

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Bencana adalah suatu peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan baik oleh faktor alam, faktor non alam, maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis (Fedy Laimsamputty 2022, 37). Indonesia sebagai negara kepulauan dengan tiga tumbukan lempeng benua dan cincin gunung api (*Ring of Fire*) yang masih aktif, menjadikannya negara dengan risiko bencana alam yang tinggi (Wahyudi Adri 2021, 190). Berdasarkan perspektif hukum tata negara darurat bencana alam juga digolongkan sebagai penyebab timbulnya keadaan darurat, dikarenakan dampak pada waktu dimulainya, saat, dan setelah peristiwa bencana alam itu terjadi telah memusnahkan atau paling tidak membuat lumpuhnya fungsi sementara eksistensial suatu negara. Dalam keadaan lainnya bencana alam dapat dikategorikan sebagai keadaan darurat sipil karena disebabkan oleh alam, manusia, dan atau hewan. Ancaman darurat sipil ini tentunya juga dapat tertuju kepada jiwa, raga, dan harta benda serta kekayaan alam dan lingkungan sekitar (Ardianto 2023, 53-54). Dalam menjamin agar negara selalu dalam keadaan normal adalah salah satu pokok pemerintahan guna tercapai tujuan suatu negara.

Dalam konstitusi muatan persoalan melindungi atau perlindungan atau penanganan hajat hidup masyarakat dalam kondisi bencana termuat dalam tujuan UUD NRI 1945 pada alinea ke empat. Sedangkan payung hukum terkait kebencanaan adalah Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007. Secara umum terkait penanggulangan bencana UU Nomor 24 tahun 2007 membagi rigit tanggung jawab antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pembagian tanggung jawab ini tidak lain merupakan pengaruh dari sistem urusan pemerintahan yang ada di Indonesia yaitu prinsip konkuren yang berdasarkan

asas otonomi dan tugas pembantuan, sesuai dengan perintah konstitusi pada pasal 18 UUD NRI 1945 dan UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah daerah, sejalan dengan itu ini merupakan bentuk pengharmonisan undang-undang agar harmonisasi antar norma terutama norma hukum menjadi sebuah konsekuensi logis agar sebuah ketertiban tercapai dalam sebuah tata hukum yang dibentuk suatu negara.

Ancaman bencana alam dan non alam yang nyata, membuat negara dan strukturnya harus bekerja secara cepat dan tanggap, hal ini karena keseriusan dari dampak yang akan dihadapi. Diantara peran dan tanggung jawab yang dimiliki oleh pemerintah baik pusat dan daerah yang paling strategis adalah mitigasi bencana, hal itu karena mitigasi bencana sendiri mempunyai tujuan untuk mengurangi risiko bencana baik pembangunan fisik, peningkatan kemampuan, dan kesadaran masyarakat mengenai ancaman bencana. Secara umum mitigasi bencana terbagi menjadi dua, yaitu mitigasi bencana struktural dan mitigasi bencana non struktural, yang mana mitigasi bencana struktural sendiri berfokus pada akan mengurangi kerentanan bencana dengan rekayasa teknologi dan teknis bangunan yang tahan bencana. Sedangkan mitigasi bencana non struktural merupakan usaha dan upaya untuk mengurangi dampak bencana melalui kebijakan dan regulasi pemerintah (Sigit Sapto Nugroho 2022, 51-52).

Pengoptimalisasian mitigasi bencana sendiri di Indonesia harus mempunyai perangkat yang mumpuni dan ahli dalam melaksanakan fungsi dan tanggung jawabnya. Menurut Undang-Undang Nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, dalam tatanan pusat yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden adalah lembaga pemerintah non departemen atau Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) yang menjalankan fungsi dan tugas dalam koordinasi serta melakukan kegiatan penanggulangan dan mitigasi bencana secara menyeluruh terpadu dan terencana. Sedangkan dalam tatanan daerah yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati atau walikota adalah Badan

Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) yang menjalankan fungsi dan tugas mitigasi struktural dan mitigasi non struktural. Walaupun tidak dijelaskan secara detail wewenang dan mandat yang dimiliki oleh BPBD, penekanan tugas dan fungsi BPBD memaknai adanya hubungan hierarkis antara BPBD sebagai Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) kepada kepala daerah. Dalam pembagian urusan pemerintahan di atas antara pemerintah pusat dan daerah adalah cerminan dari prinsip konkuren di Indonesia.

Badan Penanggulangan Bencana Daerah memiliki landasan hukum yang konkrit dalam melaksanakan tugasnya, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan bencana dan berbagai peraturan lainnya. Kewenangan ini mencakup koordinasi lintas sektor, penyusunan rencana penanggulangan bencana, pelaksanaan kegiatan pencegahan dan mitigasi, serta penanganan darurat darurat dan rehabilitasi pasca-bencana. Berdasarkan dari wewenang yang diberikan kepada Pemerintah Daerah dalam hal mitigasi bencana, ternyata secara teori mitigasi bencana, daerah dapat mengantisipasi atau mengurangi dampak bencana dengan memaksimalkan mitigasi bencana.

Pada awal tahun 2024 hingga pertengahan tahun Kabupaten Agam terus menerus mengalami bencana alam mulai dari erupsi Gunung Marapi hingga terjadinya banjir lahar dingin yang cukup berdampak bagi masyarakat serta korban jiwa dan kerugian banyak di alami masyarakat sekitar lereng Gunung Marapi. Salah satunya ialah peristiwa bencana banjir lahar dingin di Nagari Bukik Batabuah pada 5 April, 26 April, dan terparah 11 Mei malam. Kerugian yang disebabkan oleh bencana ini saja kurang lebih 79,8 Milyar dan ini merupakan kerugian yang tertinggi di kabupaten Agam, berikut tabel dampak dari bencana banjir lahar dingin di Bukik Batabuah Kabupaten agam:

Jenis Kerugian/ Korban	Total Kerugian/Korban
Rumah rusak ringan	322 unit Rumah
Rumah rusak sedang	52 unit Rumah

Rumah rusak berat	146 unit Rumah
Rumah tersapu material banjir	28 unit Rumah
Rumah tertimbun	1 unit
Jembatan rusak	12 unit
Masjid rusak	7 unit
Sekolah rusak	3 unit
Jalan rusak	2 titik
Pengungsi	196 Jiwa
Korban meninggal	24 Orang

Tabel 1. Dampak Bencana Banjir Lahar Dingin

Faktanya pada bulan Januari 2024 PVMBG (Pusat Vulkanologi dan Mitigasi Bencana Geologi) berkali-kali menyampaikan bahwa ancaman banjir lahar dingin nyata adanya. Salah satu mitigasi dan peringatan yang dilakukan ialah menghimbau masyarakat yang bermukim di sekitar bantaran sungai berhulu dari Gunung Marapi agar selalu mewaspadai ancaman banjir lahar dingin terutama saat musim hujan. Dapat kita lihat jauh sebelum bencana banjir lahar dingin yang tercatat sebanyak 3 kali dalam periode 2 bulan, ternyata sudah ada upaya pencegahan dalam bentuk himbauan, hanya saja upaya ini belum menghasilkan efek yang maksimal. Pastinya banyak faktor yang melatarbelakangi kurang maksimalnya upaya mitigasi tersebut (REPUBLIKA 2024).

Peristiwa kebencanaan alam dalam hal ini Kabupaten Agam mempunyai tanggung jawab yang cukup mumpuni dalam hal mitigasi bencana melalui perangkat yang dimilikinya yaitu BPBD, hanya saja peran dan kewenangan yang dimiliki Kabupaten Agam sering kali bekerja tidak signifikan dalam meminimalisir bencana alam seperti data yang tersaji. Sedangkan paradigma sistem hukum dan paradigma kebencanaan modern yang ada saat ini sudah mulai beradaptasi terhadap persoalan kebencanaan yaitu tentang pentingnya pencegahan kerusakan dan kesiapan masyarakat dalam menghadapi bencana dengan artian lain pemerintah daerah dalam hal ini Kabupaten Agam harus

mampu mengintegrasikan persoalan mitigasi bencana ini ke dalam setiap program-program kedaerahan seperti yang diperintahkan UU penanggulangan bencana. Melalui paradigma-paradigma penanggulangan bencana ini maka kita bisa menemukan atau melihat kendala seperti, perangkat hukumnya sudah tepat atau tidak, atau materi hukum masih lemah, atau budaya masyarakat yang masih belum taat hukum, seperti dilaksanakan program terkait kebencanaan tapi tidak dipatuhi, ketika ada norma yang tidak dipatuhi, berarti tidak ada norma yang bersifat memaksa bagi yang tidak mematuhi.

Berarti dalam fenomena di Kabupaten Agam sendiri melihat dari bencana yang ada di Bukik Batabuah terkait upaya mitigasi itu sendiri yang dilakukan oleh PVMBG sudah mengeluarkan himbauan terkait bencana yang akan terjadi, namun himbauan itu seperti tidak ada tindak lanjut yang konkrit baik dari perangkat BPBD ataupun Nagari dan masyarakat sehingga banyak timbul kerugian atas bencana tersebut. Tidak hanya fenomena pengindahan himbauan tersebut saja pemerintah Kabupaten Agam juga tidak melakukan upaya mitigasi struktural dan non struktural jauh sebelum potensi ancaman erupsi Gunung Marapi, terkait pemetaan kawasan rawan bencana atau rambu jalur evakuasi yang harus sudah disiapkan jauh hari atau paling tidak tempat evakuasi dan dapur umum darurat di sekitaran daerah rawan bencana. Ketidaksiapan ini merupakan bukti bahwasanya pelaksanaan penanggulangan bencana di Kabupaten Agam masih jauh dari apa yang diharapkan atau di kehendaki UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang penanggulangan bencana.

Dalam tatanan fiqh siyasah, konsep yang membahas tentang pelaksanaan kebijakan pemerintah disebut dengan siyasah tanfiziyah. Siyasah tanfiziyah merupakan konsep yang mengacu pada pelaksanaan kebijakan publik yang berlandaskan pada prinsip-prinsip syariah, dengan tujuan untuk mencapai keadilan dan kemaslahatan bagi masyarakat. Dalam konteks penanggulangan bencana, konsep ini sangat penting karena menekankan perlunya keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan serta transparansi dalam

pengelolaan sumber daya. Hubungan antara Siyasah Tanfiziyah dan lembaga penanggulangan bencana, seperti BPBD, menjadi krusial, karena BPBD berperan sebagai eksekutor kebijakan yang tidak hanya bertanggung jawab untuk melaksanakan program mitigasi, tetapi juga untuk memastikan bahwa kebijakan tersebut mencerminkan kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang terdampak. Dengan demikian, penerapan siyasah tanfiziyah dalam konteks penanggulangan bencana dapat meningkatkan efektivitas dan relevansi kebijakan, serta menciptakan sistem yang lebih adil dan berkelanjutan bagi masyarakat.

Dalam Konsep Siyasah Tanfiziyah, BPBD berfungsi sebagai lembaga eksekutif yang menekankan pelaksanaan kebijakan publik berdasarkan prinsip-prinsip syariah. Sebagai lembaga eksekutif, BPBD bertanggung jawab untuk memastikan keadilan dalam distribusi bantuan, memberikan kemaslahatan bagi masyarakat yang terdampak, dan menjalankan amanah dengan transparansi dalam pengelolaan sumber daya. Selain itu, BPBD juga harus melibatkan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan untuk memahami kebutuhan dan aspirasi mereka, sehingga kebijakan yang diambil lebih relevan dan efektif. Dengan demikian, BPBD tidak hanya berfungsi sebagai pelaksana kebijakan, tetapi juga sebagai penghubung antara pemerintah dan masyarakat dalam upaya penanggulangan bencana yang adil dan berkelanjutan.

Melihat dari data yang sudah ada dan dampak serta fenomena terkait bencana dan penanggulangan bencana banjir lahar dingin di Kabupaten Agam Nagari Bukik Batabuah, maka tertarik untuk meneliti dan mencari tau seperti apa bentuk peran mitigasi bencana dalam pengendalian dampak bencana dan kendala apa yang dihadapi dalam tujuan meminimalisir dampak bencana melalui mitigasi bencana yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten Agam, sehingga diharapkan mitigasi bencana itu bisa meminimalisir dampak bencana itu sendiri. Sehingga penulis tertarik mengkaji tentang bagaimana **“Peran Badan Penanggulangan Bencana Daerah dalam Pelaksanaan Mitigasi Bencana**

Banjir Lahar Dingin di Nagari Bukik Batabuah Kabupaten Agam Perspektif Siyasa Tanfiziyah”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah penulis sajikan sebelumnya, maka penulis menuliskan rumusan permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut: “Peran Badan Penanggulangan Bencana Daerah dalam Pelaksanaan Mitigasi Bencana Banjir Lahar Dingin di Nagari Bukik Batabuah Kabupaten Agam”.

1.3 Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan latar belakang yang telah penulis sajikan sebelumnya, maka penulis menuliskan rumusan permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana strategi BPBD Kabupaten Agam dalam pelaksanaan mitigasi bencana banjir lahar dingin serta respons Masyarakat Nagari Bukik Batabuah terhadap mitigasi bencana banjir lahar dingin?
2. Apa saja kendala yang dihadapi BPBD Kabupaten Agam dalam Upaya mitigasi bencana banjir lahar dingin di Nagari Bikik Batabuah?
3. Bagaimana implementasi peran mitigasi bencana oleh BPBD Kabupaten Agam dalam pengendalian dampak bencana banjir lahar dingin di Nagari Bukik Batabuah?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka penelitian ini disusun dengan tujuan sebagai berikut:

1. Mengetahui strategi yang dilakukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Agam dalam pelaksanaan mitigasi bencana banjir lahar dingin di Nagari Bukik Batabuah. Serta respons Masyarakat Nagari Bukik Batabuah terhadap mitigasi bencana banjir lahar dingin.

2. Mengidentifikasi kendala dan hambatan yang dihadapi oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Agam dalam pelaksanaan mitigasi bencana banjir lahar dingin.
3. Mengkaji mekanisme koordinasi antar Lembaga dan peran serta masyarakat dalam penanggulangan bencana, serta mengevaluasi integrasi mitigasi bencana dengan perencanaan pembangunan di Kabupaten Agam, guna meningkatkan kesiapsiagaan masyarakat dan mengurangi dampak bencana di masa mendatang.

1.5 Signifikansi Penelitian

Berdasarkan latar belakang dari permasalahan tersebut, maka dapat ditemukan beberapa hal yang signifikan sebagai berikut:

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi pada literatur hukum tata negara mengenai tata kelola bencana di Indonesia.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi pembuat kebijakan di tingkat nasional dan daerah dalam memperbaiki dan menyempurnakan peraturan terkait penanggulangan bencana.

1.6 Studi Literatur

Suatu penelitian agar dapat diakui kepenulisannya oleh seorang penulis maka dibutuhkan telaah kepustakaan di dalamnya. Telaah yang dilakukan tersebut agar dapat memberikan pandangan yang berbeda antara penulisan penelitian satu dengan yang lainnya walaupun memiliki judul dan pembahasan yang hampir serupa. Demi menghindari persamaan dan peniruan karya ilmiah yang dibuat, peneliti telah melakukan studi kepustakaan dengan meninjau dan menelaah tulisan-tulisan yang telah lebih dahulu ditulis sebelumnya. Berdasarkan penelusuran yang peneliti lakukan dari penelitian sebelumnya yaitu:

Pertama, artikel ilmiah yang ditulis oleh Annisa Rengganis, pada tahun 2020, dengan judul *"Aksi Kordinasi Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Kuningan pada Tahap Mitigasi Bencana"*. Penelitian ini

Penanggulangan bencana merupakan bagian integral dari pembangunan nasional, yaitu serangkaian kegiatan penanggulangan bencana sebelum, pada saat maupun sesudah terjadinya bencana. Seringkali bencana hanya ditanggapi secara parsial oleh pemerintah. Bahkan bencana hanya ditanggapi dengan pendekatan tanggap darurat (*emergency response*). Kurang adanya kebijakan pemerintah yang integral dan kurangnya koordinasi antar elemen dianggap sebagai beberapa penyebab yang memungkinkan hal itu dapat terjadi. Jurnal ini memberikan pandangan tentang model sinkronisasi vertikal yang didasarkan pada sistematika hukum serta asas-asas peraturan perundang-undangan sebagai langkah yang diperlukan untuk memperkuat upaya penanggulangan bencana (Rengganis 2020, 1). Persamaan jurnal ini atau disebut penelitian terdahulu, dan penelitian kali ini sama-sama berfokus pada isu bencana, khususnya terkait mitigasi bencana, menyoroti peran pemerintah dalam proses mitigasi bencana, tantangan yang dihadapi dalam pelaksanaan mitigasi bencana serta upaya pencegahan sebelum bencana itu terjadi. Sedangkan perbedaannya adalah, cakupan wilayah penelitian, pendekatan dan fokus penelitian yang mana dalam penelitian terdahulu berfokus pada aksi koordinasi BPBD dalam melakukan kegiatan rangkaian penanggulangan bencana, sedangkan penelitian kali ini melibatkan pemerintah daerah dan masyarakat dalam meminimalisir kemungkinan bencana yang terjadi dimasa yang akan datang.

Kedua, artikel ilmiah yang ditulis oleh Murti Ayu Hapsari, Suswoto, Nita Ariyani pada tahun 2021 dengan judul *"Politik Hukum Hubungan Pusat dan Daerah dalam Penanggulangan Bencana"*. Penelitian ini berfokus pada sinkronisasi hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam penanggulangan bencana, sesuai dengan amanat Alenia IV Pembukaan UUD 1945. Tujuan utamanya adalah untuk mengidentifikasi bagaimana harmonisasi peraturan perundang-undangan terkait penanggulangan bencana dilakukan, serta langkah-langkah yang diperlukan untuk mencapai harmonisasi tersebut. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis

normatif dengan melihat asas, sistematika, dan taraf sinkronisasi hukum dalam penanganan bencana. Hasil penelitian menunjukkan bahwa, meskipun secara normatif hubungan antara pusat dan daerah telah diatur dengan baik, pada tataran implementasi masih terjadi disharmonisasi akibat kurangnya pelibatan pemerintah daerah dan masalah komunikasi (Murti Ayu Hapsari 2021, 140). Penelitian terdahulu dan penelitian kali ini memiliki persamaan, sama-sama membahas isu penanggulangan bencana. Persamaan pertama pada penelitian kali ini berfokus pada mitigasi bencana di Kabupaten Agam, sedangkan penelitian terdahulu atau jurnal ini membahas sinkronisasi antara pemerintah pusat dan daerah dalam penanganan bencana. Keduanya menekankan pentingnya peran pemerintah dalam mengurangi dampak bencana. Persamaan yang kedua, adanya kendala dalam implementasi kebijakan bencana. Persamaan yang ketiga, Tujuan Meminimalisir Dampak Bencana. Namun terdapat perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian kali ini, diantaranya pendekatan penelitian, cakupan penelitian, dan objek penelitian.

Ketiga, artikel ilmiah yang dilakukan oleh Marfuah dan team pada tahun 2021 dengan judul *"Kebijakan Pemerintah dalam Penanggulangan Bencana di Indonesia"*. Penelitian ini hanya berfokus pada mitigasi bencana sebagai langkah dalam menyusun kebijakan publik sekaligus bentuk antisipasi bencana melalui upaya regulasi dan rencana baik di tingkat pusat maupun daerah, perencanaan dilakukan melalui tahapan panjang dengan melakukan pengamatan atas bencana-bencana yang sudah berlalu. Hasil analisis dari pengamatan itu menjadi tujuan selain dari kekurangan kebijakan yang sudah berlalu untuk membuat kebijakan baru yang lebih baik sebagai antisipasi bencana dan bentuk perencanaan ke depannya (Marfuah 2021, 36). Dari penelitian terdahulu, dapat ditarik persamaan dengan penelitian kali ini, tentang mitigasi bencana, terkait proses keterlibatan pemerintah daerah dalam memformulasikan kebijakan pencegahan bencana yang ada di Kabupaten Agam. Dan juga terdapat perbedaan yaitu, cakupan wilayah

penelitian, yang mana penelitian kali ini hanya berfokus kepada kondisi daerah Agam saja.

Keempat, Skripsi yang ditulis oleh Nur Ghifar Alfarizi Putra Mandar pada tahun 2022, dengan judul *"Implementasi Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2012 dalam Penanggulangan Bencana di Kabupaten Jember"*. Penelitian ini membahas pelaksanaan penanggulangan bencana di Kabupaten Jember dengan fokus pada Peraturan Daerah (Perda) Nomor 7 Tahun 2012 yang mengatur Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD). Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif analitis melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Hasil menunjukkan bahwa pelaksanaan penanggulangan bencana di Jember telah sesuai, tetapi ada beberapa masalah, terutama dalam hal koordinasi dan anggaran. Selain itu, diperlukan aturan yang lebih detail tentang tugas pokok masing-masing bidang dalam BPBD untuk meningkatkan efektivitas penanggulangan bencana di masa depan (Mandar 2012, 8). Dari penelitian terdahulu dapat dilihat mempunyai kesamaan dengan penelitian kali ini yaitu, berfokus pada mitigasi dan penanggulangan bencana, peran pemerintah daerah, dan kendala dalam pelaksanaan. Perbedaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian kali ini yaitu, cakupan wilayah, fokus regulasi yang mana penelitian kali ini tidak menyoroti peraturan daerah spesifik berbeda dengan penelitian terdahulu yang menyoroti peraturan daerah nomor 7 tahun 2012 di Jember.

Kelima, artikel ilmiah yang ditulis Fitri Adi Setyorini pada tahun 2023, dengan judul *"Menakar Paradigma Penanggulangan Bencana Melalui Analisis UndangUndang No 24 Tahun 2007"*. Penelitian ini mengkaji paradigma kebijakan penanggulangan bencana di Indonesia melalui analisis Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007. Undang-undang berperan sebagai kerangka hukum utama dalam penanggulangan bencana, yang didukung oleh lembaga seperti Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) yang dibentuk pada tahun 2008. Penelitian ini memfokuskan analisis pada reformasi kebijakan bencana pasca terbentuknya BNPB dan implementasi berbagai strategi di

tingkat nasional dan daerah. Dengan menggunakan metode analisis isi terhadap UU Nomor 24 Tahun 2007, penelitian ini mengeksplorasi lima indikator utama, yakni aktor, kewenangan, anggaran, tata kelola, dan output, untuk menilai keterkaitan kebijakan dengan tiga paradigma: realisme, liberalisme, dan konstruktivisme. Hasil analisis menunjukkan bahwa kebijakan penanggulangan bencana di Indonesia, termasuk di daerah rawan, lebih dominan dipengaruhi oleh paradigma realisme. Hal ini tampak dari penekanan pemerintah pada kekuatan negara dan aktor formal dalam menangani bencana serta fokus pada keamanan dan pengurangan risiko (Setyorini 2023, 97). Penelitian kali ini memiliki persamaan dengan penelitian terdahulu, sama-sama berfokus pada penanggulangan atau mitigasi bencana, peran pemerintah yang mana pada penelitian kali ini peran pemerintah daerah Kabupaten Agam sedangkan penelitian terdahulu peran pemerintah Indonesia, persamaan yang terakhir adalah kendala dalam implementasi. Penelitian ini juga memiliki perbedaan dengan penelitian terdahulu yaitu, pertama cakupan wilayah penelitian kali ini secara khusus pada mitigasi bencana di Kabupaten Agam sedangkan penelitian terdahulu cakupan nasional, kedua pendekatan penelitian kali ini lebih empiris dan terfokus pada implementasi mitigasi bencana di tingkat daerah sedangkan penelitian terdahulu menggunakan pendekatan analisis kebijakan dan analisis isi terhadap UU Nomor 24 Tahun 2007.

1.7 Kerangka Teori

1. Pemerintah Daerah

Istilah pemerintah daerah dipergunakan untuk menyebut satuan pemerintahan di bawah pemerintah pusat yang memiliki wewenang pemerintahan sendiri. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa “Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”. Pemerintah daerah adalah gubernur, bupati,

atau walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 dinyatakan bahwa:

- a. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- b. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- c. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotaanggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- d. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- e. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- f. Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- g. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang

Dalam konstruksi pasal 18 UUD 1945 tersebut yang disebut pemerintah daerah dalam Makhya memiliki pemahaman sebagai berikut (Makhya 2006, 101):

- a. Daerah tidak bersifat staat
- b. Wilayah Indonesia dibagi dalam provinsi-provinsi dan provinsi ini kemudian dibagi dalam daerah-daerah yang lebih kecil

- c. Daerah tidak bersifat otonom dan bisa bersifat administratif
- d. Di daerah otonom dibentuk badan perwakilan daerah sesuai dengan dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara.

Pemerintah daerah muncul sebagai konsekuensi dari wilayah negara yang begitu luas sehingga tidak mungkin diurus oleh pemerintah pusat. Supaya pengelolaan urusan pemerintahan bisa dilayani dengan baik, maka dibentuklah pemerintahan setempat atau pemerintah daerah.

2. Bencana dan Mitigasi Bencana

Hukum kebencanaan di Indonesia diatur secara komprehensif melalui Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, yang menjadi dasar hukum utama dalam pengelolaan bencana. Undang-undang ini menetapkan prinsip-prinsip dasar, struktur kelembagaan, dan mekanisme yang harus diikuti dalam penanggulangan bencana, termasuk peran dan tanggung jawab pemerintah, masyarakat, serta sektor swasta. Melalui regulasi ini, pemerintah diwajibkan untuk mengembangkan sistem penanggulangan bencana yang meliputi pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan, tanggap darurat, dan rehabilitasi. Undang-undang ini juga mengatur tentang alokasi anggaran, pengelolaan bantuan, dan pengawasan, guna memastikan bahwa semua aspek penanggulangan bencana dikelola secara terintegrasi dan berkelanjutan. Dengan adanya kerangka hukum ini, diharapkan penanggulangan bencana di Indonesia dapat dilakukan secara lebih sistematis dan efektif, mengurangi risiko, dan melindungi masyarakat dari dampak bencana.

Bencana dapat didefinisikan dalam berbagai arti baik secara normatif maupun pendapat para ahli. Menurut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007, 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. Pengertian bencana dalam

Kepmen Nomor 17/kep/Menko/Kesra/x/tahun1995, adalah sebagai berikut: Bencana adalah Peristiwa atau rangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam, manusia, dan atau keduanya yang mengakibatkan korban dan penderitaan manusia, kerugian harta benda, kerusakan lingkungan, kerusakan sarana prasarana dan fasilitas umum serta menimbulkan gangguan terhadap tata kehidupan dan penghidupan masyarakat (Maisa 2023, 146).

Mitigasi adalah serangkaian tindakan yang bertujuan untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun melalui penyadaran dan peningkatan kemampuan dalam menghadapi ancaman bencana. Sementara itu, bencana didefinisikan sebagai peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan serta penghidupan masyarakat, yang disebabkan oleh faktor alam, nonalam, atau faktor manusia, sehingga mengakibatkan korban jiwa, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis (Farry Efendi 2009, 57).

Manajemen kebencanaan adalah proses terkoordinasi yang melibatkan perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi kegiatan untuk mengurangi risiko bencana dan memitigasi dampaknya. Proses ini meliputi beberapa fase, yaitu pra-bencana, saat bencana, dan pasca-bencana. Pada fase prabencana, fokus utama adalah pencegahan dan mitigasi yang mencakup penilaian risiko, pengembangan kebijakan, dan perencanaan kontinjensi. Tujuan dari tahap ini adalah untuk mengurangi kemungkinan terjadinya bencana dan meminimalkan dampaknya jika bencana terjadi. Kegiatan seperti pelatihan masyarakat, pembangunan infrastruktur yang tahan bencana, dan penyuluhan informasi adalah bagian dari strategi mitigasi ini (Maisa 2023, 149).

Pada fase saat bencana, manajemen kebencanaan berfokus pada tanggap darurat yang melibatkan penyelamatan, evakuasi, dan distribusi bantuan. Pentingnya koordinasi antara berbagai lembaga dan organisasi menjadi sangat krusial untuk memastikan respons yang efektif dan efisien. Setelah bencana terjadi, fase pasca-bencana meliputi rekonstruksi dan rehabilitasi yang bertujuan untuk memulihkan kondisi normal masyarakat dan

lingkungan. Ini mencakup perbaikan infrastruktur, pemulihan ekonomi, dan dukungan psikososial bagi korban. Manajemen kebencanaan yang baik memastikan bahwa semua tahap dikelola secara holistik untuk mengurangi kerugian dan meningkatkan ketahanan masyarakat terhadap bencana di masa depan.

Kehadiran pemerintah dalam penanggulangan bencana sangat krusial untuk memastikan bahwa langkah-langkah mitigasi, tanggap darurat, dan pemulihan dikelola secara efektif dan terkoordinasi. Pemerintah berperan sebagai penyusun kebijakan, pengatur regulasi, dan penyedia sumber daya yang diperlukan untuk menghadapi bencana. Melalui lembaga-lembaga seperti Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) dan pemerintah daerah, pemerintah menetapkan standar operasional, mengalokasikan anggaran, dan memfasilitasi pelatihan serta edukasi kepada masyarakat. Selain itu, pemerintah juga bertanggung jawab untuk memastikan bahwa infrastruktur yang dibangun mampu menahan bencana, dan untuk menyusun rencana kontinjensi yang dapat diimplementasikan secara cepat dan efisien saat bencana terjadi. Kehadiran pemerintah memastikan bahwa upaya penanggulangan bencana tidak hanya reaktif tetapi juga proaktif, dengan penekanan pada pengurangan risiko dan perlindungan hak-hak masyarakat terdampak (Maisa 2023, 169).

1.8 Metode Penelitian

Secara umum metode penelitian didefinisikan sebagai suatu cara yang dipilih secara khusus untuk menyelesaikan masalah yang diajukan dalam proses pengumpulan data, menganalisis serta menerjemahkan informasi dan data secara sistematis agar suatu kasus terlihat lebih menarik.

Sedangkan pengertian Metodologi Penelitian merupakan suatu ilmu yang menjelaskan bagaimana seharusnya sebuah penelitian dilakukan. Pendapat lain mengatakan bahwa pengertian metodologi penelitian adalah serangkaian Langkah-langkah yang sistematis atau terstruktur yang dilakukan oleh

peneliti untuk menemukan jawaban yang tepa tatas pernyataan pada objek penelitian (Alawiyah 2020, 21).

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian lapangan (*field research*) yang merupakan kajian-kajian empiris mengenai proses terjadinya dan mengenai proses bekerjanya hukum dalam masyarakat. Penelitian yuridis empiris adalah penelitian terhadap data primer yang dilakukan dalam rangka mendukung data-data sekunder. Strategi yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kasus dengan menyelidiki secara cermat suatu program, peristiwa, aktivitas, proses atau sekelompok individu (Creswell 2013, 20). Atau dengan kata lain yaitu suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan sebenarnya atau keadaan nyata yang terjadi dimasyarakat dengan maksud untuk mengetahui dan menemukan fakta fakta dan data yang dibutuhkan, setelah data yang dibutuhkan terkumpul kemudian menuju kepada identifikasi masalah yang pada akhirnya menuju pada penyelesaian masalah atau deksriptif gambaran suatu fenomena yang ada baik bersifat alamiah atau rekayasa manusia (Bambang 2002, 15). Yang mana dalam penelitian ini nantinya akan melihat sejauh mana antara sumber hukum UU Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana dengan perangkat Pemerintah Daerah dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Agam dalam melaksanakan kegiatan untuk meminimalisir segala risiko bencana atau mitigasi bencana terhadap masyarakat di Kabupaten Agam sendiri.

2. Lokasi Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian ini, maka peneliti memfokuskan Lokasi penelitian di Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Agam dan Nagari Bukik Batabuah Kabupaten Agam Provinsi Sumatera Barat.

3. Sumber Data

Sumber data merupakan hal yang paling penting dalam penentuan metode pengumpulan data karena dari situlah subjek data tersebut diperoleh. Untuk

memperoleh sumber data yang akurat dan valid, dalam penelitian ini penulis menggunakan sumber data sebagai berikut:

a. Data Primer

Data primer adalah data yang langsung dikumpulkan oleh peneliti dari sumber pertamanya (Creswell 2013, 225). Sumber data primer yang digunakan dalam penelitian ini yaitu berupa hasil wawancara langsung Bersama Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Agam, Nagari Bukik Batabuah Kabupaten Agam, Masyarakat Nagari Bukik Batabuah yang terdampak bencana.

b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang langsung dikumpulkan oleh peneliti sebagai penunjang dari sumber pertama. (Creswell 2013, 225). Adapun dalam penelitian ini sumber data sekunder yang dipakai adalah sumber tertulis yang terkait dengan pembahasan penelitian ini seperti buku-buku tentang hukum, bencana dan mitigasi bencana. Data sekunder sendiri dalam penelitian ini adalah:

- 1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana.
- 2) Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana

c. Data Tersier

Data tersier merupakan data yang memberi petunjuk ataupun penjelasan terhadap data primer dan sekunder (Creswell 2013, 226). Pada umumnya data tersier ini diperoleh dari Kamus Besar Bahasa Indonesia, Ensiklopedia. Dalam penelitian ini, data tersier yang digunakan adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia, dan Ensiklopedia, infografis dari BNPB.go.id.

4. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang valid dalam penelitian ini maka, teknik yang digunakan antara lain:

- a. Observasi/pengamatan, yaitu teeknik pengumpulan data yang mempunyai ciri yang spesifik bila dibandingkan dengan Teknik yang lain. Observasi juga tidak terbatas pada orang, tetapi juga pada objek-objek alam yang lain. Observasi dalam penelitian ini yaituyaitu melakukan pengamatan langsung lokasi bencana banjir lahar dingin di Nagari Bukik Batabuah.
- b. Wawancara (*interview*), yaitu melakukan wawancara secara langsung dengan narasumber yang berkaitan dengan penelitian ini, seperti Satuan Tugas Bencana BPBD Kabupaten Agam, Wali Nagari Bukik Batabuah dan Masyarakat yang terdampak banjir lahar dingin di Nagari Bukik Batabuah Kabupaten Agam.
- c. Dokumentasi, dengan menelaah buku-buku, jurnal dan artikel yang ada kaitannya dengan permasalahan yang diteliti yaitu mengenai konsep aspek hukum, bencana, dan mitigasi kebencanaan. Dalam hal ini penulis berusaha mengumpulkan data-data, baik berupa gambar, catatan atau berkas-berkas berupa buku atau rencana kerja mitigasi bencana yang menjadi arsip dan dokumentasi yang ada di kantor BPBD Kabupaten Agam dan Nagari Bukik Batabuah Kabupaten Agam.

5. Teknik Analisis Data

Data yang telah terkumpul melalui kegiatan pengumpulan data belum memberikan arti apa-apa bagi tujuan suatu penelitian. Penelitian belum dapat ditarik kesimpulan bagi tujuan penelitiannya, sebab data itu masih merupakan data mentah dan masih diperlukan usaha atau upaya untuk mengolahnya.

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu teknik analisis data triangulasi. Menurut Norma K. Denkin dikutip dari Rahardjo Mudja mendefinisikan triangulasi sebagai gabungan atau kombinasi berbagai metode yang dipakai untuk mengkaji fenomena yang saling terkait dari sudut pandang dan perspektif yang berbeda (Rahardjo 2010, 2). Triangulasi meliputi tiga hal, yaitu:

a. Reduksi Data

Reduksi data adalah proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Proses ini berlangsung terus menerus selama penelitian berlangsung, bahkan sebelum data benar-benar terkumpul. Dalam hal ini penulis melakukan wawancara dan mencatat hasil wawancara tersebut, pihak-pihak yang di wawancarai adalah pihak-pihak yang terkait dengan penelitian ini yaitu: Kepala BPBD Kabupaten Agam, Wali Nagari Bukik Batabuah dan Masyarakat Nagari Bukik Batabuah Kabupaten Agam.

b. Penyajian Data

Penyajian data adalah kegiatan Ketika sekumpulan informasi disusun sehingga memberi kemungkinan akan adanya penarikan Kesimpulan dan pengambilan Tindakan. Bentuk penyajian data kualitatif dapat berupa teks naratif berbentuk catatan lapangan, matriks, grafik, jaringan dan bagan.

Bentuk-bentuk ini menggabungkan informasi yang tersusun dalam suatu bentuk yang padu dan mudah diraih, sehingga memudahkan untuk melihat apa yang sedang terjadi, apakah Kesimpulan sudah tepat atau sebaliknya melakukan analisis Kembali. Dalam hal ini penulis sudah membuat transkrip wawancara dengan seluruh informan yang penulis wawancarai pada penelitian ini.

c. Penarikan Kesimpulan

Upaya penarikan kesimpulan dilakukan peneliti secara terus menerus selama berada di lapangan. Dari permulaan pengumpulan data, peneliti kualitatif mulai mencari arti benda- benda, mencatat keteraturan pola-pola (dalam catatan teori), penjelasan-penjelasan, konfigurasi-konfigurasi yang mungkin, alur sebab akibat, dan proposisi. Kesimpulan-kesimpulan ini ditangani secara longgar, tetap terbuka, dan skeptis, tetapi kesimpulan sudah disediakan. Mula-mula belum jelas, namun kemudian meningkat menjadi lebih rinci dan mengakar dengan kokoh. Dalam penelitian ini

penulis menarik kesimpulan dengan cara berpedoman kepada transkrip wawancara yang penulis buat, dengan memilah data supaya dapat ditarik kesimpulan dengan tujuan agar terjawab pertanyaan penelitian.

Proses yang dilakukan adalah dengan memeriksa, meneliti data yang telah diperoleh untuk menjamin apakah data dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan kenyataan. Setelah data diolah dan dirasa cukup maka selanjutnya disajikan dalam bentuk narasi dan dalam bentuk tabel. Setelah data terkumpul lengkap dan telah diolah dengan menggunakan narasi ataupun tabel maka selanjutnya dianalisis secara kualitatif.

Analisis data kualitatif adalah suatu teknik yang menggambarkan dan menginterpretasikan data data yang telah terkumpul sehingga memperoleh gambaran secara umum dan menyeluruh tentang keadaan yang sebenarnya melalui tahap tahap konseptualisasi, kategorisasi, relasi dan eksplanasi (Creswell 2013, 10-12).