

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara Indonesia merupakan suatu negara yang memiliki potensi ancaman bencana yang sangat tinggi dengan berbagai macam bencana. Sadar akan posisi tersebut, maka dalam mengantisipasi dan melindungi dari berbagai macam ancaman bencana tersebut Pemerintah membentuk Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB). Pembentukan lembaga tersebut diperkuat dengan diterbitkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 tentang penanggulangan bencana, dimana di dalam pelaksanaan penanggulangan bencana tersebut pemerintah pusat dan pemerintah daerah menjadi penanggung jawab penyelenggaraan penanggulangan bencana di tingkat nasional maupun daerah dengan menerbitkan Peraturan Badan Nasional Penanggulangan Bencana Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2018 tentang penanganan pengungsi pada keadaan darurat bencana.

Secara geografis Jawa Timur memang dianggap memiliki potensi terjadinya bencana. Hampir seluruh daerah di Jawa Timur merupakan daerah rawan bencana. Provinsi ini terancam tsunami dari Samudra Hindia, terancam letusan dari tujuh gunung berapi aktif, serta banjir tahunan dari dua sungai besar, yakni Bengawan Solo dan Brantas. Jawa Timur memang dianggap memiliki potensi terjadi bencana seperti banjir, tsunami, puting beliung, gempa, tanah longsor dan sebagainya. Hampir seluruh daerah di Jawa Timur merupakan daerah rawan bencana. Provinsi ini terancam tsunami dari Samudra Hindia, terancam letusan dari tujuh gunung

berapi aktif, serta banjir tahunan dari dua sungai besar, yakni Bengawan Solo dan Brantas.

Oleh karena itu pemerintah membentuk Peraturan Kabupaten Nomor 13 Tahun 2011 untuk membentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) agar bisa melaksanakan penanggulangan bencana di daerah. Adapun unsur pelaksana Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) meliputi 3 fungsi, yaitu pengkoordinasian, pengkomandoan dan pelaksanaan

Kantor BPBD Sidoarjo terletak di Jl. Sultan Agung No. 19 Sidoarjo dan mempunyai tugas pokok dan fungsi sebagai berikut:

Tugas:

1. Menetapkan pedoman dan pengarahannya terhadap usaha penanggulangan bencana yang mencakup pencegahan bencana, penanganan darurat, rehabilitasi, serta rekonstruksi secara adil dan setara
2. Menetapkan standarisasi kebutuhan penyelenggaraan penanggulangan bencana berdasarkan peraturan perundang-undangan
3. Menyusun, menetapkan dan menginformasikan peta rawan bencana
4. Menyusun dan menetapkan prosedur tetap penanganan bencana
5. Melaporkan penyelenggaraan penanggulangan bencana kepada bupati setiap bulan sekali dalam kondisi normal dan setiap saat dalam kondisi darurat bencana
6. Mengendalikan pengumpulan dan penyaluran bantuan untuk bencana berupa uang maupun barang
7. Mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari APBD

8. Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan

Fungsi:

1. Perumusan dan penetapan kebijakan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi dengan bertindak cepat dan tepat, efektif dan efisien
2. Pengkoordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu dan menyeluruh

Berdasarkan tugas pokok dan fungsi dari BPBD tersebut maka BPBD harus menjalankan tugas nya di bidang penanganan bencana dan mengkoordinasikan dengan instansi-instansi yang bersangkutan langsung dengan masalah penanggulangan bencana yang dihadapi oleh BPBD Sidoarjo tersebut

Pada akhir tahun 2018 tepatnya pada hari kamis tanggal 11 Oktober wilayah Jawa Timur di Kabupaten Situbono di guncang gempa dengan magnitudo 6,4 Skala Richter gempa ini tidak hanya dirasakan oleh warga Jawa Timur saja tetapi gempa ini juga dirasakan di Bali dan Lombok. Daerah yang terkena dampak terparah berada di Kecamatan Gayam Kabupaten Sumenep Jawa Timur yang sampai menimbulkan korban. Disini peran Badan Penanggulangan Daerah (BPBD) sangat dibutuhkan dalam hal bencana gempa ini BPBD Jawa Timur kurang aktif koordinasi dengan instansi terkait yaitu BMKG dalam hal penanganan tanggap darurat gempa di situbondo serta memberi informasi kepada masyarakat terkait potensi gempa susulan sehingga kurangnya tanngap dan koordinasi tersebut menimbulkan korban meninggal di Kabupaten lain yang terdampak cukup parah yang diakibatkan oleh gempa di Situbondo tersebut yaitu di Kabupaten Sumenep Jawa Timur

BPBD sebagai komando atau pusat penanganan bencana seharusnya dapat berkoordinasi dengan baik dan cepat agar dapat meminimalisir jatuhnya korban. Menurut G.R Terry (2009:85) koordinasi diartikan sebagai usaha mengarahkan kegiatan seluruh unit-unit organisasi agar tertuju untuk memberikan sumbangan semaksimal mungkin untuk mencapai tujuan organisasi secara keseluruhan dengan adanya koordinasi akan terdapat keselarasan aktivitas diantara unit-unit organisasi dalam mencapai tujuan organisasi. Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) sebagai badan koordinator atau komando menjalankan fungsi koordinasi dengan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) atau dinas atau instansi terkait dengan tipe koordinasi horizontal. Yang dimaksud dengan koordinasi horizontal adalah mengarahkan dan menyatukan tindakan atau kegiatan dalam tingkat organisasi yang setingkat atau sejajar yang berarti badan penanggulangan bencana daerah (BPBD) mengarahkan dan menyelaraskan berbagai tugas pokok dan fungsi masing-masing instansi terkait yang kedudukannya setingkat atau sejajar agar penyelenggaraan penanggulangan bencana dapat berjalan dengan baik. Koordinasi penyelenggaraan penanggulangan bencana badan penanggulangan bencana daerah (BPBD,2017) meliputi tiga tahap yaitu, prabencana (peringatan dini, pencegahan dan kesiapsiagaan), saat tanggap darurat dan pascabencana (rekontruksi dan rehabilitasi). Berikut merupakan rincian rencana kegiatan pada setiap tahapan penyelenggaraan penanggulangan bencana menurut Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 4 Tahun 2008 tentang pedoman penyusunan rencana penanggulangan bencana, yaitu :

- a. Pada tahapan prabencana dalam situasi tidak sedang terjadi bencana, dilakukan penyusunan rencana penanggulangan bencana alam (disaster management plan) yang merupakan rencana menyeluruh yang meliputi seluruh bidang kerja atau tahapan bencana. Secara khusus untuk upaya pencegahan dan mitigasi bencana tertentu. Pada setiap prabencana terdapat potensi bencana oleh karena itu dilakukan penyusunan rencana kesiapsiagaan untuk menghadapi keadaan darurat yang didasarkan atas skenario menghadapi bencana (*single hazard*) maka dapat disusun satu rencana yang disebut dengan rencana kontinjensi (*Contingency Plan*)
- b. Ketika pada saat tahap tanggap darurat bencana dilakukan rencana operasi (*Operational Plan*) yang merupakan operasional atau aktivasi dari rencana darurat atau rencana kontinjensi yang telah disusun.
- c. Pada tahap pemulihan ini dilakukan penyusunan rencana pemulihan (*Recovery Plan*) yang meliputi rencana rehabilitasi dan rekonstruksi yang dilakukan pada pasca bencana. Sedangkan jika bencana alam belum terjadi, maka akan menyusun petunjuk atau pedoman mekanisme penanggulangan pasca bencana untuk mengantisipasi kejadian bencana dimasa yang akan datang.

Di dalam penelitian yang dibuat oleh penulis ini, penulis ingin mengkaji tentang fungsi koordinasi penyelenggaraan penanggulangan bencana di Kabupaten Sidoarjo. Hal ini dikarenakan adanya isu-isu nasional tentang koordinasi penanggulangan bencana Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) maupun Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD). Salah satunya

pada saat terjadinya bencana gempa bumi di Situbondo Jawa Timur pada tanggal 11 Oktober 2018, Ketua Komisi E DPRD Jatim Hartoyo menilai bahwa penyelenggaraan penanggulangan bencana gempa bumi kurang cepat dan kurang tanggap dalam hal memberikan informasi dengan pernyataan sebagai berikut :

“Kami juga belum dapat update informasi terkini gempa Situbondo, saya malah dapat informasi dari media,” kata ketua komisi E DPRD Jatim Hartoyo. (<https://nusantaranews.co/disebut-lemot-antisipasi-gempa-di-sapudi-kepala-bpbd-jatim-malah-salahkan-bmkg/>, diakses tanggal 20 Maret 2019)

Kemudian ketua Komisi E DPRD Jatim Hartoyo menambahkan bahwa seharusnya institusi seperti BPBD aktif koordinasi dengan BMKG. Dan yang tak kalah pentingnya adalah tanggap menangani serta memberi informasi kepada masyarakat, terkait dengan potensi bencana di Jawa Timur. Tujuannya adalah agar dapat meminimalisir jatuhnya korban dan jika ada korban dapat langsung ditangani dengan cepat. Karena pada gempa di Situbondo kemarin menimbulkan korban jiwa sebanyak 3 orang. (<https://nusantaranews.co/disebut-lemot-antisipasi-gempa-di-sapudi-kepala-bpbd-jatim-malah-salahkan-bmkg/>, diakses tanggal 20 Maret 2019)

Pada awal tahun 2019 tepatnya pada bulan Maret Jawa Timur telah dilanda bencana banjir yang cukup luas, sebanyak 15 Kabupaten di Jawa Timur diterjang banjir menurut Kepala Pusat Data Informasi dan Humas BNPB, Sutopo Purwo Nugrogo mengatakan, adanya aktivitas Madden Julian Oscillation (MJO) di Samudera Hindia telah menyebabkan curah hujan tinggi di kawasan Indonesia.. Berdasarkan laporan Pusdalops BPBD Provinsi Jawa Timur, 15 kabupaten yang mengalami banjir adalah Kabupaten Madiun, Nganjuk, Ngawi, Magetan,

Sidoarjo, Kediri, Bojonegoro, Tuban, Probolinggo, Gresik, Pacitan, Tranggalek, Ponorogo, Lamongan dan Blitar.

Daerah di Jawa Timur yang berpotensi terhadap bencana alam terutama bencana banjir adalah Kabupaten Sidoarjo hal ini dapat dilihat dari 15 Kabupaten yang diterjang bencana banjir Kabupaten Sidoarjo berada di urutan ke 3 terparah terdampak bencana banjir karena Kabupatten Sidoarjo juga dikenal sebagai kota Delta yang mempunyai arti bahwa Kabupaten Sidoarjo dikelilingi oleh sungai sehingga potensi untuk bencana banjir menjadi cukup tinggi jika sungai-sungai yang mengelilingi Kabupaten Sidoarjo tersebut meluap dan menyebabkan banjir. Sidoarjo merupakan kota yang padat dimana Kabupaten Sidoarjo masuk ke dalam kota metropolitan di kawasan Jawa Timur, berikut ini merupakan data jumlah penduduk di Kabupaten Sidoarjo:

Tabel 1.1
Jumlah Penduduk Kabupaten Sidoarjo

NO	KECAMATAN	LAKI-LAKI	PEREMPUAN	TOTAL
1	TARIK	36.099	35.622	71.721
2	PRAMBON	41.787	42.752	84.539
3	KREMBUNG	37.477	37.738	75.215
4	PORONG	43.186	42.562	85.748
5	JABON	30.573	30.333	60.906
6	TANGGULANGIN	53.650	52.696	106.346
7	CANDI	84.048	83.050	167.098
8	SIDOARJO	113.309	43.834	157.143

9	TULANGAN	53.608	52.939	106.547
10	WONOAYU	45.248	44.649	89.897
11	KRIAN	70.459	68.427	138.886
12	BALONGBENDO	40.388	39.341	79.729
13	TAMAN	118.793	115.413	234.206
14	SUKODONO	66.900	64.407	131.307
15	BUDURAN	54.249	53.086	107.335
16	GEDANGAN	67.945	66.249	134.194
17	SEDATI	54.536	56.205	110.741
18	WARU	120.125	120.033	240.148
	JUMLAH	1.132.380	1.049.336	2.182.716

Sumber: portal.sidoarjokab.go.id

Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Sidoarjo menjadi lembaga yang sangat penting dalam menyelenggarakan penanggulangan bencana, karena kabupaten sidoarjo menjadi kawasan yang cukup padat penduduk dan berpotensi mengalami bencana. Hal itu lantaran kawasan Sidoarjo dikelilingi oleh sungai yang berpotensi meluap jika terjadi hujan.

Kepala Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Sidoarjo, Dwijo Prawito, mengatakan air bisa muncul secara tiba-tiba. Terlebih intensitas hujan yang tinggi sehingga air sungai meluap di Sidoarjo. (<http://jatim.metrotvnews.com/peristiwa/yKX8l44K-dataran-rendah-alasan-sidoarjo-rawan-bencana>, diakses tanggal 20 Maret 2019). Menurut data historis

Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Sidoarjo di wilayah kabupaten sidoarjo telah sering terjadi bencana yang meliputi:

1. Banjir
2. Puting beliung
3. Kebakaran bangunan yang terjadi di lingkungan industri
4. Semburan lumpur lapindo Sidoarjo dan limbah industri yang lokasinya dekat dengan pemukiman warga
5. Kekeringan terutama ketersediaan air untuk areal persawahan serta kebutuhan air bersih untuk dikonsumsi masyarakat

Menurut data dari Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Sidoarjo terbaru bahwa di Kabupaten Sidoarjo pada tahun 2014-2018 terdapat 55 kejadian bencana alam yang terdiri dari bencana banjir terjadi sebanyak 14 kejadian, angin puting beliung terjadi sebanyak 37 kejadian dan kebakaran hutan dan lahan yang terjadi sebanyak 4 kejadian. (Sumber : Badan Penanggulangan Bencana Daerah Sidoarjo)

Setiap tahun Kabupaten Sidoarjo seringkali dilanda bencana banjir setiap musim hujan tiba terutama di wilayah kota, wilayah selatan, wilayah utara dan wilayah barat (<http://jatim.tribunnews.com/2018/10/15/waspadai-musim-hujan-inilah-9-wilayah-di-sidoarjo-yang-rawan-banjir>, diakses tanggal 29 Maret 2019). Hal ini disebabkan saat musim penghujan terus diguyur hujan dengan intensitas sedang hingga intensitas tinggi, selain itu juga wilayah Sidoarjo berada di dataran rendah dan dikenal juga sebagai kota delta karena wilayah Kabupaten Sidoarjo berada di antara sungai besar pecahan kali brantas yakni kali mas, kali porong,

dan buntung yang sewaktu-waktu bisa meluap. Menurut pantauan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Sidoarjo 5 kecamatan di Sidoarjo di terjang banjir dan banjir tersebut terus meluas dan banjir ini menimbulkan kegiatan masyarakat terganggu dan akses bagi masyarakat juga tertutup sehingga BPBD Sidoarjo menetapkan status tanggap darurat dalam rangka penanggulangan bencana banjir Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) melakukan koordinasi tanggap darurat dengan instansi terkait. Menurut Taufik Hidayat Tri Yudoyono sebagai Wakil Ketua DPRD Sidoarjo mengatakan bahwa Kabupaten Sidoarjo sebenarnya sudah memiliki masterplan penanganan banjir sejak tahun 2015 tetapi pemerintah dan pihak-pihak yang terkait belum benar-benar melaksanakan program dan berbagai rencana penanggulangan banjir sebagaimana masterplan yang sudah ada, dengan pernyataan sebagai berikut:

“Artinya, cara dan upaya sudah ada. Hanya saja, karena masterplan tersebut belum dilaksanakan secara maksimal, sehingga banjir tetap terjadi seperti sekarang ini”(https://surabaya.tribunnews.com/2019/01/22/sidoarjo-punya-masterplan-penanganan-banjir-sejak-2015-mengapa-banjir-masih-terus-terjadi)

Pihaknya menilai, program-program di dalam masterplan itu banyak yang belum terwujud. Seperti penyediaan rumah pompa dan pompa air di berbagai titik rawan banjir untuk penanganan darurat, dinilai belum maksimal dilaksanakan karena kurangnya koordinasi. Lalu untuk solusi jangka menengah dengan normalisasi sungai dan pengerukan saluran air, juga disebut belum optimal. Contohnya normalisasi sungai besar seperti Kali Buntung dan Sungai Sidokare belum berjalan maksimal, dengan pernyataan sebagai berikut:

“Sedangkan jangka panjang, ada program pembangunan embung di titik langganan banjir seperti Jabon, Kota dan wilayah Bungurasih. Itu juga

belum terlaksana dengan baik”(<https://surabaya.tribunnews.com/2019/01/22/sidoarjo-punya-masterplan-penanganan-banjir-sejak-2015-mengapa-banjir-masih-terus-terjadi>)

Koordinasi tanggap darurat yang dilakukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Sidoarjo meliputi penyampaian informasi mengenai pemetaan lokasi banjir kepada setiap instansi terkait dan mengarahkan instansi untuk menjalankan sesuai tugas pokok fungsi masing-masing instansi. Adapun instansi-instansi yang dikoordinasikan yaitu Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR) Pengairan Sidoarjo mengenai pengendalian afvoer dan pompa penyedot air, Dinas Sosial dan Tenaga Kerja (Dinsosker) Sidoarjo mengenai kegiatan pemenuhan kegiatan pemenuhan kebutuhan dasar bagi korban banjir, Dinas Kesehatan (Dinkes) Sidoarjo mengenai kebutuhan obat-obatan dan penanganan penyakit dan Balai Besar Wilayah Sungai (BBWS) mengenai penyediaan pompa dan normalisasi sungai . Tetapi dampak kerentanan bencana banjir yang tidak terduga ini menyisahkan kekacauan tersendiri dalam pengkoordinasiannya.

Bencana banjir yang melanda Kabupaten Sidoarjo pada awal tahun 2019 dan menenggelamkan 5 kecamatan, ini menjadi tugas dari BPBD Sidoarjo untuk menanganinya dengan mengkoordinasikan dengan instansi terkait. Tetapi kondisi dilapangan sangat berbeda dengan apa yang diharapkan masih terdapatnya pelemparan tanggung jawab yang terjadi dilapangan. Menurut bapak Karsono Kabid Pencegahan BPBD Sidoarjo mengatakan bahwa dalam upaya pengecekan dan upaya penanggulangan banjir saat tanggap darurat Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Sidoarjo masih saling lempar tanggung jawab dan

kurangnya koordinasi dengan Dinas Pekerjaan Umum (PU) Pengairan Sidoarjo, dengan pernyataan sebagai berikut :

"Ini bukan wewenang saya. Kami hanya melakukan pendataan dan penanganan di lokasi banjir yang memang berpotensi genangan tinggi seperti di Keboansikep yang sekarang sudah surut," (<http://kelanakota.suarasurabaya.net/news/2019/215715-Banjir-Mulai-Surut,-Sore-Hujan-Lagi,-Lokasi-Lokasi-Ini-Masih-Tergenang>, diakses tanggal 30 Maret 2019)

Dampak dari kurangnya tanggap dan koordinasi dari instansi yang seharusnya bekerjasama dalam penanggulangan banjir ini adalah wilayah yang masih tergenang banjir tidak dapat tersentuh bantuan dari pemerintah sehingga sangat merugikan masyarakat yang terdampak.

Sementara itu Pusat Pengendalian Lumpur Sidoarjo (PPLS) memberikan bantuan, seperti pengurangan volume dan tambahan pompa untuk mengurangi volume air di porong. Menurut Hengki Listria Adi dari PPLS mengatakan pihaknya hanya bisa mengurangi volume air dengan cara mengerahkan dua pompa yang ada saluran drainase sebelah timur dan sebelah barat jalan Raya Porong. Pusat Pengendalian Lumpur Sidoarjo (PPLS) berharap kondisi tersebut bisa mendapatkan perhatian dari pihak-pihak terkait. (<http://suryamalang.tribunnews.com/2019/01/18/jalan-raja-porong-tergenang-banjir-ppls-kerahkan-dua-pompa-air>, diakses tanggal 30 Maret 2019). Akibat dari kurang tanggap dan koordinasi dari instansi terkait membuat jalan utama Surabaya – Malang terputus.

Dalam beberapa kasus terjadinya bencana banjir yang telah dikemukakan di atas Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Sidoarjo perlu berkoordinasi dengan dinas-dinas terkait dengan berbagai macam spesialis yang

perlu diarahkan dan diselaraskan, karena di dalam penanggulangan bencana masih adanya saling menunggu, pelemparan tanggung jawab, dan kesamaan tugas antara satu dinas dengan dinas lain. Maka berdasarkan latar belakang tersebut di atas, perlu diketahui bagaimana fungsi koordinasi Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Sidoarjo dalam penanggulangan bencana di Kabupaten Sidoarjo

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka rumusan masalah yang akan dikaji yaitu bagaimana Fungsi Koordinasi Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Sidoarjo dalam penanggulangan bencana banjir di Kabupaten Sidoarjo?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui Fungsi Koordinasi Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Sidoarjo dalam penanggulangan bencana banjir di Kabupaten Sidoarjo
2. Mengetahui faktor-faktor penghambat pelaksanaan fungsi koordinasi Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD)

1.4 Manfaat Penelitian

1. Bagi Penulis

Dapat menambah pengetahuan dan wawasan mengenai fungsi koordinasi Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) dengan instansi-instansi terkait dalam penanggulangan bencana.

2. Bagi Instansi

Seagai bahan evaluasi Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) dalam melakukan koordinasi BPBD Sidoarjo dengan instansi-instansi terkait dalam penanggulangan bencan.

3. Bagi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Untuk menambah referensi di Perpustakaan Pusat UPN “Veteran” Jawa Timur dan Perpustakaan Jurusan, serta dapat digunakan sebagai pembantu penelitian yang akan datang.