - Undang No 24 Tahun 2007. Banyaknya kasus bencana yang terjadi di daerah-daerah dalam penanganan kasus itu ada yang cepat tanggap, lambat, serta pembiaran. Maka dari itu di bentuklah lembaga penanggulangan bencana di tingkat provinsi dan kabupaten atau kota yaitu Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD). Pasal 18 menyebutkan bahwa pemerintah daerah sebagaimana dimaksudkan dalam pasal 5 membentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah. Sejauh mana pemerintah daerah dalam keterlibatannya dalam hal ini diserahkan pada Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) sebagai perpanjangan tangan dari pemerintah pusat dalam menangani bencana lalu di serahkan kepada BNPB.

Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) merupakan lembaga pemerintah non departemen melaksanakan tugas penanggulangan bencana dalam provinsi atau kabupaten/kota, berpedoman pada kebijakan yang sudah di tetapkan oleh Badan Nasional Penanggulangan Bencana. Selain itu Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) menyusun suatu harmonisasi serta sinkronisasi dua peraturan yang diterbitkan oleh lembaga tersebut agar tidak terjadi tumpang tindih. Kedua peraturan tersebut adalah Peraturan Kepala (Perka) BNPB No. 10 Tahun 2008 tentang Pedoman Komando Tanggap Darurat Bencana dan Perka BNPB

No. 14 Tahun 2010 tentang Pedoman Pembentukan Pos Komando Tanggap Darurat Bencana. Dengan melihat hal tersebut, perlu dilakukan suatu kajian untuk menganalisis Implementasi dari Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 terhadap penanggulangan bencana yang terjadi di tingkat pusat, provinsi dan/ atau kabupaten/kota di wilayah Indonesia.

BPBD sebagai lembaga yang mengurus kebijakan dalam penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi secara cepat serta efisien daerah Kabupaten Purworejo. Jika bencana terjadi di wilayah kerjanya maka BPBD bekerjasama dengan BPNB dan Basarnas dalam penanggulangan bencana, pertolongan, serta penyaluraan bantuan kemanusiaan baik relawan, makanan, tenda, selimut dan lainnya.

BPBD memiliki tugas pokok dan fungsi. BPBD Kabupaten Purworejo memiliki tugas pokok:

1. Menetapkan pedoman dan pengarahan terhadap usaha penanggulangan bencana yang mencakup pencegahan bencana, penanganan darurat, rehabilitasi serta rekonstruksi secara adil dan setara;
2. Menetapkan standarisasi serta kebutuhan penyelenggaraan penanggulangan bencana berdasarkan peraturan perundang-undangan;
3. Menyusun, menetapkan dan menginformasikan pea rawan bencana;
4. Menyusun dan menetapkan prosedur tetap penanganan bencana;
5. Melaksanakan penyelenggaraan penanggulangan bencana;

6. Melaporkan penyelenggaraan penanggulangan bencana kepada Bupati setiap bulan sekali dalam kondisi normal dan sewaktu-waktu saat dibutuhkan apabila dalam kondisi darurat bencana;
7. Mengendalikan pengumpulan dan penyaluran uang dan barang dalam rangka penanggulangan bencana;
8. Mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari APBD, APBN serta sumber-sumber pembiayaan lain yang sah; dan
9. Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan peratuan perundang-undangan.[12]

Dalam melaksanakan tugas pokok tersebut, BPBD memiliki fungsi:

1. Perumusan dan peneapan kebijakan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi dengan senantiasa bertindak cepat, tepat, efektif dan efisien;
2. Pengkoordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu dan menyeluruh;
3. Penyelenggaraan monitoring, evaluasi, pengendalian dan pelaporan terhadap pelaksanakan tugas bidang penanggulangan bencana;
4. Pembinaan UPT dalam lingkup penanggulangan bencana;
5. Penyelenggaraan kesekretariatan Badan; dan

[12] BPBD Kabuaten Purworejo, 2016, *Rencana Strategis BPBD Kabupaten Purworejo*, Purworejo: BPBD Kabupaten Purworejo, hlm.14.

6. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan tugas pokok dan fungsi.[13]

Kabupaten Purworejo merupakan salah satu wilayah Jawa Tengah serta kawasan yang memiliki potensi-potensi bencana alam dan daerah yang sering terkena bencana banjir dan tanah longsor. Bencana banjir dan tanah longsor masih menjadi bencana tahunan di kabupaten purworejo. Secara geografis Kabupaten Purworejo memiliki wilayah yamg terdiri dari dataran rendah, pegunungan, perbukitan dan pantai.

Indeks Resiko Bencana (IRB) yang dihimpun BNPB dan dirilis pada tahun 2021 menyatakan bahwa Kabupaten Purworejo berisiko tinggi terhadap bencana alam dan menempati urutan nomor 4 Provinsi Jawa Tengah, serta berada di nomor 115 se-Indonesia.[14] Menurut	Bencana Alam					
	Banjir			Tanah Longsor		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020

[13] *Ibid*

[14] Muhammad Ansori, 2022, *Purworejo Risiko Tinggi Bencana Nomor Empat Di Jateng*. https://purworejo.sorot.co/berita-12102/, diakses pada tanggal 18 Oktober 2022.

BPBD Kabupaten Purworejo jumlah bencana banjir dan tanah longsor yang terjadi pada tahun 2018-2020 terdapat pada tabel dibawah. Kecamatan						
Grabag	8	4	9	0	0	0
Ngombol	28	20	24	0	0	0
Purwodadi	27	28	22	0	0	0
Bagelen	11	8	9	11	7	6
Kaligesing	0	0	0	20	17	10
Purworejo	2	2	2	10	2	5
Banyuurip	0	3	0	0	0	0
Bayan	16	3	2	1	0	0
Kutoarjo	11	0	1	0	0	0
Butuh	13	25	21	0	0	0
Pituruh	9	4	1	4	0	3
Kemiri	8	10	3	10	5	7
Bruno	0	0	0	14	1	3
Gebang	3	1	0	11	0	1
Loano	2	0	0	12	1	0
Bener	0	0	0	17	8	17
Kabupaten Purworejo	138	108	94	110	41	52

Tabel 1. Data Banjir dan Tanah Longsor

Sumber: BPBD Kabupaten Purworejo

Bencana banjir dan tanah longsor terparah yang terjadi di Kabupaten Purworejo bahkan terparah di Jawa Tengah adalah pada Juni 2016. Kondisi banjir dan tanah longsor yang parah mendorong Bupati Kabupaten Purworejo menetapkan masa tanggap darurat selama 30 hari. Sekitar 250 personil gabungan BPBD, SAR, TNI, POLRI, BASARNAS, PMI, Tagana, SKPB, organisasi masyarakat sipil, sampai relawan masyarakat mencari korban hilang. BPBD menyebutkan total korban banjir dan tanah longsor di Purworejo 19 tewas, 25 hilang, serta 11 mengalami luka-luka. Penyebab banjir di Kabupaten Purworejo hampir semua sama yaitu akibat curah hujan yang tinggi, pendangkalan atau abrasi sungai, ada juga tikungan sungai yang akhirnya menghambat arus air menuju ke laut disebabkan oleh faktor alam yang tidak segera ditangani agar kembali ke lajurnya dan penyebab tanah longsor adalah karena kondisi lereng bukit yang curam, gemburnya susunan tanah, serta curah hujan tinggi. Fokus dari penelitian dilihat dari:

1. Prabencana, meliputi : situasi saat tidak terjadi bencana dan saat terdapat potensi bencana.
2. Saat tanggap darurat, meliputi : tanggap darurat.
3. Pascabencana, meliputi :rehabilitasi dan rekonstruksi

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Implementasi Undang - Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dalam penanganan bencana banjir dan tanah longsor oleh BPBD Kabupaten Purworejo?
2. Apa saja faktor yang menjadi penghambat pelaksanaan Implementasi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dalam Penanganan Bencana Banjir dan Tanah Longsor oleh BPBD Kabupaten Purworejo?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis Impementasi Undang - Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dalam Penanganan Bencana Banjir dan Tanah Longsor oleh BPBD Kabupaten Purworejo.
2. Untuk menganalisis faktor-faktor apa saja yang menjadi penghambat pelaksanaan Implementasi Undang - Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dalam Penanganan Bencana Banjir dan Tanah Longsor oleh BPBD Kabupaten Purwoejo.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis
    a. Penulis berharap penelitian ini bermanfaat bagi perkembangan ilmu Hukum Administrasi Negara di Indonesia baik bagi mahasiswa maupun tenaga pengajar serta praktisi bidang hukum dalam hal penulisan karya tulis ilmiah dari hasil penelitian.

b. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan penulis tentang Implementasi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana di Kabupaten Purworejo dan sumbangan pemikiran bagi Pemerintah Kabupaten Purworejo dalam hal ini BPBD serta masyarakat di Kabupaten Purworejo yang terdampak bencana bajir dan tanah longsor.

2. Manfaat Praktis

   a. Secara Praktis, penelitian ini bermanfaat bagi masyarakat Kabupaten Purworejo dalam memberikan pengetahuan tentang penanganan bencana banjir dan tanah longsor, sehingga apabila sewaktu-waktu terjadi bencana banjir dan tanah longsor masyarakat paham cara untuk penanggulangannya.

   b. Pengurangan resiko bencana melalui upaya sistematis untuk menganalisa serta mengurangi faktor-faktor pemicu bencana seperti mengurangi paparan terhadap bahaya, mengurangi kerentanan manusia serta properti, manajemen yang tepat terhadap pengelolaan lahan dan area, serta menambah kesiapan terhadap dampak bencana.