BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Republik Indonesia, berlandaskan amanat yang termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, memikul tanggung jawab besar untuk memberikan perlindungan bagi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia. Tanggung jawab ini mencakup pemberian jaminan rasa aman serta keselamatan warga negara dari berbagai ancaman, termasuk yang bersumber dari fenomena alam yang merusak. Dalam tataran normatif, kewajiban negara tersebut diatur melalui Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, yang menggeser pola penanganan bencana dari yang semula bersifat responsif pasca-kejadian menjadi sebuah pendekatan manajemen risiko yang menitikberatkan pada upaya pengurangan dampak sebelum bencana terjadi. Mitigasi bencana, sebagaimana diatur dalam peraturan tersebut, merupakan serangkaian kegiatan yang dilaksanakan untuk mengurangi risiko serta dampak yang timbul akibat suatu bencana, baik melalui pembangunan infrastruktur fisik maupun melalui strategi nonfisik seperti peningkatan kapasitas masyarakat dan penyusunan regulasi yang tepat.[1]

Di tingkat daerah, kewenangan ini didelegasikan kepada Pemerintah Kabupaten Batu Bara melalui pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah yang diatur secara spesifik dalam Peraturan Daerah Kabupaten Batu Bara

[1] Romadona Desy Suciati, dkk, 2022, Mitigasi Bencana untuk Menumbuhkan Karakter Peduli Lingkungan pada Anak Usia Dini, *Jurnal Dimensi Pendidikan dan Pembelajaran*, Volume 10, No. 2, hlm. 125.

Nomor 2 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah.[2] Peraturan daerah ini memberikan mandat hukum bagi institusi tersebut untuk bertindak sebagai koordinator sekaligus pelaksana utama dalam setiap tahapan penanggulangan bencana di wilayah Kabupaten Batu Bara. Namun, dalam dua dasawarsa terakhir, wilayah pesisir di Indonesia, termasuk wilayah Sumatera Utara, menghadapi ancaman nyata berupa kenaikan permukaan air laut dan penurunan muka tanah yang memicu terjadinya banjir pesisir atau banjir rob.[3] Fenomena ini bukan lagi sekadar kejadian alam biasa, melainkan telah menjadi ancaman serius bagi keberlangsungan hidup masyarakat di wilayah pesisir, termasuk di Kecamatan Tanjung Tiram, Kabupaten Batu Bara.[4]

Mitigasi bencana didefinisikan sebagai serangkaian kegiatan yang dilaksanakan untuk mengurangi risiko serta dampak yang timbul akibat suatu bencana. [5] Pendekatan ini dapat diimplementasikan melalui pembangunan infrastruktur fisik, seperti fasilitas pengendalian bencana, maupun melalui strategi nonfisik, termasuk peningkatan kapasitas masyarakat, penyusunan regulasi, serta perencanaan tata ruang yang berorientasi pada pengurangan risiko. Dalam 20 tahun terakhir wilayah pesisir di Indonesia disajikan dengan sebuah fenomena pesisir bernama banjir rob atau *Coastal Inundation* akibat dampak dari *Land subsidence* &

---

[2] Peraturan Daerah Kabupaten Batu Bara Nomor 2 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Batu Bara.

[3] Almanda R., 112 Kabupaten Kota Pesisir di Indonesia Langganan Banjir Rob, *Society of Indonesian Science Journalists,* 2024. Hlm. 14

[4] Badan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika (BMKG), *BMKG Imbau Masyarakat Pesisir Waspada dan Siaga Hadapi Potensi Banjir Rob*, diakses dari https://www.bmkg.go.id, pada 1 Juni 2025.

[5] Romadona Desy Suciati, Ardhana Januar Mahardani, Dian Kristiana, 2022, Mitigasi Bencana untuk Menumbuhkan Karakter Peduli Lingkungan pada Anak Usia Dini, *Jurnal Dimensi Pendidikan dan Pembelajaran*, Volume 10, No.2, hlm 125.

Sea level rise.[6] Berdasarkan pantauan data *Water level* dan prediksi pasang surut, banjir pesisir berpotensi terjadi di beberapa wilayah di Indonesia seperti di pesisir Sumatera Utara, pesisir Sumatera Barat, pesisir Kep. Bangka Belitung, Pesisir lampung, pesisir Banten, pesisir Jakarta dan banyak lagi pesisir lain di indonesia.[7]

Fenomena ini menjadi ancaman serius bagi wilayah pesisir di Indonesia, termasuk di Tanjung Tiram, Kabupaten Batu Bara. Banjir rob dapat menyebabkan terjadinya permasalahan di tengah masyarakat.[8] Kawasan pesisir memiliki kerentanan yang semakin meningkat karena pertumbuhan populasi yang kian pesat yang meningkatkan potensi terjadinya banjir rob. Hal ini sangat berdampak signifikan pada kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat sekitar, serta menjadi penyebab utama kerusakan infrastruktur dan layanan publik.[9] Banyak pedangang kaki lima yang mengalami penurunan pendapatan, aktifitas perdagangan lumpuh dan warga kesulitan memenuhi kebutuhan hidup keluarga mereka.[10]

Sebagai upaya untuk mengurangi risiko bencana tersebut, mitigasi bencana menjadi langkah penting yang perlu dilakukan secara sistematis dan berkelanjutan. Mitigasi bencana juga merupakan serangkaian upaya untuk mengurangi risiko dan

---

[6]Almanda R., 112 Kabupaten Kota Pesisir di Indonesia Langganan Banjir Rob, *Society of Indonesian Science Journalists*, 2024.

[7] Badan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika, *BMKG imbau masyarakat pesisir waspada dan siaga hadapi potensi banjir rob*. https://www.bmkg.go.id/berita/utama/bmkg-imbau-masyarakat-pesisir-waspada-dan-siaga-hadapi-potensi-banjir-rob, diakses pada 1 Juni 2025.

[8] Syafitri, A.W., Rochani, A., 2021, Analisis penyebab banjir rob di k awasan pesisir: Studi kasus Jakarta Utara, Semarang Timur, Kabupaten Brebes, Pekalongan, *Jurnal Kajian Ruang*. Volume 1 No.1, hlm 19.

[9]Badan Penanggulangan Bencana Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta, (2022), *Peringatan potensi banjir pesisir (ROB) dan mitigasi,* https://bpbd.jogjaprov.go.id/berita/peringatan-potensi-banjir-pesisir-rob-dan-mitigasinya, diakses pada 1 Juni 2025.

[10] Ladang Berita. (2025). *Kondisi banjir rob di Tanjung Tiram Kab. Batubara semakin memprihatinkan ekonomi masyarakat bisa lumpuh*, https://www.ladangberita.id/berita/detail/kondisi-banjir-rob-di-tanjung-tiram-kab-batubara-semakin-memperhatinkan-ekonomi-masyarakat-bisa-lumpuh, diakses 1 Juni 2025.

dampak yang ditimbulkan oleh bencana, baik melalui pembangunan fisik seperti tanggul, drainase, pemecah ombak, maupun melalui peningkatan kapasitas masyarakat dalam kesiapsiagaan menghadapi bencana. Pelaksanaan mitigasi bencana di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 tahun 2007 tentang penanggulangan bencana, yang menegaskan bahwa mitigasi merupakan bagian intergral dari pengelolaan risiko bencana.

Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana menjelaskan bahwa mitigasi dilakukan melalui penerapan kebijakan pembangunan yang beresiko rendah terhadap bencana, penataan ruang yang memperhatikan kerawanan bencana, serta kegiatan fisik nonfisik untuk meminimalisir potensi kerugian.[11]

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Pasal 5, penyelenggaraan bencana menjadi tanggung jawab dan urusan pemerintah dan pemerintah daerah.[12] Pemerintah pusat berperan dalam menetapkan kebijakan nasional, menyediakan dana, serta memperkuat kapasitas kelembagaan, sedangkan pemerintah daerah bertugas untuk melaksanakan kebijakan dan kegiatan mitigasi sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan wilayahnya.

Pemerintah daerah memiliki peranan yang krusial dalam mitigasi bencana banjir rob dengan menerapkan kebijakan dan penanggulangan yang efektif. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan

---

[11] Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 42.

[12] Indonesia, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 66, Pasal 5.

Lingkungan Hidup menjadi dasar hukum utama dalam pengelolaan bencana dan lingkungan hidup. Adapun dalam konteks kawasan pesisir secara spesifik, pengaturannya terdapat dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 juga menjadi landasan penting dalam pengelolaan kawasan pesisir.[13]

Peraturan Daerah Kabupaten Batu Bara Nomor 2 Tahun 2010 mengatur tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Batu Bara. BPBD merupakan lembaga pemerintah non-departemen bertugas untuk menangani bencana ditingkat daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota berdasarkan pedoman kebijakan yang ditetapkan oleh Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB). BPBD dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008, sebagai pengganti Satuan Koordinasi Pelaksana Penanganan Bencana (Satkorlak) dan Satuan Pelaksana Penanganan Bencana (Satlak PB) yang sebelumnya ada di tingkat provinsi dan kabupaten/kota.

BPBD memiliki tugas pokok membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintah daerah di bidang penanggulangan bencana, yang mencakup menetapkan pedoman dan arahan sesuai kebijakan pemerintah daerah dan BNPB. Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Batu Bara bertanggung jawab mengoordinasikan dan melaksanakan berbagai upaya

[13] Indonesia, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2.

penanggulangan bencana, mulai dari mitigasi, kesiapsiagaan, tanggap darurat, hingga pemulihan pascabencana. Hal ini tercantum dalam Pasal 4 Ayat (1) dan Ayat (2) Peraturan Daerah Kabupaten Batu Bara Nomor 2 tahun 2010 tentang organisasi dan tata kerja Badan penanggulangan Bencana Daerah, menegaskan.

(1) Badan Penanggulangan Bencana mempunyai tugas membantu dan memberikan dukungan teknis administrasi dan operasional kepada Sadan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten di bidang Penata Usahaan, pencegahan kesiapsiagaan, kedaruratan dan logistik, rehabilitasi dan rekonstruksi.
(2) Badan Penanggulangan Bencana Daerah, menyelenggarakan fungsi:
    a. Perumusan dan penetapan kebijakan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi dan bertindak cepat dan tepat dan efektif dan efesien: dan
    b. Pengordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana serta terencana, terpadu dan menyeluruh.[14]

Pemerintah Kabupaten Batu Bara telah melakukan sejumlah tindakan untuk mengatasi permasalahan, diantaranya dengan mendirikan tanggul sementara yang terbuat dari karung berisi pasir dan memberikan bantuan darurat kepada masyarakat yang terkena dampak. Namun upaya yang bersifat jangka pendek ini belum mampu memberikan solusi yang berkelanjutan. Masyarakat pesisir, khususnya di Desa Bandar Rahmat dan Kelurahan Bagan Arya, terus mendesak pemerintah untuk segera membangun infrastruktur pemecah ombak dan sistem pengendalian banjir yang permanen.[15] Selain itu, sistem pelaporan dan koordinasi antara perangkat desa, kecamatan, dan BPBD telah dilakukan secara berkelanjutan, namun dampak banjir rob masih sangat dirasakan warga.

---

[14] Indonesia, Peraturan Daerah Kabupaten Batu Bara Nomor 2 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah, Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2).

[15] BeritaNasional.id, (2023), *Banjir rob di Batubara merendam permukiman, masyarakat inginkan pemecah ombak segera dibangun*. https://beritanasional.id/banjir-rob-di-batubara-merendam-permukiman-masyarakat-inginkan-pemecah-ombak-segera-dibangun/ diakses pada 22 Juni 2025.

Fakta di lapangan menunjukkan bahwa efektivitas kebijakan dan penanganan banjir rob masih terhambat oleh berbagai masalah. Pelaksanaan tugas BPBD masih sering dipertanyakan, mengingat penanganan banjir rob selama ini dinilai kurang inovatif, cenderung reaktif, dan belum mampu memberikan solusi jangka panjang yang berkelanjutan. Keterbatasan anggaran, minimnya infrastruktur pengendali rob seperti tanggul dan pompa, serta rendahnya partisipasi masyarakat dalam upaya mitigasi menjadi tantangan utama.[16]

Oleh karena itu, kajian mengenai efektivitas peran badan penanggulangan bencana daerah dalam mitigasi bencana banjir rob di kabupaten batu bara menjadi sangat penting di daerah pesisir Tanjung Tiram. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran komprehensif mengenai peran BPBD, kendala di lapangan, serta rekomendasi strategis untuk memperkuat perlindungan masyarakat pesisir Tanjung Tiram dari ancaman banjir rob yang terus meningkat.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas untuk menghindari kajian yang terlalu luas dan menyimpang dari objek penulisan ini, maka penulis memilih rumusan masalah sebagai berikut:

1. Kedudukan hukum Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) dalam mitigasi banjir rob?

[16] Irma Lusi Nugraheni dan Pargito, Kebijakan Berbasis Partisipasi Masyarakat untuk Mitigasi Bencana Banjir Rob di Kecamatan Teluk Betung Timur Kota Bandar Lampung, *Jurnal Kebijakan Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan*, Vol. 15 No. 1, 2025, hlm. 59–74, https://ejournal-balitbang.kkp.go.id/index.php/jkse/article/view/15020 Diakses pada 28 April 2026.

2. Bagaimana peran Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) dalam mitigasi banjir rob berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Batu Bara Nomor 2 Tahun 2010 ?
3. Bagaimana upaya yang dapat dilakukan untuk meningkatkan efektivitas penanggulangan banjir rob di tanjung tiram, Kabupaten Batu Bara ?

C. Tujuan Penelitian

Semua kegiatan yang akan dilaksanakan perlu memiliki tujuan yang pasti dan menunjukkan arahan untuk pelaksanaan kegiatan supaya sesuai dengan tujuan diadakannya aktivitas tersebut. Adapun tujuan dari penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kedudukan hukum Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) dalam mitigasi banjir rob
2. Untuk mengetahui dan menganalisis peran dan pelaksanaan tugas Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) dalam mitigasi banjir rob berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Batu Bara Nomor 2 Tahun 2010.
3. Untuk mengetahui upaya yang dapat dilakukan untuk meningkatkan efektivitas penanggulangan banjir rob di tanjung tiram, Kabupaten Batu Bara.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

   Penelitian ini nantinya menjadi kontribusi bagi pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan hukum administrasi pada khususnya. Khususnya terkait dengan efektifittas peran BPBD dalam mitigasi banjir rob di Kabupaten Batubara

2. Manfaat Praktis

   Memberikan sumbangsih atau pikiran kepada pemerintah Kabupaten Batubara. Khususnya untuk BPBD Kabupaten Batubara dalam melakukan mitigasi banjir rob di Kabupaten Batubara

E. Ruang Lingkup Penelitian

Agar pembahasan terkait permasalahan dalam proposal ini tidak mengalami perluasan konteks dan supaya penelitian yang dilakukan lebih fokus serta mendalam, maka Ruang lingkup perlu dibatasi. Oleh sebab itu penelitian ini dibatasi hanya terkait tentang efektivitas mitigasi banjir rob di tanjung tiram berlandaskan Peraturan Daerah Kabupaten Batu Bara Nomor 2 Tahun 2010 tentang Organisasi dan tata kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah .

F. Penelitian Terdahulu

Penelitian Terdahulu berfungsi sebagai fondasi dalam pengembangan suatu penelitian, dengan tujuan untuk memastikan adanya diferensiasi antara penelitian yang dilakukan oleh peneliti dengan penelitian-pemelitian yang telah dilakukan sebelumnya. Berikut adalah penelitian-pemelitian yang relevan dengan topik ini:

1. Hasil penelitian Musriani menjelaskan bahwa pelaksanaan kebijakan penanggulangan banjir di Kota Pekanbaru masih menghadapi sejumlah hambatan, antara lain belum optimalnya penerapan kebijakan pemerintah daerah dalam pencegahan dan penanganan banjir, keterbatasan koordinasi antarinstansi terkait, serta kurangnya kesadaran masyarakat dalam menjaga lingkungan sehingga upaya penanggulangan tidak berjalan efektif. penelitian ini juga mengungkap bahwa implementasi Undang-Undang

Nomor 24 Tahun 2007 belum sepenuhnya terlaksana sesuai ketentuan, sehingga pemerintah daerah masih mengalami kendala dalam meminimalisir dampak banjir yang terjadi di beberapa wilayah Kota Pekanbaru.[17] Berbeda dengan penelitian penulis terletak pada fokus dan dasar hukum yang digunakan. Penelitian Musriani berfokus pada penanggulangan banjir secara umum di Kota Pekanbaru dengan menggunakan landasan Undang- Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Sementara itu, penelitian penulis berfokus pada efektivitas mitigasi bencana banjir rob di wilayah pesisir Tanjung Tiram dengan menitikberatkan pada penerapan Peraturan Daerah Kabupaten Batu Bara Nomor 2 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah.

2. Hasil penelitian Nur Ghifar alfarizi putra Mandar menunjukkan bahwa pelaksanaan penanggulangan bencana di Kabupaten Jember sudah berjalan sesuai dengan peraturan, tetapi masih terdapat problematika utama seperti koordinasi antar lembaga dan kendala pendanaan yang belum maksimal.[18] Selain itu, penelitian ini menyarankan perlunya penyempurnaan peraturan daerah agar pengaturan tugas pokok dan fungsi BPBD lebih detail dan pengelolaan anggaran yang terencana untuk menunjang kecepatan dan

[17] Musriani, Pelaksanaan Kebijakan Hukum Terhadap Penanggulangan Banjir Oleh Pemerintah Daerah Kota Pekanbaru Berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, *Skripsi*, Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau, Pekanbaru,2022, hlm. 45.

[18] Nur Ghifar Alfarizi Putra Mandar, Implementasi Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2012 Dalam Penanggulangan Bencana di Kabupaten Jember, *Skripsi*, Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Kiai Haji Ahmad Siddiq, Jember, 2022.hlm. 60.

ketepatan penanggulangan bencana secara terpadu dan berkelanjutan. Berbeda dengan penelitian penulis. Penelitian Nur Ghifar alfarizi putra Mandar lebih menyoroti aspek pelaksanaan dan problematika implementasi terkait koordinasi dan anggaran secara umum, sementara penelitian penulis menilai efektivitas lembaga BPBD dalam organisasi dan tata kerja sebagai dasar mitigasi di daerah pesisir.

3. Hasil penelitian Andika Mk. A. Kanna menunjukkan bahwa pelaksanaan kebijakan publik tersebut sudah berjalan dengan baik meskipun masih ada kendala seperti minimnya koordinasi antar lembaga terkait dan keterbatasan sumber daya manusia serta anggaran. Penelitian ini menekankan pentingnya peningkatan sinergi dan penguatan kapasitas lembaga penanggulangan bencana agar efektivitas pelaksanaan kebijakan dapat lebih optimal.[19] Berbeda dengan penelitian penulis. Penelitian Andika Mk. A. Kanna berfokus pada implementasi kebijakan publik secara umum dalam penanggulangan bencana di Kabupaten Luwu, sedangkan penelitian penulis mengkhususkan pada mitigasi banjir rob yang merupakan jenis bencana dengan karakteristik pesisir. Penelitian penulis lebih menitikberatkan pada evaluasi efektivitas kerja lembaga BPBD di daerah pesisir dan bagaimana organisasi serta tata kerja lembaga tersebut mendukung mitigasi bencana banjir rob secara khusus.

[19] Andika Mk. A. Kanna, Implementasi Kebijakan Publik (Studi: Perda No. 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana di Kabupaten Luwu), *Skripsi*, Fakultas Ushuluddin Filsafat dan Politik Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar, Gowa, hlm. 65.