

PELAKSANAAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 21 TAHUN 2008 TENTANG PENYELENGGARAAN PENANGGULANGAN BENCANA DI KABUPATEN BULELENG

Oleh:

Ni Luh Eka Nariani¹, I Nyoman Surata²

Abstrak: Sehubungan dengan bencana yang telah dan mungkin akan terjadi di Kabupaten Buleleng, penting untuk memastikan bahwa kerangka normatif untuk penanggulangan bencana, yang harus menjadi pedoman tidak saja bagi Pemerintah Daerah tetapi juga bagi masyarakat, dapat dilaksanakan. Penelitian ini meneliti kendala-kendala pelaksanaan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, khususnya pada saat tanggap darurat bencana, di Kabupaten Buleleng dan upaya-upaya untuk mengatasinya.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris, bersifat deskriptif. Pengumpulan data dilakukan dengan studi dokumen dan wawancara. Data yang terkumpul dianalisis secara kualitatif.

Kendala-kendala pelaksanaan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, khususnya pada saat tanggap darurat bencana, di Kabupaten Buleleng adalah meliputi kendala internal, dan kendala eksternal. Kendala internal berhubungan dengan sumber daya manusia, sarana-prasarana, dan lokasi. Kendala eksternal meliputi kesadaran masyarakat dan instansi terkait, serta faktor cuaca. Upaya-upaya yang dilakukan secara internal dengan melakukan pelatihan, melakukan inovasi untuk meningkatkan etos kerja. Upaya-upaya eksternal dilakukan dengan menjalin dan meningkatkan kerjasama kepada masyarakat, menjalin dan meningkatkan kerjasama dan koordinasi dengan instansi terkait maupun dunia usaha.

Kata Kunci: Bencana, Penanggulangan Bencana, Tanggap Darurat.

PENDAHULUAN

Kabupaten Buleleng yang merupakan daerah berbukit di belahan selatan dan merupakan dataran rendah pada bagian utara dengan luas wilayah keseluruhan 1.365,88 Km² atau 24,25% dari luas Propinsi Bali dan mempunyai panjang pantai 114 Km disertai karakteristik topografinya yang dikenal *Nyegara Gunung*, “Menyatunya ataupun relatif dekatnya antara wilayah pegunungan dengan pantai”

¹ Alumni Fakultas Hukum Universitas Panji Sakti.

² Dosen Fakultas Hukum Universitas Panji Sakti.

melahirkan kabupaten ini sebagai wilayah yang tidak terlepas dari bayang-bayang potensi kebencanaan. Adapun jenis potensi kebencanaan yang membayangnya adalah bencana alam, bencana non alam dan konflik sosial. Kelayakan Kabupaten Buleleng untuk memiliki Badan Penanggulangan Bencana Daerah terjawab pada saat Kabupaten Buleleng dilanda kejadian bencana secara masive dan sporadis di 9 (Sembilan) Kecamatan semenjak tahun didirikannya. Bencana–bencana yang terjadi semenjak didirikan sampai sekarang meliputi banjir, banjir bandang, angin kencang, angin puting beliung, pohon tumbang, tanah longsor, gelombang pasang, kebakaran, epidemi/ wabah dan jenis kebencanaan lainnya.

Bencana–bencana tersebut tidak saja menimbulkan korban jiwa tetapi juga menghancurkan sarana, prasarana, pemukiman, tekanan psikologis baik korban langsung maupun masyarakat pada umumnya dan sederet gelombang pengungsian. Tercatat bahwa pada tahun 2016 di saat Kecamatan Gerokgak dilanda kejadian bencana banjir bandang. BPBD Kabupaten Buleleng pada saat terjadinya bencana membangun 4 tenda keluarga dan 1 tenda pleton serta melakukan kegiatan penyaluran/ pengerahan bantuan berupa SDM, sembako dan alat berat yang terpusat di 2 (dua) wilayah desa yang paling mengalami kerusakan parah, yaitu Desa Penyabangan dan Desa Musi, Kecamatan Gerokgak. Di saat kejadian tersebut, jumlah warga yang menjadi korban tidak sedikit baik yang kehilangan tempat tinggal, harta benda maupun luka–luka. Bantuan datang tidak hanya dari pemerintah daerah namun juga dari Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Pusat, melalui BNPB.

Sehubungan dengan bencana yang telah dan mungkin akan terjadi di Kabupaten Buleleng, penting untuk memastikan bahwa kerangka normatif untuk penanggulangan bencana, yang harus menjadi pedoman tidak saja bagi Pemerintah Daerah tetapi juga bagi masyarakat, dapat dilaksanakan. Kerangka normatif ini penting agar penyelenggaraan penanggulangan bencana dapat dilaksanakan secara terencana, terkoordinasi, dan terpadu.

Pembahasan penelitian ini dibatasi pada dua pokok permasalahan, yaitu sebagai berikut:

1. Apakah kendala-kendala pelaksanaan Peraturan Pemerintah Republik

Indonesia Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, khususnya pada saat tanggap darurat bencana, di Kabupaten Buleleng?

2. Upaya-upaya apa yang dilakukan untuk mengatasi kendala-kendala pelaksanaan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, khususnya pada saat tanggap darurat bencana di Kabupaten Buleleng?

TINJAUAN PUSTAKA

Dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, dinyatakan bahwa bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan baik oleh faktor alam atau faktor non alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis. Bencana dikelompokkan beberapa jenis sebagai berikut:

1. Bencana alam, adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam antara lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor.
2. Bencana non-alam, adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa non-alam yang antara lain berupa gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, dan wabah penyakit, kebakaran.
3. Bencana sosial, adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh manusia yang meliputi konflik sosial antar kelompok atau antar komunitas masyarakat, dan teror.

Paripurno menyatakan bahwa sumber ancaman bencana dapat dikelompokkan ke dalam empat sumber ancaman, yaitu (Paripurno, Eko Teguh, 2011):

1. Sumber ancaman Klimatologis, adalah sumber ancaman yang ditimbulkan oleh pengaruh iklim, dapat berupa rendah dan tingginya curah hujan, tinggi

dan derasnya ombak di pantai, arah angin, serta beberapa kejadian alam lain yang sangat erat hubungannya dengan iklim dan cuaca. Contoh : banjir, kekeringan, petir, abrasi pantai dan badai.

2. Sumber ancaman Geologis, adalah sumber ancaman yang terjadi oleh adanya dinamika bumi, baik berupa pergerakan lempeng bumi, bentuk dan rupa bumi, jenis dan materi penyusunan bumi, adalah beberapa contoh kondisi dan dinamika bumi. Contoh: letusan gunung api, gempa bumi, tsunami dan tanah longsor.
3. Sumber ancaman industri dan kegagalan teknologi, adalah sumber ancaman akibat adanya kegagalan teknologi maupun kesalahan pengelolaan suatu proses industri, pembuangan limbah, polusi yang ditimbulkan atau dapat pula akibat proses persiapan produksi. Contoh : kebocoran reaktor nuklir, pencemaran limbah dan semburan lumpur.
4. Faktor manusia juga merupakan salah satu sumber ancaman. Perilaku atau ulah manusia, baik dalam pengelolaan lingkungan, perebutan sumber daya, permasalahan ras dan kepentingan lainnya serta akibat dari sebuah kebijakan yang berdampak pada sebuah komunitas pada dasarnya merupakan sumber ancaman. Contoh : konflik bersenjata dan pengusuran.

Pelayanan yang dilakukan kepada masyarakat sehubungan dengan penanggulangan bencana dilakukan dalam tahapan-tahapan sebagai berikut:

1. Pelayanan pra bencana, pelayanan ini ditangani oleh Bidang Kesiapsiagaan dan Pencegahan BPBD. Pelayanan pra bencana ini dilakukan sebagai bentuk pencegahan dan kesiapsiagaan masyarakat terhadap bencana sebelum bencana itu terjadi.
2. Pelayanan saat bencana, pelayanan ini ditangani oleh Bidang Kedaruratan dan Logistik BPBD. Pelayanan ini diberikan saat terjadi bencana. Dimana BPBD akan terjun langsung ke lokasi bencana untuk memberikan respon penanggulangan bencana sesuai dengan prosedur tanggap darurat bencana yang ada.

Pelayanan pasca bencana, pelayanan ini ditangani oleh Bidang Rehabilitasi dan rekonstruksi BPBD. Pelayanan ini diberikan setelah bencana itu terjadi.

Biasanya pelayanan yang diberikan seperti melakukan verifikasi kejadian bencana atau pemeriksaan kembali kerugian yang dilakukan setelah respon tanggap darurat dilakukan, untuk memastikan apakah laporan yang diterima benar adanya.

Tahap Tanggap Darurat merupakan tahap penindakan atau pengerahan pertolongan untuk membantu masyarakat yang tertimpa bencana, guna menghindari bertambahnya korban jiwa. Penyelenggaraan penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat meliputi:

- a. pengkajian secara cepat dan tepat terhadap lokasi,
- b. kerusakan, kerugian, dan sumber daya;
- c. penentuan status keadaan darurat bencana;
- d. penyelamatan dan evakuasi masyarakat terkena bencana;
- e. pemenuhan kebutuhan dasar;
- f. perlindungan terhadap kelompok rentan; dan
- g. pemulihan dengan segera prasarana dan sarana vital.

Nurjanna, dkk., menyatakan bahwa upaya-upaya penanggulangan bencana, meliputi (Nurjanna, Dkk., 2012: 56):

1. Mitigasi. Mitigasi dapat juga diartikan sebagai penjinak bencana alam dan pada prinsipnya mitigasi adalah usaha-usaha baik bersifat persiapan fisik maupun non fisik dalam menghadapi bencana alam. Persiapan fisik dapat berupa penataan ruang kawasan bencana dan kode bangunan, sedangkan persiapan non fisik dapat berupa pendidikan tentang bencana alam.
2. Menempatkan korban di suatu tempat yang aman. Menempatkan korban di suatu tempat yang aman adalah hal yang mutlak dibutuhkan.

Ronny Hanintijo Soemitro menyatakan bahwa efektif tidaknya Peraturan Perundang-undangan, termasuk Peraturan Daerah, sebagai bagian dari suatu sistem hukum ditentukan oleh 5 (lima) syarat, yaitu:

- a. Mudah-tidaknya makna atau isi aturan-aturan hukum itu ditangkap atau dipahami;
- b. Luas-tidaknya kalangan dalam masyarakat yang mengetahui isi aturan-aturan hukum yang bersangkutan;

- c. Efisien dan efektif – tidaknya mobilisasi aturan-aturan hukum yang dicapai dengan bantuan aparat administrasi dan warga masyarakat yang harus berpartisipasi dalam memobilisasi hukum;
- d. Tersedianya mekanisme penyelesaian sengketa yang mudah dihubungi dan dimasuki warga masyarakat serta efektif untuk menyelesaikan sengketa itu;
- e. Adanya anggapan dan pengakuan yang merata di kalangan anggota-anggota masyarakat bahwa aturan-aturan dan pranata-pranata hukum memang memiliki daya kemampuan yang efektif (Ronny Hanitijo Soemitro, 1989: 46).

Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa berlakunya hukum melibatkan berbagai unsur sebagai berikut (Satjipto Rahardjo, 1987: 9):

- 1. Peraturan sendiri.
- 2. Warga negara sebagai sasaran pengaturan.
- 3. Aktivitas birokrasi pelaksana.
- 4. Kerangka sosial-politik-ekonomi-budaya yang ada yang turut menentukan bagaimana setiap unsur dalam hukum tersebut di atas menjalankan apa yang menjadi bagiannya.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris. Ciri-ciri dari suatu penelitian hukum empiris adalah sebagai berikut:

- a. Adanya kesenjangan antara *das solen* dengan *das sein* yaitu kesenjangan antara teori dengan dunia realita, kesenjangan antara keadaan teoritis dengan fakta hukum, dan/ atau adanya situasi ketidaktahuan yang dikaji untuk pemenuhan kepuasan akademik;
- b. Umumnya menggunakan hipotesis;
- c. Menggunakan landasan teoritis dan kerangka berpikir;
- d. Menggunakan data primer dan data skunder, dimana data skunder terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum skunder dan bahan hukum tersier;
- e. Data primer dan data skunder kontribusinya sama pentingnya dalam penelitian yang sedang dikerjakan. Dalam hal ini tidak ada data yang satu lebih unggul dari data yang lain atau berkedudukan sebagai data utama sedangkan data yang lain sebagai data penunjang, melainkan kedua jenis data tersebut memiliki kontribusi yang sama pentingnya.

Sebagai penelitian hukum empiris, penelitian ini meneliti tentang pelaksanaan norma, dalam hal ini pelaksanaan regulasi mengenai penanggulangan bencana.

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat deskriptif (menggambarkan) yang bertujuan untuk menggambarkan/ melukiskan secara tepat sifat-sifat suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan penyebaran suatu gejala, atau untuk menentukan ada tidaknya hubungan antara suatu gejala dengan gejala lainnya dalam masyarakat. Penemuan gejala-gejala itu berarti juga tidak sekedar menunjukkan distribusinya, akan tetapi termasuk usaha mengemukakan hubungan satu dengan yang lain di dalam aspek-aspek yang diselidiki.

Dalam penelitian ini dideskripsikan pelaksanaan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, khususnya pada saat tanggap darurat bencana, di Kabupaten Buleleng.

Penelitian ini dilakukan pada Badan Penanggulangan Bencana Kabupaten Buleleng. Pemilihan lokasi penelitian dilakukan berdasarkan tujuan-tujuan tertentu, di antaranya karena di Kabupaten Buleleng telah beberapa kali terjadi bencana alam dan potensi terjadinya bencana juga besar, Selain itu, peneliti berdomisili di Singaraja, sehingga memudahkan pengumpulan data dan memudahkan jika diperlukan konfirmasi lebih lanjut atas data yang telah terkumpul.

Data yang digunakan dalam penelitian ini bersumber dari sumber data kepustakaan dan sumber data lapangan. Dari sumber data kepustakaan dikumpulkan data sekunder berupa bahan-bahan hukum, terutama bahan-bahan hukum yang berupa:

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang sifatnya mengikat (hukum positif) terutama berupa peraturan perundang-undangan, di bidang kebencanaan.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan tentang bahan hukum primer. Dalam hal ini yang digunakan adalah pendapat

ahli hukum yang tertuang dalam karangan ilmiah terutama dalam bentuk buku.

Dari sumber data lapangan dikumpulkan data primer yang relevan, yaitu tentang apa yang telah secara nyata terjadi.

Penelitian ini mempergunakan beberapa teknik pengumpulan data seperti:

- a. Teknik studi dokumentasi/ kepustakaan yaitu serangkaian usaha untuk memperoleh data dengan cara membaca, menelaah, mengklasifikasikan, mengidentifikasi dan dilakukan pemahaman terhadap bahan-bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan dan buku-buku literatur yang ada kaitannya dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini.
- b. Teknik wawancara berencana/ terstruktur, yaitu suatu wawancara yang disertai dengan suatu daftar pertanyaan yang disusun sebelumnya, serta tidak menutup kemungkinan diajukan pertanyaan-pertanyaan tambahan sesuai dengan situasi dan kondisi pada saat wawancara (Amiruddin dan Asikin, Zainal, 2004: 45). Wawancara merupakan cara yang digunakan untuk memperoleh keterangan secara lisan guna mencapai tujuan tertentu (Burhan Ashofa, 2004: 95).

Pengolahan data dalam penelitian ini dilakukan dengan metode kualitatif dan disajikan secara deskriptif analisis. Metode kualitatif yang dimaksud adalah meneliti obyek penelitian dalam situasinya yang nyata/ alamiah/ riil (*natural setting*). Analisis kualitatif diartikan sebagai penelitian yang tidak melakukan perhitungan 'jumlah' (Soejono dan Abdurahman H. 2003., 2003: 26).

Alur pengolahan data sebagai berikut: data dikumpulkan kemudian disusun secara sistematis, direduksi, dipaparkan secara sistematis, dan ditarik simpulan sebagai jawaban atas permasalahan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

BPBD Kabupaten Buleleng merupakan bagian perangkat pemerintah daerah Pemerintahan Kabupaten Buleleng yang terbentuk dari Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2010 tentang Pembentukan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja BPBD Kabupaten Buleleng, yang dalam menjalankan tugas dan fungsinya didasari oleh

Perundang-undangan, Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Kepala untuk membantu kinerja kepala daerah dalam hal ini Bupati pada kegiatan penanggulangan bencana.

BPBD Kabupaten Buleleng dipimpin oleh seorang kepala badan serta terdiri dari unsur pengarah dan unsure pelaksana. Secara *ex-officio* kepala badan dijabat oleh Sekertaris Daerah. Dalam menjalankan tugas harinya (unsur pelaksana) dipimpin oleh seorang kepala pelaksana dengan jabatan structural eselon II b serta didukung tenaga oleh pegawai negeri dan pegawai kontrak.

Mengacu kepada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana tanggap darurat bencana adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan dengan segera pada saat kejadian bencana untuk menangani dampak buruk yang ditimbulkan, yang meliputi kegiatan penyelamatan dan evakuasi korban, harta benda, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan, pengurusan pengungsi, penyelamatan, serta pemulihan prasarana dan sarana.

Tim kaji cepat yang dibentuk berdasarkan penugasan dari kepala BPBD sesuai kewenangannya melakukan pengkajian secara cepat dan tepat untuk menentukan kebutuhan dan tindakan yang tepat dalam penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat. Pengkajian secara cepat dan tepat dilakukan melalui identifikasi terhadap:

1. cakupan lokasi bencana;
2. jumlah korban bencana;
3. kerusakan prasarana dan sarana;
4. gangguan terhadap fungsi pelayanan umum serta
5. pemerintahan; dan
6. kemampuan sumber daya alam maupun buatan.

Pada saat status keadaan darurat bencana ditetapkan, BNPB dan BPBD mempunyai kemudahan akses di bidang:

- a. pengerahan sumber daya manusia;
- b. pengerahan peralatan;
- c. pengerahan logistik;

- d. imigrasi, cukai, dan karantina;
- e. perizinan;
- f. pengadaan barang/jasa;
- g. pengelolaan dan pertanggungjawaban uang dan/atau barang;
- h. penyelamatan; dan
- i. komando untuk memerintahkan instansi/lembaga.

Untuk memudahkan penyelamatan korban bencana dan harta benda, Kepala kepala BPBD mempunyai kewenangan:

1. menyingkirkan dan/atau memusnahkan barang atau benda di lokasi bencana yang dapat membahayakan jiwa;
2. menyingkirkan dan/atau memusnahkan barang atau benda yang dapat mengganggu proses penyelamatan;
3. memerintahkan orang untuk keluar dari suatu lokasi atau melarang orang untuk memasuki suatu lokasi;
4. mengisolasi atau menutup suatu lokasi baik milik publik maupun pribadi; dan
5. memerintahkan kepada pimpinan instansi/lembaga terkait untuk mematikan aliran listrik, gas, atau menutup/membuka pintu air.

Pencarian dan pertolongan terhadap korban bencana dihentikan jika:

1. seluruh korban telah ditemukan, ditolong, dan dievakuasi; atau
2. setelah jangka waktu 7 (tujuh) hari sejak dimulainya operasi pencarian, tidak ada tanda-tanda korban akan ditemukan.

Penghentian pencarian dan pertolongan terhadap korban bencana dapat dibuka kembali dengan pertimbangan adanya informasi baru mengenai indikasi keberadaan korban bencana.

Pemulihan dengan segera prasarana dan sarana vital bertujuan untuk berfungsinya prasarana dan sarana vital dengan segera, agar kehidupan masyarakat tetap berlangsung. Pemulihan dengan segera prasarana dan sarana vital dilakukan oleh instansi/lembaga terkait yang dikoordinasikan oleh Kepala BNPB dan/atau kepala BPBD sesuai dengan kewenangannya. Instansi/lembaga yang dimaksud antara lain, Badan SAR Nasional, Tentara Nasional Indonesia,

Kepolisian Negara Republik Indonesia, Departemen Pekerjaan Umum, Departemen Kesehatan, dan Departemen Sosial.

Peranan masyarakat dalam penanggulangan bencana, khususnya dalam masa tanggap darurat sangat penting, terutama relawan dan lembaga swadaya masyarakat, yang memiliki kemandirian, ketrampilan, kompetensi, dan pengetahuan, serta komitmen dan semangat yang tinggi dalam penyelenggaraan bantuan kemanusiaan.

Kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana pada saat masa tanggap darurat bencana di Kabupaten Buleleng, terbagi menjadi 2 (dua) bagian:

1. Faktor internal.

Faktor internal yang dirasakan sebagai kendala, terutama dalam hal:

- a. Sumber daya manusia.

- 1) Sumber daya manusia pada BPBD Kabupaten Buleleng rata-rata belum memiliki pemahaman mengenai tugas/ tanggung jawab, fungsi, wewenang dan kemudahan pada saat tanggap darurat yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 dikarenakan kurang motivasi untuk belajar dan persepsi bekerja yang didasari ketidaktertarikan terhadap tugas dan wewenang yang diemban, sehingga selain mengakibatkan ketidaktahuan dalam bertindak juga mengakibatkan tidak tepatnya produk kebijakan-kebijakan (SOP Tanggap Darurat, penerbitan SK Bupati Keadaan Darurat, Perpanjangan Keadaan Darurat, Transisi Darurat Ke Pemulihan yang selalu mengalami kesalahan/ koreksi maupun pembentukan Poskomando Tanggap Darurat yang tidak dibentuk selama terjadi kejadian bencana; dgn asumsi Poskomando Tanggap Darurat hanya dibentuk jika dampak dari bencana bersifat luas dan melumpuhkan kegiatan pemerintahan) yang dihasilkan dalam kegiatan penanggulangan bencana. Contoh: Tidak mengetahui apa yang harus dan akan dilakukan mengenai rincian pelaksanaan tugas

pada saat tanggap darurat. Sehingga menghasilkan situasi saling melempar tanggung jawab serta respon lamban terhadap penanganan bencana. Tidak dimilikinya SOP Tanggap Darurat sampai saat ini.

- 2) Sumber daya manusia pada BPBD Kabupaten Buleleng kebanyakan kurang memiliki pemahaman/ tehknik dalam penggunaan alat/ sarana–prasarana penanggulangan bencana (penyelamatan), sehingga juga berimbas pada hasil kinerja lapangan. Contoh: Petugas yang mampu menggunakan alat *chainsaw* hanya beberapa dari jumlah pegawai yang ada. Hal ini akan mengakibatkan juga pada hasil/ kinerja pada saat penanganan dikarenakan harus menunggu kehadiran petugas yang mampu menggunakan alat tersebut. Selain itu, pegawai yang paham/ mengerti menggunakan alat/ sarana–prasarana penanggulangan becana mendapatkan kemampuannya melalui otodidak/ latihan di saat ada penanganan bencana.
 - 3) SDM BPBD Kab. Buleleng didominasi oleh pegawai yang telah berkeluarga sehingga dalam mencapai peningkatan pelayanan pada masa tanggap darurat dan penerapan etos kerja dengan dedikasi tinggi (disiplin) oleh para pegawai BPBD menjadi belum maksimal, dikarenakan terbentur alasan–alasan keluarga. Pada ahirnya juga berhimbis pada hasil kinerja di lapangan. Contoh: Pada saat kegiatan penanggulangan bencana pada masa tanggap darurat, BPBD Kabupaten Buleleng sering mengalami keadaan kekurangan tenaga.
- b. Sarana dan prasarana.
- 1) Kuantitas dan kualitas dari sarana dan prasarana yang dimiliki oleh BPBD dirasa masih kurang dengan jumlah kejadian dan kegiatan penanggulangan bencana pada masa tanggap darurat bencana di Kabupaten Buleleng. Contoh: Pada saat penanggulangan bencana di masa tanggap darurat bencana BPBD Kabupaten Buleleng sering

kekurangan jumlah alat untuk menanggulangi material bencana. Jikapun ada pengadaan/ penambahan jumlah, kualitas selalu berbanding terbalik dengan jumlah yang ada (cepat rusak/ patah). Contoh lainnya juga terlihat pada kelengkapan sarana dan prasarana bagi petugas penyelamatan.

- 2) Pada tata cara penyimpanan/ *opname* sarana dan peralatan (logistik) juga masih belum maksimal. Ini terlihat dari tidak dimilikinya SOP Logistik di BPBD Kab. Buleleng dan petugas penata terhadap sarana dan prasarana yang ada maupun hasil hibah/ bantuan dari instansi lain/ pihak ketiga. Contoh: Sarana dan prasarana di BPBD Kabupaten Buleleng terlihat tidak termanajemen secara baik. Baik dari keberadaan SOP/ tata cara penyimpanan, penyaluran sarana dan prasarana (logistik) maupun keberadaan petugas (pemberdayaan pegawai yang ada). Sehingga mengakibatkan beberapa sarana dan prasarana (dan kelengkapannya) hilang bahkan (mudah) rusak.

- c. Lokasi kerja dan lokasi bencana.

Lokasi tempat kerja dan bencana yang kebanyakan jauh antara satu dengan lainnya mengakibatkan proses penyelenggaraan penanggulangan bencana yang semestinya diharapkan cepat, tangguh dan tangkas menjadi lamban dikarenakan kendala jarak tersebut. Contoh: Dalam proses penanggulangan bencana longsor dan banjir bandang di Kecamatan Gerokgak, masyarakat yang ingin segera mendapatkan bantuan dalam hal penanganan material.

2. Faktor eksternal.

- a. Pemahaman dan kerjasama masyarakat.

Pemahaman dan kerjasama dari masyarakat dirasa masih belum maksimal. Dikarenakan kurangnya pemahaman dan salah persepsi mengenai bentuk tugas, fungsi maupun wewenang/ kemudahan yang dimiliki BPBD selama masa tanggap darurat bencana. Kebanyakan dari masyarakat bergantung pada pemahaman bahwa dalam penanggulangan

bencana hanya dilakukan oleh BPBD semata tanpa peran aktif dari masyarakat. Contoh: kebanyakan dari kegiatan penanggulangan bencana khususnya pada masa tanggap darurat bencana dilakukan oleh petugas BPBD. Rata-rata masyarakat yang menjadi korban bencana maupun yang kebetulan ada di sekitar lokasi bencana hanya menjadi penonton.

b. Peran serta instansi terkait.

Peran serta instansi terkait dalam proses penyelenggaraan penanggulangan bencana pada masa tanggap darurat bencana juga terkesan belum maksimal pada hal pengerahan sumber daya manusia, peminjaman peralatan maupun logistik dan mengenai kemudahan pembuatan produk hukum (koordinasi antara BPBD dan Biro hukum Pemda Buleleng mengenai pembuatan Surat Keputusan Bupati selalu lamban), kemudahan dalam hal pengamprahan dana belanja tidak terduga yang tujuan digunakan pengadaan barang/ jasa antara BPBD dan instansi keuangan pemerintah daerah juga terkesan lamban dikarenakan kurangnya koordinasi antar instansi dan pengetahuan antar SDM. Kebanyakan dari instansi tersebut belum mengetahui peran / tanggung jawabnya yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008. Contoh: kebanyakan dari instansi yang ada terkesan menghambat jalannya proses penyelenggaraan penanggulangan bencana/ tidak kooperatif. Bahkan menolak membantu dikarenakan masalah dana untuk pembayaran jasa yang diberikan/ uang lembur/ minyak kendaraan (harus dibayarkan dimuka/ tidak memiliki anggaran). Sifat tidak kooperatif ini juga muncul sebagai imbas ketidaktahuan pegawai BPBD Kab. Buleleng terhadap isi peraturan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008.

c. Kondisi cuaca dan topografi wilayah bencana.

Kondisi wilayah yang (topografi) dirasa memiliki risiko kerja tinggi dan cuaca yang tidak mendukung juga menjadi kendala yang muncul dalam

pelaksanaan penyelenggaraan penanggulangan bencana pada masa tanggap darurat.

Sejalan dengan kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 Di Kabupaten Buleleng, BPBD Kabupaten Buleleng melakukan upaya yang bersifat internal dan eksternal, sebagai berikut.

1. Upaya internal:

- a. Melakukan peningkatan jumlah pelatihan kepada para pegawai BPBD Kabupaten Buleleng yang terutamanya bersentuhan langsung dengan penanganan bencana di lapangan (tata cara penanganan bencana, penggunaan alat) dan administrasi di kantor pada masa tanggap darurat bencana (tata cara/ langkah-langkah pembuatan SOP, penerbitan SK Bupati maupun produk hukum lainnya pada masa tanggap darurat).
- b. Melakukan inovasi dalam penindakan terhadap pegawai tindakan dengan melakukan pendekatan internal bersifat kekeluargaan terhadap pegawai yang terutamanya dirasa kurang menunjang kinerjanya penanggulangan bencana dengan maksud agar nantinya pegawai yang memiliki sifat kurang disiplin/ yang awalnya merasa bukan merupakan satu kesatuan menjadi sebaliknya.
- c. Melakukan inovasi di kegiatan perkantoran salah satunya dengan mengadakan kegiatan-kegiatan kebugaran dengan tujuan agar kinerja pegawai lebih meningkat dan tidak mencari cari alasan usia yang tidak menunjang. Sehingga pada akhirnya akan berimbas pada performa/ kinerja.
- d. Melakukan penambahan jumlah dan kualitas pada semua kegiatan penanganan bencana pada masa tanggap darurat, baik untuk petugas yang berada di lokasi bencana/ lapangan maupun petugas yang berada di kantor/ administrasi. Yang juga ditunjang dengan pemberdayaan pegawai yang sudah ada, sebagai petugas opname barang/ sarana prasarana agar tidak rusak ataupun hilang.

- e. Menciptakan inovasi kebijakan - kebijakan yang kreatif untuk menyiasati lokasi kerja dan lokasi bencana yang berjauhan. Yaitu dengan membentuk para relawan di tiap-tiap wilayah yang dianggap rawan terjadinya bencana. Dengan memperhatikan peraturan yang ada untuk pembentukannya. Dan memperhatikan segala instrument kelengkapan bagi relawan dimaksud (pakaian, honor relawan).
 - f. Melakukan kegiatan review pelaksanaan penanggulangan bencana untuk nantinya dijadikan pedoman pelaksanaan di kemudian hari.
2. Upaya eksternal.
- a. Menjalin dan meningkatkan kerjasama kepada masyarakat dengan cara sosialisasi Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 khususnya pada masa tanggap darurat. Dilakukan juga cara mendatangi lokasi lokasi wilayah yang dikategorikan rawan bencana dan melakukan tindakan pemetaan potensi bencana beserta pemetaan kapabilitas wilayah dalam menanggulangi bencana (pencatatan nomor nomor penting di setiap wilayah rawan bencana).
 - b. Menjalin dan meningkatkan kerjasama dan koordinasi dengan instansi terkait maupun dunia usaha dalam hal pengenalan tugas, wewenang dan kemudahan yang seharusnya BPBD miliki pada saat masa tanggap darurat. Dengan tujuan agar dalam pelaksanaan penanggulangan bencana berikutnya berjalan lebih maksimal dan lancar dengan adanya sinergi dari beberapa sektor, yang dalam tindakan nyata dituangkan dalam sosialisasi, MOU dan lainnya.
 - c. Pengenalan wilayah yang dianggap memiliki risiko kerja tinggi bagi para petugas lapangan dalam menanggulangi bencana dilakukan sebelum terjadi bencana, dalam bentuk kegiatan *assesment* maupun pemetaan wilayah rawan bencana beserta jenis/ karakteristik wilayahnya. Tujuannya adalah untuk memberikan pengetahuan bagi para petugas lapangan untuk menjangkau wilayah dimaksud (mengetahui medan wilayah) sehingga nantinya memudahkan proses evakuasi/ penyelamatan karena telah mengetahui wilayah dimaksud.

PENUTUP

1. Kendala-kendala pelaksanaan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, khususnya pada saat tanggap darurat bencana, di Kabupaten Buleleng adalah:
 - a. Faktor internal, terdiri dari:
 - 1) Sumber daya manusia rata-rata belum memiliki pemahaman mengenai tugas/ tanggung jawab, fungsi, wewenang dan kemudahan pada saat tanggap darurat yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008; kebanyakan kurang memiliki pemahaman/ tehknik dalam penggunaan alat/ sarana-prasarana penanggulangan bencana (penyelamatan), didominasi oleh pegawai yang telah berkeluarga sehingga dalam mencapai peningkatan pelayanan pada masa tanggap darurat terbentur alasan-alasan keluarga.
 - 2) Kuantitas dan kualitas dari sarana dan prasarana yang dimiliki oleh BPBD dirasa masih kurang, tata cara penyimpanan/ *opname* sarana dan peralatan (logistik) juga masih belum maksimal.
 - 3) Lokasi tempat kerja dan bencana yang kebanyakan jauh antara satu dengan lainnya mengakibatkan proses penyelenggaraan penanggulangan bencana yang semestinya diharapkan cepat, tangguh dan tangkas menjadi lamban.
 - d. Faktor eksternal.
 - 1) Pemahaman dan kerjasama masyarakat belum maksimal.
 - 2) Peran serta instansi terkait dalam proses penyelenggaraan penanggulangan bencana pada masa tanggap darurat bencana juga belum maksimal.
 - 3) Kondisi wilayah yang (topografi) dirasa memiliki risiko kerja tinggi dan cuaca yang tidak mendukung juga menjadi kendala yang muncul dalam pelaksanaan penyelenggaraan penanggulangan bencana pada masa tanggap darurat.

2. Upaya-upaya yang dilakukan untuk mengatasi kendala-kendala pelaksanaan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, khususnya pada saat tanggap darurat bencana di Kabupaten Buleleng adalah sebagai berikut:
 - a. Upaya internal: melakukan peningkatan jumlah pelatihan kepada para pegawai BPBD Kabupaten Buleleng, melakukan inovasi dalam penindakan terhadap pegawai tindakan dengan melakukan pendekatan internal bersifat kekeluargaan terhadap pegawai yang kurang menunjang kinerjanya penanggulangan bencana, melakukan inovasi di kegiatan perkantoran salah satunya dengan mengadakan kegiatan-kegiatan kebugaran dengan tujuan agar kinerja pegawai lebih meningkat dan tidak mencari cari alasan usia yang tidak menunjang, melakukan penambahan jumlah dan kualitas pada semua kegiatan penanganan bencana pada masa tanggap darurat, menciptakan inovasi kebijakan-kebijakan yang kreatif untuk menyiasati lokasi kerja dan lokasi bencana yang berjauhan, melakukan kegiatan review pelaksanaan penanggulangan bencana untuk dijadikan pedoman pelaksanaan di kemudian hari.
 - b. Upaya eksternal: menjalin dan meningkatkan kerjasama kepada masyarakat, menjalin dan meningkatkan kerjasama dan koordinasi dengan instansi terkait maupun dunia usaha dalam hal pengenalan tugas, wewenang dan kemudahan yang BPBD miliki pada saat masa tanggap darurat, pengenalan wilayah yang dianggap memiliki risiko kerja tinggi bagi para petugas lapangan dalam menanggulangi bencana dilakukan sebelum terjadi bencana, dalam bentuk kegiatan *assesment* maupun pemetaan wilayah rawan bencana beserta jenis/ karakteristik wilayahnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Amiruddin dan Asikin, Zainal. 2004. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Ashofa. 2004. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Nurjanna, Dkk. 2012. *Manajemen Bencana*. Alfabeta: Bandung.

- Pariipurno, Eko Teguh. 2011 *Panduan Pengelolaan Risiko Bencana berbasis Komunitas (PRBBK)*(https://www.academia.edu/5825822/Panduan_Pengelolaan_Risiko_Bencana_berbasis_Komunitas_PRBBK), diakses 1 Juli 2017.
- Ronny Hanitijo Soemitro. 1989. *Studi Hukum dan Kemiskinan*. Semarang: Penerbit Tugu Muda.
- Satjipto Rahardjo. 1987. *Permasalahan Hukum Di Indonesia*. Bandung: Alumni.
- Soejono dan Abdurahman H. 2003. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta.