

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di alinea keempat (IV) mengamanatkan bahwa:

“Pemerintah atau Negara Kesatuan 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”.¹

Sebagai implementasi dari amanat tersebut dilaksanakan pembangunan nasional yang bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan sejahtera yang senantiasa memperhatikan hak atas kehidupan dan perlindungan bagi setiap warga negaranya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki wilayah yang luas dan terletak di garis katulistiwa pada posisi silang antara dua benua dan dua samudra dengan kondisi alam yang memiliki berbagai keunggulan, namun di pihak 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.

¹ Indonesia, pembukaan undang-undang dasar negara republik Indonesia tahun 1945 alinea ke IV.

Beberapa tahun terakhir ini intensitas bencana (seperti: gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, Dan sebagainya) sering terjadi. Bencana tersebut tidak hanya menimpa wilayah Indonesia, tapi juga menimpa wilayah belahan bumi lainnya.

Di Indonesia diketahui bahwa titik-titik rawan gempa/bencana (antara lain di daerah Aceh, Yogyakarta, Padang, Bengkulu, dan Papua), merupakan daerah titik rawan gempa. Selain disebabkan oleh faktor alam dan atau non alam, juga oleh faktor manusia. Bencana yang disebabkan oleh faktor alam; seperti gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, dan tanah longsor, dan lain-lain, sementara yang disebabkan oleh faktor manusia adalah seperti konflik sosial antar kelompok atau antar komunitas masyarakat, dan teror.

Dalam usahapenanganan bencana, berbagai pihak telah terlibat dalam persoalan tersebut, namun peran vital Negara tidak dapat dinafikan, dalam hal ini Pemerintah harus bertanggung jawab dalam penanggulangan bencana. Selain karena bencana (baik yang disebabkan oleh faktor alam dan atau non alam, maupun oleh faktor manusia), kerusakan lingkungan, kerugian harta benda dan dampak psikologis, serta sangat berpengaruh besar terhadap kesejahteraan warga negara. Akibat dari peristiwa tersebut dampak dari bencana juga

bersifat kompleks sehingga dapat mempengaruhi stabilitas ekonomi, politik, dan sosial.

Sebagai implementasi dari amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di alinea keempat (IV), Pemerintah bersama DPR pada tahun 2007 telah menetapkan Undang-Undang Nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana sebagai landasan hukum yang kuat bagi penyelenggaraan penanggulangan bencana. Undang-Undang tersebut mengatur mengenai penanggulangan bencana dari landasan nilai, kelembagaan sampai pada distribusi kewenangan. Pada hal ini Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang dijadikan sebagai landasan yuridis lahirnya Undang-Undang Nomor 24 tahun 2007.

Dalam Undang-Undang Nomor 24 tahun 2007, yang menjadi materi muatan pada Undang-Undang ini berisikan ketentuan-ketentuan pokok sebagai berikut:

1. Penyelenggaraan penanggulangan bencana merupakan tanggung jawab dan wewenang Pemerintah dan pemerintah daerah, yang dilaksanakan secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh.

- 2.

Penyelenggaraan penanggulangan bencana dalam tahap tanggap darurat dilaksanakan sepenuhnya oleh badan nasional penanggulangan bencana dan badan penanggulangan bencana daerah. Badan

penanggulanganbencanatersebutterdiridariunsurpengarah dan unsurpelaksana. Badan nasionalpenanggulanganbencana dan badan penanggulanganbencana daerah mempunyai tugas dan fungsiantara lain pengkoordinasianpenyelenggaraanpenanggulanganbencanasecaraterencana dan terpadusesuaidengankewenangannya.

3. Penyelenggaraanpenanggulanganbencanadilaksanakandenganmemperhatikahakmasyarakat yang antara lain mendapatkanbantuanpemenuhankebutuhandasar, mendapatkanpelindungansosial, mendapatkanpendidikan dan keterampilan dalam penyelenggaraanpenanggulanganbencana, berpartisipasi dalam pengambilan keputusan.

4.

Kegiatanpenanggulanganbencanadilaksanakandenganmemberikankesempatansecara luas kepada lembaga usaha dan lembaga internasional.

5. Penyelenggaraanpenanggulanganbencanadilakukan pada tahapprabencana, saat tanggap darurat, dan pascabencana, karena masing-masing tahapan mempunyai karakteristik penanganan yang berbeda.

6. Pada saat tanggap darurat, kegiatanpenanggulanganbencanaselain didukung dana APBN dan APBD juga disediakan dana siap pakai dengan pertanggungjawaban melalui mekanisme khusus.

7. Pengawasan terhadap seluruh kegiatan penanggulangan bencana dilakukan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat pada setiap tahapan bencana, agar tidak terjadi penyimpangan dalam penggunaan dana penanggulangan bencana.

8. Untuk menjamin ditaatinya Undang-Undang ini dan sekaligus memberikan efek jera terhadap para pihak, baik karena kelalaian maupun karena kesengajaan sehingga menyebabkan terjadinya bencana yang menimbulkan kerugian, baik terhadap harta benda maupun matinya orang, menghambat kemudahan akses dalam kegiatan penanggulangan bencana, dan penyalahgunaan pengelolaan sumber daya bantuan bencana dikenakannya sanksi pidana, baik pidana penjara maupun pidana denda, dengan menerapkan pidana minimum dan maksimum.²

Pengertian peraturan perundang-undangan menurut para ahli sendiri sangat beragam. Seperti pendapat Bagir Manan, Menyatakan bahwa:

“Peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis negara atau pemerintah yang berisipetunjuk atau polattingkahlaku yang bersifat dan mengikat secara umum”.³

Secara eksplisit Undang-Undang Penanggulangan Bencana tersebut pada prinsipnya telah mengatur mengenai penyelenggaraan penanggulangan bencana dari landasan nilai, kelembagaan, sampai pada distribusi kewenangan. Lahirnya Undang-Undang Penanggulangan Bencana yang

² Indonesia, undang-undang nomor 24 tahun 2007 tentang penanggulangan bencana.

³ Bagir manan. *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta: Ind-Hill-Co, 1992, hal.18

diikutidenganditetapkannyabeberapaperaturanpelaksanaannyasepertiPeraturanPe
merintahNomor 21 Tahun 2008 tentangpenyelenggaraanpenanggulanganbencana,
PeraturanPemerintahnomor 22 tahun 2008 tentangPendanaan
danPengelolaanBantuanBencana.

PeraturanPemerintahnomor 23 tahun 2008 tentang Peran Serta Lembaga
Internasional dan Lembaga Asing Non Pemerintahdalampenanggulanganbencana.
PeraturanPresidenNomor 8 Tahun 2008 Tentang Badan Nasional
PenanggulanganBencanatelahmerubahparadigmapenanggulanganbencana di
Indonesia dibandingkan masa sebelumahirnyaUndang-
UndangPenanggulanganBencana.

Paradigmatersebutyaitupenanggulanganbencanatidaklagihanyamenekankan pada
aspektanggapdaruratsaja, tetapi juga menekankan pada
keseluruhanaspekpenanggulanganbencana yang meliputisaat: PraBencana, Saat
Bencana (TanggapDarurat), dan Pasca Bencana.

Berdasarkanuraiaindiatas,
penulistertarikuntukmengangkatmasalahinimenjadisebuahskripsi yang berjudul
**“Analisis TerhadapPenanggulanganBencanaBerdasarkanUndang-
undangNomor 24 Tahun 2007 dan Perundang-Undangan”**.

B.RumusanMasalah

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis dalam hal ini menetapkan perumusan masalah yang timbul dalam Skripsi ini adalah sebagai berikut:

1.

Bagaimana efektivitas pengaturan penanggulangan bencana berdasarkan Undang-Undang-

Undang-beserta peraturan pelaksanaannya dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. peran masyarakat, kelompok orang dan/ atau badan hukum dalam penanggulangan bencana.

2. Apakah kendala yang timbul pada implementasi dari peraturan perundang-undangan terkait penanggulangan bencana yang terjadi di lingkungan masyarakat.

C. Tujuan penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk Analisis, evaluasi Undang-Undang dan perundang-undangan yang terkait penanggulangan bencana yang dimaksudkan untuk melakukan inventarisasi, evaluasi dan analisis substansi dan permasalahan yang berkaitan dengan pelaksanaan serta peraturan perundang-undangan yang

terkait, dengan tujuan untuk memberimasukan bagipenyempurnaan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007.

2. Untuk mengetahui dan menganalisis sejauh mana penyelenggaraan penanggulangan bencana di Indonesia dapat dilakukan secara efektif, efisien, cepat, tepat dan komprehensif sebagai bentuk pertanggungjawaban yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan penanggulangan bencana sesuai Undang-Undang Nomor. 24 tahun 2007 Tentang Penanggulangan bencana.

D. Manfaat dari penelitian

1. Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dalam ilmu pengetahuan khususnya menambah wawasan bagi kalangan akademik mengenai implementasi Undang-Undang dalam pelaksanaan penanggulangan bencana.
2. Hal ini dilakukan dengan harapan agar penyelenggaraan penanggulangan bencana di Indonesia dapat dilakukan secara efektif, efisien, cepat, tepat dan komprehensif.
3. Secara Praktis hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan pertimbangan atau masukan dan bahan informasi bagi semua pihak terutama pemerintah selaku pemangku kebijakan,

penyusun peraturan dan perundang-undang dalam melaksanakan tanggung jawabnya menjalankan amanat Undang-Undang dasar 1945 dalam melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia.

E. Kerangka Konseptual

Dalam kerangka konseptual ini penulis memberikan batasan istilah yang digunakan sebagai dasar penulisan agar mempermudah pemahaman penulis dalam membahas selanjutnya, untuk itu penulis menguraikannya sebagai berikut:

1. Analisis

Analisis atau analisis berasal dari kata Yunani kuno “*analisis*” yang berarti melepaskan. Analisis terbentuk dari dua suku kata, yaitu *ana* yang berarti kembali, dan *lyein* yang berarti melepaskan, jika digabungkan maka artinya adalah melepaskan atau menguraikan. Dalam bentuk kalimat, analisis diartikan sebagai sebuah proses pemeriksaan dan evaluasi dari data atau informasi yang kompleks menjadi bagian-bagian yang lebih kecil untuk mempelajarinya lebih dalam dan bagaimana bagian-bagian ini berhubungan satu sama lain atau suatu tindakan atau kegiatan memisahkan, memilah, dan mengklarifikasi sesuatu, yang kemudian dikelompokkan menurut

parameter tertentu. Setelah itu, masing-masing komponen tersebut dicarimaknya, ditafsirkan, dan dicarikitannya.⁴

2. Penanggulangan bencana

Penanggulangan bencana adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi.⁵

3. Bencana

Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan 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

F. Landasan Teoritis

Landasan teoritis dalam penulisan ilmiah berfungsi sebagai pemandu untuk mengorganisasi, menjelaskan dan memprediksi fenomena-fenomena dan atau objek masalah yang

teliti dengan cara mengkonstruksi keterkaitan antar konsep secara deduktif atau pun in

⁴ Kurniawan, Aris. "Pengertian Analisis Menurut Para Ahli." Tersedia: <http://www.gurupendidikan.com/13-pengertian-analisis-menurut-para-ahli-didunia/>, Diakses pada 20 (13).

⁵ Undang-undang Nomor 24 tahun 2007

⁶ "Definisi Bencana - BNPB." <https://bnpb.go.id/definisi-bencana>. Diakses pada 23 Sep. 2022.

duktif. Adapun teori yang dijadikan kerangka pemikirannya oleh penulis dalam menulis tulisan ini yaitu:

1. Teori Peranan

Peranan (role) merupakan aspek dinamis kedudukan (status) apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya. Menurut Soerjono Soekanto kata peran mencakup sedikitnya tiga pengertian yaitu sebagai berikut:⁷

a. Peranan meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat.

Peran dalam arti ini merupakan rangkaian peraturan-peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan masyarakat.

b. Peranan adalah suatu konsep tentang apa yang dapat dilakukan oleh individu atau kelompok dalam organisasi di masyarakat.

c. Peran dapat juga dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur masyarakat sosial.

2. Teori Kewenangan

Teori kewenangan (authority theory) merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis tentang “kekuasaan dari organ

⁷Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Cet-46, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2018, hlm.269.

pemerintah untuk melakukan kewenangannya, baik dalam lapangan hukum publik maupun hukum privat". Unsur-unsur yang tercantum dalam teori kewenangan, meliputi "adanya kekuasaan, adanya organ pemerintahan dan sifat hukumnya".⁸

Pemahaman kekuasaan dalam aspek hukum, dimaknai sebagai sebuah wewenang, tetapi kekuasaan dalam pengertian ini bukanlah suatu kekuasaan yang dapat berdiri sendiri, melainkan keberadaan kekuasaan tidak dapat dipisahkan dari lembaga yang memilikinya. Oleh karena itu, kekuasaan dalam arti wewenang dikatakan sebagai suatu kekuasaan yang telah dilembagakan.

G. Metode Penelitian

1. Tipe dan Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder. Pelaksanaan penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode comparative Approach. Analisis dilakukan dengan membandingkan berbagai perumusan aturan yang mengaturobyek yang sama. Dengan pendekatan ini diharapkan dapat ditemukan rumusan aturan yang

⁸Salim HS dan Erlies Septiani Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian dan Disertasi*, Cet.3, Rajawali Pers, 2014, hlm.187.

berpotensi menimbulkan multi-interpretasi, sulit dimengerti/ dipahami sehingga menjadi kendala dalam pelaksanaannya⁹

2. Pengumpulan Bahan Hukum

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan/materi hukum yang mempunyai kedudukan mengikat secara yuridis. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian.

Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari norma dasar atau kaidah dasar yaitu Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007, peraturan perundang-undangan, bahan hukum yang tidak dikodifikasi dan yurisprudensi

Bahan dalam penelitian ini adalah:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 setelah amendemen.
- 2) Undang-Undang Nomor 24 tahun 2007 tentang penanggulangan bencana.

⁹Susanti, Dyah Ochtorina, M. SH, and S. H. A'an Efendi. *Penelitian Hukum: Legal Research*. Sinar Grafika, 2022.

3) Peraturan Pemerintah Nomor.21 tahun 2008 tentang penyelenggaraan penanggulangan bencana.

4) Peraturan Pemerintah Nomor. 22 tahun 2008 tentang pendanaan penanggulangan bencana.

5) Peraturan Pemerintah Nomor. 23 tahun 2008 tentang peran serta lembaga asing dan internasional dalam penanggulangan bencana.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, dan pendapat para sarjana hukum. Dalam penelitian ini, bahan-bahan hukum sekunder diperoleh dari buku-buku teks dan pendapat para sarjana hukum yang berkaitan dengan obyek penelitian serta apakah komprehensif perubahan UUD RI tahun 1945.¹⁰

c. Bahan Hukum Tersier

¹⁰Benuf, Kornelius, and Muhamad Azhar. "Metodologi penelitian hukum sebagai instrumen menguraikan permasalahan hukum kontemporer." *Gema Keadilan* 7.1 (2020): 20-33.

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang akan digunakan penulis dalam mendukung data dari bahan data primer dan sekunder, yakni:

- 1) Kamus Hukum
- 2) Kamus besar Bahasa Indonesia (yang terbaru)

H. Sistematika Penulisan

Untuk memahami kripsi ini secara lebih mendalam, maka materi-materi yang terdapat dalam kripsi ini dikelompokkan menjadi 4 (empat) bab, masing-masing bab terdiri dari beberapa sub bab guna lebih memperjelas ruang lingkup dan cakupan permasalahan yang diteliti. Adapun sistematika penyajiannya adalah sebagai berikut:

BAB I: PENDAHULUAN

Bab ini menerangkan secara ringkas mengenai latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka konseptual, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini merupakan bab tinjauan pustaka yang membahas sub bab-sub bab.

BAB III: PEMBAHASAN

Bab ini menguraikan dengan jelas tentang analisa dan evaluasi Perundang-Undangan tentang penanggulangan bencana serta peran pemerintah Pusat dan Daerah dalam implementasi pelaksanaannya.

BAB IV: PENUTUP

Penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran meliputi jawaban singkat atas rumusan masalah yang telah ditetapkan. Sedangkan saran adalah usulan atau anjuran kepada pihak-pihak terkait atau memiliki kewenangan lebih terhadap tema yang diteliti demi kebaikan masyarakat atau penelitian di masa-masa mendatang.

