

BAB III

HUKUM YANG MENDUKUNG IMPLEMENTASI HYOGO FRAMEWORK FOR ACTION (HFA) DI INDONESIA

Dunia sepakat bahwa pengurangan risiko bencana dapat dilaksanakan dengan efektif dengan dibentuknya sebuah platform global yang menaungi dan mengatur upaya pengurangan risiko bencana di berbagai negara. Sehingga segera setelah dibentuknya UNISDR (*The United Nation Office for Disaster Reduction*) pada tahun 1999, Konferensi Yokohama dilangsungkan dalam upaya pembahasan lebih lanjut tentang platform atau landasan global tentang pengurangan risiko bencana yang kemudian menjadi cikal disusunnya *Hyogo Framework for Action* (HFA) dan diratifikasi oleh negara-negara PBB pada tahun 2005 sekaligus menjadi awal HFA menjadi platform global pengurangan risiko bencana.

Indonesia sebagai salah satu negara yang mengaplikasikan HFA sebagai platform global pengurangan risiko bencana tentunya dituntut untuk memiliki instrumen-instrumen yang mendukung pelaksanaan kerangka kerja dalam HFA, salah satunya yang krusial adalah hukum dan regulasi nasional, fungsinya bukan hanya sebagai pengatur kebijakan yang akan dibuat oleh pemangku kepentingan dalam pengurangan risiko bencana namun juga sebagai pendamping HFA dalam platform nasionalnya.

Hukum nasional yang mengatur tentang segala aspek penanggulangan bencana menjadi tolak ukur sebuah negara dalam menyiapkan strategi pengurangan risiko hingga ke tingkat nasional. Dengan adanya hukum dan regulasi tingkat nasional, menjadikan penanggulangan kebencanaan sebagai salah satu prioritas negara.

A. Hukum dan Bencana Alam

Kebencanaan bukan permasalahan baru yang dihadapi oleh Indonesia, terlebih oleh negara-negara yang memiliki berbagai potensi bencana yang besar seperti Jepang,

Bangladesh, Nepal, dan negara-negara yang berada dalam jalur *Ring of Fire*. Tidak dapat dipungkiri bahwa setiap negara pasti memiliki ancaman bahaya bencana meskipun dalam skala yang kecil.

Indonesia merupakan salah satu negara yang memiliki potensi bencana alam tertinggi di dunia. Menurut *United Nations International Strategy for Disaster Reduction* (UNISDR), yaitu badan PBB untuk Strategi Internasional Pengurangan Risiko Bencana, Indonesia rawan mengalami berbagai bencana seperti gempa bumi, tsunami, letusan gunung berapi, banjir, tanah longsor, kekeringan, dan kebakaran hutan. Bahkan untuk beberapa jenis bencana alam, Indonesia menduduki peringkat pertama dalam paparan terhadap penduduk atau jumlah manusia yang menjadi korban meninggal akibat bencana alam.

Menurut data yang dihimpun dalam Data Informasi Bencana Indonesi (DIBI)-BNPB, terlihat bahwa dari lebih dari 1.800 kejadian bencana pada periode tahun 2005 hingga 2015 lebih dari 78% (11.648) kejadian bencana merupakan bencana hidro meteorologi dan hanya sekitar 22% (3.810) merupakan bencana geologi. Kejadian bencana kelompok hidrometeorologi berupa kejadian bencana banjir, gelombang ekstrim, kebakaran lahan dan hutan, kekeringan, dan cuaca ekstrim. Sedangkan untuk kelompok bencana geologi yang sering terjadi adalah gempabumi, tsunami, letusan gunungapi, dan tanah longsor. Kecenderungan jumlah kejadian bencana secara total untuk kedua jenis kelompok yang relatif terus meningkat.¹

Negara memerlukan penyelesaian dalam menanggulangi permasalahan bencana, dari konferensi internasional hingga hukum dalam negeri. Hukum menjadi acuan negara dalam mempersiapkan adanya bencana hingga tanggap darurat dan pasca kedaduratan. Sehingga adanya hukum menjadi penting karena semua aktor dalam kebencanaan menjadi

¹ BNPB, "*Risiko Bencana Indonesia*", Jakarta, 2016, hlm. 30.

padu yaitu pemerintah, badan usaha dan masyarakat yang diikat dan diatur dalam hukum legal.

Tantangan utama segera setelah terjadinya suatu bencana adalah kesulitan dalam menangani berbagai daerah dalam mendapatkan bantuan secara bersamaan. Hal ini termasuk pengaturan evakuasi, penyediaan tenda darurat, distribusi makanan dan obat-obatan, serta pengambilan langkah-langkah melawan terhadap penyalahgunaan atau korupsi atas dana bantuan kemanusiaan. Dalam konteks ini, pengembangan hukum atau pemulihan penegakan hukum jarang dipandang sebagai suatu prioritas. Namun demikian, pemahaman terhadap kerangka hukum atau prinsip hukum praktis yang terkait dengan intervensi darurat ini sangat penting dalam dua hal:²

- a. Pertama, kerangka hukum biasanya memiliki pengaruh regulasi yang kuat terhadap kelancaran serta sifat dari rekonstruksi, misal pihak-pihak yang bertanggung jawab terhadap pembangunan kembali infrastruktur dan komunitas perlu mempertimbangkan hukum yang mengatur perencanaan, pengembangan dan isu lingkungan hidup. Proyek restitusi perumahan akan dipengaruhi oleh hukum agraria, serta lembaga kemanusiaan yang mempekerjakan pegawai lokal perlu memahami undang-undang tenaga kerja nasional yang berlaku. Mengabaikan atau bekerja diluar kerangka tersebut dapat mengakibatkan tertundanya pelaksanaan program, merugikan hak-hak dari para penerima bantuan, serta menghambat kesinambungan dan keberlangsungan program bantuan kemanusiaan itu sendiri.
- b. Kedua, perhatian utama segera setelah terjadinya suatu bencana alam adalah perlindungan terhadap kelompok yang dianggap lemah: bidang yang rawan mencakupi pengadopsian illegal anak-anak yatim piatu, perdagangan anak-anak dibawah umur

² Erica Harper, *“International Law and Standard Applicable in Natural Disaster Situation”*, Grasindo, Jakarta, 2009, hlm. 12.

atau wanita, pelanggaran terhadap kelompok marjinal, serta diskriminasi dalam pendistribusian bantuan kemanusiaan. Mekanisme serta hukum (yang telah ada) guna mencegah pelanggaran hak tersebut adalah penting dan juga relevan, bukan saja bagi pihak-pihak yang memperjuangkan perlindungan tetapi juga terhadap pihak-pihak yang terlibat dalam kegiatan rekonstruksi secara lebih umum. Lembaga-lembaga yang bergerak dalam usaha pemukiman kembali atau perbaikan perumahan, misalnya harus menjawab persoalan-persoalan yang memiliki dimensi terkait dengan perlindungan, seperti apakah anak-anak di bawah umur yang telah mewarisi suatu harta kekayaan dapat didaftarkan sebagai pemilik tanah atau apakah anak-anak di bawah umur yang telah menguasai tanah berdasarkan hukum kebiasaan dapat melaksanakan haknya terhadap tanah tersebut. Dalam situasi demikian, pemahaman terhadap hukum yang mengatur warisan, perwalian anak di bawah umur, serta kepemilikan tanah adalah penting.

Kebencanaan di Indonesia juga tidak luput dari hukum yang menaungi, mengatur dan memfasilitasi terutama dalam pengurangan risiko bencana. Indonesia sendiri memiliki kecenderungan untuk terus melakukan aksi dan program kebencanaan terutama pengurangan risiko bencana karena menimbang Indonesia adalah salah satu negara yang memiliki potensi bencana yang besar.

Sebagaimana banyak negara di kawasan rawan bencana, pendekatan Indonesia terhadap penanggulangan bencana sepanjang sejarah berfokus terhadap tanggap bencana. Namun, karena paparan kesenjangan hukum dan lembaga setelah tsunami 2004, dan dampak masalah ini pada usaha pemberian bantuan, pemerintah Indonesia secara fundamental mengubah pendekatannya dan menanggapi kebutuhan konsep akan

konsep penanggulangan bencana yang lebih luas.³ Sehingga pola dan struktur hukum tentang kebencanaan di Indonesia berkembang hingga ke tahapan pra hingga pasca bencana, termasuk di dalamnya tentang pengurangan risiko bencana.

B. Hukum di Indonesia Tentang Pengurangan Risiko Bencana

Sebagai negara yang ikut meratifikasi hasil dari Konferensi Sedunia tentang Pengurangan Risiko Bencana (World Conference on Disaster Reduction / WCDRR) bersama dengan 168 negara dan aktor lainnya, Indonesia menganut teori internasional terutama perihal kebencanaan, dimana UNISDR memiliki peran tidak langsung dalam pembangunan dan pembentukan alur hukum dan kebijakan yang berkaitan dengan bencana di Indonesia, hal ini dibuktikan dengan adopsi program HFA ke dalam Rencana Aksi Nasional Pengurangan Risiko Bencana (RAN PRB), Rencana Nasional Penanggulangan Bencana (RAN PB) dan Rencana Strategis. Meskipun demikian, HFA secara jelas menjadi acuan dalam aksi pengurangan risiko bencana di Indonesia.

Hyogo Framework for Action (HFA) beserta kerangka aksi dan indikator kuncinya menjadi standar dan pedoman negara-negara yang ikut meratifikasinya. HFA sendiri merupakan salah satu bentuk standar dan rekomendasi internasional yang sifatnya mengikat dan menuntut kewajiban bagi negara-negara yang setuju dan ikut dalam ratifikasi. Standar dan rekomendasi internasional dalam HFA juga memiliki dasar untuk mengadvokasi dan membantu pihak berwenang di negara-negara yang dilanda atau berpotensi bencana untuk mengembangkan atau mengubah hukum dan mekanisme domestik.⁴

³IFRC, Legal issues from the international response to the tsunami in Indonesia: An international disaster response laws, rules and principles (IDRL) programme case study, 2006, hlm. 40.

⁴ Erica Harper, "International Law and Standard Applicable in Natural Disaster Situation", Grasindo, Jakarta, 2009, hlm. 13.

Indonesia telah menjadikan HFA sebagai pedoman dan landasan pengurangan risiko bencana tidak terkecuali perihal hukum dan kebijakan baik di tingkat nasional maupun lokal. Indikator kunci pertama dalam kerangka aksi satu HFA yaitu kebijakan nasional dan kerangka hukum untuk pengurangan risiko bencana berpadu dengan desentralisasi tanggung jawab dan kapasitas di semua tingkatan, telah diimplementasikan dengan baik oleh Indonesia beserta lembaga masyarakat dan badan usahanya.

Pendekatan yuridis adalah salah satu upaya untuk meminimalisir, bahkan mengatasi bencana. Metode ini dapat berkembang menjadi berbagai hukum yang berkaitan dengan ekosistem misalnya tentang reboisasi, pembuangan limbah dan pemanfaatan lahan. Contoh lain adalah hukum yang berkaitan dengan pengurangan risiko bencana seperti penataan ruang dan bangunan, sistem aliran air dan sistem peringatan dini.

Tsunami 24 Desember 2004 silam 24 Desember 2004 silam berkekuatan 9,2 skala richter yang berdampak ke Aceh, Sri Lanka, Bangladesh dan beberapa negara lain menjadi pukulan telak bagi penanggulangan bencana di Indonesia. Hal tersebut kemudian berdampak kepada pembenahan total sistem kebencanaan yang ada di Indonesia, termasuk dalam hal pengaturan perundang-undangan.

Tanggal 30 Desember 2005, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) mengajukan Rancangan Undang Undang (RUU) kepada presiden Republik Indonesia. Presiden kemudian memberikan mandat kepada Menteri Kehakiman dan Hak Azasi Manusia, Menteri Pekerjaan Umum dan Menteri Sosial untuk mewakili dalam sidang RUU yang berisi tentang pembaharuan Agen Manajemen Bencana Nasional untuk mengkoordinir dan menerapkan aktivitas manajemen bencana, termasuk pengurangan resiko bencana.⁵

⁵ UNISDR, *"ISDR Informs: Pengurangan Bencana di Asia & Pasifik"*, Edisi Kedua, Bangkok, 2006, hlm. 72.

Sistem perundang-undangan tentang manajemen bencana dan pengurangan risiko bencana di Indonesia semakin disempurnakan dengan ikut sertanya Indonesia dalam ratifikasi HFA, sehingga Indonesia memiliki acuan dalam mengembangkan kebijakan dan landasan-landasan hukum dalam kebencanaan. Prioritas aksi *Hyogo Framework for Action* yang pertama yaitu Memastikan bahwa peredaman risiko bencana merupakan sebuah prioritas nasional dan lokal dengan dasar kelembagaan yang kuat untuk pelaksanaannya, menjadi landasan penting bagi Indonesia dalam menyempurnakan sistem kebencanaan yang ada. Dengan aktifitas kunci dan capaian sebagai berikut:⁶

1. Kerangka kerja kelembagaan dan legislatif nasional.

Negara mendukung pembentukan dan penguatan mekanisme peredaman risiko bencana yang terpadu dan berskala nasional, misalnya platform atau landasan nasional yang bersifat multi sektoral dengan tanggung jawab di tingkat nasional dan koordinasi ke tingkat lokal dalam rangka memfasilitasi secara menyeluruh ke semua sektor. Indonesia dianjurkan untuk memadukan peredaman risiko bencana ke dalam kebijakan dan perencanaan pembangunan di semua sektor pemerintahan, termasuk di dalamnya rencana strategis pendukungnya. Negara juga dituntut untuk mengadopsi dan jika perlu memodifikasi peraturan perundang-undangan yang mendukung pelaksanaan pengurangan risiko bencana termasuk di dalamnya peraturan dan mekanisme yang mendorong penegakan landasan hukum dan intensif dalam hal peredaman risiko bencana. Dan yang terakhir mengenali pola-pola risiko atau ancaman bencana di tingkat lokal, dan dengan semestinya melakukan desentralisasi tanggung jawab dan sumber daya kepada pemangku kewenangan di tingkat lokal atau sub-nasional yang relevan.

2. Sumber daya

⁶ UNISDR, "Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters", Geneva, 2005, hlm. 7.

Menjaga kapasitas sumber daya manusia yang ada untuk pengurangan risiko bencana di semua tingkatan serta diadakannya program peningkatan kapasitas. Negara dituntut untuk menyalurkan sumber daya untuk pengembangan dan pelaksanaan kebijakan dan program pengelolaan risiko bencana, perundangan dan peraturan peredaman risiko bencana di semua sektor dan kewenangan yang relevan di semua tingkat administratif dan anggaran dengan berdasar pada aksi-aksi yang mempunyai prioritas yang jelas. Serta pemerintah harus menunjukkan kemauan politik yang kuat yang diperlukan untuk menggalakkan dan mengintegrasikan peredaman risiko bencana ke dalam program pembangunan.

3. Partisipasi Komunitas

Menggalakkan partisipasi komunitas dalam peredaman risiko bencana melalui penegakan kebijakankebijakan khusus, penggalakan jejaring, pengelolaan strategis sumber daya suka rela, pengakuan peran dan tanggung jawab, dan delegasi serta pembagian kewenangan dan sumber daya yang diperlukan.

Kebencanaan secara keseluruhan sudah diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Undang-undang ini merupakan landasan dan acuan penting bagi pelaksanaan penanggulangan bencana di Indonesia. Kegiatan kebencanaan dari pra bencana, tanggap darurat hingga pasca bencana, tugas pokok dan fungsi pemerintah, badan usaha dan masyarakat hingga peran serta organisasi internasional semua terangkum dalam undang-undang tersebut.

Terbitnya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana adalah salah satu bentuk komitmen pemerintah yang nyata dalam menangani masalah kebencanaan di Indonesia dalam skala nasional maupun daerah yang menjangkau berbagai aspek yang bersifat terobosan dalam pengelolaan dan penanganan masalah kebencanaan dengan lebih komprehensif dan sistematis.

Dalam hal ini ditunjukkan dengan adanya muatan dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 yang menjadi dasar dan landasan hukum dalam penanganan masalah kebencanaan. Namun tidak hanya berhenti pada masalah kedaruratan namun juga mencakup kesiapsiagaan dalam menghadapi bencana dan penanganan pemulihan pasca bencana dalam jangka waktu menengah maupun jangka panjang.⁷

Dalam implementasi pengurangan resiko bencana, Indonesia mengacu kepada bab VII tentang penyelenggaraan penanggulangan bencana paragraf satu pasal 34 sampai dengan 47 di dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang prabencana. Kegiatan prabencana dimaksud dalam situasi yang sedang tidak terjadi bencana dan berada dalam situasi dimana terdapat potensi atau ancaman akan adanya bencana. Kegiatan prabencana sendiri meliputi banyak aspek seperti:⁸

- a. Perencanaan penanggulangan bencana
- b. Pengurangan risiko bencana
- c. Pencegahan
- d. Pemaduan dalam perencanaan pembangunan
- e. Persyaratan analisis risiko bencana
- f. Pelaksanaan dan penegakan rencana tata ruang
- g. Pendidikan dan pelatihan
- h. Persyaratan standar teknis penanggulangan bencana.

Pengurangan risiko bencana dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tidak hanya mengacu kepada satu aspek kegiatan, namun menjadi sebuah tahapan dan proses.

⁷ Republik Indonesia, 2009, "Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 38 Tahun 2008 tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2009", Bab 33, hlm. 3.

⁸ Republik Indonesia, 2007, "Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana", Pasal 34-35, hlm. 18.

Sebagaimana tahapan awal berupa perencanaan, pengurangan risiko, analisis risiko, pendidikan dan pelatihan hingga persyaratan dalam standar teknis penanggulangan bencana menjadi satu rantai tahapan yang saling mendukung.

Selain landasan hukum utama dari Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007, kebencanaan khususnya pengurangan risiko bencana di Indonesia menjadi jelas arah aksi dan koordinasi karena banyaknya landasan hukum yang mendukung pelaksanaannya. Landasan hukum selain dari Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 menjadi satelit dari hukum utama kebencanaan di Indonesia sekaligus menjadi hukum turunan dan pendukung dari berbagai objek hukumnya.

Indonesia dimudahkan dalam pelaksanaan kebencanaan karena berbagai landasan hukum yang dapat dipakai sebagai acuan dalam pelaksanaannya, seperti Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana (PP No. 21/2008), Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana (PP No. 22/2008), Peraturan Pemerintah Nomor 23 tahun 2008 tentang Peran Serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Non-Pemerintah dalam Penanggulangan Bencana (PP No. 23/2008) dan Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana (Perpres No. 8/2008). Pada tingkatan operasional telah diterbitkan peraturan dalam pelaksanaannya oleh kementerian/lembaga terkait, seperti oleh Kementerian Dalam Negeri, Badan Nasional Penanggulangan Bencana, Kementerian Perikanan dan Kelautan.

Manajemen kebencanaan tidak lepas dari sumber pendanaan yang memadai dan memiliki keberlanjutan sesuai dengan program dan upaya pengurangan risiko bencana. Pendanaan dan pengelolaan bantuan bencana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008. Sumber pendanaan yang utama berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) di tingkat nasional dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

(APBD) di tingkat wilayah. Pemerintah memiliki alokasi dan pembagian dana dalam kebutuhan kebencanaan seperti dana kontinjensi atau keberlanjutan bencana untuk kegiatan pra bencana seperti pengurangan risiko bencana. Sementara untuk kegiatan tanggap darurat memiliki alokasi yang bersumber dari dana siap pakai serta sumber dana lain yang bersifat bantuan dan hibah yang dialokasikan untuk kegiatan pasca bencana.⁹

Dalam upaya pengurangan risiko bencana diperlukan regulasi hukum sektoral yang mendukung regulasi utama dalam hal tersebut, selain itu regulasi sektoral dapat memudahkan perencanaan dan upaya pengurangan risiko bencana dikarenakan berbagai sektor yang berkaitan dengan kebencanaan dan kerentanan terdapat dalam regulasi sektoral tersebut. Diantara regulasi sektoral yang mendukung pengurangan risiko bencana yaitu:¹⁰

1. Lingkungan

Perundang-undangan dalam hal lingkungan cukup komprehensif yang berisikan ketentuan penting dalam keterkaitannya dengan Rencana Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan hidup seperti Undang-undang Nomor 29 Tahun 2009. Proses penilaian dalam Analisis Dampak Lingkungan (AMDAL) sangat membantu dalam perencanaan pembangunan dan tata ruang yang baik. Undang-undang Penanggulangan Bencana juga menyatakan bahwa analisis risiko bencana harus disertai dengan kajian AMDAL.

2. Hutan

Tatanan dalam hukum yang berkaitan dengan hutan telah diatur sejak waktu yang lama dengan berbagai pertimbangan, salah satunya adalah risiko kebakaran hutan serta perencanaan pengelolaan hutan. Undang-undang tentang Pengelolaan Hutan

⁹ Republik Indonesia, "Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana", bab 1, pasal 1.

¹⁰ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, "Memperkuat Undang-Undang dan Pengurangan Risiko Bencana (PRB) di Indonesia", 2016, hlm. 6-7.

Nomor 41 Tahun 1999, didukung oleh sejumlah peraturan penting yang dikeluarkan bukan hanya oleh Kementerian Lingkungan Hidup Dan Kehutanan namun juga oleh pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten.

3. Air

Undang-undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air merupakan salah satu regulasi yang mendukung pengurangan risiko dengan kewaspadaan terhadap krisis sumber daya alam.

4. Perencanaan Penggunaan Lahan

Koordinasi dengan sektor penggunaan lahan atau perencanaan tata ruang seperti dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang tercatat dalam kerangka hukum untuk penanggulangan bencana di Indonesia, yang mengacu pada pelaksanaan dan penegakan rencana struktur tata ruang sebagai bagian dari tahap prabencana dan juga posisinya dalam kegiatan pencegahan dan mitigasi.

5. Gedung dan Bangunan

Peraturan mengenai bangunan dan sistem perizinan yang komprehensif dijelaskan dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2002 mengenai bangunan, peraturan sekunder dan daftar panjang yang merinci tentang standar dan kode bangunan, yang kebanyakan diadaptasi dari penerapan dan standar terbaik dalam skala internasional. Gedung dan bangunan memiliki pertimbangan yang besar terkait dengan pengurangan risiko bencana seperti analisa ketahanan terhadap gempa, pencegahan bahaya umum dan kekuatan struktur bangunan.

6. Perubahan Iklim

Regulasi ini menjadi penting dalam membantu upaya pengurangan risiko bencana dikarenakan iklim dan cuaca di Indonesia yang sampai saat ini banyak mempengaruhi kejadian bencana alam. Sehingga upaya pengurangan risiko bencana

banyak berkoordinasi dengan Badan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika (BMKG). Regulasi yang mengatur hal ini adalah Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2009 tentang Meteorologi, Klimatologi dan Geofisika.

Kerangka regulasi sektoral yang terkait dengan upaya dan dukungan dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana dan selaras terhadap kerangka kerja Hyogo (HFA) yang juga telah diterbitkan antara lain, Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan Rakyat, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Informasi Geospasial, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial, dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Penataan Desa.

Pengurangan risiko bencana di Indonesia mampu diaplikasikan dengan baik dengan adanya berbagai hukum sebagai salah satu landasan serta instansi hasil produk hukum yaitu BNPB sebagai badan koordinasi kebencanaan di tingkat nasional. Kedua hal ini menjadi platform serta pengarah kebijakan terhadap pengurangan risiko bencana di Indonesia.

C. Efektivitas Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007

Hukum dan perundang undangan merupakan salah satu indikator keberhasilan upaya pengurangan risiko bencana di Indonesia. Hal ini juga di tegaskan dalam indikator kunci pertama dalam kerangka aksi satu HFA yaitu kebijakan nasional dan kerangka hukum untuk pengurangan risiko bencana berpadu dengan desentralisasi tanggung jawab dan kapasitas di semua tingkatan. Sehingga hukum menjadi landasan dan acuan negara bukan hanya dalam upaya pengurangan risiko bencana namun juga keseluruhan kegiatan kebencanaan.

Bencana Tsunami yang melanda kawasan Aceh dan sekitarnya pada Desember 2004 menjadi pelajaran penting bahwa Indonesia masih belum siap menghadapi hal

tersebut dalam banyak aspek, salah satunya adalah platform dan regulasi terkait kebencanaan. Tahun 2005 Indonesia ikut ambil bagian dalam ratifikasi *Hyogo Framework for Action* (HFA) sekaligus menjadi platform global dalam pengurangan risiko bencana. Secara signifikan, Indonesia mampu bertransformasi dalam aspek kebencanaan terutama membenahan landasan hukum tentang bencana alam. Dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, undang-undang tersebut menjadi landasan utama dalam segala kegiatan dan upaya penanggulangan bencana di Indonesia.

Undang-undang No. 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana terdiri dari 13 Bab. Bab pertama membahas tentang ketentuan umum, dimana pengertian bencana dibahas. Bencana dalam undang-undang ini dibagi tiga, yaitu bencana alam, bencana non alam dan bencana sosial. Selain itu menjelaskan pula penyelenggaraan penanggulangan bencana, kegiatan pencegahan bencana, kesiapsiagaan, peringatan dini, mitigasi, tanggap darurat, rehabilitasi, rekonstruksi, ancaman bencana, rawan bencana, pemulihan, pencegahan bencana, risiko bencana, bantuan darurat bencana, status keadaan darurat bencana, pengungsi, korban bencana serta lembaga-lembaga yang membahas atau mengurus penanggulangan bencana.

Pada Bab II Undang-undang Nomor 27 tahun 2007 juga menjelaskan bahwa penanggulangan bencana harus berdasarkan beberapa asas, dijelaskan pula tujuan dari penanggulangan bencana yaitu untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana. Pada Bab III menjelaskan tentang tanggung jawab dan wewenang pemerintah, serta penetapan status dan tingkat bencana. Dalam Bab IV menjelaskan tentang kelembagaan, dimana kelembagaan di bagi menjadi dua. Kelembagaan pertama yaitu Badan Nasional Penanggulangan Bencana yang dibentuk oleh pemerintah dimana ia nondepartemen setingkat menteri yang memiliki tugas salah satunya untuk menggunakan

dan mempertanggungjawabkan sumbangan atau bantuan nasional dan internasional. Kelembagaan kedua yaitu Badan Penanggulangan Bencana Daerah dimana badan ini pada tingkat provinsi dipimpin oleh seorang pejabat setingkat di bawah gubernur dan ditingkat kabupaten/kota dipimpin oleh seorang pejabat setingkat bupati/walikota.

Pada Bab V Undang-undang Nomor 27 tahun 2007 menjelaskan tentang hak dan kewajiban masyarakat terhadap penanggulangan bencana. Salah satu hak yang dimaksud dalam undang-undang ini setiap orang berhak mendapatkan perlindungan sosial dan rasa aman, khususnya bagi kelompok masyarakat rentan bencana. Dan salah satu kewajibannya adalah menjaga kehidupan sosial masyarakat yang harmonis, memelihara keseimbangan, keserasian, keselarasan, dan kelestarian fungsi lingkungan hidup. Pada Bab VI yang membahas tentang peran lembaga usaha dan lembaga internasional. Peran lembaga usaha berkewajiban menyampaikan laporan kepada pemerintah dan/atau badan yang diberi tugas melakukan penanggulangan bencana serta menginformasikan kepada publik secara transparan. Selain itu, dalam bab ini ada peran lembaga internasional dan lembaga asing non pemerintah yang dapat ikut serta dalam kegiatan penanggulangan bencana dan mendapat jaminan perlindungan dari pemerintah terhadap para pekerjanya.

Pada BAB VII Undang-undang Nomor 27 tahun 2007 membahas tentang penyelenggaraan penanggulangan bencana, dimana penyelenggaraan penanggulangan bencana dilaksanakan berdasarkan empat aspek. Dalam bab ini juga membahas tentang tahapan penyelenggaraan penanggulangan bencana, penyelenggaraan penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat, dan penyelenggaraan penanggulangan bencana pada tahap pascabencana. Pada Bab VIII yang membahas tentang pendanaan dan pengelolaan bantuan bencana dimana terdapat pendanaan dan pengelolaan bantuan bencana. Bab IX yang membahas tentang pengawasan, dimana dalam melaksanakan pengawasan terhadap laporan upaya pengumpulan sumbangan. Selanjutnya, Bab X tentang penyelesaian

sengketa, dimana penyelesaian sengketa penanggulangan bencana pada tahap pertama diupayakan berdasarkan asas musyawarah mufakat.

Pada Bab XI yang membahas mengenai ketentuan pidana, dimana keseluruhan dari peraturan-peraturan yang menentukan perbuatan apa yang dilarang dan termasuk ke dalam tindakan pidana, serta menentukan hukuman apa yang dapat dijatuhkan terhadap yang melakukannya. Dalam bab sebelas itupun berisi mengenai denda dari pidana yang ditindak. Pada Bab XII mengenai ketentuan peralihan, pada saat undang-undang ini berlaku, semua peraturan pelaksanaan yang berkaitan dengan penanggulangan bencana yang telah ada tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dan belum diganti berdasarkan undang-undangan ini.

Pada Bab XII menjelaskan tentang ketentuan penutup. Peraturan pemerintah yang diamanatkan pada undang-undang ini diselesaikan paling lambat enam bulan terhitung sejak undang-undang ini diberlakukan. Undang-undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan undang-undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Secara umum, hukum haruslah dapat menjadi landasan dan pengaruh dalam pengambilan kebijakan terkait dengan tujuan dikeluarkannya hukum tersebut. Indikator keberhasilan hukum secara umum dapat dilihat dengan dimilikinya hakikat dan tujuan dari hukum tersebut.¹¹ Sehingga hukum dapat dikatakan berhasil apabila setidaknya memenuhi kedua indikator tersebut.

Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 memiliki hakikat atau dasar tentang penanggulangan bencana yang sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berupa kemanusiaan, keadilan, kesamaan

¹¹ Achmad Ali, *"Menguak Teori Hukum (Legal Theory) & Teori Peradilan (Judicial Prudence)"*, Kencana, Cetakan Pertama, Jakarta, 2009, hlm. 166.

kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, keseimbangan, keselarasan, dan keserasian, ketertiban dan kepastian hukum, kebersamaan, kelestarian lingkungan hidup serta berdasar kepada ilmu pengetahuan dan teknologi.¹² Hal ini menggambarkan bahwa Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 mengedepankan asas yang berbasis kepada masyarakat dan sosial sehingga penanggulangan bencana di Indonesia haruslah mampu melindungi segenap masyarakat dan lingkungan hidup dengan upaya yang adil dan menggunakan ilmu pengetahuan serta teknologi untuk mendukung pelaksanaannya.

Hakikat atau dasar dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 dituntut untuk dapat diimplementasikan sebagai konsep dalam segala aspek dan upaya penanggulangan bencana baik di tingkat pusat maupun daerah. Hakikat yang ada dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tersebut dileburkan di dalam tujuan dan dijabarkan dari hukum tentang penanggulangan bencana yaitu:

1. Memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana. Hukum sebagai representasi upaya negara dalam penanggulangan bencana menuntut supaya semua elemen penanggulangan bencana mampu memberikan pelayanan dan perlindungan terhadap masyarakat dari ancaman kerentanan bencana dan melakukan pencegahan dengan berbagai upaya.
2. Menyelaraskan peraturan perundang-undangan yang sudah ada. Hukum tentang penanggulangan bencana ini tidak menutup kemungkinan untuk terus menyelaraskan perundang-undangan yang sejalan meskipun lebih dahulu dikeluarkan sebelum disahkannya Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007. Hal ini memungkinkan supaya landasan pengurangan risiko bencana tidak hanya berlaku satu cakupan waktu saja.

¹² Republik Indonesia, 2007, "*Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana*", Pasal 2-3.

3. Menjamin terselenggaranya penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh. Poin ini menuntut supaya lembaga pemerintah mampu melaksanakan upaya penanggulangan bencana dengan sistematis dan terstruktur, serta memiliki koordinasi untuk dapat menyentuh semua sektor baik di tingkat nasional maupun daerah.
4. Menghargai budaya lokal. Penanggulangan bencana di Indonesia tidak lepas dari permasalahan yang ada di tingkat lokal atau daerah. Hal ini perlu dikembangkan supaya andil daripada pemangku kepentingan setempat termasuk masyarakat mampu memberikan sumbangsih terhadap penanggulangan bencana.
5. Membangun partisipasi dan kemitraan publik serta swasta. Lembaga pemerintah dtuntut untuk mengikutsertakan organisasi non pemerintah dan sektor swasta dalam upaya penanggulangan bencana. Hal ini memngkin supaya upaya penanggulangan bencana menjadi kewajiban semua elemen yang ada di Indonesia.
6. Mendorong semangat gotong royong, kesetiakawanan, dan kedermawanan. Poin ini dapat diartikan bahwa kegiatan penanggulangan bencana bukan lagi masalah pemerintah namun ada kesadaran yang timbul dari lembaga pemerintah dan kerjasama masyarakat terhadap upaya penanggulangan bencana.
7. Menciptakan perdamaian dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Pemerintah sebagai penanggung jawab upaya penanggulangan bencana baik di tingkat pusat maupun daerah haruslah memiliki tanggung jawab untuk berupaya melaksanakan pengurangan risiko bencana dan pepaduan pengurangan risiko bencana dengan program pembangunan sesuai dengan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 Bab III Pasal 6. Capaian ini dapat dilihat dari dibuatnya Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang berisikan tentang rencana pembangunan nasional yang berasaskan pengurangan risiko dan kerentanan bencana.

Pemerintah dalam tanggung jawabnya dalam penanggulangan bencana haruslah memiliki alokasi anggaran penanggulangan bencana dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang memadai dan pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam bentuk dana siap pakai. Hal ini tercapai melalui Sumber pendanaan dalam pelaksanaan program pengurangan risiko bencana di tingkat nasional diperoleh dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan di tingkat daerah diperoleh dari Anggaran pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), pendanaan eksternal di dapatkan dari dukungan swasta dan lembaga donor setingkat daerah, nasional maupun internasional. Anggaran untuk pengurangan risiko bencana dari APBN dan APBD dialokasikan secara rutin setiap tahunnya untuk menjamin upaya pengurangan risiko bencana di Indonesia dapat berjalan secara konsisten dan berkesinambungan.¹³ Dalam APBN dan APBD juga telah dicantumkan anggaran yang bersifat siap pakai untuk keperluan tanggap darurat dan dana operasional untuk pengurangan risiko bencana. Pendanaan dan bantuan bencana memiliki hukum turunan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana.

Salah satu kesuksesan dalam pelaksanaan hukum dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 adalah dibentuknya lembaga yang menaungi masalah penanggulangan bencana di Indonesia yaitu Badan nasional Penanggulangan Bencana (BNPB). BNPB melakukan tugas koordinasi kepada seluruh pemangku kepentingan dalam upaya penanggulangan bencana dan memberikan pedoman bagi seluruh upaya yang dilakukan untuk pengurangan risiko bencana, tanggap darurat dan pkegiatan pasca bencana. BNPB membuat Platform Nasional Pengurangan Risiko Bencana (Planas PRB) yang berisikan seluruh pemangku kepentingan dari pemerintah, badan usaha dan masyarakat dalam upaya

¹³ Rencana Aksi Nasional Pengurangan Risiko Bencana 2006-2009, Perum Percetakan Negara RI, Jakarta, 2006, Bagian 5, hlm. 2.

bersama penanggulangan bencana serta menjadi platform nasional dalam upaya-upaya tersebut.

Pemerintah juga memiliki penanggung jawab lain dalam upaya penanggulangan bencana berupa kementerian dan badan setingkat menteri yang membantu upaya pengurangan risiko bencana, tanggap darurat maupun kegiatan pasca bencana. Namun seluruh kementerian dan badan setingkat menteri ini tetap dalam koordinasi yang dilaksanakan oleh BNPB meskipun setiap instansi pemerintah memiliki kewenangan dan tugas yang berbeda satu sama lain. Koordinasi ini memungkinkan BNPB tetap melaksanakan mandat dan tanggung jawab dari Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 dan memastikan bahwa seluruh elemen pemerintah sebagai penanggung jawab penanggulangan bencana nasional melaksanakan tugas secara kolektif dan memberikan dampak terhadap pengurangan risiko bencana di Indonesia.

BNPB juga memiliki produk hukum berupa Peraturan Kepala BNPB sebagaimana tercantum dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang menetapkan standardisasi dan kebutuhan penyelenggaraan penanggulangan bencana berdasarkan Peraturan Perundang-undangan. Perka BNPB sebagai turunan dan penjabaran dari undang-undang utama dalam pelaksanaan penanggulangan bencana. Sehingga BNPB mampu melaksanakan koordinasi di tingkat nasional secara menyeluruh sesuai dengan kemampuan di setiap kementerian, organisasi non pemerintah dan organisasi masyarakat.

Selain itu, Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 juga mencantumkan tentang pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah sebagai produk hukum yang memiliki kewajiban dalam mengkoordinasi kebencanaan di tingkat daerah. Dan pembentukan BPBD juga di dukung oleh Peraturan Kepala BNPB Nomor 3 Tahun 2008. BPBD juga memiliki kewajiban sebagai pelaksana kegiatan penanggulangan bencana

sesuai dengan daerahnya masing-masing dan sesuai dengan Peraturan Daerah pada setiap wilayah yang dinaungi oleh BPBD.

Platform dan bantuan dalam upaya pengurangan bencana memang telah dibentuk melalui BNPB dan acuan dari Undang-undang penanggulangan bencana, namun dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 Bab VI tentang Peran Lembaga Usaha dan Lembaga Internasional tetap memiliki regulasi dan peraturan tentang seberapa jauh peran dunia Internasional dalam membantu upaya penanggulangan bencana di Indonesia. Hal ini juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2008. Sehingga platform kebencanaan global seperti HFA dan organisasi Internasional seperti UNISDR tetap masuk dalam pengawasan pemerintah meskipun Indonesia menjadikan HFA sebagai landasan kebencanaan disamping BNPB. Regulasi ini juga membuat batasan tentang organisasi non pemerintah Internasional dalam ikut andil terutama saat kondisi tanggap darurat, sehingga instansi terkait tetap sejalan dengan koordinasi yang dilakukan oleh BNPB maupun BPBD serta sesuai dengan kaidah kebencanaan nasional.

Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 merupakan acuan dari seluruh hukum dan perundang-undangan dalam hal penanggulangan bencana, oleh karenanya undang-undang tersebut membutuhkan hukum lain sebagai kepanjangan dari pelaksanaan upaya penanggulangan bencana yang ada dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007. Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Kepala BNPB dan regulasi sebelum disahkannya Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 masih tetap digunakan guna memperkuat landasan dan acuan dalam penanggulangan bencana di Indonesia.

Sejauh ini pengaplikasian regulasi baik di tingkat nasional sesuai dengan prioritas aksi dalam HFA, sehingga Indonesia mampu menopang upaya pengurangan risiko bencana dengan landasan hukum yang komprehensif di setiap sektornya. Regulasi pengurangan risiko bencana dan penanggulangan bencana juga diaplikasikan oleh

lembaga pemerintah dan non pemerintah yang dikoordinasikan melalui BNPB di tingkat nasional dan BPBD di tingkat daerah.