

ISBN: 978-602-73574-3-3

PROCEEDING

INTERNATIONAL SEMINAR ON DISASTER

"STRATEGY FOR BUILDING URBAN RESILIENCE THROUGH
DISASTER RISK MANAGEMENT (DRM)
AND CLIMATE CHANGE ADAPTATION (CCA)"

25TH – 26TH AUGUST, 2015



Presented by :

Faculty of Social & Politic Science and Faculty of Law
Wijaya Kusuma Surabaya University

Supported by:

National Authority for Disaster Management



Published by:

Pusat Pengkajian Hukum dan Pembangunan (PPHP)

Fakultas Hukum Universitas Wijaya Kusuma Surabaya

Jl. Dukuh Kupang XXI/54 Surabaya 60225 Telp. : 031-5277577

E-mail: pphp.wk@ gmail.com

Editor:

Ari Purwadi, Ahmad Basuki, Astrid Darmasanti

Abdus Saif, Ria Tri Vinata

TINJAUAN YURIDIS TENTANG PELAKSANAAN PENANGGULANGAN BENCANA PADA KONSEP BENCANA SOSIAL

Vieta Imelda Cornelis

*Dosen DPK Fakultas Hukum Universitas Kartini Surabaya
E-mail: imedapurera@gmail.com*

ABSTRAK

Kegiatan pencegahan bencana sebagai upaya untuk menghilangkan dan/atau mengurangi ancaman bencana, sudah diatur dalam Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Tujuan UUPB tersebut adalah mengurangi resiko bencana serta memitigasi ancaman bencana. Jenis bencana dalam UUPB adalah Bencana Alam, Bencana Non Alam, dan Bencana Sosial. Kehadiran UUPB telah memfasilitasi Peraturan di bawah UUPB secara umum atau lebih banyak pada persoalan Bencana Alam dan Bencana Non Alam. Sehingga diperlukan Konstruksi hukum pengaturan secara hierarki di bawah UUPB tentang Bencana Sosial. Untuk mengisi kekosongan hukum maupun ketidaklengkapan peraturan hukum teknis pelaksanaannya. Tulisan ini lebih menitikberatkan pada Tahap mitigasi Non struktural pada Bencana Sosial.

Kata Kunci: penanggulangan, bencana sosial, kekosongan hukum, mitigasi non-struktural.

PENDAHULUAN

Salah satu tujuan utama yang diamanatkan Konstitusi Negara Republik Indonesia adalah Negara bertanggungjawab melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dengan tujuan untuk memberikan perlindungan terhadap kehidupan dan penghidupan. Baik itu dalam keadaan aman maupun dalam keadaan Bencana. Itu sebabnya kehadiran Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana¹ (yang selanjutnya disebut UUPB) sangat direspon positif.

¹ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 66. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4723.

Perlindungan pada saat terjadi bencana dengan penanggulangan yang tepat dan efektif juga merupakan perwujudan kesejahteraan umum yang berlandaskan Pancasila. Satu langkah yang baik dan penuh inisiatif telah dilakukan oleh DPR sesuai dengan legitimasinya pada Pasal 21 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang telah mengusulkan rancangan undang-undang kemudian disahkan pada tahun 2007, bahwa sangat diperlukan pengaturan hukum atau pelaksanaan Penanggulangan Bencana. Pada UUPB pemahaman atau pengertian bencana adalah: "Peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau non-alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis".²

Selanjutnya, bencana di dalam UUPB, mengklarifikasikan Jenis Bencana menjadi 3 (tiga) yaitu: Bencana Alam, Bencana Non Alam, dan Bencana Sosial.

Bencana alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam antara lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor. Sedangkan Bencana nonalam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa nonalam yang antara lain berupa gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, dan wabah penyakit. Sementara yang dimaksud dengan Bencana Sosial adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh manusia yang meliputi konflik sosial antar kelompok atau antar komunitas masyarakat, dan teroris.

Sejenak merefleksikan kehadiran UUPB, berdasarkan yaitu diakibatkan terlalu banyak terjadi bencana alam di Indonesia tercatat ada beberapa bencana alam yang terbesar sepanjang sejarah nusantara, *Pertama* adalah tsunami pada Desember tahun 2004 di Aceh dan Nias, gempa tektonik di Yogyakarta, tsunami pantai selatan Jawa Pangandaran pada tahun 2006 sedangkan berdasarkan "Rekapitulasi Data Kejadian Bencana antara Januari-Nopember 2014" dari Direktorat Perlindungan Sosial Korban Bencana Alam mencatat sudah

² Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Penanggulangan Bencana.

terjadi 161 bencana di Indonesia. Dan yang paling banyak adalah bencana banjir".¹ Persoalan-persoalan bencana alam inilah yang melatarbelakangi pemerintah untuk segera harus melegitimasi UUPB, agar segera ada tindakan pencegahan-pencegahan dalam hal pra atau pun sesudah terjadi bencana. Itu sebabnya produk-produk hukum yang lahir setelah UUPB adalah undang-undang operasional yang lebih banyak atau lebih konsen hanya mengatur tentang atau spesifik saja atau lebih mengarah dan berkonsekuensi hanya mengenai bencana alam dan bencana non alam. Ini tidak bisa dipungkiri karena jenis bencana yaitu bencana alam dan bencana non alam adalah yang sering terjadi pada awal awal terbentuknya UUPB. Tercatat ada beberapa peraturan-peraturan yang mengatur secara operasional yaitu Peraturan Pemerintah No. 22 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana,² yang selanjutnya disebut PP 21/2008.

Peraturan Pemerintah No. 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana³ selanjutnya disebut PP 22/2008, Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana No. 1 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Nasional Penanggulangan Bencana, yang selanjutnya disebut PERKA 1/2008. Dari ketiga peraturan operasional tersebut tidak mendefinisikan secara terpisah apa saja yang menjadi tugas pokok pelaksanaan dari ketiga jenis bencana tersebut yaitu bencana alam, bencana non alam dan bencana sosial. Dari ketiga contoh peraturan operasional yang penulis contohkan di atas hanya membahas ketiga lingkup jenis bencana itu secara umum dan global pada aturan-aturan yang diaturnya dengan memakai kata "Bencana" sehingga ketika kita membaca aturan operasional yang ada maka asumsi kita adalah semua yang diatur dalam peraturan operasional/ pelaksanaannya yang memakai kata "Bencana" itu secara umum sudah termasuk pada ketiga Jenis Bencana tersebut yaitu Bencana Alam, Bencana Sosial dan Bencana Non Alam. Padahal semestinya materi peraturan yang diatur pada tingkat yang lebih rendah harus mempunyai salah satu asas yang berfungsi memberi kejelasan tujuan.

¹ <http://m.tempo.co/.../161-bencana-alam....> diakses pada tanggal 18-agustus-2015.

² Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 42.

³ Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 43.

Jika dilihat sebelum tahun 2007 Pemerintah belum pernah mengeluarkan peraturan tentang penanggulangan bencana dan melalui pendekatan historis kita melihat banyak kejadian alam dan non alam yang terjadi kemudian lahir UUPB maka dapat dipahami dan dimaklumi bahwa undang-undang operasionalnya lebih banyak mengaplikasi fakta pada bencana alam dan bencana nonalam yang harus segera ditangani oleh perangkat hukum. Sehingga terjadi kekaburan hukum pada makna ketiga jenis bencana yang dimaksud dalam UUPB. Beranjak dari latar belakang fakta dan pemikiran awal yang terurai di atas maka pokok permasalahan dapat dirumuskan masalah sebagai berikut: Bagaimana Konsep Hukum Peraturan Pelaksana pada Penanggulangan Bencana Sosial; dan Bagaimana Konstruksi Hukum Tata Kelola Pelaksanaan Penanggulangan Bencana Sosial.

METODE PENELITIAN

Prinsipnya metode penelitian mengemukakan secara teknis tentang metode-metode yang digunakan dalam penelitiannya. Penggunaan suatu metode merupakan hal yang penting dalam setiap penelitian ilmiah (ilmu Hukum) bahkan merupakan tuntutan yang tak terelakan bagi seorang ilmuwan (peneliti). Ilmu hukum harus mengemukakan dengan bantuan dan cara kerja yang *ajeg* mana yang hendak ia pergunakan untuk membentuk teorinya. Penelitian merupakan suatu aktifitas berpikir yang menggunakan metode ilmiah secara terancang dan sistematis guna menjawab permasalahan hukum.

Arief Sidharta mengemukakan, "ciri khas Ilmu Hukum terletak pada metode penelitiannya yaitu metode penelitian normatif"⁴ sehingga penelitian yang hendak dilaksanakan dalam penulisan ini merupakan jenis penelitian hukum normatif, atau hukum doktrinal yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka dan data sekunder dengan proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi dengan berlandaskan pada ilmu hukum dalam arti luas dari sudut pandang tentang lapisan ilmu hukum.

⁴ Arief Sidharta, 1999, *Refleksi tentang Struktur Hukum*, Mandar Maju, Bandung, hal. 218.

Sudut pandang berdasarkan lapisan ilmu hukum merupakan pegangan utama dalam penelitian tentang penanggulangan bencana sosial. Sehingga sebagai proses untuk menentukan aturan hukum, prinsip hukum yang dihadapi sehingga jenis penelitian yang dipakai dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, sedangkan sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini yaitu melalui bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat, yakni:
 - a. Norma atau kaidah dasar: Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.
 - b. Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pengelolaan Bencana sosial

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder berupa pendapat para pakar yang tertuang dalam literatur, buku buku ilmu hukum, jurnal ilmu hukum, majalah ilmu hukum, artikel, koran, internet, website, prosiding temu ilmiah, dan dokumen-dokumen lain yang erat kaitannya dengan hal hal yang dengan pokok masalah yang diteliti.

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum Tersier atau bahan hukum penunjang, mencakup bahan-bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap hukum primer dan sekunder seperti:

- a. Bahan yang memberi petunjuk-petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun hukum sekunder seperti: Ensiklopedi Umum, Kamus Umum Bahasa Indonesia, Kamus Hukum, Kamus Hukum dan Politik, Kamus Istilah Aneka Hukum, Kamus Ungkapan Indonesia-Inggris, *Black Law Dictionary*, Kamus Filsafat, Ensiklopedi Indonesia.
- b. Bahan bahan primer, sekunder, tertier di luar bidang hukum misalnya dari bidang sosiologi, filsafat, geografi dan lain sebagainya yang dipergunakan untuk melengkapi atau menunjang data penelitian.

PEMBAHASAN

Konsep Hukum Pelaksanaan Penanggulangan Bencana Sosial

Seperi terurai pada latar belakang masalah bahwa yang termasuk dalam kategori bencana adalah adanya rangkaian peristiwa, dan peristiwa tersebut bisa atau diduga dengan nalar yang wajar bisa pada saat itu atau di kemudian hari bisa mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan hal ini bisa terjadi karena bencana yang disebabkan oleh alam, non alam dan sosial. Sehingga berdasarkan definisi di atas maka bencana sosial bisa dikategorikan pada bencana yang harus masuk dalam tugas pokok lembaga yang dilegislati oleh aturan hukum untuk mengatur manajemen atau pelaksanaan penanggulangan bencana sosial dari hulu sampai ke hilir. Secara konsep bencana sosial mengandung syarat adanya konflik sosial antar kelompok atau antar komunitas masyarakat bahkan hal yang paling berbahaya adalah sampai pada ancaman para teroris, sehingga bila dikaitkan dengan definisi bencana yang mengisyaratkan bisa mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan maka bencana sosial termasuk pada jenis bencana yang dikelola oleh lembaga yang dilegitimasi oleh pemerintah.

Meskipun pada penalaran yang wajar bagi penulis itu akan sulit pelaksanaan-nya pada tingkat pelaksanaan pengelolaan bencana sosial pra bencana, karena tindakan pelaksanaan tindakan persiapan atau pun dalam hal mitigasi akan berbenturan dengan berbagai peraturan dan elemen hukum yang mengatur tentang konflik sosial. Karena secara umum bagi orang awam akan hukum bencana itu lebih tepat dikategorikan pada dua jenis yaitu bencana alam dan bencana non alam. Tetapi karena kita adalah Negara Hukum (Pasal 1 ayat (3) UUD 1945) maka apa yang sudah diamanatkan dalam UUPB harus menjadi bagian yang harus ditaati. Yang menjadi persoalan yang mendasar adalah pada materi pelaksanaan peraturan pelaksana UUPB yang sudah ada malah tidak memberikan makna yang jelas akan tugas dan apa saja yang menjadi hal yang spesifik yang merupakan tugas pokok dari lembaga yang disebut BNPB dalam hal penanganan bencana sosial, ataupun bencana alam dan non alam. Menurut penulis ketika undang-undang sudah menganandakan peraturan dibawahnya untuk legitimasi pelaksanaan hukumnya maka peraturan operasional materi muatannya harus lebih jelas pada tataran struktur dan sistematika peraturan, sehingga bisa memberikan kepastian hukum yang

lebih nyata karena kaidah-kaidahnya mudah diidentifikasi dan mudah diketemukan kembali.

Persoalan yang mendasar pada operasional peraturan hukum pengelolaan bencana baik itu berupa Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, atau Peraturan Kepala BNPB tidak menjabarkan secara seksama dan terpisah terhadap ketiga jenis bencana yang ada. Sehingga mengakibatkan adanya *lapang Norm* atau kekaburan/ketidakjelasan. Norma hukum ini mengakibatkan pada akhirnya terjadi kekosongan hukum, karena bisa terjadi akan sulit menjabarkan tugas dan pelaksanaannya karena adanya multi tafsir dan terjadi kesulitan dalam hal interpretasi hukumnya.

Di Indonesia lembaga pemerintah yang dilegitimasi untuk mempunyai kewenangan penuh mengurus penanggulangan bencana adalah Badan Nasional Penanggulangan Bencana yang selanjutnya disebut BNPB. Tujuan BNPB yang seperti yang tertuang dalam Peraturan Presiden No. 8 Tahun 2008 tentang BNPB. Pasal 2 bagian a bahwa BNPB mempunyai tugas memberikan pedoman dan pengarahan terhadap usaha penanggulangan bencana yang mencakup pencegahan bencana, penanganan tanggap darurat, rehabilitasi, dan rekonstruksi secara adil dan setara. Kemudian pada bagian Pasal 2 bagian b disebutkan lebih lanjut yaitu menetapkan standarisasi dan kebutuhan penyelenggaraan penanggulangan bencana berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Pemberian pedoman dan pengarahan terhadap usaha penanggulangan salah satunya adalah pencegahan bencana tentunya tindakan pencegahan yang menjadi petunjuk teknis ketiga jenis bencana (alam, non alam, dan sosial) karakteristiknya berbeda-beda. Otomatis peraturan pelaksanaannya harus lebih jelas. "Peraturan Pemerintah diciptakan untuk dapat menjalankan undang-undang".¹⁰ Termasuk peraturan yang dibuat dalam bentuk Peraturan Presiden. Adapun materi muatan Peraturan Presiden (Perpres) ada tiga jenis, yaitu:

1. Yang diperoleh dari kewenangan atribusi yang dimiliki Presiden dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara. Materi muatan Perpres ini yang didasarkan langsung pada ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang mengatribusikan kewenangan umum pengaturan oleh Presiden dalam rangka

¹⁰ M. Huda, Nazriyah, *Teori dan Pengajaran Peraturan Perundang-undangan*. Pustaka Widyadarmas, Bandung, Desember 2011.

- penyelenggaraan pemerintahan negara yang bersifat pengaturan dan mandiri. Materi keputusan yang demikian tidak tertentu lingkungannya.
2. Yang didasarkan pada UU yang memerintahkan untuk diatur lebih lanjut dengan Perpres.
 3. Yang didasarkan pada PP yang mendelegasikan kewenangan pengaturan lebih lanjut kepada Perpres. Materi muatan Peraturan Presiden yang demikian tertentu lingkungannya.⁸

Satu undang-undang dapat mendelegasikan perincian pengaturan ketentuan-ketentuan kepada satu atau beberapa Peraturan Pemerintah, sebaliknya satu Peraturan Pemerintah dapat merupakan wadah pengaturan lebih lanjut ketentuan-ketentuan dari satu atau beberapa undang-undang. Lebih lanjut lagi, pada Pasal 2 bagian b Peraturan Presiden No. 8 Tahun 2008, menetapkan standarisasi dan kebutuhan penyelenggaraan penanggulangan bencana berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Sehingga standarisasi dan kebutuhan penyelenggaraan tersebut harus lebih terlegitasi pada substansi hukum yang berada pada peraturan dibawahnya termasuk Peraturan Presiden atau Peraturan Pemerintah, seperti yang diamanatkan dalam UU No. 12 Tahun 2011⁹ (yang selanjutnya disebut UU 12/2011). Pada Pasal 113 yang menegaskan bahwa materi muatan Perpres berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintah.

Esensinya perundang-undangan ialah usaha untuk merealisasikan tujuan-tujuan tertentu, termasuk mengarahkan, mempengaruhi dan menertibkannya melalui norma-norma hukum yang ditujukan kepada perilaku warga negara dan aparatur negara.¹⁰ Sehingga isi norma hukum dalam peraturan tersebut bisa teratur untuk dapat mencapai sarannya. Ini sesuai dengan aturan hukum yang berlaku di Indonesia yang kita anut adalah teori berjenjang atau hierarki. Hierarki berarti urutan tingkat. Lebih lanjut, Padmo Wahyono menjelaskan bahwa: "Peraturan perundang-undangan tersusun dalam suatu susunan yang bertingkat, seperti piramida, yang merupakan soko guru sistem hukum nasional

⁸ I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, 2008, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, cetakan ke-1, Alumni, Bandung, h. 103.

⁹ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82.

¹⁰ Ni' matul Huda, *Op.Cit.*, hlm. 7.

1934¹¹ Teori hirarki atau dikenal dengan teori Stufenbau yang merupakan teori Hans Kelsen. Hans Kelsen, dalam bukunya yang diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris oleh Anders Wedberg dengan judul *General Theory of Law and State*, yang mengemukakan bahwa:

"The creation of one norm -the lower one- is determined by another- the higher- the creation of which is determined by a still higher norm, and that this regressus is terminated by a highest, the basic norm which being the supreme reason of validity of the whole legal order, constitutes in unity"

Norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya dan bahwa ini *regressus* diakhiri oleh suatu paling tinggi, norma dasar, menjadi pertimbangan bagi kebenaran seluruh tata hukum¹² sehingga norma hukum yang lebih ke bawah harus mengatur secara konkrit).

Peraturan hukum di dalam perundang-undangan pada tingkat yang rendah harus memberikan kepastian hukum yang lebih nyata karena kaidah-kaidah tersebut mudah diidentifikasi dan mudah diketemukan kembali. Oleh karena itu, struktur sistematika peraturan perundang-undangan lebih jelas sehingga memungkinkan untuk diperiksa kembali dan diuji baik segi segi formal maupun materinya. Di dalam asas peraturan perundang-undangan yang baik terdapat salah satu asas kejelasan rumusan. "Asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Sehingga menurut penelitian ini harus ada pengaturan hukum yang lebih jelas pada rumusan bencana alam, bencana non alam serta bencana sosial pada tingkat implementasinya tidak bisa hanya menjabarkan saja pada kata "bencana" sebab dalam hal Rencana Penanggulangan Bencana baik itu dalam tahap Pra Bencana kemudian masuk Tanggap Darurat setelah itu Pasca Bencana tentu petunjuk pelaksanaan antara bencana alam, bencana non alam, dan bencana sosial akan sangat berbeda petunjuk teknisnya tidak bisa hanya dijabarkan dalam pemahaman kata bencana saja.

¹¹ Rachmat Triyono, 2013, *Dasar-dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*, Papat Sinar, Jakarta, h. 48.

¹² *Ibid.*, h. 49.

Terjadinya bencana pada bencana alam misalnya dengan bencana sosial tentu sangat berbeda jauh ancaman bahayanya. Ancaman bahaya adalah suatu kondisi, secara alamiah maupun karena ulah manusia, yang berpotensi menimbulkan kerusakan atau kerugian dan kehilangan jiwa manusia. Tentunya faktor bahaya yang dikategorikan pada faktor bahaya alam, faktor bahaya non alam dan faktor bahaya sosial sangat berbeda tingkat penanggulangannya. Faktor bahaya alam dapat berupa Geologi dan Hidro-meteorologi. Yang termasuk dalam Geologi adalah gempa bumi, tsunami, longsor, gerakan tanah, sedangkan Hidro-meteorologi faktor bahayanya adalah banjir, topan, banjir bandang, kekeringan. Pada bencana non alam, faktor bahayanya bisa dikategorikan faktor biologi (berupa epidermi, Penyakit menular, tanaman dan hewan), faktor teknologi (berupa teknologi, transportasi serta industri), sedangkan pada faktor lingkungan. Bisa berupa kebakaran dan penggundulan hutan, sementara pada kasus bencana sosial adalah konflik dan terorisme dari faktor-faktor bahaya yang terumus di atas tentunya kerentanan, resiko bencana sampai pada terjadinya bencana dalam hal penanggulangannya akan berbeda. Penyelenggaraan penanggulangan bencana dari ketiga jenis bencana tersebut pada tingkat Pencegahan (*prevention*), Mitigasi (*mitigation*), Kesiapan (*preparedness*), Peringatan Dini (*early warning*), Tanggap Darurat (*response*), Bantuan Darurat (*relief*), Pemulihan (*recovery*), Rehabilitasi (*rehabilitation*), Rekonstruksi (*reconstruction*) bahkan harmonisasi hukum yang dipakai yang berkaitan dengan instrumen undang-undang lainnya akan berbeda termasuk ahli dalam merumuskan problematika polemik pada tataran pelaksanaannya. Pada potensi bencana alam tentunya akan mendatangkan ahli geologi dan bisa mendatangkan ahli psikologi maupun hukum yang dalam penanganan bencana sosial seperti terjadi konflik masyarakat ataupun teroris. Sehingga dibutuhkan instrumen lagi baik berupa Peraturan Presiden ataupun Peraturan Pemerintah yang lebih lanjut atau pedoman penyelenggaraan penanggulangan bencana yang lebih spesifik yang menurut masing-masing ketiga jenis bencana tersebut.

Konstruksi Hukum Tata Kelola Pelaksanaan Penanggulangan Bencana Sosial

Pada Pasal 4 UUPB penanggulangan bencana bertujuan untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana; menyelenggarakan

aturan perundang-undangan yang sudah ada; menjamin terselenggaranya penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh; menghargai budaya lokal; membangun partisipasi dan kemitraan publik serta swasta; mendorong semangat gotong royong, kesetiakawanan, dan dermawanan; dan menciptakan perdamaian dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Pemahaman pada tujuan pengelolaan bencana ini tentunya sejalan dengan pemahaman bencana alam yang tertuang dalam UUPB, bencana sosial adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh manusia yang meliputi konflik sosial antarkelompok atau markomunitas masyarakat, dan teror. Sehingga dibutuhkan pelaksanaan di lapangan berupa tata kelola yang jelas pada konsep pelaksanaan bencana sosial. Jika dilihat dari uraian tinjauan yuridis di atas belum ada atau masih terjadi kesenjangan hukum dalam hal tersebut, untuk itu dalam hal permasalahan kedua penelitian ini menawarkan konstruksi hukum yang harus dilaksanakan pada tata kelola bencana sosial. Sesuai dengan Pasal 16 UUPB, unsur pelaksanaan penanggulangan bencana mempunyai tugas secara terintegrasi yang meliputi: pra-bencana; saat tanggap darurat; dan pasca bencana. Sehingga tata kelola bencana termasuk bencana sosial harus terintegrasi dengan ketiga tahap tersebut.

Dalam tahap pra bencana maka ruang lingkupnya adalah Pencegahan (*prevention*), Mitigasi (*mitigation*), Kesiapan (*preparedness*), Peringatan Dini (*early warning*), Kemudian masuk pada tahap Tanggap Darurat (*response*), Bantuan Darurat (*relief*) dan yang terakhir adalah Prabencana yaitu Pemulihan (*recovery*), Rehabilitasi (*rehabilitation*), Rekonstruksi (*reconstruction*).

Konstruksi hukum yang harus dilakukan pertama-tama pada bencana sosial adalah pada tahap prabencana terutama dalam hal Mitigasi Non struktural harus dikedepankan baru kemudian bisa diatur lebih lanjut bisa prabencana pada tahap tanggap darurat dan pasca bencana. Ini sangat selaras dengan adanya ketidaklengkapan hukum (*uncomplete norm*) yang disebabkan oleh kekosongan hukum yang terjadi pada aturan pelaksanaan teknis pada penanggulangan bencana sosial.

Mitigasi berdasarkan UUPB adalah serangkaian upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran

dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana. Mitigasi dikategorikan dalam dua bentuk yaitu, Mitigasi Struktural dan Mitigasi Non Struktural. Dalam hal konstruksi hukum tata kelola bencana sosial yang harus dilakukan adalah mengedepankan mitigasi non struktural aspek yang diatur dalam mitigasi non struktural adalah upaya mengurangi dampak bencana selain dari upaya mitigasi struktural bisa dalam lingkup upaya pembuatan kebijakan seperti pembuatan suatu peraturan, menghidupkan berbagai aktivis lain yang berguna bagi penguatan aktivitas masyarakat yang diduga rawan akan bencana sosial, bisa juga berupa penyuluhan-penyuluhan. Berbeda dengan mitigasi struktural yang langsung membentuk tindakan nyata. Mitigasi non-struktural lebih pada tingkatan preventif yang salah satunya mempersiapkan landasan hukumnya. Mitigasi non-struktural pada bencana sosial merupakan sebagai langkah titik tolak utama dari tata kelola bencana sosial. Untuk mendefinisikan rencana teknis pada konstruksi tata kelola Bencana sosial sebagai mitigasi yang tepat dan akurat, perlu dilakukan kajian resiko (*risk assessment*) serta kegiatan mitigasi non-struktural bencana sosial dalam hal sosialisasi harus dilakukan secara rutin dan berkelanjutan (*sustainable*) hal ini harus dilakukan dalam masa atau periode jauh-jauh hari sebelum kegiatan bencana, yang seringkali datang lebih cepat dari waktu waktu yang diperkirakan, dan bahkan memiliki intensitas yang lebih besar dari yang diperkirakan semula. Landasan hukum teknis dalam mitigasi non struktural harus dilakukan secara seksama dan dibutuhkan pemikiran yang jeli karena diperlukan harmonisasi dengan peraturan hukum yang mengatur bidang lain tapi sangat berkaitan erat dengan bencana sosial. Kategori bencana sosial dalam terjadinya konflik dan hal ancaman teroris sudah diatur dalam beberapa aturan yang ada di negara kita, harus ada kesepahaman dan duduk bersama dengan lembaga yang diinstruksikan oleh Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang mempunyai tugas pokok (Tupoksi) mengatur penanggulangan teroris misalnya harus ada kesepahaman yang mana menjadi koridor tupoksi BNPB dan tupoksi lembaga yang diamanatkan oleh UU Tindak Pidana Terorisme. Kemudian jika terjadi pengeboman di lingkungan perumahan kemudian yang di bom harus terkena tiga rumah apakah bisa dikategorikan bencana sosial karena dalam UUPB terutama pada Pasal 49 menyatakan bahwa hanya pemerintah yang bisa mengkategorikan apakah itu termasuk bencana yang menjadi tanggung jawab pemerintah, dilihat dari cakupan lokasi bencana, jumlah korban, kerusakan

manusia dan sarana. Ini berarti jika jumlah korban tidak sesuai dengan apa yang dikategorikan oleh pemerintah maupun cakupan lokasinya tidak bisa menjadi tanggung jawab pemerintah padahal hal tersebut benar-benar diakibatkan oleh terorisme.

Selain itu problematika yang tidak kalah pentingnya adalah ketika mau mengkategorikan pengelolaan bencana sosial pada tingkat konflik sosial, apakah yang menjadi landasan acuannya apakah potensi konflik antar masyarakat atau konflik antar sekolah termasuk dalam Tupoksi Pengelolaan Bencana Pada BNPB, apakah keadaan negara dalam keadaan darurat kemudian menjadi kerusuhan sampai Pemerintah mengeluarkan PERPU menjadi bagian tupoksi BNPB pada pengelolaan bencana sosial, persoalan-persoalan ini harus dibicarakan terdahulu pada tingkat mitigasi nonstruktural sehingga bisa terjadi harmonisasi pelaksanaan hukumnya sehingga tidak ada tumpang tindih tugas dan dari tiap lembaga-lembaga yang sudah di legitimasi di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Konstruksi hukum pada konsep Bencana Sosial yang sangat luas dan sumber utamanya adalah pembangunan sumber daya manusia sangat luas jangkauannya sehingga mitigasi non struktural dalam mempersiapkan peraturannya harus benar-benar diperhatikan dasar fisiologis, dasar sosiologis, dasar politik maupun dasar yuridisnya.

Pada tataran substansi pengaturan hukum teknis bencana sosial minimal harus memuat gagasan pengaturan bidang yang akan diatur secara teknis secara cermat, tepat serta dilengkapi dengan referensi yang memuat urgensi, konsepsi, landasan atas hukum dan prinsip-prinsip yang digunakan serta pemikiran tentang norma-norma yang telah dituangkan dalam substansi pengaturan teknisnya yang tentunya disajikan secara sistematis dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmu hukum dan sesuai dengan politik hukum yang telah digariskan.

Pada tahap terjadinya bencana dapat terlihat ancaman bahaya dan kerentanan yang bisa terjadi, pada konsep bencana sosial harus secara jelas dan sistematis apa yang bisa menjadikan ancaman bahaya dan apa saja yang bisa dikategorikan kerentanan sosial. Bahaya adalah suatu kondisi, secara alamiah maupun karena ulah manusia, yang berpotensi menimbulkan kerusakan atau

kerugian dan kehilangan jiwa manusia, namun harus dipahami tidak semua bahaya berpotensi menimbulkan bencana.

Begitu pula dalam konteks menentukan kerentanan bencana sosial. Kerentanan merupakan sekumpulan kondisi dan atau suatu akibat keadaan (faktor fisik, sosial, ekonomi dan lingkungan) yang berpengaruh buruk terhadap upaya-upaya pencegahan dan penanggulangan. Di bidang bencana alam misalnya pengkategorian keadaan fisik, sosial, ekonomi, maupun lingkungan bisa dengan mudah terlihat secara visual contohnya pada keadaan fisik dalam mempersiapkan adalah kekuatan bangunan struktur (rumah, jembatan, jalan misalnya) terhadap ancaman bencana sedangkan pada bencana sosial sangat dibutuhkan kehati-hatian menentukan sarana fisik misalnya, apa yang harus dibangun pada sumber daya manusia untuk ancaman bahaya mengingat obyeknya adalah obyek yang tidak tinggal diam tetapi mempunyai pemikiran sendiri, hati dan selalu berubah dalam tingkat kehidupan manusianya apakah semakin positif pemikirannya atau tidak. Hal yang tersulit adalah bisa menentukan kekuatan dan potensi yang dimiliki oleh perorangan, keluarga dan masyarakat yang membuat mereka mampu mencegah, mengurangi, siap-siaga, menanggapi dengan cepat atau segera pulih dari suatu kedaruratan dan bencana, karena terjadi konflik sosial ataupun terorisme meninggalkan bekas yang dalam dan membutuhkan pemulihan dengan jangka waktu yang sangat lama.

Konstruksi hukum yang kedua pada pengelolaan bencana sosial adalah menggalang kemitraan sebagai wujud kebersamaan. Karena ruang lingkup bencana sosial yang berupa bencana konflik dan terorisme sangat berpengaruh pada kesatuan dan kedaulatan bangsa. Jika terjadi bencana alam dan bencana sosial maka akan mudah sekali untuk mewujudkan rasa kebersamaan rasa bersatu dalam satu bangsa, perasaan satu negara akan muncul dengan sendirinya tanpa melihat perbedaan suku, ras akan turut bahu-membahu membantu dan membangun karena akibat bencana alam atau bencana nonalam tersebut maka rasa persaudaraan akan timbul akibat tepo seliro membantu keluarga bangsa yang sedang terjadi bencana.

Berbeda dengan bencana sosial konteksnya yang luas akan dampak ancaman perpecahan antar suku bangsa bisa terjadi dan kadang masyarakat di luar konflik akan takut membantu akan masyarakat yang terjadi bencana karena adanya perasaan takut akan dimusuhi oleh kubu yang berkonflik. Contoh

Konflik sosial yang terjadi di Ambon, Poso, Kerusuhan tahun 1998 di Jakarta yang menganiaya Warga Negara Indonesia keturunan Cina berdampak pada ketuhanan negara serta persoalan-persoalan kenegarawanan yang mendasar. Itu sebabnya diperlukan konstruksi mitigasi non-struktural yang mengatur lebih lanjut pada jenis bencana sosial. Perlu disimak dan dipahami benar benar apa yang menjadi kebutuhan masyarakat jika di daerah tersebut rawan ancaman konflik sosial sehingga tidak salah sasaran.

Dengan menggalang kemitraan dengan para mitra yang ada kaitannya dengan persoalan-persoalan terorisme atau konflik sosial misalnya, sehingga intensitas tindakan pengelolaan bencana secara awal bisa meningkat dan kompleks dengan ditangani oleh multisektor secara bersama, terpadu dan terkoordinasi secara berkelanjutan, sehingga akan bisa tersentuh apa yang diharapkan dalam penanggulangan bencana sosial.

PENUTUP

Kesimpulan

Salah satu konsep hukum yang harus dilaksanakan pada tata kelola bencana sosial sesuai dengan Pasal 16 UUPB, unsur pelaksana penanggulangan bencana mempunyai tugas secara terintegrasi yang meliputi: prabencana; saat tanggap darurat; dan pascabencana. Sehingga tata kelola bencana termasuk bencana sosial harus terintegrasi dengan ketiga tahap tersebut. Konsep hukum yang ditawarkan dalam pelaksanaan pengelolaan bencana oleh BNPB yaitu dalam hal mitigasi nonstruktural harus dikedepankan baru kemudian bisa diatur lebih lanjut bisa terwacana pada tahap tanggap darurat dan pasca bencana.

Konstruksi hukum yang pertama mempersiapkan perangkat hukum maupun sosialisasi pengelolaan bencana sosial yang merupakan bagian tugas pokok BNPB adalah menggalang kemitraan sebagai wujud kebersamaan. Ruang lingkup bencana sosial yang berupa bencana konflik dan terorisme sangat berpengaruh pada kesatuan dan kedaulatan bangsa. Jika terjadi bencana alam dan bencana non alam, maka akan mudah sekali untuk mewujudkan rasa kebersamaan rasa bersatu dalam satu bangsa, perasaan satu negara akan muncul dengan sendirinya tanpa melihat perbedaan suku, ras akan terat bahu-membahu membantu dan membangun karena akibat bencana alam atau bencana non alam tersebut maka rasa persaudaraan akan timbul

akibat *tepo seliro* membantu keluarga bangsa yang sedang terjadi bencana. Berbeda dengan bencana sosial konteksnya yang luas akan dampak ancaman perpecahan antar suku bangsa bisa terjadi dan kadang masyarakat di luar konflik akan takut membantu akan masyarakat yang terjadi bencana karena adanya perasaan takut akan dimusuhi oleh kubu yang berkonflik sehingga solusi kemitraan dengan para pihak yang berkompeten dibutuhkan untuk harmonisasi legislasi, legitimasi bahkan dalam rangka pelaksanaannya.

Saran

Pada pengelolaan penanggulangan bencana sosial dimana keadaan negara maupun masyarakat dalam keadaan yang aman dan sejahtera seringkali persoalan ini akan jarang tersentuh tetapi prinsip kehati-hatian akan bahaya konflik sosial dan ancaman terorisme di wilayah wilayah yang rawan tersebut harus tetap diperhatikan. Sebagai langkah awal menghindari ancaman bahaya bencana jenis bencana sosial. Sehingga perlu tata kelola pelaksanaannya dalam wadah mitigasi non struktural. Segera dilakukan mitigasi nonstruktural oleh lembaga yang dalam hal ini BNPB untuk melaksanakan mitigasi nonstruktural dalam bidang persiapan peraturan hukum yang lebih teknis tentang standar bencana sosial yang merupakan tupoksi dari BNPB. Serta menjalin kemitraan dengan mitra-mitra yang berkompeten dalam hal penanggulangan bencana sosial pada tataran ancaman konflik ataupun ancaman terorisme dengan mengharmonisasikan peraturan-peraturan yang telah ada. Hal ini sangat penting agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan antara lembaga-lembaga lain yang mempunyai kompeten yang sama dengan BNPB.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundangan-undangan:

- Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, Lembaran Negara RI Nomor 66 Tahun 2007, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4723.
- Undang-Undang No. 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Anak, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 82 Tahun 2011.

- Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, Lembaran Negara No. 42 Tahun 2008.
- Peraturan Pemerintah No. 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana, Lembaran Negara No. 43 Tahun 2008.

Buku:

- Sularta, Arief, 1999, *Refleksi tentang Struktur Hukum*, Bandung: Mandar Maja.
- Setiawan, I Gde Pantja dan Suprin Na'a, 2008, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, cetakan ke-1, Bandung: Alumni.
- Wahid Huda, Nazriyah, 2011, *Teori dan Pengajaran Peraturan Perundang-undangan*, Bandung: Nusa Media.
- Triyanto, Rachmat, 2013, *Dasar-dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*, Jakarta: Papas Sinanti.

Website:

- <http://www.sempo.co/.../161-bencana-alam....> diakses pada tanggal 18-agustus-2015.