



NASKAH AKADEMIK

RANCANGAN PERATURAN DAERAH TENTANG ORGANISASI DAN TATA KERJA BADAN PENANGGULANGAN BENCANA DAERAH KOTA PARIAMAN



PEMERINTAH KOTA PARIAMAN

2023

NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH
TENTANG ORGANISASI DAN TATA KERJA
BADAN PENANGGULANGAN BENCANA DAERAH KOTA PARIAMAN

BAB I
PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Alinea ke IV Pembukaan Undang-undang dasar Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa Pemerintah Negara Republik Indonesia melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Sebagai implementasi dari amanat tersebut dilaksanakan pembangunan nasional yang bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan sejahtera yang senantiasa memperhatikan hak atas penghidupan dan perlindungan bagi setiap warga negaranya dalam kerangka Negara kesatuan Republik Indonesia.

Negara kesatuan Republik Indonesia memiliki wilayah yang luas dan terletak digaris khatulistiwa pada posisi silang antara dua benua dan dua samudra dengan kondisi alam yang memiliki berbagai keunggulan, namun dipihak lain posisinya berada dalam wilayah yang memiliki kondisi geografis, geologis, hidrologis, dan demografis yang rawan terhadap terjadinya bencana dengan frekuensi yang cukup tinggi, sehingga memerlukan penanganan yang sistematis, terpadu, dan terkoordinasi.

Potensi penyebab bencana di wilayah Negara kesatuan Indonesia dapat dikelompokkan dalam 3 (tiga) jenis bencana, yaitu bencana alam, bencana non alam dan bencana sosial. Bencana alam antara lain berupa gempa bumi karena alam, letusan

gunung berapi, angin topan, tanah longsor, kekeringan, kebakaran hutan/lahan karena faktor alam, hama penyakit tanaman, epidemic, wabah, kejadian luar biasa, dan kejadian antariksa/benda-benda angkasa. Bencana non alam antara lain kebakaran hutan/lahan yang disebabkan oleh manusia, kecelakaan transportasi, kegagalan konstruksi/teknologi, dampak industri, ledakan nuklir, pencemaran lingkungan dan kegiatan keantariksaan. Sedangkan bencana sosial antara lain berupa kerusakan sosial dan konflik sosial dalam masyarakat,

Sebagai negara yang memiliki banyak wilayah yang rawan bencana, Indonesia sangat berkepentingan untuk bisa menangani bencana secara lebih baik. Kompleksitas dari permasalahan bencana tersebut memerlukan suatu penataan atau perencanaan yang matang dalam penanggulangannya, sehingga dapat dilaksanakan secara terarah dan terpadu. Namun demikian, secara umum penanggulangan bencana yang dilakukan selama ini belum didasarkan pada langkah-langkah yang sistematis dan terencana, sehingga seringkali terjadi tumpang tindih dan bahkan terdapat langkah upaya yang penting tidak tertangani.

Dalam rangka membangun kesatuan tindak pelaksanaan penanggulangan bencana yang terencana, terpadu, terkoordinasi dan menyeluruh di tingkat daerah, maka keberadaan kelembagaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) yang memiliki kewenangan sendiri menjadi sesuatu yang amat penting. Keberadaan lembaga BPBD di Kabupaten atau Kota bukan sesuatu yang absurd, namun hal itu menjadi penting, karena persoalan penanganan bencana tidak sekedar hanya mengelola saat bencana saja, namun juga pada proses sebelum dan sesudah terjadinya bencana sehingga dapat mengurangi risiko atau dampak yang timbul dari bencana. Saat ini, telah ada perubahan paradigma dalam penanganan bencana di Indonesia yang menyangkut tiga hal, yakni: Penanganan bencana tidak lagi berfokus pada aspek tanggap darurat tetapi lebih pada keseluruhan manajemen risiko, perlindungan masyarakat dari ancaman bencana oleh pemerintah merupakan wujud pemenuhan hak asasi rakyat dan bukan semata-mata karena kewajiban pemerintah. Penanganan bencana bukan lagi menjadi tanggung jawab pemerintah tetapi menjadi urusan bersama masyarakat.

Pemerintah Kota Pariaman telah menindaklanjuti anjuran Undang-Undang nomor 24 tahun 2007 tersebut dengan membentuk kelembagaan organisasi perangkat daerah di

bidang penanggulangan bencana yaitu Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Pariaman dengan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2020.

Seiring dengan perkembangan yang terjadi pada birokrasi pemerintahan dimana terjadinya penyederhanaan organisasi yang dirasa sangat lebar yang mengakibatkan pemborosan anggaran, mengharuskan pemerintah untuk memangkas sebagian struktural yang ada pada instansi pelayanan masyarakat langsung menjadi jabatan fungsional. Dengan istilah minim struktur kaya fungsi, yang maksudnya adalah untuk memperjelas fungsi dari suatu kelembagaan perangkat daerah.

Berdasarkan hal tersebut di atas, BPBD merupakan salah satu Organisasi Perangkat Daerah yang memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat, mengakibatkan BPBD terkena dampak penyederhanaan birokrasi ini. Sehingga perlu disusun penyempurnaan pembentukan Struktur organisasi Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Pariaman yang pada prinsipnya mengatur tahapan bencana meliputi pra bencana, saat tanggap darurat dan pasca bencana kearah yang lebih baik.

1.2. Identifikasi Permasalahan

Penanggulangan Bencana merupakan salah satu bagian dari Organisasi Perangkat Daerah di Kota Pariaman yang terdampak penyederhanaan birokrasi yang tujuannya adalah untuk peningkatan efektifitas pemerintahan dan percepatan pengambilan keputusan untuk meningkatkan pelayanan publik. Mempunyai sasaran yang jelas yaitu birokrasi yang lebih dinamis, tangkas dan profesional guna meningkatkan efektifitas dan efisiensi dalam mendukung kinerja pelayanan pemerintah kepada publik.

Dalam penyusunan naskah akademik ini permasalahan yang menjadi dasar dalam penyusunan Rancangan Peraturan daerah Kota Pariaman tentang Organisasi Perangkat Daerah Badan Penanggulangan Bencana Daerah adalah :

1. Perlunya perubahan Struktur Organisasi Perangkat Daerah Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Pariaman yang searah dengan penyederhanaan organisasi.
2. Perlunya integrasi pengurangan resiko bencana dalam perencanaan pembangunan daerah secara efektif dan berkesinambungan.

3. Perlunya alokasi anggaran dan sarana prasarana yang sesuai terhadap kegiatan penganggulangan bencana dalam rangka menjamin keamanan dan perlindungan terhadap masyarakat Kota Pariaman.

1.3. Tujuan dan Kegunaan Naskah Akademik

Adapun maksud dan tujuan penyusunan naskah akademis ini adalah untuk memberikan deskripsi mengenai persoalan mendasar dan kebutuhan Pembentukan Produk-Produk Hukum Daerah, yakni Rancangan Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Pariaman. Terkait dengan hal itu tujuan dibuatnya naskah akademis ini, antara lain:

1. Memberikan landasan dan kerangka pemikiran bagi Produk Hukum Daerah, yakni membentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Pariaman.
2. Memberikan kajian dan kerangka filosofis, sosiologis, dan yuridis tentang perlunya Produk Hukum Daerah, tentang Rancangan Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Pariaman.
3. Mengkaji dan meneliti pokok-pokok materi apa saja yang ada dan harus ada dalam Rancangan Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Pariaman.
4. Melihat keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya sehingga jelas kedudukan dan ketentuan yang diaturnya.

Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota, sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Tujuan penyusunan Naskah Akademik ini adalah sebagai berikut:

1. Pentingnya penetapan Peraturan Daerah BPBD Kota Pariaman dalam rangka peningkatan optimalisasi pengelolaan dan penanganan bencana, baik prabencana, saat bencana dan pasca bencana dalam skala Kota.
2. Pentingnya Peraturan Daerah BPBD Kota Pariaman yang merupakan payung hukum

yang dapat menguatkan peran dan fungsi kelembagaan BPBD sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Penanggulangan Bencana dalam menjamin perlindungan masyarakat.

3. Pentingnya Peraturan Daerah BPBD dalam penguatan proses koordinasi, sinkronisasi dan harmonisasi antar kelembagaan dalam memaksimalkan penanganan dan pengelolaan bencana sehingga bisa menekan resiko bencana.
4. Dengan kedudukannya sebagai peraturan daerah, maka secara filosofis dan sosiologis mendudukan sasaran penanggulangan bencana menjadi acuan bersama seluruh stakeholders, mengikat komitmen bersama, dan menjadi pedoman dalam pengelolaan kebencanaan di Kota Pariaman.
5. Dengan adanya Peraturan Daerah BPBD akan mengoptimalkan pemanfaatan anggaran yang dapat digali baik melalui APBD maupun kerjasama dengan lembaga lain untuk dapat mengotimalkan proses pengelolaan dan penanganan bencana di Kota Pariaman.

1.4. Metode

Metode yang digunakan dalam penyusunan Naskah Akademik adalah yuridis normatif dan yuridis empiris. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah data berupa Peraturan Perundang-undangan atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, pengkajian, dan referensi lainnya. Teknik pengumpulan data yang dipergunakan dalam penulisan Naskah Akademik yaitu studi lapangan, diskusi dan studi pustaka.

Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah data yang berupa Peraturan Perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat. Metode yuridis empiris adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap Peraturan Perundang-undangan (*normatif*) yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam serta

penyebarluasan kuesioner untuk mendapatkan data faktor non hukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap Peraturan Perundang-undangan yang diteliti.

Pokok-pokok metodologi yang digunakan dalam penyusunan naskah akademik ini adalah sebagai berikut:

1. Pelaksanaan desk study, yang meliputi:
 - a. Review konsep dan substansi BPBD Kota Pariaman Tahun 2010.
 - b. Studi peraturan perundang-undangan.
 - c. Studi teoritis tentang Penanggulangan bencana.
 - d. Studi materi terkait lainnya.
2. Penyusunan kerangka konseptual dan instrument untuk pelaksanaan reviu.

1.4.1 Metode Kajian

Metode yang digunakan dalam penyusunan Naskah Akademik Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) yakni melalui metode penelitian normatif yang berpangkal pada pendekatan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu dengan mengkaji dan menganalisis keterhubungan antara Peraturan Daerah dan beberapa undang-undang yang berkaitan dan relevan dengan topik masalah yang akan diteliti. Dalam konteks penelitian hukum, pengkajian ini dapat digolongkan sebagai penelitian normatif-doktrinal dengan pendekatan konseptual (*conseptual approach*).

Melalui pendekatan konseptual, maka penyusunan Naskah Akademik akan merujuk pada prinsip-prinsip hukum yang dapat diketemukan dalam pandangan-pandangan sarjana atau doktrin-doktrin hukum. Metode analisis yang digunakan adalah metode analisis kritis (*critical analysis*) melalui pendekatan analisis komprehensif (*comprehensive analysis*). Melalui pendekatan ini, sajian dalam Naskah Akademik tidak mengungkapkan hal-hal yang kurang sempurna, akan tetapi juga mengapresiasi segi keunggulan (secara filosofis, sosiologis, dan yuridis) dan sekaligus menawarkan solusi terhadap objek permasalahan yang dikaji.

Penulisan hukum ini menggunakan 3 (tiga) macam sumber hukum, yakni: a).

Bahan Hukum Primer digunakan peraturan perundang-undangan yang berkaitan antara lain Amandemen UUD 1945, UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana, Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2008 tentang Peran Serta lembaga Internasional dan Lembaga Asing Non-pemerintah dalam Penanggulangan Bencana, Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 13 tahun 2022 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 46 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah dan Permendagri Nomor 53 tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 25 Tahun 2021 tentang Penyederhanaan Struktur Organisasi pada Instansi Pemerintahan Untuk Penyederhanaan Birokrasi. b) . Bahan Hukum Sekunder yang akan digunakan adalah buku-buku hukum yang dibuat oleh *scholar* jurnal hukum dan makalah serta hasil penelitian. c). Bahan Hukum Tertier, berupa berita pada berbagai media massa.

1.4.2. Metode Analisis

Keseluruhan data yang diperoleh selama kajian berlangsung, baik data primer, sekunder dan tertier, ditelaah dan dianalisis dengan menggunakan metode analisis kualitatif. Hasil penalaran dalam analisis kualitatif tersebut pada akhirnya mendeskripsikan tentang berbagai kesimpulan untuk mengatasi permasalahan yang menjadi objek kajian.

1.4.3. Sistematika Kajian

Naskah akademik Produk Hukum Daerah, yakni Rancangan Pembentukan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana (BPBD) Kota Pariaman akan disusun dengan sistematika sebagai berikut :

Bab I. Pendahuluan,

Dalam bab pendahuluan ini akan digambarkan mengenai empat hal, yakni latar belakang, identifikasi masalah dan tujuan serta kegunaan penyusunan Naskah Akademik dan metode.

Latar belakang akan memuat pemikiran dan alasan-alasan perlunya penyusunan Naskah Akademik sebagai acuan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tertentu. Dalam latar belakang dijelaskan mengapa pembentukan Rancangan Peraturan Daerah perlu suatu kajian teori atau pemikiran ilmiah.

Identifikasi masalah akan digambarkan mengenai rumusan mengenai masalah apa yang akan ditemukan 1) Perlunya perubahan Struktur Organisasi Perangkat Daerah Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Pariaman yang searah dengan penyederhanaan organisasi, 2) Perlunya integrasi pengurangan resiko bencana dalam perencanaan pembangunan daerah secara efektif dan berkesinambungan. 3) Perlunya alokasi anggaran dan sarana prasarana yang sesuai terhadap kegiatan penggulangan bencana dalam rangka menjamin keamanan dan perlindungan terhadap masyarakat kota pariaman.

Merumuskan tujuan dan kegunaan penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah. Di samping itu, penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penelitian hukum atau penelitian lainnya dalam mendapatkan keakuratan data yang dapat dibutuhkan sebagai bahan analisis.

Bab II Kajian Teoritis dan Praktis Empiris

Dalam bab ini akan diuraikan mengenai materi yang bersifat teoretis, asas, praktik, perkembangan pemikiran, serta implikasi sosial, politik, dan ekonomi, keuangan negara dari pengaturan dalam suatu Peraturan Daerah. Bab ini akan mengkaji permasalahan yang dijadikan usulan Rancangan Peraturan Daerah melalui empat kajian, yakni: a. Kajian Teoritis, b Kajian Asas/Prinsip, c. Kajian Empirik, dan d. Kajian implikasi penerapan.

Bab III Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan

Dalam bab ini akan dijelaskan mengenai hasil kajian terhadap peraturan perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan Peraturan Daerah baru dengan peraturan perundang-undangan lain, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari peraturan perundang-undangan yang ada, termasuk peraturan perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta peraturan perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan Peraturan Daerah yang baru.

Kajian terhadap peraturan perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari Peraturan Daerah yang baru. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi peraturan perundang-undangan yang ada serta posisi dari Peraturan Daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan atau Peraturan Daerah yang akan dibentuk.

Bab IV Landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis

Dalam bab ini akan digambarkan mengenai landasan filosofis, Sosiologis dan Yuridis untuk mendukung rencana peraturan daerah. Landasan filosofis untuk menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara. Kemudian Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang

menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Bab V Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah Dalam bab ini akan dijelaskan mengenai ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk. Kemudian ruang lingkup materi yang akan dijelaskan akan mencakup: a. ketentuan umum memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah, dan frasa; b. materi yang akan diatur; c.ketentuan sanksi; dan d. ketentuan peralihan.

Bab VI Penutup

Dalam bab ini akan dijelaskan mengenai kesimpulan dan saran. Kesimpulan akan memuat rangkuman pokok pikiran yang berkaitan dengan praktik penyelenggaraan, pokok elaborasi teori dan asas yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya.

Bab VII Daftar Pustaka

Daftar pustaka memuat buku, Peraturan Perundang-undangan, dan jurnal yang menjadi sumber bahan penyusunan Naskah Akademik.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

2.1. Pendahuluan

Dalam sistem negara kesatuan, maka hubungan antar pemerintah pusat dan daerah berlangsung secara inklusif (inclusif authority model) dimana otoritas pemerintah daerah tetap dibatasi oleh pemerintah pusat melalui suatu sistem kontrol yang berkaitan dengan pemeliharaan kesatuan. Dalam rangka menjaga keharmonisan hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Sistem Negara Kesatuan, maka telah dilakukan pembagian kekuasaan dan kewenangan penyelenggara pemerintahan melalui sistem desentralisasi.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antar daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara. Adanya pembagian urusan dan kewenangan antara pemerintahan pusat dan pemerintah daerah yang secara umum diatur melalui UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Sebagai daerah otonom, maka Pemerintah Daerah memiliki kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiskal dan agama serta kewenangan bidang lain. Kewenangan di bidang pemerintahan yang tidak diserahkan kepada daerah menjadi wewenang pemerintah pusat dalam wujud dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Dalam rangka melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan Daerah, maka Daerah

diberi kewenangan untuk menetapkan Peraturan Daerah sebagai sumber hukum untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Peraturan Daerah merupakan produk hukum yang dapat dibuat melalui prakarsa inisiatif DPRD maupun Kepala Daerah sebagai penjabaran lebih lanjut dari perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

Meskipun penyusunan Peraturan Daerah dapat diinisiasi oleh Kepala Daerah maupun DPRD, akan tetapi hal mutlak yang harus dipenuhi adalah proses kajian ilmiah yang harus dilakukan sebelumnya. Menurut UU Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah diartikan sebagai naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam ranperda Provinsi, atau ranperda Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Sejalan dengan peraturan tersebut terlihat bahwa penyusunan Perda merupakan kegiatan ilmiah yang dapat dituangkan dalam penjelasan ataupun naskah akademik. Hal ini juga dikuatkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah pada Pasal 17 ayat (1) yang menyebutkan “pimpinan SKPD menyusun ranperda disertai naskah akademik dan/atau penjelasan atau keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur”. Demikian pula Pasal 27 menyebutkan “ranperda yang berasal dari DPRD dapat diajukan oleh anggota DPRD, komisi, gabungan komisi atau balegda disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPRD disertai naskah akademik dan/atau penjelasan atau keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur”.

Berdasarkan hal tersebut, maka dalam rangka penyusunan Naskah Akademik Pembentukan Produk Hukum Daerah Kota Pariaman tentang Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) akan dibahas mengenai empat kajian, yakni: a. Kajian Teoritis; b. Kajian Asas/ Prinsip, c. Kajian Empirik, dan d. Kajian implikasi penerapan.

2.2 Kajian Teoritis

Human Security, Disaster Management dan Social Aspect

Human security merupakan ide tambahan dari para ekspansionis mengenai perspektif pembangunan manusia (*human development*) melalui perhatiannya secara langsung untuk penurunan resiko (*downside risk*). *Human security* sama halnya seperti pembangunan manusia, dan merupakan dimensi sosial yang penting dalam *sustainable development* yang memiliki tiga pilar, yaitu: a) lingkungan, b) ekonomi dan c) sosial (Khagram, Clare and Radd, 2003). *Disaster management* secara langsung memiliki konotasi seperti *human security*.

Banyak bencana alam seperti banjir, tsunami dan kemarau yang secara langsung berhubungan dengan penurunan lingkungan dan perubahan iklim. Kejadian ini mempengaruhi masyarakat miskin terutama dalam kehidupan, kepemilikan dan mata pencahariannya.

Konsep *vulnerability* (sifat mudah kena serangan) adalah kunci dan konsep umum untuk *human security* dan manajemen bencana. *Human security* difokuskan pada analisis siapa yang mudah terkena serangan, bagaimana tindakan yang dilakukan melalui orang lokal dan kondisi yang mempengaruhi sifat mudah kena serangan, serta tindakan apa yang dapat dilakukan untuk mengurangi atau meredakan sifat mudah kena serangan (*mitigate vulnerability*). Korelasi yang bagus dibangun oleh Vaux dan Lund (2003), dimana dampak kemarau tahun 2000 dan bencana tahun 2001 di Gujarat India menggambarkan fokus yang spesifik pada keamanan mata pencaharian para wanita di pedesaan.

Pengembangan institusional pada usaha skala kecil telah banyak menolong usaha mereka untuk beberapa waktu yang lama. Sementara itu menurut Adger, Kelley dan Nguyen (2001) untuk membatasi pengaruh kerusakan lingkungan pada mata pencaharian individu, perluasan prospek kelangsungan pertumbuhan ekonomi dengan jalan mengurangi *vulnerability*, mempertinggi daya juang dan mempromosikan strategi yang adaptive merupakan sesuatu yang penting dan kritis untuk kehidupan lebih baik bagi petani, penangkap ikan, penduduk hutan dan penduduk kota di Vietnam.

Secara signifikan telah terjadi peningkatan bencana alam pada akhir dekade ini, baik di negara maju maupun negara berkembang. Kenyataan ini telah mengkonstruksi sebuah kebutuhan akan pengakuan pentingnya tindakan antisipasi persiapan bencana secara terencana. Hingga awal tahun 1990an, ada kecenderungan penekanan pada aspek teknis didalam pendekatan kesiapan keadaan terhadap bencana. Namun demikian, melalui “*International Decade for Natural Disaster Reduction (1990-1999)*”, kepentingan aspek social dinilai sebaik aspek teknik dan secara perlahan akhirnya dapat diakui dalam *The United Nations World Conference on Disaster Reduction (UNISDR, 2005)*. Jepang dikenal sebagai negara yang sangat rentan dan mudah kena bencana, karena menduduki peringkat 4 dunia dalam evaluasi fisik terhadap badai tropis (UNDP 2004).

Sejak pengalaman gempa bumi Kobe, telah terjadi peningkatan kesadaran pentingnya aspek social dalam menghadapi bencana, khususnya kapasitas masyarakat untuk meresponnya. Pemerintahan local (*local government*) telah menetapkan “Jishubosaisoshiki” (organisasi sukarela untuk antisipasi persiapan bencana) untuk mengembangkan masyarakat didasarkan antisipasi persiapan bencana. Disebabkan banyak kasus dimana kegiatan didasarkan pada masyarakat menjadi sangatlah penting. Kunci pertanyaan adalah apakah pemerintahan lokal akan menghitung kemajuan kesuksesan implementasi dari kegiatan pencegahan antisipasi bencana didasarkan pada masyarakat ?.

Social Capital dan Local Knowledge

Nakagawa and Shaw (2004) mencatat bahwa *social capital (SC)* memainkan peran penting didalam proses merekonstruksi akibat bencana Kobe tahun 1995 dan bencana Gujarat pada tahun 2001. Konsep *Social Capital* sekarang ini telah banyak menarik perhatian dari agen pembangunan dan institusi-institusi penelitian. Menurut Miyagawa (2004), SC telah diakui sebagai “*the basics of governance in the economic society of the present age*”. Seiring dengan meningkatnya perhatian terhadap SC, maka telah banyak definisi yang diciptakan.

Menurut Putnam et al (1993) Social Capital didefinisikan sebagai “*..features of social organization, such as trust, norms [or reciprocity], and networks [of civil*

engagement], that can improve the efficiency of society by facilitating coordinated actions”. Sementara menurut The World Bank (2000), Social Capital didefinisikan sebagai “....*the institutions, relationships, and norms that shape the quality and quantity of a society's social interactions*”. Hal senada diungkapkan juga oleh Narayan (1997) yang mendefinisikan SC sebagai “....*the rules, norms, obligations, reciprocity and trust embedded in social relations, social structures and society's institutional arrangements which enable its members to achieve their individual and community objectives*”.

Analisis Putnam et al. (1993) mengenai social capital telah banyak menimbulkan kontroversi diantara banyak ilmuwan social, khususnya dalam lapangan pembangunan. Meskipun demikian, studi *Social capital* telah meluas dan berkembang menjadi banyak. Teori social capital akhirnya telah banyak diaplikasikan dalam beragam disiplin. Putnam (2000) memfokuskan fungsi Social capital dan membedakan antara ikatan (*bonding*) and pertemuan (*bridging*). Ia menyatakan bahwa ikatan (*bonding*) berhubungan dengan *Social Capital* di dalam kemasyarakatan dimana setiap individu selalu mengetahui orang lain. Dengan kata lain, pertemuan (*bridging*) menunjuk pada hubungan diantara individu yang tidak diketahui sebelumnya. Ikatan (*Bonding*) adalah baik untuk membangun hubungan timbal-balik secara khusus dan memobilisasi solidaritas di dalam masyarakat.

Sementara pertemuan (*bridging*) merupakan hal terbaik untuk membangun hubungan pada asset eksternal dan untuk penyebaran informasi. Menurut Uphoff (1999) SC dapat dibedakan menjadi dua, yakni antara “*structural*” dan “*cognitive*”. *Structural* berisi beragam bentuk dari organisasi social, termasuk peran, aturan, sesuatu yang dapat dijadikan contoh dan prosedur sebgus beragam jaringan yang memberi kontribusi terhadap kerjasama, sementara *cognitive* berisi norma, nilai, sikap dan kepercayaan. *Structural* dan *cognitive* dalam *Social Capital* adalah saling melengkapi, structure menolong menterjemahkan norma dan kepercayaan dalam koordinasi tujuan – diorientasikan pada perilaku (*goal-orientated behavior*). Hal ini untuk memfasilitasi hubungan yang saling menguntungkan dalam tindakan kerjasama. Mendasarkan hal tersebut, Uphoff telah mendefinisikan *Social Capital* sebagai “*the factors which promote useful cooperative actions such as the social*

organizations and systems, norms, networks, people's sense of values, consciousness and beliefs held by members of the community and/or concerned external parties". Terkait dengan analisis, ada empat tipe pandangan, yakni: *"bonding", "bridging", "structural" and "cognitive"*.

Bencana alam memiliki dampak yang besar pada tingkat local, khususnya mata pencaharian kehidupan orang. Bencana saat ini menjadi lebih kompleks dan dampak perubahan iklim merupakan potensi besar yang banyak merugikan (Aalst and Burton, 2002). Kerusakan yang disebabkan oleh bencana alam ditingkat komunitas di Viet Nam telah meningkat pada akhir tahun 20-an, meskipun usaha keras telah dilakukan oleh pemerintahan Vietnam, NGO dan masyarakat local yang dilakukan dalam program pencegahan bencana (CCFSC, 2006). Pemerintah dan beberapa organisasi kekurangan tenaga manusia dan sumber keuangan untuk dapat mengimplementasikan program penanganan bencana secara komprehensif ditingkat keluarga pada area bencana yang mudah dijangkau, dan memobilisasi kapasitas local serta kerjasama melalui komunitas harus ditetapkan sebagai komponen utama dari perencanaan manajemen bencana (Norton and Chantry, 2002). Komunitas telah menunjukkan sumber kekuatan mereka, memberi kontribusi ide inovatif dan pengetahuan local, dimana mereka dapat memobilisasi dan menggunakan dengan tepat; dapat mengambil peran penting untuk menyelesaikan masalah yang dapat membuat dasar kontribusi pada penyiapan dampak negatif dari bencana alam.

Banyak studi kasus dan proyek penelitian yang menunjukkan bahwa tidak ada solusi umum khususnya untuk mengurangi resiko bencana lokal. Pandangan terbaru menyatakan bahwa program pencegahan bencana telah gagal untuk membujuk orang untuk berpartisipasi sebab intervensi mereka ada kekurangan untuk keduanya yakni keinginan dan instrumen untuk memperbolehkan orang menggunakan pengetahuan mereka sendiri. Ada keyakinan bahwa usaha terbesar akan membuat penguatan kapasitas pada orang ditingkat local untuk membangun didasarkan pada pengetahuan mereka sendiri dan mengembangkan metodologi yang mempromosikan kegiatan untuk mengurangi resiko di dalam kelangsungan cara mereka.

Jika dihubungkan dengan pengetahuan masyarakat dengan teknik modern untuk mencatat dan menganalisis resiko yang dihubungkan data, maka hal ini merupakan salah satu cara yang dapat digunakan dan memobilisasi kapasitas masyarakat. Merealisasikan peran penting dalam masyarakat lokal didalam mengidentifikasi resiko/bahaya dan kebutuhan, *the Development Workshop* telah melaksanakan keterlibatan masyarakat lokal dalam mapping proyek pencegahan bencana melalui *Geographic Information System* (GIS) di Thua Thien Hue Province, Central Viet Nam in 2005.

Integrasi pengetahuan lokal sangat penting kedalam proses manajemen resiko bencana. Ada tiga alasan untuk integrasi, yakni: (i) pemetaan bencana (*a hazard map*) memainkan peran penting dalam mengidentifikasi resiko bencana, dan ini merupakan alat yang efektif untuk membuat pengetahuan lokal menjadi terlihat; (ii) pengetahuan lokal merupakan hal utama sebagai manajemen resiko bencana untuk lokal; dan (iii) pemetaan GIS memiliki keuntungan melebihi pemetaan konvensional. *Pertama* dari keseluruhannya, pemetaan bencana adalah dasar untuk pengembangan masyarakat didasarkan metodologi untuk mengkoleksi dan menggambarkan *disaster vulnerabilities* dan resiko yang dibandingkan dengan isi bagian dari pengetahuan lokal (Hatfield, 2006). Pemetaan bencana adalah satu yang pertama dari tahapan penyediaan *community vulnerability* (Wisner et al., 2004; Noson, 2002). Pemetaan bencana dan analisis data juga memberi kontribusi pada ketepatan perencanaan dan alokasi sumber untuk persiapan keadaan bencana (Morrow, 1999). *Kedua*, informasi yang dibandingkan pada pengetahuan orang lokal atau kelompok lainnya dengan rentan waktu panjang yang memiliki pertalian dengan tanah dan hal itu merupakan sumber *biophysical* yang selalu menjadi bagian dari tradisi dan oleh karena itu jarang sekali tercatat (Hatfield, 2006). Hal ini dimaknai bahwa pengetahuan lokal sangatlah penting dari sesuatu yang tidak jelas untuk sesuatu "*knowledge holders*" mereka sendiri.

Konsekuensinya, keutamaan tujuan dari metodologi partisipatory untuk koleksi data membuat sesuatu yang tidak jelas menjadi jelas. Kebanyakan kesuksesan cara untuk melakukan hal itu untuk menggunakan proses dimana cocok dengan pengetahuan lokal untuk ditransfer dari pikiran mereka kedalam peta. Alasan ini perlu digaris bawahi bahwa nilai pemetaan yang berasal dari informasi pengetahuan lokal adalah

spasial yang mendasar dan peta semuanya merupakan ruang bahasa. Pengetahuan lokal yang akan diikuti para perencana secara cepat untuk melakukan survey yang dibutuhkan dan peluang untuk mitigasi (Twigg, 2004).

Building Safety

Realitas kejadian bencana saat ini, acapkali merupakan penggambaran bencana besar, seperti Kobe Earthquake pada tahun 1995 di Jepang, Tsunami di Indian Ocean tahun 2004, Pakistan Earthquake tahun 2005, Hurricane Katrina pada tahun 2005 di USA, dan lainnya. Pemerintah pusat dan daerah memainkan peran signifikan dalam mencegah dan mengurangi bahaya yang disebabkan oleh bencana alam. Bagaimanapun, masyarakat lokal adalah orang yang menderita dari kebanyakan bencana. Ini menunjukkan bahwa manajemen bencana tidak hanya diperankan oleh pemerintah tetapi juga oleh masyarakat. Meskipun orang lokal perlu untuk menurut ukuran pada tingkatan individu, mereka sering tidak mengakui pentingnya ukuran yang membawanya atau mereka tidak mengambil tindakan untuk pencegahan atau mengurangi bahaya setiap kejadian ketika mereka pentingnya menggunakan ukuran tersebut. Gap antara „*intention*’ dan „*action*’ merupakan satu isu krusial pada manajemen bencana. Pendidikan bencana adalah salah satu cara untuk memecahkan persoalan tersebut. Sekolah dapat menyediakan pendidikan untuk semua siswa secara sama.

Menurut Dixit (2004), Wisner et al. (2004), dan banyak peneliti dan pekerja di NGO, UN, dan organisasi lainnya mencatat bahwa membangun keamanan (*building safety*) dan pendidikan bencana adalah signifikan khususnya dalam kasus untuk *earthquake disasters*. Membangun keamanan (*building safety*) berguna untuk mengurangi bahaya dalam perspective jangka pendek dan pendidikan dapat memainkan peran signifikan dalam pengembangan budaya pengurangan bencana dari perspective jangka panjang. Pendidikan Bencana dapat dibagi kedalam empat tipe. Seperti menyediakan pendidikan, dimana melalui sekolah termasuk guru dan NGO atau organisasi lainnya. Ditambahkan, mereka mendapatkan pelatihan (*mock drill, evacuation training, rescue training, other types of trainings*) dan belajar dalam kurikulum dan ekstrakurikulum yang merupakan bagian dari pembelajaran, yang berisi pendidikan

pengecehan bahaya. Kebanyakan training memfokuskan pada tanggapan (*response*), dan beberapa pelatihan yang tidak mencukupi untuk mempromosikan ukuran sebelum bencana dan kondisi yang memungkinkan menjadi bahaya.

Pentingnya pendidikan pencegahan bahaya pada tingkat sekolah telah diakui melalui kerjanya Kuriowa (1993), Arya (1993), Andrew (1998), Frew (2002) and Shaw (2004). Shaw and Kobayashi (2001) menekankan bahwa sekolah memainkan peran penting untuk menumbuhkan kesadaran diantara murid, guru dan orang tua. Akan tetapi, Douglas et al. (2001) memperluas peran dipundak para peneliti, perencana dan *emergency managers* untuk memfasilitasi keadaan siap-siap (*preparedness*). Ditambahkan, UNESCO and Kyoto University, Japan telah mengkoleksi studi kasus untuk pengurangan bahaya dari semua bencana dudinia dan dipublikasikan oleh mereka. Studi kasus tersebut termasuk para pendidik, aktivis, dan peneliti dari NGOs, peneliti dari pemerintah dan institusi yang berhubungan dengan bencana. Kebanyakan studi kasus tidak hanya difokuskan pada sekolah dan khususnya para guru untuk dapat mengurangi bahaya (Shaw et al. 2005).

2.3 Kajian Azas/Prinsip

Asas legialitas selalu berkaitan erat dengan gagasan demokrasi dan Negara hukum. Gagasan demokrasi selalu menuntut agar setiap bentuk peraturan perundang-undangan yang lahir harus mendapat persetujuan dari wakil rakyat. Sedangkan dalam Negara hukum menuntut agar semua hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan kenegaraan harus berdasarkan atas peraturan perundang-undangan.

Dalam hal ini salah satu asas terpenting dalam asas legalitas adalah selalu menghendaki agar apa saja tindakan dari badan atau pejabat tata usaha negara harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan. Sebab tanpa berdasarkan peraturan perundang-undangan para pejabat tata usaha Negara ataupun badan tidak mempunyai kewenangan melakukan tindakan yang dapat mengubah keadaan hukum warga masyarakat.

Meskipun asas legalitas menjadi penting, namun dalam pembentukan produk

hukum banyak azas lainnya yang perlu dipatuhi. Berdasarkan Undang-undang No. 10 tahun 2004 asas- asas yang berlaku dalam peraturan perundang-undangan dibagi menjadi 3 bagian yaitu (Achmad Ruslan, 2006:13), yaitu: 1) Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, 2) Asas yang berkaitan dengan materi muatan peraturan perundang-undangan, 3) Asas lain yang sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Asas yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi tujuh (7) asas, yaitu:

1. Asas kejelasan tujuan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
2. Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah;
3. Asas kesesuaian antara jenis dan muatan adalah bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan dengan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan;
4. Asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan keberlakuan atau dapat dilaksanakan-nya peraturan tersebut dalam masyarakat baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis;
5. Asas daya guna dan hasil guna adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan akan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
6. Asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau terminology, bahasa hukumnya jelas dan mudah dimenegrti sehingga tidak menimbulkan berbagai interpretasi dalam pelaksanaannya.
7. Asas keterbukaan adalah bahwa proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka.

Sementara Asas yang dikandung dalam materi muatan peraturan perundang-undangan menyangkut sepuluh (10) asas, yaitu :

1. Asas pengayoman adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat;
2. Asas kemanusiaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan Hak Asasi Manusia (HAM) serta harkat dan martabat setiap warga Negara dan penduduk Indonesia secara proporsional;
3. Asas kebangsaan adalah setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia;
4. Asas kekeluargaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah mencapai mufakat dalam pengambilan keputusan kecuali tidak tercapai maka dilakukan voting yang harus tetap dijaga dalam semangat kekeluargaan;
5. Asas kenusantaraan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari seluruh sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945;
6. Asas bhineka tunggal ika adalah setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
7. Asas keadilan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa terkecuali;
8. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat

- membedakan latar belakang agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.;
9. Asas ketertiban dan kepastian hukum adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum;
 10. Asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan Negara.

Selain asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diuraikan di atas berlaku pula asas-asas antara lain: asas tata urutan/susunan hirarki peraturan. Asas ini berasal dari teorinya Hans Kelsen dan Hans Nawiasky kemudian diadopsi (secara tersirat) ke dalam Pasal 7 ayat (4) yakni Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan ayat (5), yang berbunyi „Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan adalah sesuai hirarki sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan penjelasannya’.

Jika ditinjau dari materi muatan, Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, terlihat materi ditetapkan secara bertingkat dan bersifat delegatif, yaitu:

1. Materi muatan undang-undang berisi hal-hal yang mengatur lebih lanjut ketentuan UUD yang meliputi: hak asasi manusia, hak dan kewajiban warga negara, pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara, serta pembagian kekuasaan negara, wilayah negara dan pembagian daerah, kewarga-negaraan dan kependudukan, keuangan, serta diperintahkan oleh suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang.
2. Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) sama dengan materi muatan undang-undang.
3. Materi muatan Peraturan Pemerintah (PP) berisi materi untuk menjalankan undang-undang “sebagaimana mestinya” adalah materi muatan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah tidak boleh menyimpang dari materi yang diatur dalam undang-undang

yang bersangkutan.

4. Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintah oleh undang-undang atau materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah.
5. Materi muatan Peraturan Daerah adalah keseluruhan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
6. Materi muatan Peraturan Desa/yang setingkat adalah materi dalam rangka penyelenggaraan urusan desa atau setingkat serta penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam aturan ini secara tegas dinyatakan bahwa peraturan perundang-undangan tingkat bawah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Asas tersebut diadopsi dari teori jenjang norma hukum (*stufen theory*).

1. Sejalan dengan hal tersebut, maka azas pembentukan produk hukum daerah tentang kelembagaan BPBD Kota Pariaman lebih merefleksikan teori jenjang norma hukum, dimana produk hukum daerah tentang kelembagaan BPBD Kota Pariaman Perlunya perubahan Struktur Organisasi Perangkat Daerah Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Pariaman yang searah dengan penyederhanaan organisasi.
2. Perlunya integrasi pengurangan resiko bencana dalam perencanaan pembangunan daerah secara efektif dan berkesinambungan.
3. Perlunya alokasi anggaran dan sarana prasarana yang sesuai terhadap kegiatan pengurangan bencana dalam rangka menjamin keamanan dan perlindungan terhadap masyarakat kota pariaman.
4. Perlunya perubahan Struktur Organisasi Perangkat Daerah Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Pariaman yang searah dengan penyederhanaan organisasi.
5. Perlunya integrasi pengurangan resiko bencana dalam perencanaan pembangunan daerah secara efektif dan berkesinambungan.
6. Perlunya alokasi anggaran dan sarana prasarana yang sesuai terhadap kegiatan pengurangan bencana dalam rangka menjamin keamanan dan perlindungan terhadap

masyarakat kota pariaman.

Rancangan Peraturan Daerah BPBD merupakan turunan dari peraturan yang lebih tinggi, yakni : 1) Amandemen UUD 1945; 2) UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, 3) Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana; 4) Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana; 5). Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2008 tentang Peran Serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Non- pemerintah dalam Penanggulangan Bencana; 6). Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, 7). Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 46 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah dan 8). Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 53 tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

2.4 Kajian Praktis Empiris

Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan lain, dan peraturan perundang-undangan yang lain. Ketentuan ini dapat dipandang sebagai kerangka pembatas atau koridor dalam pembentukan Peraturan Daerah. Kerangka pembatas ini penting artinya untuk menunjukkan, bahwa meskipun daerah mempunyai hak atau wewenang mengatur urusan rumah tangganya sendiri yang dituangkan kedalam bentuk keputusan hukum berupa Peraturan Daerah. Namun, kewenangan itu tidak dalam artian sebagai satuan pemerintahan yang merdeka dan berdaulat, tetapi tetap dalam bingkai negara kesatuan dan sistem peraturan perundang-undangan secara nasional.

Esensi dan urgensi Peraturan Daerah dalam pelaksanaan Otonomi Daerah adalah sangat strategis. Peraturan Daerah sebagai produk hukum daerah merupakan sesuatu yang *inherent* dengan sistem Otonomi Daerah. Hal ini sebagai konsekuensi dari sistem Otonomi Daerah itu sendiri yang bersendikan kemandirian yang mengandung arti bahwa Daerah berhak mengatur dan mengurus urusan rumah tangga pemerintahannya sendiri. Kewenangan

mengatur disini mengandung arti bahwa daerah berhak membuat keputusan hukum berupa peraturan perundang-undangan, yang nomenklaturnya disebut Peraturan Daerah. Dengan demikian, kehadiran atau keberadaan Peraturan Daerah menjadi sesuatu yang mutlak dalam mengatur urusan rumah tangga daerah, namun dalam wadah negara kesatuan yang tetap menempatkan hubungan Pusat dan Daerah yang bersifat subordinat dan independen.

Ruang lingkup kewenangan Pemerintah Daerah dalam membuat Peraturan Daerah telah diberikan batasan berdasarkan undang-undang. Namun ditemukan berbagai kekhasan dalam materi muatan Peraturan Daerah yang secara khusus mencerminkan berbagai potensi yang dimiliki oleh suatu daerah otonom. Materi muatan Peraturan Daerah sangat dipengaruhi oleh kultur budaya dan dinamika sosial politik serta pertumbuhan ekonomi. Namun seringkali upaya pelayanan terhadap kebutuhan dan kepentingan masyarakat ternoda oleh kecenderungan untuk menggunakan Peraturan Daerah sebagai mekanisme untuk menambah pendapatan asli daerah yang berujung pada tindakan represif yang justru mengorbankan kepentingan rakyat. Peran aktif masyarakat dalam setiap proses pembuatan Peraturan Daerah diharapkan mampu meminimalisir kesenjangan dan masalah yang dapat terjadi.

Peraturan Daerah memiliki posisi dalam sistem hirarki peraturan perundang-undangan, sehingga keberadaannya tidak luput dalam tatanan sistem prinsip yang berlaku. Keharusan untuk tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi serta keharusan untuk melakukan sinkronisasi dan harmonisasi dengan peraturan perundangan lainnya adalah hal yang perlu senantiasa dihormati dalam bingkai negara hukum.

Sejalan dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, khususnya Pasal 25 dan Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 46 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah, maka telah dibentuk kelembagaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Pariaman.

Pemerintah Kota Pariaman telah mengapresiasi penyusunan pembentukan produk hukum daerah yang dituangkan dalam Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Pariaman,

dengan sistematika sebelas (11) bab dan berisi 25 Pasal, yakni:

BAB	:	KETENTUAN UMUM
BAB II	:	PEMBENTUKAN
BAB III	:	KEDUDUKAN, TUGAS, FUNGSI DAN SUSUNAN ORGANISASI
BAB IV	:	ORGANISASI
BAB V	:	UNIT PELAKSANA TEKNIS
BADAN		
BAB VI	:	kelompok jabatan fungsional
BAB VII	:	PENJABARAN TUGAS DAN FUNGSI
BAB VIII	:	ESELON DAN KEPEGAWAIAN
BAB IX	:	TATA KERJA
BAB X	:	PEMBIAYAAN
BAB XI	:	PENUTUP

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Pariaman Nomor 10 tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Pariaman, maka secara praktis-empiris telah memenuhi kebutuhan hukum atau penyesuaian produk hukum daerah. Namun masih perlu penyempurnaan sebagai akibat perubahan Sistem Kerja Pada Instansi Pemerintah Untuk Penyederhanaan Birokrasi, sesuai dengan Peraturan Menteri PAN dan RB Nomor 7 Tahun 2022. Sistem Kerja adalah serangkaian prosedur dan tata kerja yang membentuk suatu proses aktivitas pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi. Penyesuaian Sistem Kerja adalah perbaikan dan pengembangan mekanisme kerja dan proses bisnis Pegawai Aparatur Sipil Negara dengan memanfaatkan sistem pemerintahan berbasis elektronik. Mekanisme Kerja adalah proses dan cara kerja organisasi yang menggambarkan alur pelaksanaan tugas Pegawai Aparatur Sipil Negara yang dilakukan dalam suatu sistem dengan mengedepankan kompetensi, keahlian dan/atau keterampilan,

2.5 Kajian Implikasi

Berdasarkan sistem norma hukum berjenjang (*stufen theory*) yang dianut Indonesia, suatu produk perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan peraturan

perundang-undangan yang lebih tinggi. Berdasarkan kewenangan pemerintah daerah terkait dengan otonomi daerah, maka semua kewenangan daerah, baik kewenangan yang menjadi urusan wajib dan urusan pilihan dari masing-masing pemerintahan daerah provinsi, kabupaten/kota, dapat menjadi materi muatan peraturan daerah sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum.

Apabila terjadi pertentangan antara suatu Peraturan Daerah di suatu kabupaten atau kota yang bertentangan dengan Peraturan Daerah di kabupaten atau kota lain, maka pada hakikatnya hal tersebut tidak berimplikasi hukum karena masing-masing memiliki kewenangan di lingkungan atau wilayah otonominya sendiri-sendiri. Hal tersebut berbeda bilamana kemudian Peraturan Daerah yang diterbitkan memiliki implikasi yang bersinggungan dengan kepentingan daerah lain, sehingga timbul perselisihan. Dalam konteks ini, peranan pemerintah pusat berfungsi menyelesaikan melalui mekanisme administratif. Upaya hukum bagi penyelesaian konflik antara daerah otonom dan Pemerintah yang berakar pada pembatalan produk hukum daerah otonom sebaiknya tidak dilatari oleh analogi penyelesaian konflik antara konstitusi Negara Bagian dan konstitusi federal lewat Mahkamah Agung. Dalam Negara Kesatuan kita perlu berpegang pada prinsip bahwa daerah otonom adalah ciptaan Pemerintah. Dengan demikian daerah otonom hanya dimungkinkan menempuh upaya hukum melalui upaya administratif.

Peraturan Daerah yang substansinya merupakan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-Undang yang lebih tinggi, dalam ketentuan perundang-undangan tidak begitu jelas. Namun, penjabaran lebih lanjut peraturan atau kebijakan yang lebih tinggi oleh satuan pemerintahan yang lebih rendah dapat dilakukan dalam rangka tugas pembantuan dan dekonsentrasi. Kabupaten dan kota tidak mempunyai hubungan dekonsentrasi dengan satuan pemerintahan yang lebih tinggi, oleh karena itu, Peraturan Daerah sebagai penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi hanya mungkin dalam tugas pembantuan. Provinsi mempunyai hubungan dekonsentrasi dengan satuan pemerintah lebih tinggi (Pusat). Akan tetapi, hubungan ini bukan dengan Pemerintah Daerah Provinsi, melainkan dengan gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Oleh karena itu, tidak mungkin dibentuk Peraturan Daerah untuk melaksanakan

tugas dekonsentrasi.

Meskipun Peraturan Daerah telah ditetapkan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, akan tetapi masih banyak produk hukum daerah yang mengandung beragam kelemahan. Kelemahan utama dalam pelaksanaan Otonomi Daerah adalah adanya pemahaman Pemerintah Daerah bahwa kewenangan seluas-luasnya serupa dengan konsep kewenangan negara bagian pada negara federal sehingga seringkali Pemerintah Daerah bertindak *ultra vires* dalam membuat berbagai Peraturan Daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku secara nasional.

Meskipun secara empiris, peraturan daerah masih banyak yang bertentangan dengan peraturan yang lebih atasnya, namun dalam konteks pembentukan produk hukum daerah tentang pembentukan BPBD Kota Pariaman tidak akan bertentangan dengan ketentuan di atasnya, akan tetapi lebih sebagai pengejawantahan dari peraturan di atasnya. Dengan disempurnakannya kelembagaan BPBD Kota Pariaman, maka akan memiliki beberapa implikasi, antara lain:

1. Mampu mewujudkan proses kerja yang efektif dan efisien dalam hal menciptakan kesadaran, kesiapan dan kemampuan (pemerintah dan masyarakat) dalam upaya penanggulangan bencana dan penanggulangan bencana melalui peningkatan kapasitas ditingkat pusat dan daerah.
2. Mampu memastikan pencapaian tujuan, strategi, dan kinerja organisasi dalam hal penanganan kedaruratan bencana yang efektif melalui peningkatan koordinasi penanganan kedaruratan, peningkatan sarana dan prasarana pendukung, serta peningkatan sistem logistik dan peralatan penanggulangan bencana yang efektif dan efisien.
3. Mampu mengoptimalkan pemanfaatan sumberdaya manusia dalam mewujudkan upaya rehabilitasi dan rekonstruksi melalui peningkatan kapasitas perencanaan rehabilitasi dan rekonstruksi yang handal, peningkatan koordinasi pelaksanaan serta pengarusutamaan pengurangan risiko bencana dalam setiap kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi dalam rangka pembangunan berkelanjutan.

4. Mampu mengoptimalkan pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi, dalam rangka penanganan kebencanaan baik sebelum bencana, saat terjadinya bencana dan sesudah terjadinya bencana.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

3.1 Evaluasi Peraturan Daerah

Salah satu instrumen bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan rumah tangganya sendiri, sehingga otonominya benar-benar nyata dan bertanggung jawab, adalah Peraturan Daerah, sebagai produk legislatif daerah yang memungkinkan pengembangan segala potensi kekhasan daerah mendapat payung yuridis yang jelas. Sebagian kalangan memandang Perda merupakan *Local Wet*, yang mempunyai prototipe yang sebangun dengan Undang-Undang (*Wet*) di tingkat pusat.

Dilihat dari ruang lingkup materi muatan, cara perumusan, pembentukan dan pengundangannya, kedudukannya dalam tata urutan (hirarkis) peraturan perundang-undangan (*algemene verbindende voor schriften*) serta daya berlakunya sebagai norma hukum, sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 yang telah dirubah kedua kalinya dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, memang pandangan yang melihat hal ini sebagai produk hukum yang mandiri tidaklah berlebihan.

Karena bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan kepentingan umum, Peraturan Daerah bisa juga dibatalkan apabila dalam proses pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku. Peraturan Daerah yang dinyatakan batal, maka Peraturan Daerah tersebut tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum suatu tindakan pemerintahan. Apabila suatu Peraturan Daerah dibatalkan, maka gubernur/ bupati/ walikota menghentikan pelaksanaan Peraturan Daerah tersebut paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya peraturan pembatalan.

Dalam hal pembuatan APBD, apabila Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil evaluasi rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur

tentang penjabaran APBD bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, gubernur bersama DPRD melakukan penyempurnaan selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi. Apabila hasil evaluasi tersebut tidak ditindaklanjuti oleh gubernur dan DPRD, dan gubernur tetap menetapkan rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD menjadi peraturan daerah dan Peraturan Gubernur, maka Menteri Dalam Negeri membatalkan Peraturan Daerah dan Peraturan Gubernur dimaksud sekaligus menyatakan berlakunya pagu APBD tahun sebelumnya. Hal yang sama berlaku juga untuk rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang APBD dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD.

Peraturan Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan dengan Peraturan Presiden berdasarkan usulan Menteri. Peraturan Presiden tersebut ditetapkan paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak Peraturan Daerah diterima oleh Pemerintah.

Sementara untuk Peraturan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan dengan Peraturan Menteri. Peraturan Menteri tersebut ditetapkan paling lambat 60 (enam puluh) hari setelah Peraturan Kepala Daerah diterima oleh Menteri .

Pembatalan Peraturan Daerah melalui mekanisme tersebut menggambarkan sistem hukum Indonesia tidak mengenal adanya peraturan perundang-undangan yang bersifat batal demi hukum (*van rechtswege nietig*), dimana yang dikenal adalah sifat dapat dibatalkan(*viernietigbaar*). Dalam hal ini berlaku asas *praesumptio iustae causa* atau juga dikenal dengan *vermoeden van rechtmatigheid*, yang berarti bahwa tindakan pemerintahan harus dianggap sah sampai adanya pembatalan. Tindakan pemerintahan tersebut salah satunya dapat berupa Peraturan Daerah. Peraturan Daerah tersebut dianggap sah sepanjang belum dibatalkan.

Seiring dengan realitas masih banyaknya kasus pembatalan Perda dan dipihak lain

eksistensi Perda sangat dibutuhkan sebagai instrumen pelaksanaan otonomi daerah, maka aspek pengawasan ataupun pengendalian sangat dibutuhkan. Tidak terbantahkan lagi bahwa Perda adalah salah satu Peraturan Perundang-undangan. Seperti layaknya peraturan perundang-undangan yang lain, pembentukan Perda tidak lepas dari pengawasan dan pengendalian. Sebenarnya hal ini berkenaan dengan kontrol terhadap norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, melalui apa yang biasa disebut dengan mekanisme kontrol norma hukum (*legal norm control mechanism*).

Menurut Jimli Asshiddiqie (2006), ada tiga bentuk pengawasan/ pengendalian (norma hukum dalam) peraturan perundang-undangan. *Pertama*, kontrol yuridis, yaitu pengawasan/pengendalian peraturan perundang-undangan melalui uji materil (*judicial review*). Dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia untuk pengujian Undang-Undang dengan Undang-Undang Dasar menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi (Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang No. 24 tahun 2003). Sedangkan untuk pengujian peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang menjadi kewenangan Mahkamah Agung (Pasal 31 Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 jo Undang-Undang No. 5 Tahun 2004). *Kedua*, kontrol administratif, yaitu pengawasan/pengendalian peraturan perundang-undangan oleh eksekutif atau lembaga administrasi yang menjalankan fungsi “*bestuur*” dibidang eksekutif.

Dalam hal ini, misalnya kontrol administratif terhadap Undang-Undang berujung pada pengesahan oleh Presiden. Dalam hal Presiden terdapat hal yang luar biasa yang tidak memungkinkan Undang-Undang tersebut diberlakukan, maka Presiden berwenang mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang “membatalkan” keberlakuan Undang-Undang yang sudah disetujui Dewan Perwakilan Rakyat tersebut (contohnya Undang-Undang No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas Jalan. Ketiga, kontrol politik, yaitu pengawasan/pengendalian peraturan perundang-undangan oleh lembaga politik misalnya parlemen. Dalam hal ini perubahan Undang-Undang melalui jalur hak inisiatif sebagai amandemen dari Undang-Undang yang telah disahkan oleh Presiden.

Berdasarkan hal ini, norma hukum yang terdapat dalam Perda juga tidak luput dari *legal norm control mechanism* tersebut. Kewenangan Mendagri untuk membatalkan Perda

APBD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 185 ayat (5) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, merupakan bentuk kontrol administratif Mendagri yang menjalankan fungsi “*bestuur*”.

Dengan demikian, dari segi ini, validitas kewenangan Mendagri mempunyai dasar yang lebih kuat, apalagi apabila dilihat dari kedudukan Mendagri sebagai pejabat yang lebih tinggi. Kedudukan Mendagri yang lebih tinggi ini, bukan saja terlihat dari produk hukum yang dihasilkannya lebih tinggi, tetapi juga memang kedudukannya yang lebih tinggi dari DPRD dan Gubernur.

3.2 Analisis Peraturan Perundang-Undangan

Sebelum terbentuknya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 jo Undang undang Nomor 12 tahun 2011 yang telah mengalami perubahan kedua kalinya dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, menurut Maria Farida Indrati, pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia dilakukan dengan berbagai landasan, yaitu:

1. *Aglemene Bepalingen van Wetgeving voor Indonesie* (Stb. 1847: 23)
2. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Peraturan Tentang Jenis dan bentuk Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat.
3. Undang-undang Nomor 2 Tahun 1950 tentang Menetapkan Undang-undang Darurat tentang Penerbitan Lembaran Negara Republik Indonesia Serikat dan Berita Negara Republik Indonesia Serikat dan tentang Mengeluarkan, Mengumumkan, dan Mulai Berlakunya Undang-undang Federal dan Peraturan Pemerintah sebagai Undang-undang Federal.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1945 tentang Pengumuman dan Mulai Berlakunya Undang-undang dan Peraturan Pemerintah.
5. Keputusan Presiden Nomor 234 Tahun 1960 tentang Pengembalian Seksi Pengundangan Lembaran Negara dari Departemen Kehakiman ke Sekretariat Negara.
6. Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1970 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang dan Rancangan Peraturan Pemerintah.

7. Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang.
8. Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Bentuk Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Keputusan Presiden.

Tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan di tingkat daerah sebelum Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 jo Undang undang Nomor 12 tahun 2011, diberlakukan beberapa Keputusan Menteri, antara lain:

1. Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 21 Tahun 2001 tentang Teknik Penyusunan dan Materi Muatan Produk-produk Hukum Daerah.
2. Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 22 Tahun 2001 tentang Bentuk Produk-produk Hukum Daerah.
3. Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 23 Tahun 2001 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah.
4. Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 24 Tahun 2001 tentang Lembaran Daerah dan Berita Daerah.

Keempat Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah tersebut diberlakukan sambil menunggu Peraturan Presiden sebagai pelaksanaan dari Pasal 27 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004. Oleh karena Peraturan Presiden yang diperintahkan sampai saat ini masih belum ada, Menteri Dalam Negeri telah menetapkan 3 (tiga) Peraturan Menteri sebagai pengganti Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah pada tahun 2006 dan 1 (satu) Peraturan Menteri di tahun 2011, yaitu:

1. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 tahun 2006 tentang Jenis dan Bentuk Produk Hukum Daerah.
2. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah.
3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 tahun 2006 tentang Lembaran Daerah dan Berita Daerah.

4. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 53 tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Sejalan dengan berlakunya Undang undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Perundang-undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 53 tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, maka diharapkan pembentukan produk hukum di daerah seperti pembentukan BPBD di Kota Kediri lebih dapat memberi jaminan kepastian hukum.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFI, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

4.1 Pendahuluan

Dalam doktrin-doktrin ilmu hukum keberlakuan hukum secara filosofis, sosiologis dan yuridis merupakan syarat mutlak untuk dapat membentuk peraturan yang baik. Hal tersebut seperti dikemukakan oleh Rosjidi Ranggawidjaja (1998:43), bahwa suatu peraturan per- undang-undangan yang baik sekurang-kurangnya harus memiliki tiga landasan, yaitu landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis, bahkan ada yang menambahkannya landasan politis.

Materi muatan Peraturan Daerah yang menyimpang dari landasan yuridis, mengakibatkan Peraturan Daerah tersebut dapat dibatalkan oleh pemerintah karena bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Sedangkan materi muatan Peraturan Daerah yang tidak sesuai dengan aspek filosofis dan aspek sosiologis dapat menimbulkan reaksi dari masyarakat, sehingga menuntut Peraturan Daerah bersangkutan untuk dicabut. Akibat lebih jauh, masyarakat tidak akan mematuhi keberlakuan Peraturan Daerah tersebut.

Dalam kenyataannya, masih banyak ditemukan beragam peraturan perundang-undangan seperti peraturan daerah yang cenderung hanya mencerminkan satu keberlakuan saja, yakni keberlakuan secara yuridis dan mengesampingkan keberlakuan secara sosiologis dan filosofis. Kajian filosofis akan menguraikan mengenai landasan filsafat atau pandangan yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan suatu masalah ke dalam peraturan perundang- undangan. Untuk kajian yuridis, merupakan kajian yang memberikan dasar hukum bagi dibuatnya suatu peraturan perundang-undangan, baik secara yuridis formal maupun yuridis materiil, mengingat dalam bagian ini dikaji mengenai landasan hukum yang berasal dari peraturan perundang-undangan lain untuk memberi kewenangan bagi suatu instansi membuat aturan tertentu dan dasar hukum untuk mengatur permasalahan (objek) yang akan diatur. Kajian sosiologis menjelaskan

peraturan dianggap sebagai suatu peraturan yang efektif apabila tidak melupakan bagaimana kebutuhan masyarakat, keinginan masyarakat, interaksi masyarakat terhadap peraturan tersebut. Sehingga dalam kajian ini realitas masyarakat yang meliputi kebutuhan hukum masyarakat, kondisi masyarakat dan nilai-nilai yang hidup dan berkembang (rasa keadilan masyarakat).

Seiring dengan pentingnya landasan filosofi, sosiologis dan yuridis tersebut, maka dalam kajian Naskah Akademik Pembentukan Produk Hukum Daerah yakni Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Pariaman akan dipaparkan mengenai tiga (3) landasan tersebut.

4.2 Landasan Filosofis

Sejalan dengan kebutuhan pembentukan peraturan daerah yang baru, maka pertimbangan filosofis sejalan dengan substansi materi Amandemen UUD 1945 yang menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia bertanggung jawab **melindungi segenap bangsa Indonesia** dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan tujuan untuk memberikan perlindungan terhadap kehidupan dan penghidupan, yang termaktub didalamnya adalah perlindungan atas terjadinya bencana, guna mewujudkan kesejahteraan umum yang berlandaskan Pancasila. Dinyatakan pula dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, bahwa penanggulangan bencana merupakan urusan bersama pemerintah, masyarakat, dunia usaha, organisasi nonpemerintah, internasional, maupun pemangku kepentingan (stakeholders) lainnya. Sejalan dengan hal tersebut, sangatlah jelas bahwa landasan filosofis penanggulangan bencana merefleksikan upaya untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dengan tujuan memberikan perlindungan terhadap kehidupan dan penghidupan

Disamping itu, pembentukan kelembagaan daerah yakni Badan Penanggulangan Bencana Daerah di Kota Pariaman memiliki relasi dengan Amandemen UUD 1945, yang berupaya mengembangkan nilai desentralisasi. Eksistensi Daerah otonom diwujudkan untuk menyangga tatanan Negara Kesatuan. Dasar kesatuan amat penting dalam mendudukannya dengan dasar otonomi seluas-luasnya, maka otonomi seluas-luasnya tentu tidak boleh bertentangan dengan dasar kesatuan, dan dasar kesatuan

sebaliknya tidak boleh melenyapkan wujud dari otonomi seluas-luasnya. Negara Kesatuan tidak dapat meniadakan Otonomi Daerah meskipun kewenangan Otonomi Daerah sangat luas, untuk meniadakan wadah Negara Kesatuan.

Melihat kenyataan tersebut, maka tidaklah salah jika kemudian penyempurnaan lembaga BPBP Kota Pariaman secara filosofis diharapkan mampu melindungi warga masyarakat Kota Pariaman dari beragam ancaman bencana, baik alami maupun non alami.

4.3 Landasan Sosiologis

4.3.1 Aspek Geografi dan Demografi

Aspek geografi dan demografi bertujuan untuk memberikan gambaran dan hasil analisis dari aspek geografi mengenai karakteristik lokasi dan wilayah, potensi pengembangan wilayah, dan kerentanan wilayah terhadap bencana. Sedangkan aspek demografi, menggambarkan kondisi penduduk secara keseluruhan atau kelompok dalam waktu tertentu pada kota Pariaman.

Kota Pariaman yang resmi terbentuk dengan berlakunya Undang-Undang No. 12 Tahun 2002, dimana terletak dalam posisi geografis antara 00° 33' 00" – 00° 40' 43" Lintang Selatan dan 100° 04' 46" – 100° 10' 55" Bujur Timur. Kota Pariaman merupakan salah satu kota di Provinsi Sumatera Barat yang memiliki wilayah pesisir dan laut. Kota Pariaman ini mempunyai luas wilayah darat keseluruhan 73,36 Km² dengan 4 buah pulau-pulau kecil: Pulau Ujung, Pulau Tengah, Pulau Angso dan Pulau Kasiak dengan panjang garis pantai 12 km. Kota Pariaman ini terdiri dari 4 (empat) kecamatan yaitu Kecamatan Pariaman Utara, Pariaman Tengah, Pariaman Timur dan Pariaman Selatan dengan 71 kelurahan/desa. Kota Pariaman secara administrasi berbatasan langsung dengan daerah sebagai berikut:

- 1) Sebelah Utara : Kecamatan V Koto Kp. Dalam dan V Koto Timur (Kab. Padang Pariaman)
- 2) Sebelah Selatan : Kecamatan Nan Sabaris (Kab. Padang Pariaman)
- 3) Sebelah timur : Kecamatan VII Koto Sungai Sarik (Kab. Padang Pariaman)
- 4) Sebelah Barat : Samudra Indonesia

Kota Pariaman merupakan wilayah pemekaran dari Kabupaten Padang Pariaman, yang terbentuk dengan berlakunya Undang-undang No. 12 Tahun 2002. Secara geografis, Kota Pariaman terletak dipantai barat pulau Sumatera dan berhadapan langsung dengan Samudera Indonesia. Pada sisi utara, selatan dan timur berbatasan langsung dengan Kabupaten Padang Pariaman dan di sebelah barat dengan Samudera Indonesia.

Secara astronomis, Kota Pariaman terletak antara 00° 33' 00" – 00° 40' 43" Lintang Selatan dan 100° 04' 46" – 100° 10' 55" Bujur Timur. Tercatat memiliki luas wilayah 73,36 km², dengan panjang garis pantai 12,00 km. Luas daratan kota ini setara dengan 0,17% dari luas daratan wilayah Provinsi Sumatera Barat, dengan 6 buah pulau-pulau kecil; Pulau Bando, Pulau Gosong, Pulau Ujung, Pulau Tengah, Pulau Angso Duo dan Pulau Kasiak. Panjang pantai lebih kurang 12,7 km.

4.3.2 Potensi Pengembangan Wilayah

Peraturan Pemerintah RI No. 13 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional. Revisi RTRWN menyebutkan bahwa Kawasan PALAPA sebagai pusat kegiatan Nasional (PKN) menggantikan Kota Padang Dengan pendekatan kewilayahan ini Kota Padang berfungsi sebagai kota inti dan Kota Pariaman serta Lubuk Alung sebagai kota satelit. Kawasan PALAPA dan penjabarannya lebih lanjut dalam RTRW Provinsi Sumatera Barat menjadi kawasan metropolitan Painan-Solok-Padang-Lubuk Alung-Pariaman (PASOPALAPA) sebagai kawasan strategis Provinsi Sumatera Barat.

Dengan perubahan penetapan PKN ini maka konsekuensi pembangunan yaitu penyediaan sarana dan prasarana akan cenderung berskala regional (lintas daerah) perlu diprogramkan di wilayah PASOPALAPA dan arus pergerakan commuter antara Kota Padang dengan Kota Pariaman dengan kereta api maupun moda angkutan mobil penumpang akan semakin tinggi. Oleh karena itu Kota Pariaman perlu menyiapkan kawasan perdagangan dan wisata secara terpadu karena akan menjadi satu kesatuan wilayahpengembangan pesisir pantai yang terbentang dari Kota Pariaman – Kota Padang dan Kawasan Mandeh menjadi kawasan strategis wisata provinsi dan nasional.

Letak geografis Kota Pariaman di daerah perlintasan antara beberapa kota di Sumatera Barat khususnya dan regional umumnya, merupakan faktor strategis bagi kota ini. Jalan raya Padang-Lubuk Basung-Pasaman Barat merupakan jalan negara yang penting bagi pemerintah, karena itu kondisinya selalu terjaga dengan baik. Kondisi ini menguntungkan bagi Kota Pariaman.

Kota Pariaman juga memiliki kawasan pesisir yang terbentang dengan potensi perikanan dan pariwisata yang bernilai tinggi. Dengan berkembangnya kegiatan perdagangan dan pariwisata, maka posisi Kota Pariaman sebagai pusat perdagangan hasil pertanian dan pariwisata pantai, akan menjadi semakin penting.

4.3.3 Wilayah Rawan Bencana

1) Kerawanan Gempa

Daerah Sumatera Barat dan sekitarnya termasuk Daerah Rawan Gempa bumi Indonesia. Berdasarkan asal usul kejadiannya gempa bumi dapat dibagi menjadi dua bagian yakni gempa bumi yang berasal dari aktifitas tunjaman Lempeng Samudera Hindia-Australia yang berinteraksi dengan Lempeng Benua Asia di sebelah barat Sumatera dan gempa bumi yang berasal dari aktifitas gerak sesar aktif mendatar Sumatera. Jejak rekam gempa bumi merusak yang pernah terjadi akibat interaksi kedua lempeng tersebut di atas diantaranya adalah Gempa bumi Sumatera Barat (1822), Gempa bumi Siri Sori diikuti dengan tsunami (1904), Gempa Bumi Padang (1835, 1981 dan 1991). Gempa bumi tunjaman tersebut terjadi di dasar laut Samudera Hindia dengan kekuatan $> 6,5$ SR dapat memicu terjadinya gelombang tsunami yang mengancam pantai barat Sumatera. Adapun gempa bumi sesar aktif Sumatera pernah terjadi 1926, 1943, 1977, 2004 dan 2007. Gempa bumi Padang-Pariaman yang terjadi pada tanggal 30 September 2009 berkekuatan 7,9 R dengan kedalaman 71 Km (BMG) merupakan gempa bumi aktifitas tunjaman pada bidang sentuh Lempeng Samudera Hindia-Australia dan Lempeng Benua Eropa-Asia (Eurasia) dan disebut sebagai gempa bumi Interface Plate Boundary Earthquake. Gempa bumi ini tidak menimbulkan tsunami disebabkan gempa bumi tersebut tidak mempunyai energi yang cukup untuk mematahkan permukaan dasar laut Samudera

Hindia di sebelah barat Sumatera yang merupakan bagian dari Lempeng Benua Asia.

Pergerakan blok Mentawai di sebelah barat wilayah Kota Pariaman yang diperkirakan masih belum stabil dan mungkin masih menyisakan energi yang belum terlepas memerlukan perhatian tersendiri sebagai pemicu terjadinya gempa di wilayah Kota Pariaman. Instabilitas blok ini telah dikaji oleh para peneliti dari LIPI dan BPPT dan diperkirakan masih aktif di masa mendatang.

Gempa bumi 30 September 2009 adalah gempa bumi tektonik yang terjadi akibat patahnya lempeng tektonik Hindia-Australia dengan mekanisme mendatar mengiri naik berarah barat daya-timur laut (Strike=70° Dip= 50° Slip= 132°) pada zona antara lempeng tektonik (Interface Plate Boundary Fault), Berdasarkan skala kerusakan bangunan Modified Mercally Intesity (MMI), intensitas maksimum Kota Padang mencapai VIII, sedangkan wilayah pesisir Kabupaten Padang Pariaman intensitas maksimum mencapai VII dan kearah perbukitan Barisan turun hingga intensitas V – VI. Berdasarkan perhitungan percepatan gempa untuk perioda ulang 100 tahun, Kota Padang, Kota Pariaman dan Kabupaten Padang Pariaman berkisar antara 0,25 g - 0,5 g. Kerusakan bangunan umumnya disebabkan oleh struktur bangunannya belum dirancang sesuai tingkat kerawanan gempa di Sumatera Barat, disamping itu akibat timbulnya bahaya likuifaksi telah menyebabkan nilai daya dukung tanah menurun sehingga terjadi keruntuhan pondasi. Berdasarkan tingkat kerusakan ini maka Kota Padang, Kota Pariaman dan Kabupaten Padang Pariaman dapat dikategorikan pada intensitas V sampai VIII skala MMI.

2) Gerakan Tanah

Zona Kerentanan Gerakan Tanah ditentukan berdasarkan faktor penyebab kejadian, yakni: geologi, morfologi, curah hujan, tata guna lahan dan kegempaan. Geologi meliputi kondisi sifat fisik dan keteknikan batuan, tanah pelapukan, dan kedudukan batuan serta struktur geologi; morfologi meliputi kemiringan lereng medan; curah hujan meliputi intensitas dan lama hujan; tata lahan meliputi pengolahan lahan dan vegetasi penutup; dan kegempaan meliputi intensitas gempa.

Berdasarkan faktor tersebut, daerah penyelidikan dibagi menjadi 4 (empat) zona, yaitu :

a) Zona Kerentanan Gerakan Tanah Sangat Rendah

Daerah yang mempunyai tingkat kerentanan sangat rendah untuk terjadi gerakan tanah. Pada zona ini sangat jarang atau tidak pernah terjadi gerakan tanah, baik gerakan tanah lama maupun gerakan tanah baru, kecuali pada daerah tebing sungai sepanjang alurnya. Merupakan daerah datar, kemiringan lereng 0 - 5 % dan lereng tidak dibentuk oleh endapan gerakan tanah, bahan timbunan atau lempung yang bersifat mengembang. Vegetasi penutup berupa pemukiman, sawah, tegalan, kebun campuran dan perkebunan.

b) Zona Kerentanan Gerakan Tanah Rendah

Daerah yang mempunyai tingkat kerentanan rendah untuk terjadi gerakan tanah. Pada zona ini jarang terjadi gerakan tanah jika tidak mengalami gangguan pada lereng, dan jika terdapat gerakan tanah lama, lereng mantap kembali. Gerakan tanah berdimensi kecil mungkin dapat terjadi, terutama pada tebing lembah (alur) sungai. Kemiringan lereng mulai dari landai (5 – 15%) sampai sangat terjal (50 – 70%), tergantung pada kondisi sifat fisik dan keteknikan batuan dan tanah pembentuk lereng. Pada lereng terjal umumnya dibentuk oleh tanah pelapukan yang cukup tipis dan vegetasi penutup baik, umumnya berupa pemukiman, sawah, tegalan, kebun campuran, perkebunan dan hutan.

c) Zona Kerentanan Gerakan Tanah Menengah

Daerah yang mempunyai tingkat kerentanan menengah untuk terjadi gerakan tanah. Pada zona ini dapat terjadi gerakan tanah, terutama pada daerah yang berbatasan dengan lembah sungai, gawir tebing jalan, atau jika lereng mengalami gangguan. Gerakan tanah lama dapat aktif kembali terutama akibat curah hujan yang tinggi. Kisaran kemiringan lereng mulai dari agak terjal (15 - 30%) sampai curam (>70%), tergantung pada kondisi sifat fisik dan keteknikan batuan dan tanah sebagai material pembentuk lereng. Pada lereng terjal umumnya dibentuk

olah tanah pelapukan yang cukup tipis dan vegetasi penutup berupa pemukiman, sawah, tegalan, kebun campuran, perkebunan dan hutan.

d) Zona Kerentanan Gerakan Tanah Tinggi

Daerah yang mempunyai tingkat kerentanan tinggi untuk terkena gerakan tanah. Pada zona ini sering terjadi gerakan tanah, sedangkan gerakan tanah lama dan gerakan tanah baru masih aktif bergerak akibat curah hujan tinggi dan erosi kuat. Kisaran kemiringan lereng mulai dari agak terjal (15-30 %) sampai curam (>70 %), tergantung pada kondisi sifat fisik dan keteknikan batuan dan tanah. Pada lereng terjal umumnya dibentuk oleh tanah pelapukan yang cukup tipis dan vegetasi penutup baik, umumnya berupa pemukiman, sawah, tegalan, kebun campuran, perkebunan dan hutan. Kejadian gempa pada hari Kamis 30 September 2009 sekitar pukul 17.16 WIB berkekuatan 7,9 SR yang berpusat di pantai barat Sumatera Barat telah memicu terjadinya bencana gerakan tanah. Gerakan tanah umumnya terjadi pada daerah yang tersusun oleh batuan yang kurang kompak dan tanah pelapukan yang kurang padat, yaitu antara lain pada daerah yang tersusun oleh satuan Tuf Batu Apung Hornblenda Hipersten (Qhpt) dan Tuf Batu Apung dan Andesit atau Basal (Qpt). Selain itu, gerakan tanah juga terjadi pada tebing jalan dan lokasi-lokasi pemotongan lereng yang berkemiringan lereng curam. Gerakan tanah yang memiliki dimensi cukup besar yang mengakibatkan banyak korban meninggal, antara lain terdapat di: Desa Tandikat, Jorong Pulau Air, Jorong Lubuk Laweh, Jorong Gunungtigo dan Paraman Cumanak. Gerakan tanah juga terjadi pada pada tebing jalur jalan Sicincin - Pariaman (Jorong Air Marange, Desa Sicicin) dan jalur jalan mulai dari Kudu - Cumanak. Umumnya lokasi bencana merupakan daerah labil dan berkemiringan lereng terjal dengan potensi gerakan tanah tinggi, artinya daerah ini mudah terjadi gerakan tanah, sedangkan gerakan tanah lama dan gerakan tanah baru masih aktif bergerak, baik akibat curah hujan tinggi dan erosi kuat maupun gempa bumi. Menurut informasi penduduk pada saat terjadi gerakan tanah, sebelumnya telah turun hujan dengan intensitas kecil. Jenis gerakan tanah umumnya berupa longsor bahan rombakan (debris slide).

3) Banjir

Erosi sungai dan air permukaan dapat terjadi karena pengikisan tebing sungai oleh arus air sungai atau air permukaan, sedangkan aliran banjir bandang terjadi setelah atau selama hujan akibat akumulasi dan pembendungan alur oleh endapan lahar atau material gerakan tanah pada alur sungai di bagian hulu dan dipicu oleh erosi yang kuat dan curah hujan yang tinggi. Erosi ini dapat terjadi pada longsoran serta terbukanya tanaman penutup terutama pada tanah/batuan pasir yang bersifat lepas. Berdasarkan kerawanan terhadap kebencanaan, maka dapat diperoleh wilayah rawan bencana di Kota Pariaman. Diketahui luas wilayah yang rawan bencana tinggi sebesar 31,84 km² (43,4% dari luas wilayah).

4) Tsunami

Tsunami adalah rangkaian gelombang yang mampu menjalar dengan kecepatan hingga lebih dari 900 km per jam, terutama disebabkan oleh gempa bumi yang terjadi di dasar laut. Kawasan rawan tsunami menggambarkan tingkat kemudahan suatu wilayah untuk terlanda tsunami. Tingkat kemudahan ini didasarkan pada besarnya intensitas gempa dengan energi yang cukup untuk dapat mematahkan permukaan dasar laut, serta bentuk morfologi pantai. Daerah penyelidikan terdiri dari 3 (tiga) kawasan rawan tsunami yakni; kawasan rawan tsunami tinggi, kawasan rawan tsunami menengah dan kawasan rawan tsunami rendah.

Kawasan rawan bencana tsunami tinggi memiliki resiko kerusakan dan kehancuran aset paling besar apabila terlanda tsunami. Kawasan ini adalah pantai landai berpasir dengan morfologi landai. sebagian berawa bakau dan nipah. Bentuk garis pantai sebagian besar lurus dan sebagian kecil berteluk. Kawasan rawan tsunami tinggi meliputi sepanjang pesisir pantai dengan nilai elevasi kurang dari 5 meter di atas permukaan laut. Kawasan rawan bencana tsunami menengah memiliki potensi tsunami dengan kerusakan asset relatif lebih kecil dibandingkan dengan kawasan rawan tinggi.

Kawasan rawan bencana tsunami menengah meliputi garis ketinggian elevasi di atas 5 hingga 7 meter di atas permukaan laut, dengan ketinggian genangan air maksimum mencapai 2 meter di atas permukaan tanah.

Kawasan rawan bencana tsunami rendah memiliki potensi landaan dan kerusakan paling kecil dibandingkan dengan kawasan lainnya. Kawasan rawan bencana tsunami rendah meliputi daerah dengan garis ketinggian elevasi hingga 9 meter di atas permukaan laut, dengan ketinggian genangan air maksimum mencapai 1 meter di atas permukaan tanah. Kawasan ini meliputi wilayah pesisir dengan morfologi curam dan berbukit.

5) Likuifaksi

Likuifaksi terjadi apabila lapisan tanah yang berupa pasir berbutir halus ($0,075 > 0,50$ mm), relative seragam, bersifat lepas dan dalam keadaan jenuh air (muka air tanahnya dangkal) mendapat guncangan hebat akibat gempa bumi dengan percepatan gempa tertentu, maka tegangan airpori akan meningkat dan mengakibatkan lapisan tanah pasir tersebut akan cenderung membubur dan menyebabkan nilai daya dukung tanah menjadi berkurang atau bahkan menjadi nol (Kawamura, M., 1989). Berdasarkan data geologi teknik dan analisis citra satelit di Kota Padang, Kota Pariaman dan Kabupaten Padang Pariaman, lapisan pasir halus yang berpotensi terjadi likuifaksi adalah pada Satuan Pasir yang terbentuk dari endapan pantai, pematang pantai, tematang sungai dan gosong-gosong sungai. Analisis zona potensi likuifaksi ini terbatas hingga kedalaman 6,00 m, karena keterbatasan peralatan. Sehingga hasil analisis yang menggunakan Metoda "Simplified Procedure" (Seed dan Izzard Idris, 1971), lapisan pasir halus (Satuan Pasir) yang berpotensi terjadi likuifaksi berkisar pada kedalaman $>1,00 - 6,00$ m.

6) Gelombang Ekstrim dan Abrasi

Umumnya Pantai Pariaman berpotensi mendapatkan bencana gelombang ekstrim dan abrasi sebagaimana yang terlihat pada profil kawasan pesisir pada sabuk

yang berwarna merah, namun abrasi ini dapat dikurangi dengan penanaman mangrove. Untuk lebih jelasnya potensi bencana gelombang ekstrim dan abrasi.

4.3.4 Visi, Misi dan Arah Kebijakan

Sehubungan dengan program daerah sebagai pedoman bagi OPD dalam merencanakan program yang sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya, maka disusunlah kebijakan pembangunan daerah. Pemerintah Kota Pariaman telah menyusun kebijakan pembangunan Kota Pariaman yang tertuang dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Pariaman tahun 2018 – 2023, dimana didalamnya telah ditetapkan komponen perencanaan pembangunan selama 5 tahun yang meliputi visi, misi, strategi, arah dan strategi kebijakan daerah serta prioritas daerah sebagai berikut :

Visi adalah pandangan jauh ke depan, kemana dan bagaimana Pemerintah Kota Pariaman harus dibawa dan dapat berkarya secara konsisten serta dapat eksis, antisipatif, inovatif, serta produktif. Visi adalah gambaran yang menantang tentang masa depan Pemerintah Kota Pariaman, yang berisikan cita dan citra yang ingin diwujudkan, dibangun melalui proses refleksi dan proyeksi yang digali dari nilai-nilai luhur yang dianut oleh seluruh stake-holder.

Seperti yang telah tertuang di dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Pariaman Tahun 2018 – 2023 adalah: “Pariaman Kota Wisata, Perdagangan, jasa yang religious dan berbudaya”.

Misi didefinisikan sebagai rumusan umum mengenai upaya-upaya yang akan dilaksanakan untuk mewujudkan misi, dan berfungsi sebagai pemersatu gerak, langkah dan tindakan nyata bagi segenap komponen penyelenggara pemerintahan tanpa mengabaikan mandat yang diberikannya. Adapun Misi Pemerintah Kota Pariaman adalah sebagai berikut :

1. Mewujudkan wisata Kota Pesisir yang maju, relius, tertib dan berbudaya terbaik di Sumatera
2. Mewujudkan kehidupan masyarakat yang berkualitas dan berbudaya
3. Mewujudkan pemerintahan yang prima untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik

berbasis smart city

4. Mewujudkan kota Pesisir Modern, dinamis dan berwawasan lingkungan hidup serta mitigasi bencana.
5. Memperkuat ekonomi kerakyatan dan ekonomi kreatif yang berbasis lokal.

Kebijakan Umum adalah arah/tindakan yang ditetapkan oleh instansi Pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Pada dasarnya kebijakan adalah ketentuan – ketentuan yang digunakan sebagai pedoman, pegangan/petunjuk dalam pengembangan program kegiatan guna tercapainya kelancaran dan keterpaduan dalam mencapai tujuan. Adapun kebijakan umum yang akan dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Pariaman dalam lima tahun adalah sebagai berikut :

a. Arah Kebijakan Pembangunan Tahun 2020

Pelaksanaan arah kebijakan pembangunan tahun 2020 merupakan pelaksanaan dari prioritas pembangunan yang sudah dirumuskan dalam RPJMD Tahun 2018-2023 yaitu Penyiapan Insfratraktur untuk Mendukung Pariaman Kota Wisata, Perdagangan, Jasa Yang Religius Dan Berbudaya.

b. Arah Kebijakan Pembangunan Tahun 2021

Pelaksanaan arah kebijakan pembangunan tahun 2021 merupakan lanjutan dari pelaksanaan tahun sebelumnya dan lebih difokuskan Percepatan Pengembangan Insfrastruktur untuk memecahkan Masalah Besar Perkotaan dan Daya Saing SDM.

c. Arah Kebijakan Pembangunan Tahun 2022

Pelaksanaan program pembangunan tahun-tahun sebelumnya, terutama bidang infrastruktur diharapkan sudah menampakkan hasil. Oleh karena itu arah kebijakan pembangunan tahun 2022 difokuskan Penguatan Sektor Ekonomi Yang Didukung Oleh Peningkatan Sektor Wisata, Potensi Unggulan Lokal, Perdagangan Dan Jasa Yang Religius Berbudaya.

Pelaksanaan arah kebijakan pembangunan tahun 2022 disamping tetap melanjutkan program/kegiatan prioritas pembangunan sebelumnya merupakan tahap

pemantapan untuk memastikan tercapainya sasaran pembangunan jangka menengah daerah sesuai target yang telah ditetapkan. Arah kebijakan pembangunan tahun ini difokuskan pada prioritas. pengembangan yang perlu ditingkatkan kinerjanya, berdasarkan hasil evaluasi terhadap capaian program pembangunan pada tahun-tahun sebelumnya.

d. Arah Kebijakan Pembangunan Tahun 2023

Pelaksanaan arah kebijakan pembangunan tahun 2023 untuk menyelesaikan target program yang belum dicapai. Kebijakan pada tahun ini difokuskan pada upaya “Perwujudan Pariaman Kota Wisata, Perdagangan, Jasa, Yang Religius Dan Berbudaya”. Pada tahun ini merupakan masa transisi kepemimpinan daerah karena kepala daerah sekarang akan berakhir masa jabatannya pada bulan Oktober tahun 2023. Dengan demikian arah pelaksanaan pembangunan yang sudah dipersiapkan dalam periode terakhir RPJMD 2018-2023 akan dilaksanakan oleh kepala daerah berikutnya.

Dalam rangka untuk mencapai visi dan misi tersebut, maka telah disusun Program prioritas pembangunan Kota Pariaman Tahun 2018-2023 dalam upaya untuk memenuhi kebutuhan utama dan mendesak guna mengatasi masalah yang timbul dalam lingkup masyarakat Kota Pariaman. Program prioritas ini diharapkan dapat dilaksanakan secara sinergis, arif dan bijak dengan melibatkan segenap unsur masyarakat, aparat pemerintah dan unsur swasta dengan menyesuaikan kemampuan sumber daya Kota Pariaman.

Pemerintah Kota Pariaman telah menetapkan misi Pariwisata yang dijabarkan dalam prioritas pembangunan Kota Kediri tahun 2012, yang diarahkan untuk dapat memenuhi kebutuhan pelayanan pendidikan, kesehatan serta kebutuhan mendesak lainnya sesuai dengan kemampuan keuangan daerah yang dirinci dalam sasaran dan program sebagai berikut :

1. Mewujudkan Wisata Kota Pesisir Yang Maju, Religius, Tertib dan Berbudaya Terbaik di Sumatra

Pembangunan diprioritaskan pada pembangunan destinasi wisata dan peningkatan pengelolaan wisata yang maju, religius, tertib dan berbudaya dengan cara

meningkatkan daya saing pariwisata adalah bagaimana cara menarik minat para wisatawan untuk datang berkunjung yang tentunya akan mendatangkan devisa dan menciptakan nilai tambah *multipliers effect* terhadap akselerasi pembangunan daerah. Kota Pariaman yang kaya akan nilai sejarah, seni dan budaya dapat dikembangkan untuk tujuan pelestarian sejarah, seni dan budaya islam. Semua daya pesona tersebut memberi nilai tambah diiringi dengan usaha minat wisatawan untuk menikmati berbagai objek wisata serta hasil industri kreatif yang ada. Selain itu perlu jaminan wisata yang mempertahankan nilai-nilai agama dan budaya yang tertib.

2. Mewujudkan Kehidupan Masyarakat Yang Berkualitas dan Berbudaya

Pembangunan diprioritaskan pada peningkatan kualitas sumberdaya manusia yang memiliki tingkat pendidikan dan derajat kesehatan yang tinggi serta menjunjung tinggi budaya asli Kota Pariaman. Misi membangun sumberdaya manusia yang memiliki kompetensi, berbudaya, dan berkualitas melalui penguasaan IPTEK serta memiliki etos kerja yang tinggi ditandai dengan meningkatnya status kesehatan dan taraf pendidikan masyarakat dengan ukuran penilaian dilihat dari Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Pengembangan dan Peningkatan mutu SDM dapat dilihat dari tiga dimensi, yaitu kualitas pendidikan yang bermutu tinggi disemua strata, perkembangan IPTEK yang bermanfaat bagi kehidupan manusia dan derajat kesehatan yang tinggi dan merata keseluruh pelosok daerah dan lapisan masyarakat. Termasuk dalam kualitas sumberdaya manusia ini adalah adanya disiplin dan etos kerja yang tinggi serta terdapatnya kesetaraan gender sehingga produktivitas tinggi tersebut mampu memanfaatkan peluang, dapat menghadapi tantangan dan siap mengantisipasi kompetisi global.

3. Mewujudkan Pemerintahan Yang Prima Untuk Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik Berbasis Smart City.

Misi ini diarahkan untuk membangun tata pemerintahan yang baik, bersih dan profesional untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik dan mendorong partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Penyelenggaraan pemerintahan diprioritaskan pada pelaksanaan otonomi daerah secara nyata, efektif, efisien dan akuntabel dengan

menerapkan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (good governance) sehingga mampu memberikan pelayanan yang prima kepada masyarakat dengan berbasiskan Smart City.

4. Mewujudkan Kota Pesisir Modern, Dinamis dan Berwawasan Lingkungan Hidup serta Mitigasi Bencana;

Misi ini diarahkan untuk mewujudkan Kota Pesisir Yang Modern yang ditunjukkan dengan peningkatan kualitas insfrastruktur, pengembangan water front city, peningkatan pendapatan masyarakat yang lebih tinggi dan merata dengan mengembangkan kegiatan ekonomi masyarakat pesisir yang lebih produktif berbasis kerakyatan, mendorong sektor unggulan daerah dan memanfaatkan sumberdaya lokal untuk menghasilkan produk yang berdaya saing. Dengan tetap memperhatikan pembangunan yang dinamis, berwawasan lingkungan hidup serta mitigasi bencana.

5. Memperkuat Ekonomi Kerakyatan dan Ekonomi Kreatif Yang Berbasis Lokal.

Misi ini diarahkan pada peningkatan kemampuan perekonomian daerah dengan struktur perekonomian yang kokoh berlandaskan keunggulan kompetitif yang berbasis pada potensi ekonomi lokal, berorientasi pada ekonomi kerakyatan dan sektor ekonomi basis yang mempunyai daya saing baik di tingkat lokal, nasional maupun internasional serta meningkatkan investasi pada sektor industri kecil dan menengah untuk menyerap tenaga kerja yang didukung oleh keberadaan kawasan industri dan perdagangan serta dibangunnya sentra-sentra industry kecil dan rumah tangga.

Untuk mewujudkan visi dan merealisasikan misi maka perlu dirumuskan rencana strategis yang dijabarkan dalam program-program pembangunan dan rencana kegiatan dengan mengenali aspek-aspek kekuatan, kelemahan, peluang dan tantangan yang dihadapi.

Dalam rangka mencapai visi dan misi yang telah ditetapkan, tujuan dan sasaran dirumuskan dalam bentuk kegiatan operasional yang lebih nyata dengan didasarkan pada faktor- faktor keberhasilan yang telah diidentifikasi sebelumnya dengan memperhitungkan kendala positif atau negative dan sumber dana yang ada

sehingga tujuan yang ditetapkan menjadi lebih rasional.

4.4 Landasan Yuridis.

Secara yuridis Negara Republik Indonesia telah berusaha memberikan dasar pengaturan terhadap pembentukan produk-produk perundangan dan produk hukum daerah. Terkait dengan upaya pembentukan kelembagaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Pariaman, ada beragam pula pengaturan pembentukan produk-produk perundangan yang dapat digunakan sebagai acuan, antara lain:

1) Amandemen UU Dasar 45,

Pasal 18 ayat 2, menyatakan:

Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pasal 18 ayat, menyatakan:

Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Pasal 28D, ayat 3 menyatakan:

Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.

2) Undang Undang No. 7 Tahun tentang Penanggulangan Bencana

Pasal 8, menyatakan:

Tanggung jawab pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi: a). penjaminan pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana sesuai dengan standar pelayanan minimum; b). perlindungan masyarakat dari dampak bencana; c). pengurangan risiko bencana dan pengurangan risiko bencana dengan program pembangunan; dan, d).

pengalokasi-an dana penanggulangan bencana dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang memadai.

Pasal 9, menyatakan:

Wewenang pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan rencana meliputi: a). penetapan kebijakan penanggulangan bencana pada wilayahnya selaras dengan kebijakan pembangunan daerah; b. pembuatan perencanaan pembangunan yang memasukkan unsur-unsur kebijakan penanggulangan bencana; c. pelaksanaan kebijakan kerja sama dalam penanggulangan bencana dengan provinsi dan/atau kabupaten/kota lain; d. pengaturan penggunaan teknologi yang berpotensi sebagai sumber ancaman atau bahaya bencana pada wilayahnya; e. perumusan kebijakan pencegahan pengu-asaan dan pengurusan sumber daya alam yang melebihi kemampuan alam pada wilayahnya; dan f. pengendalian pengumpulan dan penyaluran uang atau barang yang berskala provinsi, kabupaten/ kota.

Pasal 18, menyatakan:

- 1) Pemerintah daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 membentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah.
- 2) Badan Penanggulangan Bencana Daerah sebagaimana di- maksud pada ayat (1) terdiri atas: b. badan pada tingkat kabupaten/kota dipimpin oleh seorang pejabat setingkat di bawah bupati/walikota atau setingkat eselon IIa.

Pasal 19, menyatakan:

- 1) Badan Penanggulangan Bencana Daerah terdiri atas unsur: a. pengarah penanggulangan bencana; dan b. pelaksana penanggulangan bencana.

Pasal 20, menyatakan:

Badan Penanggulangan Bencana Daerah mempunyai fungsi: a. perumusan dan penetapan kebijakan penanggulangan bencana & penanganan pengungsi dengan

bertindak cepat dan tepat, efektif dan efisien; serta, b.pengoordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, dan menyeluruh.

Pasal 21, menyatakan:

Badan Penanggulangan Bencana Daerah mempunyai tugas: a. menetapkan pedoman dan pengarah sesuai dengan kebijakan pemerintah daerah dan Badan Nasional Penanggulangan Bencana terhadap usaha penanggulangan bencana yang mencakup pencegahan bencana, penanganan darurat, rehabilitasi, serta rekon-struksi secara adil dan setara; b. menetapkan standardisasi serta kebutuhan penyelenggaraan penanggulangan bencana berdasarkan Peraturan Perundang-undangan; c. menyusun, menetapkan, dan menginformasikan peta rawan bencana; d.menyusun dan menetapkan prosedur tetap penanganan bencana; e. melaksanakan penyelenggaraan penanggulangan bencana pada wilayahnya; f. melaporkan penyelenggaraan penanggulangan bencana kepada kepala daerah setiap sebulan sekali dalam kondisi normal dan setiap saat dalam kondisi darurat bencana; g.mengendalikan pengumpulan dan penyaluran uang dan barang; h. mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari Anggaran Pendapatan

dan Belanja Daerah ; dan i. melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 24, menyatakan:

Untuk melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal23 ayat (2), unsur pelaksana penanggulangan bencana daerah mempunyai tugas secara terintegrasi yang meliputi: a. prabencana; b. saat tanggap darurat; dan c. pascabencana.

- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah Pasal 4 menyatakan

Ketentuan mengenai kedudukan, susunan organisasi, tugas dan fungsi, serta tata kerja Perangkat Daerah ditetapkan dengan Perkada.

- 4) Peraturan Mendagri No 57 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penataan

Organisasi Perangkat Daerah, didalam Lampiran huruf M, Ketentuan Lain-lain angka 6 dinyatakan : Pengaturan mengenai organisasi lembaga lain seperti Lembaga Penyuluh, penanggulangan bencana, Unit Pelayanan perijinan terpadu, Sekretariat Komisi Penyiaran Indonesia Daerah, Badan Narkotika dan lain-lain akan diatur tersendiri, dan merupakan perangkat daerah di luar jumlah yang ditetapkan dalam kriteria,

- 5) Peraturan Mendagri No 46 Tahun 2008, Tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah

Pasal 9 menyatakan

- (1) Unsur Pelaksana BPBD Kabupaten/Kota berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Kepala BPBD Kabupaten/Kota.
- (2) Unsur Pelaksana BPBD Kabupaten/Kota dipimpin Kepala Pelaksana yang membantu Kepala BPBD Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan tugas & fungsi unsur pelaksana BPBD Kabupaten/Kota sehari-hari.

Pasal 10, menyatakan:

Unsur Pelaksana BPBD Provinsi dan BPBD Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 dan Pasal 9 mempunyai tugas melaksanakan penanggulangan bencana secara terintegrasi meliputi: a. prabencana; b. saat tanggap darurat; dan c. pascabencana.

Pasal 11, menyatakan:

Unsur Pelaksana BPBD Provinsi dan BPBD Kabupaten/Kota menyelenggarakan fungsi: a. pengkoordinasian; b. pengakomodasian; dan c. pelaksana.

Pasal 12, menyatakan:

Fungsi koordinasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 huruf a, merupakan fungsi koordinasi Unsur Pelaksana BPBD Provinsi dan BPBD Kabupaten/Kota

dilaksanakan melalui koordinasi dengan satuan kerja perangkat daerah lainnya di daerah, instansi vertikal yang ada di daerah, lembaga usaha, dan/atau pihak lain yang diperlukan pada tahap pra bencana dan pasca bencana.

Pasal 13, menyatakan:

Fungsi komando sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 huruf b, merupakan fungsi Komando Unsur Pelaksana BPBD Provinsi dan BPBD Kabupaten/Kota dilaksanakan melalui pengerahan sumber daya manusia, peralatan, logistik dari satuan kerja perangkat daerah lainnya, instansi vertikal yang ada di daerah serta langkah-langkah lain yang diperlukan dalam rangka penanganan darurat bencana.

Pasal 14, menyatakan:

Fungsi pelaksana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 huruf c, merupakan fungsi pelaksana Unsur Pelaksana BPBD Provinsi dan BPBD Kabupaten/Kota dilaksanakan secara terkoordinasi dan terintegrasi dengan satuan kerja perangkat daerah lainnya di daerah, instansi vertikal yang ada di daerah dengan memperhatikan kebijakan penyelenggaraan penanggulangan bencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 16, menyatakan:

Susunan Organisasi Unsur Pelaksana BPBD Kabupaten/Kota terdiri atas: a. klasifikasi A; dan
b. klasifikasi B.

Pasal 17, menyatakan:

- (1) Unsur Pelaksana BPBD Kabupaten/Kota klasifikasi A sebagai-mana dimaksud dalam Pasal 16 huruf a, terdiri atas: a. Kepala Pelaksana; b. Sekretariat Unsur Pelaksana; c. Bidang Pencegahan dan Kesiapsiagaan; d. Bidang Kedaruratan dan Logistik; dan e. Bidang Rehabilitasi dan Rekonstruksi.
- (2) Sekretariat dan Bidang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, huruf c,

huruf d dan huruf e terdiri paling banyak 3 (tiga) Sub bagian dan masing-masing Bidang terdiri atas 2 (dua) Seksi. Pasal 18 menyatakan Unsur Pelaksana BPBD Kabupaten/Kota klasifikasi B sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 huruf b, terdiri atas: a. Kepala Pelaksana; b. Sekretariat Unsur Pelaksana; c. Seksi Pencegahan dan Kesiap-siagaan; d. Seksi Kedaruratan dan Logistik; dan e. Seksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi.

Pasal 23, menyatakan:

- (1) Kepala Pelaksana BPBD Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (1) huruf a, adalah jabatan struktural eselon II. b.
- (2) Kepala Sekretariat dan Kepala Bidang BPBD Kabupaten/Kota sebagai dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e, adalah jabatan struktural eselon III.b.
- (3) Kepala Pelaksana BPBD Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 huruf a, adalah jabatan struktural eselon III.a.
- (4) Kepala Sekretariat dan Kepala Seksi BPBD Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e, adalah jabatan struktural eselon IV.a.
- (5) Kepala Subbagian dan Kepala Seksi BPBD Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) dan Pasal 18 huruf c, huruf d, dan huruf e, adalah jabatan struktural eselon IV.a.

Pasal 34, menyatakan:

Pembiayaan BPBD Kabupaten/Kota dalam penanganan bencana dibebankan pada APBD Kabupaten/Kota dan sumber anggaran lainnya yang sah dan tidak mengikat.

Pasal 35, menyatakan:

Pembentukan BPBD Provinsi dan BPBD Kabupaten/Kota paling lambat

1 (satu) tahun sejak Peraturan Menteri ini ditetapkan.

6). Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Organisasi Perangkat Daerah :

Pasal 46, menyatakan:

- (1) Badan Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) huruf e, merupakan unsur penunjang Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota.
- (2) Badan Daerah kabupaten/kota dipimpin oleh kepala badan Daerah kabupaten/kota yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati/Wali kota melalui sekretaris Daerah kabupaten/kota.
- (3) Badan Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai tugas membantu bupati/wali kota dalam melaksanakan fungsi penunjang Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota.
- (4) Badan Daerah kabupaten/kota dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (3) menyelenggarakan fungsi:
 - a. penyusunan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya;
 - b. pelaksanaan tugas dukungan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya;
 - c. pemantauan, evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan tugas dukungan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya;
 - d. pembinaan teknis penyelenggaraan fungsi-fungsi penunjang Urusan Pemerintahan Daerah sesuai dengan lingkup tugasnya; dan
 - e. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh bupati/wali kota sesuai dengan tugas dan fungsinya.
- (5) Unsur penunjang Urusan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. perencanaan;
 - b. keuangan;
 - c. kepegawaian serta pendidikan dan pelatihan;
 - d. penelitian dan pengembangan; dan

- e. fungsi penunjang lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (6) Badan Daerah kabupaten/kota yang melaksanakan fungsi penunjang lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (5) huruf e dibentuk dengan kriteria: a. diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan; dan b. memberikan pelayanan yang menunjang pelaksanaan tugas dan fungsi semua Perangkat Daerah kabupaten/kota.
- (7) Pembentukan badan Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (6) berdasarkan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri setelah mendapat pertimbangan tertulis dari menteri yang menyelenggarakan Urusan Pemerintahan di bidang aparatur negara.

Pasal 47, menyatakan:

- (1) Badan Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46 dibedakan dalam 3 (tiga) tipe.
- (2) Tipe badan Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:
- badan Daerah kabupaten/kota tipe A untuk mewadahi pelaksanaan fungsi badan Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46 ayat (4) dengan beban kerja yang besar;
 - badan Daerah kabupaten/kota tipe B untuk mewadahi pelaksanaan fungsi badan Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46 ayat (4) dengan beban kerja yang sedang; dan
 - badan Daerah kabupaten/kota tipe C untuk mewadahi pelaksanaan fungsi badan Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46 ayat (4) dengan beban kerja yang kecil.

Pasal 53, menyatakan:

Ayat (2) Tipologi dinas dan badan ditetapkan berdasarkan hasil perhitungan nilai variabel sebagai berikut:

- dinas dan badan tipe A apabila hasil perhitungan nilai variabel lebih dari 800 (delapan ratus);

- b. dinas dan badan tipe B apabila hasil perhitungan nilai variabel lebih dari 600 (enam ratus) sampai dengan 800 (delapan ratus); dan
- c. dinas dan badan tipe C apabila hasil perhitungan nilai variabel lebih dari 400 (empat ratus) sampai dengan 600 (enam ratus).

Ayat (5)

Dalam hal perhitungan nilai variabel Urusan Pemerintahan atau fungsi penunjang Urusan Pemerintahan bagi pemerintah provinsi dan kabupaten/kota kurang dari 400 (empat ratus) untuk Urusan Pemerintahan selain yang dimaksud pada ayat (3), berlaku ketentuan sebagai berikut:

- a. menjadi bidang apabila hasil perhitungan nilai variabel lebih dari 300 (tiga ratus) sampai dengan 400 (empat ratus); dan
- b. menjadi subbidang atau seksi pada bidang apabila hasil perhitungan nilai variabel kurang dari atau sama dengan 300 (tiga ratus).

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN,
DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

5.1 KETENTUAN UMUM

Ketentuan Umum yang akan dibuat dalam produk hukum daerah, mengenai Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Pariaman antara lain menyangkut beberapa peristilahan dan frase, yakni:

1. Daerah adalah Kota Pariaman.
2. Walikota adalah Walikota Pariaman.
3. Sekretaris Daerah adalah Sekretaris Daerah Kota Pariaman.
4. Eselon adalah tingkatan jabatan struktural.
5. Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor non alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.
6. Badan Nasional Penanggulangan Bencana yang selanjutnya disingkat BNPB adalah lembaga pemerintah non departemen sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
7. Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Pariaman yang selanjutnya disebut BPBD ini adalah perangkat daerah yang dibentuk untuk melaksanakan tugas dan fungsi penanggulangan bencana.
8. Penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang beresiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat dan rehabilitasi.
9. Tujuan pembentukan produk Hukum Daerah, tentang BPBD

Tujuan yang diharapkan dari pembentukan produk Hukum Daerah tentang pembentukan BPBD Kota Pariaman adalah menjamin terselenggaranya upaya yang terencana, sistemis, terintegrasi dan berkesinambungan diantara stakeholder Kota Pariaman dalam empat hal:

- a. Memberi kepastian hukum bagi semua pihak dan stakeholder serta komunitas dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat, terutama dalam penanganan bencana;
- b. Memberi rasa aman dan keadilan bagi semua pihak dan stakeholder serta komunitas dalam proses penyelenggaraan kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat terutama dalam pengelolaan dan penanganan bencana dengan memperhatikan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara;
- c. Memberi akses persamaan kedudukan bagi semua pihak dan stakeholder serta komunitas di hadapan hukum dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat, terutama terkait dengan penanganan bencana;
- d. Memberi akses perlindungan dan pengayoman kepada semua pihak atau stakeholder yang berkepentingan dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat, terutama pengelolaan bencana;

10. Lingkup Pembentukan Produk Hukum Daerah

Lingkup pembentukan produk hukum daerah, terutama Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Kota Pariaman meliputi hal-hal yang bersifat memberi kepastian, pengayoman maupun tindakan-tindakan diskriminatif dalam mencari keadilan untuk memenuhi hak-hak seseorang dari segala bentuk tindak perlakuan diskriminatif. Lingkup muatan produk hukum daerah, yakni Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana harus mampu mengakomodir asas-asas hukum, antara lain:

- a. Pengayoman, adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat;

- b. Kemanusiaan, adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional;
- c. Kebangsaan, adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistic (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. Kekeluargaan, adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
- e. Kenusantaraan, adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila;
- f. Bhineka tunggal ika, adalah bahwa materi muatan peraturan daerah harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- g. Keadilan, adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga Negara tanpa kecuali;
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial;
- i. Ketertiban dan kepastian hukum, adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum; dan/atau
- j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

11. Prinsip dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah

Dalam rangka untuk mencapai tujuan pembentukan produk-produk hukum daerah Kota Kediri agar lebih pasti dan memenuhi rasa keadilan bagi masyarakat,

maka dalam penyusunan pembentukan produk hukum daerah perlu ditetapkan beberapa prinsip sebagai pedoman yang harus dipatuhi oleh para pelaksana di lapangan. Secara umum, prinsip yang digunakan dalam pembentukan produk hukum daerah meliputi tujuh (7) prinsip utama, yakni:

- 1) Kejelasan tujuan, adalah bahwa setiap pembentukan peraturan daerah harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- 2) Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, adalah bahwa setiap peraturan daerah harus dibuat oleh lembaga/pejabat yang berwenang, sehingga peraturan daerah tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang;
- 3) Kesesuaian antara jenis dan materi muatan, adalah bahwa dalam pembentukan peraturan daerah harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan peraturan daerahnya;
- 4) Dapat dilaksanakan, adalah bahwa setiap pembentukan peraturan daerah harus memperhitungkan efektivitas peraturan daerah tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis;
- 5) Kedayagunaan dan kehasilgunaan, adalah bahwa setiap peraturan daerah dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- 6) Kejelasan rumusan, adalah bahwa setiap peraturan daerah, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya; dan
- 7) Keterbukaan, adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan daerah mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka, sehingga seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan daerah.

12. Strategi dan Upaya Penanganan.

Upaya penanganan yang perlu dilakukan untuk penyusunan produk-produk hukum daerah yang lebih memberi rasa keadilan, kesamaan dan pengayoman, maka peran aparat hukum yang mampu menggerakkan hukum bekerja dengan optimal harus memiliki beberapa karakter, antara lain:

- a. Keberanian untuk menerima tanggung jawab (the courage to assume responsibility)
- b. Keberanian untuk melayani dengan baik (the courage to serve)
- c. Keberanian untuk berargumentasi dengan pemimpin (the courage to challenge);
- d. Keberanian untuk berpartisipasi dalam proses transformasi (the courage to participate in transformation);
- e. Keberanian untuk mengambil langkah moral (the courage to take moral action)

Agar produk hukum daerah Kota Pariaman dapat berperanan secara lebih baik dan memiliki nilai untuk merekatkan rasa kebangsaan, maka produk hukum harus mampu dilihat sebagai sebuah system yang terdiri dari seperangkat bagian-bagian yang berhubungan satu sama lain yang bekerja sendiri-sendiri atau bersama-sama menuju tujuan yang sama. Ada tiga komponen pembentuk bekerjanya hukum secara lebih adil dan lebih baik, yakni : a) Legal Structure (struktur hukum) yaitu bagian yang bergerak didalam suatu mekanisme atau kelembagaan yang diciptakan oleh system hukum dan berfungsi untuk mendukung bekerjanya system hukum. Dalam konteks operasional, struktur hukum ini didalamnya terdapat aparat hukum.b) Legal substance (substansi hukum) yaitu hasil actual yang diterbitkan oleh system hukum (berupa norma-norma dan peraturan perundang-undangan), c) Legal culture (budaya hukum) yang berupa ide-ide, sikap,harapan dan pendapat tentang hukum sebagai keseluruhan faktor yang menentukan bagaimana system hukum memperoleh tempatnya secara baik dan bagaiman orang menerima hukum atau sebaliknya.

B. KETENTUAN PERALIHAN

Pada saat peraturan daerah ini mulai berlaku, maka keberadaan satuan koordinasi Pelaksanaan Penanggulangan Bencana yang ada di daerah harus dilakukan penyesuaian.

C. KETENTUAN PENUTUP

Peraturan daerah ini mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 2024. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan peraturan daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kota Pariaman.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Ruang lingkup muatan materi yang akan diatur dalam peraturan daerah ini yang meliputi ketentuan susunan organisasi, pokok, fungsi dan tata kerja Badan Penanggulangan Bencana untuk menyelenggarakan penanggulangan bencana yakni serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang beresiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat dan rehabilitasi .

Dengan peraturan daerah ini dapat menjadi dasar hukum bagi pelaksanaan tugas pokok dan fungsi serta menata hubungan kerja yang baik dan harmonis antar BPBD dan OPD lainnya dalam menjalankan fungsinya untuk membantu Kepala Daerah mencapai tujuan pembangunan Kota Pariaman sehingga terwujud kepastian dan optimalisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan layanan publik secara adil menjadi sangat penting, terutama dalam penanganan bencana.

Kepastian hukum sebagai landasan bagi setiap orang atau komunitas untuk berkegiatan dan berperilaku menjadi sangat dibutuhkan ketika banyak perubahan dalam kehidupan masyarakat saat ini. Pembuatan produk hukum daerah baru yakni pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Pariaman harus mampu merefleksikan kebutuhan perubahan yang terjadi, seperti penciptaan rasa aman dan perlindungan dari bencana fisik maupun non fisik yang kian banyak terjadi. Seiring dengan visi Kota Pariaman, yakni **“Pariaman Kota Wisata, Perdagangan, jasa yang religius dan berbudaya”**. maka lahirnya produk hukum daerah tentang Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Pariaman akan mampu menjadi pendukung terwujudnya visi tersebut, terutama sebagai bagian dari mewujudkan kemakmuran masyarakat.

B. Saran

Agar pelaksanaan Rancangan Peraturan Daerah tentang Organisasi Perangkat Daerah Badan

Penanggulangan Bencana Daerah Kota Pariaman dapat dilaksanakan secara baik, maka diperlukan :

1. Mekanisme dan prosedur yang transparan dari seluruh satuan Kerja Pemerintah Daerah dalam membahas Rancangan Peraturan Daerah ini;
2. Penyusunan rancangan peraturan daerah ini segera diikuti dengan pembentukan Rancangan Peraturan Walikota sebagai rincian tugas bagi Badan Penanggulangan Bencana Daerah , hal ini mencegah terjadinya kekosongan hukum bagi OPD terkait dalam melakukan tugas pelayanan kepada masyarakat;
3. Perlunya dukungan pembiayaan yang cukup untuk melakukan pembahasan dan sosialisasi bagi perubahan peraturan daerah ini terutama bagi OPD dan masyarakat.