

## POLITIK HUKUM PENGANGGULANGAN BENCANA

## LEGAL POLITICS OF NATURAL DISASTER HANDLINGS

Shanti Dwi Kartika

(Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi/P3DI  
 Sekretariat Jenderal DPR RI, Nusantara II, Lantai 2, DPR RI,  
 Jl. Jend. Gatot Subroto, Senayan, Jakarta 10270, Indonesia;  
 email: shanti.dk@gmail.com)

Naskah Diterima: 17 Oktober 2015, direvisi: 30 November 2015,  
 disetujui: 10 Desember 2015

**Abstract**

*Indonesia is identified as a country with very high potential of natural disaster. Such disaster can give impact to national economy, welfare, and state politics, so that people urge the government to pay better attention to disaster management by providing adequate legal instruments. This situation has further led to the making of Law No. 24/2007 on Disaster Management. Nevertheless, there several problems remain regarding basic legal politics of the Law No. 24/2007 and substance of the legal politics in disaster management. Both kinds of the problems should be, according the writer, properly addressed by using legal approaches. This essay argues that legal politics of natural disaster handling is the construction law and the legal establishment on disaster management. In substance, this legal politics provide a paradigm shift in disaster management. There are also problems regarding contradiction among related existing laws, authority, and institutions in disaster management. Therefore, it is necessary to review the legal policy of disaster management and revision of the Law No. 24/2007.*

**Keywords:** natural disaster, disaster management, the legal politics, Law No. 24/2007.

**Abstrak**

Indonesia diidentifikasi sebagai negara dengan potensi terjadinya bencana alam sangat tinggi. Bencana tersebut dapat berpengaruh pada perekonomian nasional, kesejahteraan, dan politik negara sehingga timbul tuntutan dari masyarakat untuk mendorong pemerintah memperhatikan aspek penanggulangan bencana melalui instrumen hukum. Hal itu kemudian melahirkan politik hukum di negara ini dengan dikeluarkannya UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Namun, masih terdapat permasalahan dalam penanggulangan bencana, seperti masalah mendasar dalam politik hukum UU No. 24 Tahun 2007 dan substansi dari politik hukum penanggulangan bencana. Kedua hal itu dikaji dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan. Kajian ini menunjukkan bahwa politik hukum penanggulangan bencana merupakan pembangunan hukum dan pembentukan hukum baru dalam penanggulangan bencana. Secara substansi, politik hukum ini memberikan perubahan paradigma dalam penanggulangan bencana. Kajian ini juga menunjukkan terdapat kontradiksi antara peraturan perundang-undangan, kewenangan, dan kelembagaan dalam penanggulangan bencana. Oleh karena itu, perlu dilakukan pengkajian ulang terhadap kebijakan hukum penanggulangan bencana dan perubahan UU No. 24 Tahun 2007.

**Kata kunci:** bencana alam, penanggulangan bencana, politik hukum, UU No. 24 Tahun 2007.

**I. PENDAHULUAN****A. Latar Belakang**

Indonesia merupakan negara yang rawan bencana alam maupun sosial. Berdasarkan data dari Badan Nasional Penggulangan Bencana (BNPB), bencana yang terjadi sampai dengan tahun 2015, antara lain banjir (31.3%), puting beliung (19.4%), tanah longsor (16.3%), kebakaran (13.2%), dan kekeringan (8.9%).<sup>1</sup> Adapun bencana yang terjadi pada akhir 2013 hingga 2015 berupa *pertama*, banjir di sejumlah daerah seperti Jakarta, Manado, Pati; *kedua*, gunung meletus yaitu Gunung Sinabung di

Sumatera Utara, Gunung Kelud di Kediri Provinsi Jawa Timur, Gunung Sangeangapi di Bima Provinsi Nusa Tenggara Barat, Gunung Slamet di Jawa Tengah, dan Gunung Gamalama di Ternate Provinsi Maluku Utara; *ketiga*, tanah longsor seperti yang terjadi di Banjarnegara; *keempat*, kebakaran lahan dan hutan di Riau, Jambi, Sumatera Selatan, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, dan Kalimantan Selatan; serta *kelima*, kecelakaan transportasi.

Bencana yang terjadi di tanah air terus mengalami grafik peningkatan. Selama tahun 2015 sampai dengan Agustus 2015 telah terjadi 1229 bencana yang berupa banjir, tanah longsor, gelombang pasang/abrasi, gempa bumi, kebakaran, kebakaran hutan dan lahan, kecelakaan transportasi, kekeringan, erupsi gunung api, puting beliung,

<sup>1</sup> Badan Nasional Penanggulangan Bencana, 2015, Perbandingan Jumlah Kejadian Bencana per Jenis Bencana 1815-2015, (*online*), (<http://dibi.bnpb.go.id/>), diakses 6 Desember 2015).

dengan korban meninggal dan hilang sebanyak 226 jiwa, korban menderita dan mengungsi sebanyak 765.694 jiwa, dan kerusakan permukiman sebanyak 10.714 unit.<sup>2</sup>

Bencana alam dan sosial tersebut dipengaruhi oleh faktor-faktor geografis, geologis, hidrologis, demografis, dan kemajemukan bangsa ini yang memungkinkan terjadi bencana. Untuk bencana alam, sangat dipengaruhi oleh kondisi geografis Indonesia yang terletak pada pertemuan lempeng besar di dunia yaitu, Lempeng Eurasia, Lempeng India-Australia, dan Lempeng Pasifik; serta kenyataan bahwa Indonesia terletak pada rangkaian *ring of fire*. Bencana juga dipengaruhi oleh pola perilaku orang perorangan maupun sekelompok orang yang kurang mempunyai kesadaran akan lingkungan, sehingga berpengaruh pada faktor hidroklimatologi dan kerusakan ekosistem.

Selain itu, bencana dapat berdampak besar terhadap perekonomian, kesejahteraan sosial, dan politik suatu negara. Untuk itu, pemerintah mempunyai peran yang penting dalam penanggulangan bencana meskipun penanggulangan bencana merupakan tanggung jawab dari seluruh elemen masyarakat. Namun, bencana yang terjadi tersebut belum sepenuhnya dapat ditanggulangi. Ada beberapa persoalan yang muncul dari penanggulangan bencana, antara lain bencana sulit untuk diprediksi, peralatan yang digunakan untuk mengamankan dan mengevakuasi korban bencana masih terbatas dan minim, koordinasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam penanggulangan bencana belum maksimal dan optimal, penanganan bencana masih menggunakan paradigma yang bersifat parsial, pemerintah belum melaksanakan fungsinya dengan baik dalam perlindungan korban bencana.

Pemerintah telah berupaya untuk membuat kebijakan dan regulasi terkait dengan penanganan bencana tersebut. Penanggulangan bencana di Indonesia harus segera diatasi dengan memperkuat instrumen hukum penanganan bencana. Namun demikian masih terdapat beberapa masalah utama terkait hal ini antara lain *pertama*, aspek kebijakan menunjukkan belum ada hukum formal yang koheren dan komprehensif sebagai aturan dasar penanganan bencana; *kedua*, kerancuan penataan kelembagaan; *ketiga*, kurangnya kemampuan teknis, keterbatasan alokasi sumber daya, potensi masyarakat belum dikerahkan secara optimal; *keempat*, *law enforcement* peraturan pencegahan bencana kurang jelas; dan *kelima*, terjadi tumpang

tindih dan kesenjangan koordinasi penanggulangan bencana.<sup>3</sup>

Untuk mengatasi permasalahan tersebut, Pemerintah telah membentuk dan memberlakukan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (UU No. 24 Tahun 2007), sejak 26 April 2007. Undang-undang ini menjadi sumber hukum utama bagi penyelenggaraan penanggulangan bencana, yang kemudian ditindaklanjuti dengan peraturan pelaksanaan, antara lain Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana (PP No. 21 Tahun 2008), Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana (PP No. 22 Tahun 2008), Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2008 tentang Peran Serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Non-Pemerintah dalam Penanggulangan Bencana (PP No. 23 Tahun 2008), dan Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana (Perpres No. 8 Tahun 2008).

Selain diatur dalam UU No. 24 Tahun 2007, bencana merupakan materi muatan yang bersinggungan pengaturannya dengan beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemanfaatan, pengelolaan, dan pelestarian sumber daya alam seperti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara (UU Minerba), Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan (UU Perkebunan), Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UU Kehutanan), dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (UU SDA), dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (UU PWP3K). Sehubungan dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur bencana tersebut, telah dilakukan beberapa penelitian, termasuk studi tentang urgensi undang-undang penanggulangan bencana di Indonesia oleh Heru Susetyo tahun 2005<sup>4</sup> dan harmonisasi peraturan perundang-undangan di bidang penanggulangan bencana oleh Bayu Dwi Anggono tahun 2010.<sup>5</sup>

Studi yang dilakukan oleh Susetyo (2005) dan Anggono (2010) telah membahas urgensi UU No. 24 Tahun 2007 dan harmonisasi undang-undang. Studi pertama mengemukakan salah

<sup>2</sup> Badan Nasional Penanggulangan Bencana, 2015, Statistik Bencana Indonesia 2015, (*online*), (<http://dibi.bnppb.go.id/>), diakses 3 Oktober 2015).

<sup>3</sup> Masyarakat Penanggulangan Bencana Indonesia, 2007, Naskah Akademik Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, (*online*), ([www.mpbi.org/files/rupb](http://www.mpbi.org/files/rupb)), diakses 15 September 2014), hal. 63.

<sup>4</sup> Heru Susetyo, "Urgensi Undang-Undang Penanggulangan Bencana di Indonesia," *Lex Jurnalica* Vol. 3 No. 1 April 2005.

<sup>5</sup> Bayu Dwi Anggono, "Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan di bidang Penanggulangan Bencana," *Mimbar Hukum* Volume 22, Nomor 2, Juni 2010.

satu pangkal permasalahan dari ketidakefektifan penanganan bencana di Indonesia adalah ketiadaan kebijakan dan regulasi di tingkat pusat mengenai penanganan bencana, sehingga memerlukan undang-undang penanggulangan bencana yang sifatnya amat mendesak.<sup>6</sup> Ini disebabkan kebijakan penanggulangan bencana di Indonesia belum dilakukan secara komprehensif, serta belum sesuai dengan penanganan bencana di dunia internasional dan kebutuhan hukum masyarakat. Pengaturan bencana masih tersebar dalam beberapa peraturan perundang-undangan, sehingga perlu dilakukan harmonisasi setelah UU No. 24 Tahun 2007 diimplementasikan. Atas dasar itu, studi kedua berpendapat bahwa UU No. 24 Tahun 2007 berkaitan erat dengan peraturan perundang-undangan lain yang mengatur sumber daya alam, sehingga terjadi tumpang tindih dan ketidakselarasan dan perlu dilakukan harmonisasi antara UU No. 24 Tahun 2007 dengan undang-undang sektoral agar mampu memberikan kepastian hukum bagi *stakeholders*.<sup>7</sup>

Kedua studi tersebut menunjukkan bahwa penanggulangan bencana saat ini menghadapi permasalahan hukum karena ketidakefektifan penanggulangan bencana yang diakibatkan oleh ketidakselarasan norma hukum, serta benturan kewenangan dan kurangnya koordinasi antar-lembaga yang bertanggung jawab terhadap terjadinya bencana. Hal ini disebabkan oleh banyaknya peraturan perundang-undangan yang mengatur norma terkait dengan bencana dan memberikan kewenangan kepada beberapa beberapa kementerian/lembaga/pemerintah daerah untuk melakukan penanggulangan bencana. Selain itu, telah terjadi perkembangan dan perubahan kebutuhan hukum dalam masyarakat Indonesia, dengan disahkannya beberapa undang-undang yang terkait dengan lingkungan strategis kebencanaan. Undang-undang tersebut antara lain Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, serta diajukannya RUU tentang Pencarian dan Pertolongan. Hal tersebut menimbulkan adanya kebutuhan-kebutuhan yang perlu diatur dalam peraturan perundang-undangan. Untuk itu, DPR RI dengan BNPB pada 9 Januari 2015 mengadakan Rapat Kerja Komisi VIII. Rapat kerja tersebut telah menyepakati untuk melakukan perubahan UU No. 24 Tahun 2007 dalam kerangka penguatan kelembagaan penanggulangan bencana yang dilakukan oleh BNPB dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD).

## B. Perumusan Masalah

Indonesia mempunyai tingkat kerawanan yang tinggi terhadap terjadinya bencana, baik bencana alam, bencana non-alam, maupun bencana sosial. Dalam rangka mengantisipasi bencana yang terjadi, pemerintah telah mengeluarkan kebijakan hukum berupa UU No. 24 Tahun 2007 sebagai peraturan perundang-undangan yang memuat norma hukum tentang penanggulangan bencana. Adanya kebijakan hukum (*legal policy*) tersebut menunjukkan bahwa telah ada politik hukum nasional untuk penanggulangan bencana.

Adapun kondisi saat ini mengidentifikasi terjadi persoalan dalam penanggulangan bencana seiring dengan perubahan kebutuhan hukum di negara ini. Penanggulangan bencana dinilai tidak berjalan efektif sehingga timbul persoalan hukum yang berkaitan dengan regulasi, kewenangan, dan kelembagaan. Selain itu telah lahir beberapa undang-undang dan rancangan undang-undang yang terkait dengan lingkungan kebencanaan.

Berdasarkan kedua hal tersebut, terhadap penanggulangan bencana ini perlu dilakukan kajian ilmiah atas aspek hukum penanggulangan bencana secara menyeluruh dilihat dari sudut pandang politik hukum. Untuk itu, tulisan ini akan menelaah dan menganalisa (*review*) penanggulangan bencana dari politik hukum penanggulangan bencana. Tulisan ini memfokuskan pada pembahasan mengenai politik hukum penanggulangan bencana di Indonesia, yang berkaitan dengan politik hukum pembentukan UU No. 24 Tahun 2007 dan aspek substansi dari penanggulangan bencana.

## C. Tujuan Penulisan

Kajian dalam tulisan ini ditujukan untuk mengetahui aspek hukum dari penanggulangan bencana, khususnya mengenai politik hukum penanggulangan bencana ditinjau dari pembentukan UU No. 24 Tahun 2007 dan aspek substansi penanggulangan bencana. Kajian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan mengenai penanggulangan bencana dan menjadi masukan bagi Dewan Perwakilan Rakyat dalam melaksanakan fungsi legislasi dan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang yang berkaitan dengan penanggulangan bencana.

Untuk mencapai tujuan tersebut, tulisan ini didasarkan pada sebuah kajian normatif empiris yang membahas politik hukum penanggulangan bencana, dengan menggunakan analisis dari peraturan perundang-undangan dan implementasi peraturan tersebut. Tulisan ini bersifat deskriptif, dengan menggunakan data primer dan data sekunder yang

<sup>6</sup> Heru Susetyo, *loc.cit.*

<sup>7</sup> Bayu Dwi Anggono, *loc.cit.*

bersifat kualitatif. Data disusun secara sistematis dan dianalisis secara kualitatif. Hasil analisis data dibahas dengan menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), sehingga memperoleh kesimpulan yang menjelaskan politik hukum penanggulangan bencana.

#### D. Bencana dan Norma Hukum

Indonesia sebagai negara yang rawan terhadap terjadinya bencana telah mempunyai kemauan politik (*political will*) untuk menanggulangi bencana yang terjadi. *Political will* tersebut telah diwujudkan ke dalam peraturan perundang-undangan melalui sebuah proses perumusan kebijakan (*legal policy*) sebagai bagian dari politik hukum negara ini. Hal ini menunjukkan adanya korelasi antara politik hukum dengan penanggulangan bencana. Berdasarkan hal tersebut, kajian dalam tulisan ini menggunakan kerangka pemikiran yang berhubungan dengan bencana dan norma hukum.

Ada beberapa definisi tentang bencana, di antaranya diberikan oleh *International Strategy for Disaster Reduction (ISDR)* dan *Asian Disaster Preparedness Centre (ADPC)* sebagai organisasi internasional yang fokus pada bencana. Bencana menurut (*ISDR*), yaitu:<sup>8</sup>

“gangguan serius terhadap suatu sistem, komunitas, atau masyarakat yang menyebabkan kerugian manusia, material, ekonomi, atau lingkungan yang meluas melampaui kemampuan suatu komunitas atau masyarakat yang terkena dampak untuk mengatasinya dengan sumber daya sendiri (*a serious disruption of the functioning of a community or a society causing widespread human, material, economic, or environmental losses which exceed the ability of the affected community/society to cope using its own resources*).”

*ADPC* juga memberikan definisi tentang bencana dalam formulasi, yaitu:<sup>9</sup>

“*the serious disruption of the functioning of society, causing widespread human, material or environmental losses, which exceed the ability of the affected communities to cope using their own resources.*”

<sup>8</sup> Nurjanah, R. Sugiharto, dkk, *Manajemen Bencana*, Bandung: Penerbit Alfabeta, 2012, hal.10.

<sup>9</sup> Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Laporan Akhir Telaah Sistem Terpadu Penanggulangan Bencana di Indonesia, Jakarta, (*online*), (<http://www.bappenas.go.id/unit-kerja/staf-ahli/bidang-sumber-daya-alam-lingkungan-hidup-dan-perubahan-iklim/contents-bidang-sumber-daya-alam-lingkungan-hidup-dan-perubahan-iklim/2473-telaah-sistem-terpadu-penanggulangan-bencana-di-indonesia-kebijakan-strategi-dan-operasi/>), diakses 6 Mei 2014).

Definisi yang hampir sama juga diberikan oleh UU No. 24 Tahun 2007 sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 1 UU No. 24 Tahun 2007 yang menyatakan bencana sebagai peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor nonalam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis. Definisi bencana tersebut mengandung tiga aspek dasar, yaitu:<sup>10</sup>

- terjadinya peristiwa atau gangguan yang mengancam dan merusak (*hazard*);
- peristiwa atau gangguan tersebut mengancam kehidupan, penghidupan, dan fungsi dari masyarakat; dan
- ancaman tersebut mengakibatkan korban, kerugian, dan melampaui kemampuan masyarakat untuk mengatasi dengan sumber daya yang dimilikinya.

Selain ketiga aspek dasar itu, bencana dipengaruhi oleh adanya pemicu (*trigger*), yaitu ancaman bahaya (*hazard*), kerentanan (*vulnerability*), kapasitas (*capacity*), dan risiko bencana (*disaster risk*).<sup>11</sup> Berdasarkan *trigger* tersebut, jenis bencana dikelompokkan dalam enam kelompok yaitu bencana geologi, bencana hydro-meteorologi, bencana biologi, bencana kegagalan teknologi, bencana lingkungan, dan bencana sosial. Adapun faktor-faktor penyebab bencana menurut UU No. 24 Tahun 2007 ada tiga, yaitu faktor alam dan tanpa ada campur tangan manusia, faktor non-alam (*non-natural disaster*), dan faktor sosial/manusia (*man-made disaster*). Ini sesuai dengan pengelompokan bencana berdasarkan sumber atau penyebabnya dari *United Nations for Development Program (UNDP)*. *UNDP* sebagaimana dikutip oleh Ramli (2010) mengelompokkan bencana atas 3 (tiga) jenis, yaitu bencana alam, bencana non-alam, dan bencana sosial.<sup>12</sup> Faktor terjadinya bencana secara umum disebabkan adanya interaksi antara ancaman bahaya (*hazard*) dengan kerentanan (*vulnerability*). Kerentanan oleh *ADPC*, sebagaimana dikutip oleh Nurjanah (2012), dikelompokkan dalam lima kategori, yaitu kerentanan fisik (*physical vulnerability*), kerentanan sosial (*social vulnerability*), kerentanan ekonomi (*economic vulnerability*), kerentanan lingkungan (*environmental vulnerability*), dan kerentanan kelembagaan (*institutional vulnerability*).<sup>13</sup> Bencana perlu dikelola secara terencana melalui suatu proses yang disebut manajemen bencana sebagai upaya penanggulangan

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Nurjanah, R. Sugiharto, dkk, *op.cit*, hal. 14-32.

<sup>12</sup> Soehatman Ramli, *Pedoman Praktis Manajemen Bencana (Disaster management)*, Jakarta: Dian Rakyat, 2010, hal. 17.

<sup>13</sup> Nurjanah, R. Sugiharto, dkk, *loc.cit*, hal. 22.

bencana. Penyelenggaraan penanggulangan bencana ini merupakan serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang mengantisipasi risiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi.<sup>14</sup>

Penanggulangan bencana apabila dilihat dari aspek hukum tidak bisa dilepaskan dari politik hukum yang berkaitan dengan bencana dan norma hukum yang mengaturnya. Politik hukum ini merupakan aktivitas yang menentukan pola atau cara membentuk hukum, mengawasi bekerjanya hukum, dan memperbaiki hukum untuk mencapai tujuan negara.<sup>15</sup> Selain itu, politik hukum ini oleh Mahfud MD diartikan sebagai:<sup>16</sup>

“*legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan, baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.”

Berdasarkan definisi politik hukum tersebut, politik hukum merupakan pilihan hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan sebagai suatu kebijakan hukum (*legal policy*) untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan oleh negara. Politik hukum untuk menentukan suatu *legal policy* yang akan atau telah dilaksanakan oleh Pemerintah meliputi pembangunan hukum dan pelaksanaan ketentuan hukum. Politik hukum dalam membuat *legal policy* ditentukan oleh hukum positif, hukum yang dicita-citakan, perubahan masyarakat, proses perubahan hukum, dan produk yang dihasilkan dari proses perubahan tersebut.

Politik hukum dapat dipahami secara komprehensif dari aspek proses pembentukannya, aspek substansinya atau isi kebijakannya, dan penegakan hukumnya dalam suatu sistem hukum. Mengenai sistem hukum ini, Lawrence M. Friedman mengartikan sebagai satu kesatuan hukum yang tersusun dari tiga unsur, yaitu: struktur (*structure*), substansi (*substance*), dan budaya hukum (*legal culture*).<sup>17</sup> Berkaitan dengan unsur substansi dalam sistem hukum tersebut, kajian politik hukum mengkaji kebijakan pemerintah dalam menetapkan hukum, dengan isi kebijakan sebagai dasar pembenaran untuk menetapkan hukum positif dan proses dalam menentukan kebijakan.<sup>18</sup>

Tiga hal yang perlu dilihat dari hukum positif (*ius constitutum*), yaitu *pertama*, apakah suatu ketentuan merupakan ketentuan hukum yang berlaku, untuk itu perlu dilihat dari ketentuan hukum sebagai situasi materiil dan proses pembentukan sebagai situasi formil, *kedua*, kedudukan dari ketentuan hukum yang berlaku, untuk itu perlu dilihat dari hukum sebagai suatu sistem (*an orderly arrangement of element into a whole*), yaitu kedudukan hukum dalam kehidupan masyarakat tergantung pada kedudukan hukum dalam sistem hukum yang berlaku dalam masyarakat, dan *ketiga*, perubahan dalam masyarakat. Atas dasar itu, politik hukum meneruskan arah perkembangan tertib hukum dari hukum positif (*ius constitutum*) yang bertumpu pada kerangka landasan hukum yang dahulu menuju pada tercapainya hukum yang seharusnya berlaku (*ius constituendum*).

Politik hukum material ini dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan, keadaan masyarakat dan pemikiran yang melatarbelakangi terjadinya proses perubahan hukum, keadaan hukum yang ada pada saat itu, dan hukum yang ditetapkan.<sup>19</sup> Ini berarti bahwa politik hukum tidak bisa lepas dari hukum yang bersifat dinamis dan selalu mengalami perubahan (*in the making*) karena dipengaruhi oleh perubahan sosial dalam masyarakat, termasuk perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dan dinamika norma hukum.

Dinamika norma hukum ini dipengaruhi oleh dimensi politik yang berasal dari penguasa untuk menghasilkan kebijakan hukum (*legal policy*) dalam bentuk peraturan perundang-undangan. *Legal policy* yang akan diberlakukan oleh negara untuk mencapai tujuan negara dapat berupa pembuatan hukum baru atau penggantian hukum lama. *Legal policy* yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional mencakup pengertian bagaimana politik mengintervensi hukum dengan cara melihat konfigurasi kekuatan yang ada di belakang pembuatan dan penegakan hukum itu.<sup>20</sup> Ini berarti hukum dipandang sebagai norma yang bersifat imperatif atau keharusan yang bersifat *das sollen* dan sebagai subsistem yang dalam kenyataan (*das sein*) sangat ditentukan oleh politik, baik dalam perumusan materi maupun dalam implementasi dan penegakannya.<sup>21</sup>

Selain itu, substansi hukum dari produk hukum sangat dipengaruhi oleh karakter politik yang membentuknya. Karakter produk hukum ini

<sup>14</sup> Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

<sup>15</sup> Hendra Karianga, *Politik Hukum dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2013, hal. 23.

<sup>16</sup> Moh. Mahfud MD., *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2010, hal. 1.

<sup>17</sup> Lawrence M. Friedman, *American Law: An Introduction*, New York & London: W.W. Norton & Company, 1984, hal. 5.

<sup>18</sup> Siswono S., *Politik Hukum dalam Undang-Undang Narkotika (UU Nomor 35 Tahun 2009)*, Jakarta: Rineka Cipta, 2012, hal. 63.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Moh. Mahfud M.D., *Politik Hukum di Indonesia*, *loc.cit.*, hal. 9.

<sup>21</sup> Martha Pigome, “Implementasi Prinsip Demokrasi dan Nomokrasi dalam Struktur Ketatanegaraan RI Pasca Amandemen UUD 1945,” *Jurnal Dinamika Hukum* Vol. 11 No. 2 Mei 2011, hal. 339.

dibedakan ke dalam tiga golongan oleh Philippe Nonet dan Philip Selznick, yaitu:<sup>22</sup>

“(1) law as the servant of repressive power, (2) law as a differentiated institution capable of taming repression and protecting its own integrity, and (3) law as a facilitation of response to social need and aspirations.”

Berdasarkan ketiga karakter hukum tersebut, suatu produk hukum dikategorikan ke dalam tiga tipe hukum, yaitu hukum represif, hukum otonom, dan hukum responsif. Hukum represif bercirikan bahwa produk hukum yang dihasilkan diintervensi oleh kekuatan politik. Hal ini berbeda dengan hukum otonom yang tercipta karena keseimbangan dengan politik sehingga terjadi legitimasi keadilan, sedangkan hukum responsif tercipta dalam suasana politik yang demokratis untuk mencapai suatu tujuan sosial.

## II. PEMBAHASAN

Pada bagian ini, tulisan mengenai aspek hukum penanggulangan bencana dibahas mengenai: politik hukum penanggulangan bencana dilihat dari pembentukan UU No. 24 Tahun 2007 dan aspek substansi dari politik hukum penanggulangan bencana.

### A. Politik Hukum Pembentukan UU No. 24 Tahun 2007

Politik hukum nasional ini harus dapat mendorong dan mengisi semua unsur di dalam sistem hukum nasional agar bekerja sesuai dengan cita-cita bangsa, tujuan negara, cita hukum, dan kaidah penentuan hukum di negara Republik Indonesia.<sup>23</sup> Tujuan negara Indonesia tersirat dalam konstitusi negara pada bagian Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, salah satunya yaitu adalah melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia. Tujuan negara ini didasarkan pada lima dasar negara sebagaimana yang tertuang dalam Pancasila yang di dalamnya mengandung cita-cita hukum (*rechtsidee*) bangsa Indonesia. Ini mengandung makna bahwa dalam dimensi penyelenggaraan negara menuntut peran dan tanggung jawab optimal dari negara untuk melindungi rakyatnya, baik berupa perlindungan atas hidup maupun kehidupan rakyat, termasuk di dalamnya perlindungan terhadap bencana alam.

Cita-cita hukum (*rechtsidee*) tersebut melahirkan hak konstitusional warga negara dan tanggung jawab negara sebagaimana diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, antara lain:

- a. hak untuk hidup serta mempertahankan hidup dan kehidupannya, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 28A UUD NRI Tahun 1945;
- b. hak untuk hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta memperoleh pelayanan kesehatan, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 28H ayat (1) UUD NRI Tahun 1945; dan
- c. negara bertanggung jawab terhadap perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 28I ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.

Kewajiban negara ini dilaksanakan oleh seluruh kementerian/lembaga dan pemerintah daerah di bawah kepemimpinan presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Tanggung jawab negara ini belum sepenuhnya dilaksanakan oleh pemerintah dalam hal terjadi bencana di negeri ini, meskipun Pemerintah telah mempunyai kemauan politik dalam penanggulangan bencana dan berupaya untuk membuat kebijakan (*legal policy*) berupa Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1946 tentang Keadaan Bahaya sebagaimana telah dicabut dengan Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 52 Prp Tahun 1960 tentang Keadaan Bencana (UU KB). UU KB tersebut menjadi tidak berlaku lagi dengan diundangkannya UU No. 24 Tahun 2007.

Kebijakan penanganan bencana tersebut belum mengatur penanganan bencana secara koheren dan komprehensif. Selain itu, kebijakan yang ada masih bersifat sektoral bergantung pada kebijakan eksekutif sebagai komitmen pemerintah terhadap penanganan bencana. Hal ini menjadi arah dan komitmen politik dalam politik hukum pembentukan UU No. 24 Tahun 2007. Ini menunjukkan telah ada arah dan komitmen politik yang tercermin pada kebijakan, baik secara konstitusional, undang-undang, peraturan daerah, kebijakan eksekutif, maupun unsur sektoral.<sup>24</sup>

Selain landasan filosofis yuridis tersebut, politik hukum pembentukan UU No. 24 Tahun 2007 dilatarbelakangi dengan adanya pertimbangan bahwa penanganan bencana masih belum optimal dan terkesan lambat karena bersifat parsial, sektoral, dan kurang terpadu.<sup>25</sup> Upaya penanggulangan bencana sebelum berlaku UU No. 24 Tahun 2007 masih bersifat tanggap darurat (*emergency response*) dengan pemberian bantuan fisik, sehingga diperlukan

<sup>22</sup> Philippe Nonet and Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, New Jersey: Transaction Publishers, 2001, hal. 14.

<sup>23</sup> Mahfud M.D., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Pustaka LP3ES, 2006, hal. 13.

<sup>24</sup> Masyarakat Penanggulangan Bencana Indonesia, 2007, Naskah Akademik..., *op.cit.*

<sup>25</sup> *Ibid.*

suatu dasar hukum yang mengatur fungsi, peran, dan sistem dalam penanggulangan bencana. Ini menunjukkan terjadi ketidakefektifan pelaksanaan tanggung jawab negara dalam penanganan bencana. Ketidakefektifan penanganan bencana tersebut disebabkan oleh ketiadaan kebijakan dan regulasi di tingkat pusat mengenai penanganan bencana.<sup>26</sup> Pada waktu itu, regulasi yang digunakan sebagai dasar hukum penanggulangan bencana secara nasional hanya Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 2001 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana dan Penanggulangan Pengungsi, Keputusan Presiden Nomor 111 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 2001 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana dan Penanggulangan Pengungsi, dan Pedoman Umum Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi yang ditetapkan melalui Keputusan Sekretaris Bakornas PBP Nomor 2 Tahun 2001.<sup>27</sup> Regulasi tersebut belum mengatur secara lengkap: (1) prinsip-prinsip penanggulangan bencana, (2) mekanisme penanggulangan bencana baik tahap sebelum bencana (*pre-disaster phase*), selama bencana (*impact phase*), maupun (*post disaster phase*), (3) hubungan antar-lembaga untuk penanggulangan bencana, dan (4) hierarki penanganan bencana secara nasional (*national disaster management centre*), provinsi (*provincial disaster management centre*), dan kota/kabupaten (*municipal disaster management centre*). Ini berarti bahwa ketentuan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penanggulangan bencana belum dapat dijadikan sebagai landasan hukum yang kuat dan menyeluruh karena tidak sesuai dengan kondisi dan keadaan masyarakat dan bangsa Indonesia.

Selain itu, wilayah negara yang sangat rawan terhadap bencana menjadi salah satu pertimbangan dalam pembuatan *legal policy* untuk penanggulangan bencana ini. Wilayah negara yang rawan bencana tersebut menimbulkan kekhawatiran pada terhambatnya pembangunan nasional, sehingga perlu diupayakan penanggulangannya secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan komprehensif. Kebutuhan untuk kehadiran instrumen hukum dalam penanggulangan bencana juga dipengaruhi oleh adanya momentum periode bencana alam 1989-2007, seperti gempa bumi di Nabire pada 26 November 2004, tsunami di Sumatera Utara dan Nangroe Aceh Darussalam pada 26 Desember 2004, gempa bumi di Yogyakarta pada 27 Mei 2006, erupsi Gunung Merapi di Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta pada Juni 2006, semburan lumpur panas

Lapindo di Sidoarjo pada 2006, serta gempa bumi di Sumatera Barat dan Bengkulu pada Mei 2007. Ini merupakan faktor yang mempengaruhi politik hukum pembentukan UU No. 24 Tahun 2007. Kebijakan hukum (*legal policy*) penanggulangan bencana juga dipengaruhi oleh faktor manusia seperti konflik vertikal yang terjadi di beberapa daerah pada kurun waktu 1996-2002.<sup>28</sup>

Jika dilihat berdasarkan faktor penyebab, bencana yang sering terjadi di Indonesia dipengaruhi oleh ancaman bahaya (*hazard*) yang menimbulkan resiko, seperti banjir, tanah longsor, kekeringan, kebakaran lahan dan hutan, angin badai, gempa bumi, tsunami, letusan gunung berapi, gerakan tanah, erosi, kebakaran gedung dan pemukiman, gelombang ekstrim dan abrasi, cuaca ekstrim, kegagalan teknologi, epidemik dan wabah penyakit, pencemaran lingkungan, dan konflik sosial.<sup>29</sup> Peristiwa dalam masyarakat itu berdampak pada jumlah korban yang sangat besar, lumpuhnya pelayanan dasar dan pemerintahan, tidak berfungsinya infrastruktur dasar, serta hancurnya sistem sosial ekonomi. Serangkaian bencana yang terjadi melahirkan kedarasan mengenai kerawanan dan kerentanan bencana di Indonesia. Kerentanan (*vulnerability*) terhadap bencana di Indonesia ditentukan oleh aspek letak suatu komunitas dari pusat ancaman, tingkat kepadatan dan jumlah penduduk, kemiskinan, pendidikan, kesehatan, laju pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah, produk domestik regional bruto, dan tenaga kerja.<sup>30</sup> Ini merupakan indikator untuk menentukan kerentanan sosial dan ekonomi (*social and economic vulnerability*). Tingkat kerentanan ini tidak didukung dengan pola penanggulangan bencana dan sikap reaktif dari seluruh elemen bangsa pada waktu itu dirasakan tidak memadai lagi, sehingga timbul kebutuhan hukum untuk mengembangkan sikap yang lebih proaktif, menyeluruh, dan mendasar dalam menyikapi bencana.<sup>31</sup>

Bencana yang terjadi dan kebutuhan akan adanya instrumen hukum yang komprehensif tersebut menimbulkan keprihatinan semua lapisan masyarakat, sehingga mendorong Pemerintah agar lebih memperhatikan aspek bencana dan upaya

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> Badan Nasional Penanggulangan Bencana Republik Indonesia, *Rencana Nasional Penanggulangan Bencana 2010-2014*, Jakarta: Badan Nasional Penanggulangan Bencana, 2010, hal. 9-25.

<sup>30</sup> *Ibid.* hal. 26-29.

<sup>31</sup> Badan Perencanaan Pembangunan Nasional RI, Ringkasan Telaahan Sistem Terpadu Penanggulangan Bencana di Indonesia (Kebijakan, Strategi, dan Operasi), (*online*), ([www.bappenas.go.id/index.php/download\\_file/view/14057/3930/](http://www.bappenas.go.id/index.php/download_file/view/14057/3930/)), diakses 6 Mei 2014).

<sup>26</sup> Heru Susetyo, *op.cit.*, hal. 25-26.

<sup>27</sup> *Ibid.*

penanganannya dengan cepat dan tepat.<sup>32</sup> Hal ini dipengaruhi oleh kondisi Indonesia yang pada saat itu belum mempunyai kebijakan dasar dalam bentuk undang-undang yang secara koheren dan komprehensif mengatur penanganan bencana dan kerangka kerja kebijakan yang ada tidak lagi relevan dengan konteks demokrasi dan otonomi daerah.<sup>33</sup> Ini telah menyadarkan bangsa Indonesia akan perlunya memiliki suatu sistem penanggulangan bencana yang komprehensif secara nasional dalam suatu sistem penanggulangan bencana (*disaster system management*).<sup>34</sup>

Kebutuhan akan adanya sistem penanggulangan bencana nasional secara komprehensif tersebut muncul karena kebijakan penanganan bencana sebelum berlakunya UU No. 24 Tahun 2007 secara materi masih bersifat sektoral, terfragmentasi, dan terfokus pada penanggulangan tanggap darurat.<sup>35</sup> Kebijakan dan peraturan yang terkait dengan bencana menunjukkan indikasi konflik karena tumpang tindih pengaturan, kelembagaan, dan kewenangan sehingga mengakibatkan inkonsistensi dan multitafsir dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini berarti penanggulangan bencana secara normatif perlu dibenahi. Proses ini dapat dilakukan dengan suatu *legal policy* yang berupa pembentukan peraturan perundang-undangan penanggulangan bencana yang dituangkan dalam undang-undang yang komprehensif dan didukung dengan peraturan pelaksanaannya yang bersifat operasional dan teknis implementatif.

Ketiga landasan tersebut menunjukkan bahwa tanpa kebijakan yang jelas tidak akan ada norma yang dapat digunakan untuk menentukan tujuan dan memotivasi perilaku politis-birokratis untuk mencapainya.<sup>36</sup> Atas dasar itu, lahir keinginan politik (*political will*) untuk memberikan landasan hukum bagi penanggulangan bencana secara menyeluruh tidak hanya berdasarkan risiko bencana dengan penanganan secara tanggap darurat. *Political will* ini ditindaklanjuti dengan proses perancangan peraturan perundang-undangan (*legislative drafting*) untuk menghasilkan suatu *legal policy* berupa UU No. 24 Tahun 2007. Untuk memenuhi kebutuhan hukum dan memperbaiki pola penanggulangan bencana tersebut, Pemerintah bersama dengan

DPR melakukan proses pembentukan *legal policy* yang melahirkan UU No. 24 Tahun 2007 sebagai dasar hukum bagi penanggulangan bencana di Indonesia. Ini berarti bahwa UU No. 24 Tahun 2007 ini merupakan keputusan bersama antara DPR RI dengan Presiden RI sebagai produk hukum dari hasil proses politik untuk penanggulangan bencana di Indonesia.

Berdasarkan pada analisis tersebut, aspek hukum penanggulangan bencana dipengaruhi oleh politik hukum pembentukan UU No. 24 Tahun 2007 dalam menentukan arah dan komitmen penanggulangan bencana di negeri yang mempunyai tingkat kerawanan bencana sangat tinggi. Politik hukum pembentukan UU No. 24 Tahun 2007 bersifat responsif, karena pembentukan kebijakan hukum penanggulangan bencana yang berupa UU No. 24 Tahun 2007 didasarkan pada cita-cita hukum (*rechtdede*) bangsa Indonesia sebagai hukum yang seharusnya berlaku (*ius constituendum*), yang terjadi dalam suasana politik demokratis.

Politik hukum pembentukan UU No. 24 Tahun 2007 didasarkan pada beberapa pertimbangan, yaitu *pertama*, negara bertanggung jawab untuk melaksanakan kewajiban konstitusional demi terwujudnya tujuan negara, yang salah satunya dilakukan melalui perlindungan atas bencana yang terjadi di negeri ini; *kedua*, Indonesia dengan posisi dan kondisi wilayah negaranya memenuhi keempat pemicu (*trigger*) bencana sehingga diperlukan suatu upaya penanggulangan bencana yang komprehensif integral dengan berdasarkan pada manajemen risiko, dan *ketiga*, ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada belum dapat dijadikan sebagai landasan hukum yang kuat dan menyeluruh serta tidak sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan hukum masyarakat dalam penanggulangan bencana.<sup>37</sup> Selain pertimbangan tersebut, pembentukan UU No. 24 Tahun 2007 ditujukan untuk melindungi masyarakat dari ancaman bencana; menyelaraskan peraturan perundang-undangan yang sudah ada; dan menjamin terselenggaranya penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh.<sup>38</sup>

Berdasarkan pertimbangan dan tujuan pembentukan UU No. 24 Tahun 2007 tersebut, arah politik hukum pembentukan UU No. 24 Tahun 2007 adalah pelaksanaan tanggung jawab negara dalam melindungi warga negara dari bencana, melalui sistem penanggulangan bencana yang lebih komprehensif dan penyelarasan norma hukum terkait dengan

<sup>32</sup> Soehatman Ramli, *Pedoman Praktis Manajemen Bencana...*, *op.cit.*, hal. 14.

<sup>33</sup> Masyarakat Penanggulangan Bencana Indonesia, 2007, *Naskah Akademik...*, *op.cit.*

<sup>34</sup> Syamsul Maarif, "Bencana dan Penanggulangannya dari Aspek Sosiologis," *Jurnal Dialog Penanggulangan Bencana*, Vol 1, No. 1, Tahun 2010, hal. 4.

<sup>35</sup> Masyarakat Penanggulangan Bencana Indonesia, 2007, *Naskah Akademik...*, *loc.cit.*

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> Konsiderans Menimbang Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

<sup>38</sup> Pasal 4 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

bencana yang tersebar dalam peraturan perundang-undangan. Tanggung jawab negara ini dilaksanakan Pemerintah dan Pemerintah Daerah dengan membentuk BNPB sebagai lembaga yang diberikan fungsi pengarah dan pelaksana penanggulangan bencana yang berkoordinasi dengan kementerian/ lembaga lainnya.

Ini berarti bahwa politik hukum pembentukan UU No. 24 Tahun 2007 merupakan pembangunan hukum dengan melakukan penggantian hukum penanggulangan bencana melalui norma hukum baru dalam UU No. 24 Tahun 2007, yang sebelumnya didasarkan pada norma hukum sebagaimana yang diatur dalam UU KB. Perubahan ini dilakukan melalui mekanisme pembahasan bersama antara DPR RI dengan Pemerintah di lembaga legislatif, untuk menghasilkan suatu sistem dan pola penanggulangan bencana yang komprehensif dan membentuk suatu kelembagaan dalam penanggulangan bencana. Proses pembangunan hukum penanggulangan bencana dalam pembentukan UU No. 24 Tahun 2007 tersebut berupa perubahan mendasar berupa dasar hukum yang memberikan prinsip dan amanat bagi penyelenggara negara untuk melindungi masyarakatnya dari bencana di negeri ini dan melakukan penyesuaian peraturan perundang-undangan.

## B. Aspek Substansi dari Politik Hukum Penanggulangan Bencana

Politik hukum materiil penanggulangan bencana berkaitan dengan isi kebijakan mengenai penanggulangan bencana. Secara substansi, politik hukum ini mencakup materi muatan dalam perancangan peraturan perundang-undangan (*legislative drafting*), pelaksanaan peraturan perundang-undangan (*legal executing*), dan tinjauan atas peraturan perundang-undangan (*legal review*).<sup>39</sup> Penanggulangan bencana dari aspek substansi ini juga berada dalam lima arena hukum, yaitu arena peraturan perundang-undangan bidang kebencanaan, arena aspek peraturan perundang-undangan bidang tata ruang dan lingkungan hidup, arena peraturan perundang-undangan bidang desentralisasi dan kekhususan, arena peraturan perundang-undangan bidang sektoral, dan arena peraturan perundang-undangan bidang pendukung mitigasi bencana.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Andi Hamzah, *Politik Hukum Pidana*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1991, hal. 24.

<sup>40</sup> Sulaiman Tripa dan Danil Akbar Taqwadin, Kebijakan Legislasi dalam Kaitan Mitigasi Bencana di Aceh, (*online*), ([https://www.academia.edu/5763657/KEBIJAKAN\\_LEGISLASI\\_DALAM\\_KAITAN\\_MITIGASI\\_BENCANA\\_DI\\_ACEH](https://www.academia.edu/5763657/KEBIJAKAN_LEGISLASI_DALAM_KAITAN_MITIGASI_BENCANA_DI_ACEH)), diakses 6 November 2014).

Kelima arena hukum tersebut tersebar pada beberapa peraturan perundang-undangan di tingkat undang-undang. Kelimanya bersumber pada UUD NRI Tahun 1945 yang merupakan hierarki tertinggi peraturan perundang-undangan Republik Indonesia. Konsep bencana secara implisit terkandung di dalam tujuan negara sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, prinsip desentralisasi yang diatur dalam Pasal 18 dan Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945, anggaran yang ditetapkan dalam Pasal 23 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, kedudukan yang sama dalam hukum dan pemerintahan yang diatur dalam Pasal 27 UUD NRI Tahun 1945, dan pengelolaan sumber daya alam yang berkeadilan sebagai bagian dari hak menguasai negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33. Atas dasar itu, Pemerintah telah menentukan *political will* dalam penanggulangan bencana dan dirumuskan dalam kebijakan (*legal policy*) yang dilakukan oleh lembaga legislatif sehingga melahirkan UU No. 24 Tahun 2007.

UU No. 24 Tahun 2007 tersebut lahir sebagai produk politik hukum dalam penanggulangan bencana. Politik hukum tersebut telah mengidentifikasi bencana secara komprehensif sebagai peristiwa atau serangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan oleh tiga faktor, yaitu faktor alam, faktor non-alam, dan faktor manusia. Selain itu, *legal policy* ini memuat norma pengatur mengenai penyelenggaraan penanggulangan bencana, landasan norma dan nilai, kelembagaan, pendistribusian kewenangan, dan penegakan hukum.

Selain itu, politik hukum penanggulangan bencana secara substansi telah memberikan dimensi baru dalam pola dan sistem penanggulangan bencana di Indonesia setelah berlakunya UU No. 24 Tahun 2007. Dimensi baru yang dibentuk oleh *legal policy* tersebut untuk penanggulangan bencana di negeri ini, yaitu:<sup>41</sup>

- penanggulangan bencana sebagai sebuah upaya menyeluruh dan proaktif dimulai dari pengurangan risiko bencana, tanggap darurat, serta rehabilitasi dan rekonstruksi;
- penanggulangan bencana sebagai upaya yang dilakukan bersama oleh para pemangku kepentingan dengan peran dan fungsi yang saling melengkapi; dan
- penanggulangan bencana sebagai bagian dari proses pembangunan sehingga mewujudkan ketahanan (*resilience*) terhadap bencana.

<sup>41</sup> Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Ringkasan Telaahan Sistem Terpadu Penanggulangan Bencana di Indonesia (Kebijakan, Strategi, dan Operasi), (*online*), ([www.bappenas.go.id/index.php/download\\_file/view/14057/3930/](http://www.bappenas.go.id/index.php/download_file/view/14057/3930/)), diakses 6 Mei 2014).

Selain itu, dengan diberlakukannya UU No. 24 Tahun 2007 terjadi perubahan dalam sistem penanggulangan bencana di Indonesia. Perubahan sistem penanggulangan bencana ditampilkan dalam Tabel 1 berikut:

negara dalam arti sempit oleh pemerintah menjadi penanganan bencana sebagai tanggung jawab bersama seluruh elemen bangsa. Perubahan sistem dan pola penanggulangan bencana ini berdampak pada perubahan fokus penanggulangan bencana

**Tabel 1.** Perbandingan Paradigma Lama dan Baru Sistem Penanggulangan Bencana

	SISTEM LAMA	SISTEM BARU
Dasar Hukum	Bersifat sektoral	Berlaku umum dan mengikat seluruh departemen, masyarakat dan lembaga non pemerintah
Paradigma	Tanggap darurat	Mitigasi, tanggap darurat, rehabilitasi dan rekonstruksi
Lembaga	Bakornas PB, Satkorlak dan Satlak	BNPB, BPBD PROPINSI, BPBD Kab/Kota
Peran Masyarakat	Terbatas	Melibatkan masyarakat secara aktif
Pembagian Tanggung Jawab	Sebagian besar pemerintah pusat	Tanggung jawab pemerintah pusat, propinsi dan kabupaten
Perencanaan Pembangunan	Belum menjadi bagian aspek perencanaan pembangunan	Rencana Aksi Nasional Pengurangan Resiko Bencana (RAN PRB) Rencana Penanggulangan Bencana (RPB) Rencana Aksi Daerah Pengurangan Resiko Bencana (RAD PRB)
Pendekatan Mitigasi	Kerentanan	Analisa resiko (menggabungkan antara kerentanan dan kapasitas)
Forum kerjasama antar pemangku kepentingan	Belum ada	<i>National Platform</i> (akan) <i>Provincial Platform</i> (akan)
Alokasi Anggaran	Tanggung jawab pemerintah pusat	Tergantung pada tingkatan bencana
Pedoman Penanggulangan Bencana	Terpecah dan bersifat sektoral	Mengacu pada pedoman yang dibuat oleh BNPB dan BPBD
Keterkaitan Dengan Tata Ruang	Belum menjadi aspek	Aspek bencana harus diperhitungkan dalam penyusunan tata ruang

Sumber: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Ringkasan Telaahan Sistem Terpadu Penanggulangan Bencana di Indonesia (Kebijakan, Strategi, dan Operasi), (<http://www.bappenas.go.id>, diakses 6 Mei 2014).

Berdasarkan Tabel 1, penanggulangan bencana di Indonesia sejak berlakunya UU No. 24 Tahun 2007 mengalami pergeseran paradigma, yaitu penanggulangan bencana tidak lagi menekankan pada semua aspek tanggap darurat, tetapi juga menekankan pada keseluruhan aspek penanggulangan bencana meliputi mitigasi pada pra-bencana, tanggap darurat pada saat bencana, serta rehabilitasi dan rekonstruksi pada setelah bencana. Penanggulangan bencana melibatkan seluruh *stakeholders* dari tingkat nasional dan regional di daerah, serta melibatkan peran aktif masyarakat. Pembentukan UU No. 24 Tahun 2007 juga dipengaruhi oleh perubahan yang terjadi di masyarakat yang berkaitan dengan bencana dilihat dari respon tanggap darurat menjadi manajemen risiko, perlindungan dari pemerintah menjadi perlindungan sebagai hak asasi bagi rakyat, dan penanganan bencana sebagai tanggung jawab

yang melingkupi keseluruhan alur penanggulangan bencana mulai dari pencegahan, penjinakan, kesiapan, penanggulangan kedaruratan, sampai pemulihan dan rehabilitasi, untuk mengurangi secara signifikan dampak kejadian bencana.

Penanggulangan bencana sebagai tanggung jawab bersama seluruh elemen bangsa memperluas penanggulangan bencana ke ruang publik dengan mengubah semua aspek kebijakan, kelembagaan, koordinasi, dan mekanisme yang memberikan lebih banyak ruang untuk partisipasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, dunia usaha, dan masyarakat internasional. Ini berarti bahwa dengan perubahan paradigma bencana tersebut, unsur-unsur tahap tanggap darurat sebagai pra-bencana perlu dipersiapkan secara terpadu dengan penekanan pada unsur pencegahan dan kesiapsiagaan, yang didasarkan pada hasil analisis terhadap keempat *trigger* bencana yaitu ancaman bahaya (*hazard*),

kerentanan (*vulnerability*), kapasitas (*capacity*), dan risiko bencana (*disaster risk*).<sup>42</sup> Oleh karena itu, *legal policy* terhadap penanganan bencana dapat dinilai dan dievaluasi dari kebijakan-kebijakan yang berhubungan dengan bencana, salah satunya UU No. 24 Tahun 2007.

Hal ini berarti bahwa terjadi perubahan nilai yang sangat mendasar dan menjadi acuan pelaksanaan penanggulangan bencana. Oleh karena itu, penanggulangan bencana harus dilakukan dengan sikap yang antisipatif, sebelum ada bencana datang harus sudah ada upaya preventif untuk melakukan penanggulangan bencana.<sup>43</sup> Hal tersebut menjelaskan bahwa politik hukum penanggulangan bencana dilihat dari aspek substansi mengamankan perubahan paradigma dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana di Indonesia, dengan didasarkan pada manajemen risiko.<sup>44</sup>

Ini berbanding lurus dengan konsekuensi yuridis jika dilihat dari aspek sistem hukum (*legal system*), baik dari substansi hukum, struktur hukum, maupun budaya hukum, sehingga penanggulangan bencana perlu ditindaklanjuti dengan hukum khusus yang harus disiapkan oleh setiap lembaga yang berwenang melaksanakan penanggulangan bencana. Regulasi dan kebijakan yang bersifat *lex specialist* ini harus terintegrasi dan terkoordinasi antar-*stakeholder* untuk penanggulangan bencana yang berasal dari kementerian/lembaga, agar tercipta keselarasan dalam sistem penanggulangan bencana.

UU No. 24 Tahun 2007 diberlakukan sebagai produk dari politik hukum dengan harapan dapat menjadi landasan hukum yang kuat dalam penanggulangan bencana, mengatasi kelemahan koordinasi antar-sektor, mendorong sinergitas berbagai pihak dalam penanggulangan bencana, serta mewujudkan penanggulangan bencana yang lebih sistematis, terpadu, dan koordinasi. Hal ini berarti bahwa berdasarkan isi kebijakan sebagai hasil dari proses *legislative drafting*, UU No. 24 Tahun 2007 diarahkan dapat berfungsi sebagai landasan hukum yang bersifat *lex generalist* bagi penanggulangan

bencana dan segala kebijakan hukum lainnya merupakan peraturan pelaksanaan yang bersifat *lex specialist* dan implementatif.

Namun, politik hukum materiil penanggulangan bencana dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan (*legal executing*) masih menemui beberapa permasalahan hukum karena banyaknya peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penanggulangan bencana. Dalam pelaksanaannya, UU No. 24 Tahun 2007 mempunyai hubungan dengan beberapa peraturan perundang-undangan yang mendasari lahirnya undang-undang tersebut, baik yang telah berlaku baik sebelum maupun setelah diberlakukannya UU No. 24 Tahun 2007. Selain ini, pelaksanaan UU No. 24 Tahun 2007 juga mempunyai hubungan dan peranan antar-pelaku kepentingan (*stakeholders*) yang masing-masing mempunyai kewenangan atributif yang diberikan undang-undang sektoral. Selain itu, UU NO. 24 Tahun 2007 membentuk BNPB sebagai lembaga negara penunjang (*state auxiliary organ*) untuk menyelenggarakan penanggulangan bencana melalui fungsi koordinasi, komando, dan pelaksana. Namun, penyelenggaraan penanggulangan bencana secara proporsional juga dimiliki oleh kementerian/ lembaga lain sesuai dengan tugas dan fungsinya. Hal tersebut mengakibatkan belum ada keselarasan dan sinergitas secara substansial antar-lembaga tersebut, sehingga muncul permasalahan ketika diperlukan penyalarsan dan koordinasi antar-lembaga yang harus dilakukan oleh BNPB.

Hal itu menunjukkan bahwa beberapa norma dalam peraturan perundang-undangan tersebut mengandung unsur ketidakselarasan norma hukum penanggulangan bencana yang berdampak pada terjadinya tumpang tindih kewenangan dan kurangnya koordinasi kelembagaan antar-kementerian/lembaga dan pemerintah daerah yang menjalankan kewenangan penanggulangan bencana sebagaimana telah diturunkan dari undang-undang sektoral sebagai tugas, pokok, dan fungsi sektornya. Ini menunjukkan bahwa arah kebijakan dalam hal penyalarsan peraturan perundang-undangan, sebagaimana telah ditentukan sebagai politik hukum pembentukan UU No. 24 Tahun 2007, tidak tercapai.

Untuk mengatasi permasalahan tersebut, perlu dilakukan pengkajian ulang (*review*) terhadap beberapa kebijakan dan kelembagaan penanggulangan bencana, serta dilakukan perubahan terhadap UU No. 24 Tahun 2007.

Berdasarkan analisa tersebut, aspek hukum dari politik hukum penanggulangan bencana didasarkan pada hasil dari *legislative drafting* dan *legal executing*. Isi kebijakan sebagai hasil dari proses *legislative drafting* memberikan amanat perubahan

<sup>42</sup> Shandra Lisy Wandasari, "Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan dalam mewujudkan Pengurangan Risiko Bencana," *Unnes Law Journal*, Vol 2 No. 2, Tahun 2013, hal. 138.

<sup>43</sup> Sudjito, 2007, Hukum Khusus Berlaku dalam Keadaan Darurat Bencana, (*online*), (<https://ugm.ac.id/id/berita/1598-hukum.khusus.berlaku.dalam.keadaan.darurat.bencana>, diakses 9 Februari 2015).

<sup>44</sup> Eko Teguh Paripurno, 2012, Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana di Indonesia: Catatan atas DIM dan Sandingan Perundang-undangan dalam Penanggulangan Bencana, (*online*), (<http://www.mpb.org/content/review-uu-pb-no-24-th-2007-daftar-isian-masalah-dan-sandingan>, diakses 14 Februari 2013).

paradigma penanggulangan bencana. Paradigma baru ini harus dilaksanakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah sebagai pelaksana tanggung jawab negara dalam memberikan perlindungan kepada masyarakat atas bencana, baik yang mungkin terjadi maupun yang telah terjadi. Namun secara *legal executing*, isi kebijakan yang telah ditetapkan sebagai arah kebijakan penanggulangan bencana dalam UU No. 24 Tahun 2007 tidak terlaksana. Hal ini disebabkan UU No. 24 Tahun 2007 belum mampu menciptakan keselarasan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan bencana, sehingga masih terjadi tumpang tindihnya pengaturan, tumpang tindih kewenangan, dan tumpang tindih kelembagaan.

### III. KESIMPULAN

Aspek hukum penanggulangan bencana dapat ditinjau dari sudut pandang politik hukum penanggulangan bencana baik dalam hal pembentukan UU No. 24 Tahun 2007 maupun isi kebijakan penanggulangan bencana sebagai aspek substansi dari politik hukum ini. Politik hukum penanggulangan bencana ini didasarkan pada tujuan negara dan cita-cita hukum (*rechtidee*) bangsa Indonesia. Politik hukum pembentukan UU No. 24 Tahun 2007 merupakan pembangunan hukum dengan mengganti peraturan perundang-undangan dan membentuk peraturan perundang-undangan baru dalam bidang penanggulangan melalui proses pembahasan bersama secara demokratis di lembaga legislatif. Politik hukum pembentukan UU No. 24 Tahun 2007 mempunyai arah kebijakan berupa pelaksanaan tanggung jawab negara dalam memberikan perlindungan kepada masyarakat atas bencana yang terjadi di negeri ini; *kedua*, pembangunan sistem penanggulangan bencana secara komprehensif integral berdasarkan manajemen risiko, dan *ketiga*, pembangunan landasan hukum yang kuat untuk penanggulangan bencana sehingga dapat berfungsi dalam penyelarasan peraturan perundang-undangan. Di satu sisi, aspek substansi dari politik hukum penanggulangan bencana telah memberikan perubahan paradigma dalam penanggulangan bencana. Namun dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan (*legal executing*) sebagai bagian dari politik hukum materiil, penanggulangan bencana masih menghadapi permasalahan berupa ketidaksiharasan peraturan perundang-undangan, tumpang tindih kewenangan, dan kelembagaan dalam penanggulangan bencana. Ini merupakan akibat dari tidak tercapainya arah kebijakan penanggulangan bencana dalam penyelarasan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, perlu dilakukan pengkajian

ulang (*review*) dan perubahan (revisi) kebijakan hukum (*legal policy*) penanggulangan bencana dalam suatu sistem hukum, termasuk melakukan penguatan kelembagaan penanggulangan bencana dan perubahan atas UU No. 24 Tahun 2007.

### DAFTAR PUSTAKA

#### Buku

- Ali, Achmad, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Jakarta: Gunung Agung, 2002.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Analisa dan Evaluasi UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2011.
- D., Mahfud M., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Pustaka LP3ES, 2006.
- D., Mahfud M., *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2010.
- Friedman, Lawrence M., *American Law: An Introduction*, New York & London: W.W. Norton & Company, 1984.
- Gandhi, L.M., *Harmonisasi Hukum Menuju Hukum Responsif*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum Universitas Indonesia, 14 Oktober 1995.
- Goesniadhie, Kusnu, *Harmonisasi Hukum dalam Perspektif Perundang-undangan (Lex Specialis Suatu Masalah)*, Surabaya: Penerbit JPBooks, 2006.
- Hamzah, Andi, *Politik Hukum Pidana*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1991.
- Karianga, Hendra, *Politik Hukum dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2013.
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, Departemen Kelautan dan Perikanan, Departemen Hukum dan HAM bekerja sama dengan Coastal Resources Management Project/Mitra Pesisir, *Menuju Harmonisasi Sistem Hukum sebagai Pilar Pengelolaan Pesisir Indonesia*, Jakarta: 2005.
- Nonet, Philippe, and Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, New Jersey: Transaction Publishers, 2001.

Ramli, Soehatman, *Pedoman Praktis Manajemen Bencana (Disaster management)*, Jakarta: Dian Rakyat, 2010.

S., Siswono, *Politik Hukum dalam Undang-Undang Narkotika (UU Nomor 35 Tahun 2009)*, Jakarta: Rineka Cipta, 2012.

Soeprapto, Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 1998.

Soeprapto, Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan I: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, 2007.

Sugiaharto, Nurjanah, R., dkk, *Manajemen Bencana*, Bandung: Penerbit Alfabeta, 2012.

### Jurnal

Anggono, Bayu Dwi. (2010). Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan di Bidang Penanggulangan Bencana, *Mimbar Hukum*, Volume 22, Nomor 2, Juni.

Husni, Lalu. (2011). Perlindungan Hukum terhadap Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, *Mimbar Hukum*, Volume 23, Nomor 1, Februari.

Maarif, Syamsul. 2010. Bencana dan Penanggulangannya dari Aspek Sosiologis,, *Jurnal Dialog Penanggulangan Bencana*, Vol 1, No. 1.

Pigome, Martha. 2011. Implementasi Prinsip Demokrasi dan Nomokrasi dalam Struktur Ketatanegaraan RI Pasca Amendemen UUD 1945, *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 11 No. 2 Mei.

Soeprapto, Lalu. 2011. Perlindungan Hukum terhadap Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, *Mimbar Hukum*, Volume 23, Nomor 1, Februari.

Susetyo, Heru. 2005. Urgensi Undang-Undang Penanggulangan Bencana di Indonesia, *Lex Jurnalica*, Vol. 3 No. 1 April.

Wandasari, Shandra Lisyia. 2013. Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan dalam mewujudkan Pengurangan Risiko Bencana, *Unnes Law Journal*, Vol 2 No. 2.

### Peraturan Perundang-undangan

Republik Indonesia, *Rencana Nasional Penanggulangan Bencana 2010-2014*, Jakarta: Badan Nasional Penanggulangan Bencana, 2010.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, Lembaran Negara Nomor 66, Tambaran Lembaran Negara Nomor 4723.

### Internet

Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional Republik, Ringkasan Telaahan Sistem Terpadu Penanggulangan Bencana di Indonesia (Kebijakan, Strategi, dan Operasi), (*online*), ([www.bappenas.go.id/index.php/download\\_file/view/14057/3930/](http://www.bappenas.go.id/index.php/download_file/view/14057/3930/)), diakses tanggal 6 Mei 2014).

Badan Nasional Penanggulangan Bencana. (2015). Perbandingan Jumlah Kejadian Bencana per Jenis Bencana 1815-2015, (*online*), (<http://dibi.bnbp.go.id/>), diakses 6 Desember 2015).

Badan Nasional Penanggulangan Bencana, DIM dan solusinya bahan rakor pnbp, (*online*), ([www.bnbp.go.id/uploads/sidebar\\_banner/6/bahan\\_rakor.pdf](http://www.bnbp.go.id/uploads/sidebar_banner/6/bahan_rakor.pdf)), diakses 10 Agustus 2015).

Badan Nasional Penanggulangan Bencana, Statistik Bencana Indonesia 2015, (*online*), (<http://dibi.bnbp.go.id/>), diakses 3 Oktober 2015).

Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional Republik Indonesia. (2009). Laporan Akhir Telaah Sistem Terpadu Penanggulangan Bencana di Indonesia, (*online*), (<http://www.bappenas.go.id/unit-kerja/staf-ahli/bidang-sumber-daya-alam-lingkungan-hidup-dan-perubahan-iklim/contents-bidang-sumber-daya-alam-lingkungan-hidup-dan-perubahan-iklim/2473-telaah-sistem-terpadu-penanggulangan-bencana-di-indonesia-kebijakan-strategi-dan-operasi/>), diakses tanggal 6 Mei 2014).

Dewina, Nasution dan Bungasan Hutapea. (2011). Analisis Dan Evaluasi Tentang Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana, Jakarta: Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional, (*online*), ([http://www.bphn.go.id/?page=layanan\\_bphn&section=layanan\\_bphn&cat=res\\_anev](http://www.bphn.go.id/?page=layanan_bphn&section=layanan_bphn&cat=res_anev)), diakses 22 oktober 2014).

Masyarakat Penanggulangan Bencana Indonesia. (2007). Naskah Akademi Rancangan Undang-Undang Penanggulangan Bencana, (*online*), ([www.mpbi.org/files/rupb](http://www.mpbi.org/files/rupb)), diakses 15 September 2014).

- Paripurno, Eko Teguh. (2012). Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana di Indonesia: Catatan atas DIM dan Sandingan Perundang-undangan dalam Penanggulangan Bencana, (*online*), (<http://www.mpbi.org/content/review-uu-pb-no-24-th-2007-daftar-isian-masalah-dan-sandingan>, diaksestanggal 14 Februari 2013).
- Tripa, Sulaiman, dan Danil Akbar Taqwadin, Kebijakan Legislasi dalam Kaitan Mitigasi Bencana di Aceh, (*online*), ([https://www.academia.edu/5763657/KEBIJAKAN\\_LEGISLASI\\_DALAM\\_KAITAN\\_MITIGASI\\_BENCANA\\_DI\\_ACEH](https://www.academia.edu/5763657/KEBIJAKAN_LEGISLASI_DALAM_KAITAN_MITIGASI_BENCANA_DI_ACEH), diaksestanggal 6 November 2014).