

**TANGGUNG JAWAB NEGARA DALAM PENANGGULANGAN  
BENCANA SEBAGAI BENTUK PERLINDUNGAN  
TERHADAP WARGA NEGARA**

**TESIS**

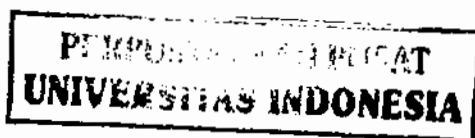
Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar  
Magister Hukum

**Fahmi**

**NPM 0906582002**



**PROGRAM MAGISTER  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS INDONESIA**



JAKARTA  
JANUARI 2011

**HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS**

**Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun yang dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.**

**Nama : Fahmi**

**NPM : 0906582002**

**Tanda tangan : *Fahmi***

**Tanggal : 5 Januari 2011**

## HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh

Nama : Fahmi  
NPM : 0906582002  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Judul Tesis : **TANGGUNG JAWAB NEGARA DALAM  
PENANGGULANGAN BENCANA SEBAGAI  
BENTUK PERLINDUNGAN TERHADAP  
WARGA NEGARA**

Telah berhasil dipertabahkan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

### DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Prof. Dr. Ramly Hutabarat, SH., MH

Penguji : Prof. Abdul Bari Azed, SH.,MH

Penguji : Prof. Dr. Satya Arinanto, SH.,MH

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : Januari 2011

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah dan segala puji syukur kehadirat Allah SWT karena dengan perkenan-Nyalah penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini, dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Hukum program kekhususan Hukum Kenegaraan pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Dalam bagian ini penulis hendak menyampaikan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah membantu dalam menyelesaikan penulisan tesis ini, antara lain :

1. Prof. Dr. Ramly Hutabarat, SH, MH, selaku dosen pembimbing yang selama ini telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran di sela-sela kesibukan beliau untuk memberikan bimbingan dan arahan pada penulis dalam penyusunan tesis ini;
2. Prof. Dr. Bhenyamin Hoessein, SH, Prof. Dr. Harun Alrasid, SH, Prof. Dr. Arifin P. Soeriaatmadja, SH, Prof. Dr. Maria Farida Indrati S, SH, MH, Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH, Prof. Dr. Abdul Bari Azed, SH, MH, Prof. Dr. Anna Erliyana, SH, MH, Prof. Dr. Valerie J.L.K., SH, Prof. Safri Nugraha, SH, LL.M, Ph.D, Prof. Dr. Satya Arinanto, SH, MH, Dr. Jufrina Rizal, SH, MA, Ratih Lestarini, SH, MH, Mustafa Fakhri, SH, LLM, selaku dosen Program Magister Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang selama ini telah memberikan, dan membagikan pengetahuannya kepada penulis;
3. Kedua orang tua penulis, yang telah memberikan dukungan dan doanya selama penulis menempuh studi dan menyelesaikan tesis ini;
4. Istri tercinta, Susan Resmi Susana yang telah begitu banyak memberikan dukungan, pengertian, dan doa selama penulis menempuh studi dan menyelesaikan tesis ini;
5. Teman-teman kuliah yang selama beberapa semester ini bersama-sama berbagi suka dan duka (Budharta, M. Aziz, Yunani Abiyoso, Ari Wuisang, Arham, Fakhruddin, Yudhi, Irma dan Tria Juniati, serta seluruh staf akademik Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, yang selama ini telah memberikan bantuan kepada penulis.

Akhir kata, tak ada sesuatu yang sempurna karena kesempurnaan hanyalah milik Allah SWT, semoga tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu. Amin.

Jakarta, Januari 2011

Fahmi

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Fahmi  
NPM : 0906582002  
Program Studi : Magister Ilmu Hukum  
Fakultas : Hukum  
Jenis karya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif** (*Non-exclusive Royalti Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

**TANGGUNG JAWAB NEGARA DALAM PENANGGULANGAN  
BENCANA SEBAGAI BENTUK PERLINDUNGAN TERHADAP WARGA  
NEGARA**

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta  
Pada tanggal: 5 Jan 2011  
Yang menyatakan,



Fahmi

## ABSTRAK

Nama : Fahmi  
Program Studi : Magister Ilmu Hukum  
Judul : Tanggung Jawab Negara Dalam Penanggulangan Bencana  
Sebagai Bentuk Perlindungan Terhadap Warga Negara

Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki kondisi geografis, geologis, hidrologis, dan demografis yang memungkinkan terjadinya bencana, baik yang disebabkan oleh faktor alam, faktor non alam, maupun faktor manusia yang menyebabkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis yang dalam keadaan tertentu dapat memberikan dampak negatif bagi masyarakat luas. Bencana yang terus menerus terjadi di Indonesia sudah seperti bagian dari kehidupan masyarakat yang datang tanpa bisa diduga kapan, dimana dan bagaimana terjadinya. Pembukaan Undang-undang Dasar Negara RI Tahun 1945 mengamanatkan bahwa negara melindungi segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia, termasuk didalamnya adalah perlindungan terhadap bencana. Saat ini landasan yuridis penanggulangan bencana telah diatur didalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana beserta segala peraturan pelaksanaannya seperti Peraturan Pemerintah Nomor 21 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, Peraturan Pemerintah Nomor 22 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bencana, Peraturan Pemerintah Nomor 23 tentang Peran Serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Nonpemerintah dalam Penanggulangan Bencana. Dalam kelembagaan dibentuklah Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) di tingkat Pusat dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) di daerah-daerah sebagai pelaksana penanggulangan bencana sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang. Penanggulangan bencana merupakan bagian integrasi dari pembangunan nasional yaitu serangkaian kegiatan penanggulangan bencana sebelum, pada saat, maupun setelah terjadinya bencana. Dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dan pembentukan kelembagaan khusus diharapkan penyelenggaraan penanggulangan bencana dapat dilaksanakan secara terencana, terkoordinasi, dan terpadu. Namun dalam prakteknya masih banyak terdapat kelemahan-kelemahan yang harus diperbaiki, seperti masih kurangnya kesadaran dari pemerintah daerah khususnya daerah-daerah yang rawan terjadi bencana untuk mengimplementasikan undang-undang yang telah ada baik dalam bentuk peraturan daerah, kelembagaan di daerah, maupun kesadaran dan sikap dari warga masyarakat sendiri yang masih kurang dan terkadang justru menyebabkan terjadinya bencana, maupun dalam hal koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah. Metode penelitian yang penulis gunakan dalam penulisan ini adalah metode penelitian yuridis normatif, yakni penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka.

## ABSTRACT

Nama : Fahmi  
Program Studi : Magister of Law  
Judul : State Responsibility In Overcoming Disaster as the Protection Form Upon Its Citizen

The United Country Republic of Indonesia has the geographic, geologic, hydrologic and demographic conditions that may cause disaster, caused by the natural factor as well as by non natural factor, and the human factor that causes the arising of people victims, damage of environment, loss of property, and deep psychological impact of certain condition may cause negative impact for the people broadly. Disasters which continually occur in Indonesia have been as the part of life of the people that come without the ability to predict of when, where and how it happen. The Introduction of 1945 Constitution Republic of Indonesia says that the state protects overall nation and the land of Indonesia, include in it is protection upon disaster. Currently, the juridical basic of managing disaster has been arranged in Act number 24 Year of 2007 subject Overcoming of Disaster include all its conduct regulations such as Government Regulations Number 21 subject Conduct of Disaster management, Government regulation Number 22 subject Funding and Management of Disaster, Government Regulation Number 23 subject Participation of International Institution and Non Government Foreign Institution in Overcoming Disaster. In the institution it is formed National Board of Overcoming Disaster (BNPB) in the State level and Regional Board of Overcoming Disaster in the regions as the organizers of managing disaster as mentioned in the Act. Overcoming disaster is an integral part of national development they are series activities of overcoming disaster before, at the time, as well as after the disaster occur. By constituted Act Number 24 Year of 2007 subject the Overcoming of Disaster and the establishment of special institution, it is expected that the conduct of overcoming disaster can be applied in programmed, coordinated, and united. But in its practice there are still lots of weakness that must be improved, such as the lack of the regional government recognition especially the region that is subtle to occur disaster to implement the existing regulations in the form of regional regulation, regional institutions, as well as recognition and the attitude of the society alone that are still lack and sometimes even cause the disaster occur, and in the matter of coordination between the state and regional government. The research method the writer used is normative juridical research method that is law research conducted by the way of studying the literature or secondary data only.

## DAFTAR ISI

Halaman Judul .....	i
Halaman Pernyataan Orisinalitas .....	ii
Halaman Pengesahan .....	iii
Kata Pengantar .....	iv
Halaman Pernyataan Persetujuan Publikasi .....	v
Abstrak .....	vi
Daftar Isi .....	viii
Daftar Tabel .....	xii
Daftar Bagan .....	xiii
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Pokok Permasalahan .....	10
C. Tujuan Penelitian .....	10
D. Manfaat Penelitian .....	10
E. Metode Penelitian .....	11
F. Kerangka Teori .....	13
1. Negara Kesejahteraan .....	13
2. Hak Asasi Manusia .....	15
3. Penanggulangan Bencana .....	20
G. Kerangka Konsep .....	25
H. Sistematika Penulisan .....	28
<b>BAB II TINJAUAN TEORI .....</b>	<b>29</b>
A. Warga Negara .....	29
1. Sejarah Warga Negara .....	29
2. Konsep Hak dan Kewajiban Warga Negara .....	35



B. Negara Kesejahteraan .....	44
C. Masalah Bencana dan Penanggulangannya .....	49
1. Masalah Bencana .....	49
2. Penanggulangan Bencana .....	53
3. Tanggung Jawab Negara dalam Penanggulangan Bencana.....	56
D. Penanggulangan Bencana Dalam Peraturan PerUUan di Indonesia.....	59
1. Konstitusi RI .....	59
2. Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 .....	63
3. Undang-undang Nomor 11 Tahun 2005 .....	64
4. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2005 .....	66
5. Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 .....	68

### BAB III HAK-HAK WARGANEGARA DALAM PENANGGULANGAN BENCANA

MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 24 TAHUN 2007 .....	75
A. Hak Warganegara Pada Saat Pra Bencana .....	75
B. Hak Untuk Mendapatkan Informasi Terkait Penanggulangan Bencana ..	80
C. Hak Warga Negara Dalam Situasi Bencana.....	84
1. Hak Pemenuhan Kebutuhan Dasar .....	94
a. Ketersediaan Pangan serta Akses Kebutuhan Pokok.....	96
b. Pelayanan Kesehatan yang Memadai .....	98
c. Hak Atas Penampungan Darurat .....	100
2. Hak Atas Perlindungan Sosial dan Rasa Aman Khususnya Bagi Kelompok Masyarakat Rentan .....	102
a. Anak-anak.....	103
b. Para Lanjut Usia.....	112
c. Perlindungan Hak-hak Perempuan.....	116
d. Penyandang Cacat.....	120
D. Hak Warga Negara Pasca Bencana .....	122
1. Rehabilitasi.....	122
2. Rekonstruksi.....	126

<b>BAB IV IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 24 TAHUN 2007 ...</b>	<b>129</b>
A. Pengaturan Dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 .....	129
B. Analisa Kelembagaan BNPB Dalam Pelaksanaan penanggulangan Bencana .....	137
C. Pelaksanaan Penanggulangan Bencana .....	143
1. Profil Provinsi Sumatera Barat .....	143
2. Penanganan Darurat Bencana Gempa Bumi Padang .....	147
D. Evaluasi Pelaksanaan Penanggulangan Bencana .....	160
E. Perbandingan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 Dengan Beberapa Peraturan Perundang-undangan Terkait .....	164
1. Undang-undang Nomor 23/PRP/1959 tentang Keadaan Bahaya	164
2. Undang-undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan.....	165
3. Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan ....	166
4. Undang-undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air .....	166
5. Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.....	168
6. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.....	169
7. Persamaan dan Perbedaan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 dengan Undang-undang Terkait.....	170
F. Tinjauan Kritis Terhadap Implementasi Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 .....	171
 <b>BAB V PENUTUP .....</b>	 <b>177</b>
A. Kesimpulan .....	177
B. Saran .....	179
 <b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	 <b>181</b>
A. Buku .....	181

B. Majalah Ilmiah / Jurnal .....	183
C. Artikel Surat Kabar .....	184
D. Hasil Penelitian .....	184
E. Artikel di Internet .....	185
F. Kamus .....	187
G. Peraturan Dasar dan Peraturan Perundang-undangan .....	187



## DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	
Rekapitulasi Bencana Tahun 2004-2007 .....	4
Tabel 3.1	
Daftar Kerusakan Gempa Yogyakarta dan Jawa Tengah Tahun 2006 .....	86
Tabel 3.2	
Daftar Korban dan Kerusakan Gempa Mentawai Tahun 2010.....	87
Tabel 3.3	
Daftar Korban Letusan Gunung Merapi 2010 .....	88
Tabel 3.4	
Presentase Pekerja Anak Usia 10-14 Tahun Menurut Jenis Kelamin 2007-2008 ...	107
Tabel 4.1	
Matrik Perbandingan Kelembagaan Bakornas PB dan BNPB.....	139
Tabel 4.2	
Daftar Buku Pedoman Penanggulangan Bencana.....	141
Tabel 4.3	
Sekilas Provinsi Sumatera Barat .....	144
Tabel 4.4	
Data Jumlah Penduduk Sumatera Barat Tahun 2007.....	145
Tabel 4.5	
Jumlah Korban dan Bangunan Gempa Sumbar 2009 .....	150

## DAFTAR BAGAN

Bagan 1.1	
Konsep Siklus Penanggulangan Bencana .....	27



## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Sejarah umat manusia dipenuhi dengan peristiwa bencana. Dalam berbagai kitab suci pun banyak disebut kisah-kisah mengenai bencana yang di anggap sebagai peringatan bagi umat manusia. Salah satu kisah dalam kitab suci adalah banjir besar pada jaman Nabi Nuh, AS dengan kaumnya yang ingkar terhadap Tuhan sehingga dihukum dengan satu bencana dahsyat yang memusnahkan satu generasi. Hal ini terus berlanjut dalam perjalanan umat manusia, antara lain letusan Gunung Vesuvius<sup>1</sup> di Italia, sampai dengan meletusnya Gunung Tambora<sup>2</sup> dan Krakatau<sup>3</sup> di Indonesia, dalam era modern saat ini, juga terjadi berbagai bencana seperti tsunami di Aceh, gempa bumi di Peru dan banjir besar di China. Disamping bencana alam, ada juga bencana yang diakibatkan oleh ulah manusia seperti bom atom di Hiroshima dan

---

<sup>1</sup>Gunung Vesuvius (bahasa Italia: *Monte Vesuvio*) adalah satu-satunya gunung berapi aktif di Eropa Daratan yang terletak di sebelah timur Napoli, Italia. Pada tahun 79, letusan gunung ini menghancurkan kota Pompeii. Pompeii adalah sebuah kota zaman Romawi kuno yang telah menjadi puing dekat kota Napoli dan sekarang berada di wilayah Campania, Italia. Pompeii hancur oleh letusan gunung Vesuvius pada 79 M. Debu letusan gunung Vesuvius menimbun kota Pompeii dengan segala isinya sedalam beberapa kaki menyebabkan kota ini hilang selama 1.600 tahun sebelum ditemukan kembali dengan tidak sengaja.

<sup>2</sup>Letusan Gunung Tambora, di Pulau Sumbawa, Nusa Tenggara Barat (NTB), 11 April 1815 dinilai sebagai letusan gunung terbesar dan paling menghancurkan dalam sejarah umat manusia. "Letusan Gunung Tambora merupakan letusan paling dahsyat di dunia, empat kali lebih kuat dibanding letusan Krakatau menyebabkan setengah populasi penduduk Sumbawa atau sekitar 92.000 jiwa tewas.

<sup>3</sup> Gunung Krakatau Meletus pada tanggal 26-27 Agustus 1883. Letusan itu sangat dahsyat; awan panas dan tsunami yang diakibatkannya menewaskan sekitar 36.000 jiwa. Sampai sebelum tanggal 26 Desember 2004, tsunami ini adalah yang terdahsyat di kawasan Samudera Hindia. Suara letusan itu terdengar sampai di Alice Springs, Australia dan Pulau Rodrigues dekat Afrika, 4.653 kilometer. Daya ledaknya diperkirakan mencapai 30.000 kali bom atom yang diledakkan di Hiroshima dan Nagasaki di akhir Perang Dunia II.

Nagasaki<sup>4</sup> yang disertai dengan cerita tragis tentang penderitaan umat manusia yang menjadi korbannya. Wilayah Indonesia yang terletak pada lempeng tektonik aktif, jalur pegunungan aktif, dan kawasan beriklim tropik, juga sering ditimpa bencana baik dalam skala yang besar yang menimbulkan banyak korban jiwa maupun bencana kecil diantaranya :

1. Tsunami di Aceh, Nias, Asia Selatan hingga Afrika dengan korban lebih dari 200.000 orang. Ketinggian gelombang yang mencapai 35 meter karena gempa tektonik 8,5 SR di Samudera Hindia.
2. Meletusnya Gunung Tambora, tahun 1815. Korban 92.000 orang.
3. Tsunami karena meletusnya Gunung Krakatau, Tahun 1883. Korban 36.417 orang.
4. Gempa tektonik 6,2 SR di Yogyakarta, tahun 2006. Korban 6.234 orang.
5. Meletusnya Gunung Kelud, tahun 1919. Korban 5.115 orang.
6. Tsunami di Flores, NTT, tahun 1992. Korban 2.100 orang.
7. Gempa 7,6 SR di Padang, Sumatera Barat tahun 2009. Korban 1.115 orang.
8. Tsunami di Pangandaran, tahun 2006 yang disebabkan oleh gempa 6,8 SR. Korban 668 orang.

(sumber:<http://adamakna.blogspot/vivanews>)

Menurut Pusat Vulkanologi dan Mitigasi Bencana Geologi (PVMBG) Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM), 28 (dua puluh delapan) wilayah di Indonesia dinyatakan rawan gempa dan tsunami. Di antaranya NAD, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Bengkulu, Lampung, hampir seluruh bagian Pulau Jawa, Bali, NTB dan NTT. Kemudian sebagian Pulau Sulawesi, hingga Kepulauan Maluku, Papua serta Kalimantan Timur.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup>Bom Atom di Hiroshima dan Nagasaki di jatuhkan oleh tentara Amerika Serikat pada tahun 1945 pada saat Perang Dunia Ke II. Kerusakan yang ditimbulkan oleh bom atom ini sangat hebat. Bom atom ini membunuh sebanyak 140.000 orang di Hiroshima dan 80.000 di Nagasaki pada akhir tahun 1945.

<sup>5</sup>Drs. Gunawan, *Makalah Pemberdayaan Sosial Keluarga Pasca Bencana Alam*, 10 Juni 2010.

Dalam kamus besar bahasa Indonesia, bencana diterjemahkan sebagai suatu yang menyebabkan (menimbulkan) kesusahan, kerugian, atau penderitaan, kecelakaan, bahaya<sup>6</sup>. Dari pengertian ini, bencana dapat terjadi baik karena kesalahan manusia maupun oleh gerak alam yang terkadang tidak dapat dikendalikan dan bersifat merusak kehidupan manusia.

Dalam konteks dunia internasional, Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui Sekretariat Strategi Internasional untuk Pengurangan Bencana atau *International Strategy for Disaster Reduction*<sup>7</sup> (ISDR), mendefinisikan bahwa bencana adalah suatu gangguan serius terhadap keberfungsian suatu masyarakat sehingga menyebabkan kerugian yang meluas pada kehidupan manusia dari segi materi, ekonomi atau lingkungan dan yang melampaui kemampuan masyarakat tersebut untuk mengatasinya dengan menggunakan sumberdaya mereka sendiri.

Menurut catatan Kementerian Sosial RI, Rekapitulasi bencana selama kurun waktu antara periode tahun 2004 sampai dengan awal 2007 dengan jumlah kerugian sebagai berikut:<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Lihat kamus besar Bahasa Indonesia tentang pengertian bencana.

<sup>7</sup> International Strategy For Disaster Reduction (ISDR) atau Strategi Internasional Untuk Pengurangan Bencana yang telah diadopsi oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tahun 2000 dan dimiliki oleh local, nasional, lembaga regional, dan intrnasional. ISDR mempunyai misi untuk memberi pemahaman kepada masyarakat dunia tentang pengurangan bencana harapan jika kita mengetahui sebab dan akibat bencana bagi lingkungan dan masyarakat, maka kita akan lebih siap untuk menghadapi kemungkinan datangnya bencana dan dapat meminimalisir resiko bencana tersebut. ISDR adalah focal point dalam sistem PBB untuk mempromosikan link dan sinergi, dan koordinasi antara kegiatan pengurangan bencana dalam sosio-ekonomi, kemanusiaan dan bidang pembangunan, serta untuk mendukung integrasi kebijakan. Ini berfungsi sebagai tempat informasi internasional tentang pengurangan bencana, mengembangkan kampanye kesadaran dan memproduksi artikel, jurnal, dan publikasi lain dan bahan-bahan promosi yang terkait dengan pengurangan bencana. Markas besar ISDR berada di Palais des Nations di Jenewa.

<sup>8</sup> Drs Gunawan, *Op-Cit*.



**Tabel 1.1**  
**Rekapitulasi Bencana Tahun 2004-2007**

No	Tahun	Frekuensi	Korban		Kerusakan Rumah Penduduk	
			Menderita	Meninggal		
		KK	Jiwa			
1	2004	714	671.967	2.610.379	244.967	145.079 unit
2	2005	281	125.537	953.097	1.462	100.732 unit
3	2006	343	607.082	2.840.159	10.292	717.902 unit
4	2007	14	57.150	255.534	128	42.666 unit

Dalam kurun waktu 2004 sampai 2007 tersebut, Indonesia telah beberapa kali mengalami bencana dalam skala yang besar dan mengakibatkan banyaknya jatuh korban jiwa, antara lain bencana gempa yang diikuti dengan tsunami di NAD<sup>9</sup> pada akhir tahun 2004 dan gempa di DIY<sup>10</sup> pada tahun 2006, serta gempa di Tasikmalaya,<sup>11</sup> Jawa Barat tahun 2009 yang lalu.

<sup>9</sup>Gempa yang terjadi pada tanggal 26 Desember 2004 pada pukul 07:58 WIB ini memiliki kekuatan lebih dari (moment magnitude) MW 9,0 dimana lokasi episentrum gempa adalah di pantai barat Sumatra di sebelah utara Pulau Simeulue sekitar 160 km barat Sumatra dan berada pada kedalaman 30 km di bawah permukaan laut. Gempa ini tidak hanya dirasakan di Indonesia saja, tetapi gempa ini juga di rasakan di Malaysia, Singapura, Myanmar, Thailand, India, Maladewa dan Bangladesh. Gempa ini merupakan salah satu bencana terhebat yang pernah terjadi di muka bumi yang pernah tercatat dalam sejarah.

<sup>10</sup> Gempa Yogya pada tanggal 27 Mei 2006 adalah gempa tektonik yang mengguncang wilayah DIY dan Jawa Tengah kurang lebih pukul 05.00 WIB selama kurang lebih 50 detik. Walaupun secara umum gempa berada 25 km sebelah barat daya DIY, namun gempa ini juga dapat dirasakan hingga Solo dan Semarang dan getaran juga terasa hingga Jawa Timur seperti di daerah Madiun, Blitar, Pacitan dan Surabaya.

<sup>11</sup>Gempa Tasikmalaya terjadi pada hari Rabu, 2 September 2009 tepatnya pada pukul 14.55 dengan kekuatan 7,3 SR. episentrum gempa tercatat 142 km barat daya Tasikmalaya di kedalaman 30 km dengan cakupan wilayah gempa antara lain Kab. Tasik, Garut, Cianjur, Sukabumi, Ciamis, Kuningan, Bogor, Subang, Purwakarta, dan Kab. Cilacap di Propinsi Jawa Tengah.

Bencana-bencana ini menimbulkan efek yang tidak terhitung, mulai dari korban jiwa, harta benda, dan juga terhadap psikologis yang berdampak terhadap kehidupan masyarakat.

Kerentanan Indonesia terhadap bencana didasarkan pada beberapa faktor diantaranya adalah<sup>12</sup>:

1. Berada pada tiga lempeng tektonik utama dunia yaitu lempeng Eurasia, lempeng India Australia dan lempeng Samudera Pasifik;
2. Berada pada pertemuan tiga sistem pegunungan yaitu Alpine Sunda, Circum Pacific, dan Circum Australia;
3. Tata ruang belum tertib, dan terjadi penyimpangan pemanfaatan kekayaan alam;
4. Jumlah penduduk yang besar dan tidak merata, dengan keanekaragaman suku, budaya, dan adat istiadat;
5. Sebanyak 383 kab/kota merupakan daerah rawan bencana dari 490 kab/kota.

Dari hal-hal tersebut diatas sebetulnya disadari bahwa Indonesia merupakan kawasan yang rentan terhadap bencana, namun demikian kepedulian dan kesadaran mengenai bencana ini masih sangat rendah dikalangan masyarakat luas. Masyarakat Indonesia khususnya yang masih memegang nilai-nilai tradisional masih menganggap bahwa bencana merupakan takdir dari Tuhan Yang Maha Esa. Maka tak heran masih banyak ritual-ritual atau pendekatan kultur budaya yang dilakukan oleh masyarakat tertentu untuk menyikapi bencana. Padahal dalam berbagai kitab suci misalnya dalam Al'Quran Surah 42:30 disebutkan bahwa *"Dan apa saja musibah yang menimpa kamu adalah karena perbuatan tanganmu sendiri, dan Allah memaafkan banyak dari kesalahan-kesalahanmu"*.

Berdasarkan keyakinan tersebut, bencana tidak terjadi begitu saja, namun ada faktor kesalahan dan kelalaian manusia dalam mengantisipasi alam dan kemungkinan bencana yang dapat menimpanya. Masyarakat yang tinggal di pinggir sungai yang

<sup>12</sup> Paparan Direktur Jenderal Bantuan dan Jaminan Sosial Kementerian Sosial RI, tanggal 21 Februari 2008.

hampir setiap tahun dilanda banjir tentu saja menjadi rawan atas potensi bencana banjir. Begitu juga masyarakat yang tinggal di lereng gunung yang curam, juga menghadapi kemungkinan terjadinya tanah longsor. Semua bencana tersebut, baik yang bersumber karena peristiwa alam maupun akibat perbuatan manusia harus dihadapi dengan bijak untuk kelangsungan kehidupan diatas muka bumi ini.

Menurut Soehatman Ramli, kerentanan Indonesia terhadap bencana dipengaruhi oleh berbagai faktor antara lain geografi, geologi, demografi, lingkungan hidup dan tata lahan.<sup>13</sup> Sedangkan kegiatan penanggulangan bencana yang dilakukan saat ini masih menimbulkan beberapa permasalahan antara lain<sup>14</sup> :

1. Kelambatan dalam mengantisipasi tanggap darurat bencana.
2. Kurangnya koordinasi dalam perencanaan dan pelaksanaan dalam penanganan bencana.
3. Kerangka kerja kelembagaan lebih fokus pada pelaksanaan tanggap darurat bencana dibanding pemulihan pasca bencana serta pendanaan yang lebih ditekankan pada tanggap darurat bencana.
4. Belum terpenuhinya pelayanan standar minimum yang disyaratkan oleh piagam kemanusiaan terkait dengan pemberian bantuan terhadap korban bencana, sehingga sering ditemui korban bencana terkesan tidak dipenuhi akan haknya terhadap kehidupan yang bermartabat.

Hak-hak atas kehidupan yang bermartabat sesungguhnya merupakan suatu gagasan atau konsep tentang Negara kesejahteraan<sup>15</sup>. Negara Kesejahteraan tujuan utamanya adalah untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang lebih baik, lebih manusiawi dan bermartabat, dengan peran negara yang aktif untuk mewujudkannya.

---

<sup>13</sup> Soehatman Ramli, *Pedoman Praktis Manajemen Bencana*, (Jakarta: PT. Dian Rakyat, 2010) , hal 5.

<sup>14</sup> Kajian staf ahli Menteri Sosial, "*Pemberdayaan Peran Masyarakat Dalam Penanggulangan Bencana Alam*", 2008.

<sup>15</sup> Istilah yang digunakan oleh Bung Hatta adalah "Negara Pengurus".

Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, jelas menyatakan bahwa Negara bertanggung jawab melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dengan tujuan untuk memberikan perlindungan terhadap kehidupan dan penghidupan termasuk perlindungan atas bencana, dalam rangka mewujudkan kesejahteraan umum yang berlandaskan Pancasila, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>16</sup>

Konstitusi Indonesia dalam Pasal 28G ayat (1) menyatakan bahwa “setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang berada dibawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi”. Ketentuan lain dalam Undang-undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 29 ayat (1) dinyatakan bahwa “setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan hak miliknya”. Dalam konteks ini, perlindungan yang harus diberikan oleh Negara kepada warga negaranya salah satunya adalah perlindungan dari resiko atau akibat terjadinya bencana, termasuk usaha-usaha meminimalisir terjadinya bencana sebagai bagian dari hak asasi warga negara.

Dewasa ini mayoritas sarjana hukum, filsuf, dan kaum moralis setuju – tanpa memandang budaya atau peradabannya – bahwa setiap manusia berhak, paling sedikit secara teoritis, terhadap beberapa hak dasar<sup>17</sup>. Dalam perjanjian pendirian Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), semua negara bersepakat untuk melakukan langkah-langkah baik secara bersama-sama maupun terpisah untuk mencapai “*universal respect for, and observance as to race, sex, language, or religion*”<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia yang berlaku saat ini telah mengalami empat kali perubahan (amandemen) terakhir pada tahun 2002, amandemen pertama pada tahun 1999, amandemen kedua tahun 2000, perubahan ketiga tahun 2001, dan terakhir perubahan keempat pada tahun 2002.

<sup>17</sup> Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003), hal 77.

<sup>18</sup> *Ibid.*

Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana memberikan definisi tersendiri tentang bencana sebagai peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan baik oleh faktor alam dan/atau faktor non alam maupun faktor manusia sehingga menyebabkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.

Sehubungan dengan bencana yang terjadi, Pemerintah bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan penanggulangan bencana yang meliputi<sup>19</sup> :

1. pengurangan risiko bencana dan pemaduan pengurangan risiko bencana dengan program pembangunan;
2. perlindungan masyarakat dari dampak bencana;
3. penjaminan pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana secara adil dan sesuai dengan standar pelayanan minimum;
4. pemulihan kondisi dari dampak bencana;
5. pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang memadai;
6. pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam bentuk dana siap pakai; dan
7. pemeliharaan arsip/dokumen otentik dan kredibel dari ancaman dan dampak bencana.

Selama ini beberapa instansi pemerintah terlibat baik langsung maupun tidak langsung terhadap upaya penanggulangan bencana sebelum maupun saat ini setelah berlakunya Undang-undang Nomor 24 tahun 2007, antara lain: Kementerian Kesehatan, Kementerian Pekerjaan Umum, dan Kementerian Sosial. Permasalahan timbul karena instansi-instansi pemerintah tersebut cenderung untuk bekerja sendiri-sendiri berdasarkan tugas pokok dan fungsi, serta wewenang yang dimiliki oleh masing-masing lembaga, sehingga penanganan bencana terkadang menjadi tidak

---

<sup>19</sup> Lihat Pasal 6 Undang-undang 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

terkoordinir yang akhirnya menyebabkan upaya penanganan bencana menjadi tidak efektif dan efisien. Berdasarkan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, dibentuklah suatu Badan Nasional Penanggulangan Bencana<sup>20</sup> yang tugas pokoknya sebagaimana tercantum didalam pasal 14 Undang-undang tersebut adalah :

1. Memberikan pedoman dan pengarahannya terhadap usaha penanggulangan bencana yang mencakup pencegahan bencana, penanganan tanggap darurat, rehabilitasi, dan rekonstruksi secara adil dan setara;
2. Menetapkan standardisasi dan kebutuhan penyeienggaraan penanggulangan bencana berdasarkan Peraturan Perundang-undangan;
3. Menyampaikan informasi kegiatan kepada masyarakat;
4. Melaporkan penyelenggaraan penanggulangan bencana kepada Presiden setiap sebulan sekali dalam kondisi normal dan pada setiap saat dalam kondisi darurat bencana;
5. Menggunakan dan mempertanggungjawabkan sumbangan/bantuan nasional dan internasional;
6. Mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
7. Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan; dan
8. Menyusun pedoman pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah.

---

<sup>20</sup>Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 26 Januari 2008 telah resmi menandatangani Peraturan Presiden No. 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) yang merupakan lembaga pemerintah non departemen. BNPB berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. BNPB dipimpin oleh seorang Kepala yang dalam menjalankan tugas dan fungsinya adalah menyelenggarakan fungsi perumusan dan penetapan kebijakan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi dengan bertindak cepat dan tepat serta efektif dan efisien, dan pengkoordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, dan menyeluruh. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BNPB dikoordinasikan oleh Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat. Susunan organisasi BNPB terdiri atas Kepala, Unsur Pengarah dan Unsur Pelaksana Penanggulangan Bencana. Kepala BNPB diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dan diberikan hak keuangan dan administrasi setingkat menteri. Demikian juga dengan anggota Unsur Pengarah Penanggulangan Bencana diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

## **B. Pokok Permasalahan**

Dari latar belakang tersebut diatas, terdapat beberapa permasalahan yang hendak diangkat didalam penulisan ini. Adapun beberapa permasalahan tersebut antara lain:

1. Bagaimana peran dan tanggung jawab negara dalam memberikan perlindungan terhadap bencana bagi warga negara?
2. Bagaimana usaha penanggulangan bencana dilakukan, dan apakah sudah sesuai dengan perlindungan terhadap warga negara dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan?

## **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1. Tujuan penelitian**

Secara umum tujuan penulisan adalah untuk mendalami berbagai aspek tentang permasalahan yang telah dirumuskan dalam perumusan masalah. Secara khusus tujuan penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

- a. Untuk mengetahui peran dan tanggung jawab negara dalam hal penanggulangan bencana.
- b. Untuk mengetahui apakah kegiatan penanggulangan bencana telah sesuai dengan perlindungan terhadap warga negara dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan.

### **2. Manfaat penelitian**

Adapun manfaat penulisan ini adalah sebagai berikut:

Secara teoritis penulisan ini diharapkan dapat menambah khasanah ilmu pengetahuan khususnya bagi pengembangan materi tentang penanggulangan bencana di Indonesia dan materi tentang Hak Asasi Manusia.

#### D. Metode Penelitian

Setiap penelitian harus selalu didasarkan pada metode penelitian tertentu. Metode penelitian ini diperlukan untuk menjelaskan dengan tepat, pendekatan ilmiah apa yang digunakan dalam suatu penelitian, baik sepanjang kegiatan pengumpulan data sampai dengan penarikan kesimpulan. Menurut Kartini Kartono yang dimaksud metodologi penelitian adalah ajaran-ajaran mengenai metode-metode yang dipergunakan dalam proses penelitian.<sup>21</sup>

Berdasarkan identifikasi masalah sebagaimana diuraikan dimuka, metode penelitian yang tepat untuk maksud tersebut ialah metode penelitian hukum normatif. Sebagaimana dikemukakan oleh Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, penelitian hukum normatif ialah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Penelitian hukum normatif mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horisontal, perbandingan hukum, dan sejarah hukum.<sup>22</sup>

Penelitian kepustakaan dilakukan untuk mendapatkan data sekunder melalui studi kepustakaan dan studi dokumen. Jenis data yang digunakan dalam penelitian adalah data sekunder. Data sekunder merupakan data yang diperoleh dari bahan-bahan kepustakaan. Data sekunder dalam kajian ini diperoleh dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Yang dimaksud dengan ketiga bahan hukum tersebut dalam penelitian ini mencakup buku-buku (termasuk kamus) dan berbagai sumber lainnya seperti: artikel; majalah ilmiah; tesis, disertasi dan data/sumber yang tidak diterbitkan; kasus pengadilan; bahan-bahan dari internet; peraturan dasar dan peraturan perundang-undangan; dan rancangan peraturan dasar dan peraturan perundang-undangan terkait dengan penanggulangan bencana, serta bahan-bahan lainnya yang terkait dengan judul penelitian ini.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Kartini Kartono, *Pengantar Metodologi Research Sosial*, (Bandung: Alumni, 1980), hal 16.

<sup>22</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: CV. Rajawali, 1985), hal. 34-35, dan 41.

<sup>23</sup> *Ibid.*



Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat, terdiri dari:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Perubahan Keempat;
- b. Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;<sup>24</sup>
- c. Undang-undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic Social and Cultural Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya)<sup>25</sup>
- d. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik)<sup>26</sup>
- e. Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana<sup>27</sup>;
- f. Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana;
- g. Peraturan Pemerintah Nomor 22 tahun 2008 tentang Pendanaan Penanggulangan Bencana;
- h. Peraturan Pemerintah Nomor 23 tahun 2008 tentang Peran serta lembaga internasional dan lembaga asing dalam penanggulangan bencana;
- i. Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana.

Bahan hukum sekunder merupakan bahan-bahan yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa dan memahami bahan hukum primer, antara lain risalah peraturan perundang-undangan, rancangan undang-undang, dan pendapat ahli hukum.<sup>28</sup>

<sup>24</sup> Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3886.

<sup>25</sup> Lembaran Negara Tahun 2005 Nomor 118, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4557.

<sup>26</sup> Lembaran Negara Tahun 2005 Nomor 119, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4558.

<sup>27</sup> Lembaran Negara Tahun 2007 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4723.

<sup>28</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op-Cit*.

Bahan hukum tersier merupakan bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, antara lain meliputi kamus dan ensiklopedia.<sup>29</sup>

Dalam penelitian ini, penulis mempergunakan metode pengumpulan data melalui studi dokumen/ kepustakaan (*library research*) yaitu dengan melakukan penelitian terhadap berbagai sumber bacaan seperti buku-buku yang berkaitan dengan penanggulangan bencana, pendapat sarjana, surat kabar, artikel, kamus dan juga berita yang penulis peroleh dari internet.

Analisis data yakni dengan analisis secara kualitatif. Penelitian secara kualitatif adalah suatu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Data skunder yang diperoleh dianalisis secara kualitatif untuk menjawab permasalahan dan kemudian ditarik suatu kesimpulan.

## E. Kerangka Teori.

### 1. Negara Kesejahteraan

Konsep Negara kesejahteraan merupakan perkembangan lebih lanjut dari paham yang meletakkan Negara hanya sebagai penjaga ketertiban semata (*Night Watchman State*). Dalam hal ini peran negara dan pemerintah semakin dominan dalam mewujudkan kesejahteraan bagi rakyatnya. Negara harus bisa memberikan perlindungan kepada warga negaranya karena hak-hak tersebut diatur didalam konstitusi. Negara kesejahteraan bisa didefinisikan dari atribut-atribut kebijakan pelayanan dan kebijakan sosial yang disediakan oleh negara<sup>30</sup>. Dalam hal ini Negara memiliki tanggung jawab untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu. Salah satu pelopor konsep

---

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, (Bandung: Penerbit Nuansa, 2009), hal 53.

Negara kesejahteraan adalah Jeremy Bentham, yang mengemukakan pendapatnya bahwa:

“I say action whatsoever, and therefore not only of every action of a private individual, but of every measures of government. By utility is meant that any object, where by it tends to produce benefit, advantage, pleasure, good, or happiness to prevent the happening of mischief, pain, evil, or unhappiness to the party who interest is considered; if that the party be community in general, then the happiness of community; if a particular individual, then the happiness of that individual.”<sup>31</sup>

Melalui teorinya, Bentham menekankan pembaruan dan kesejahteraan masyarakat, yang tidak saja berupa perlindungan ekonomi dan jaminan sosial, namun juga berupa perlindungan dasar terhadap jiwa dan hak milik.

Sosial welfare mencakup nilai-nilai yang telah menjadi pengetahuan umum sebagai syarat material minimum untuk hidup, jaminan penghidupan yang layak, perlindungan dan hak milik, jaminan untuk bertindak dengan bebas, dan segala kenikmatan yang didambakan setiap orang dan segala perlindungan mengenai kepentingan kerohanian.

Negara Kesatuan Republik Indonesia juga menganut faham Negara Kesejahteraan, hal ini dapat dilihat dalam Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945 bahwa “Negara melindungi segenap bangsa Indonesia, dan seluruh tumpah darah Indonesia, serta dan untuk memajukan kesejahteraan umum....” Pasal 28G ayat (1) menyatakan bahwa “setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang berada dibawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi”. Maka dalam konteks ini Negara harus mengupayakan suatu jaminan, dan perlindungan terhadap bahaya bencana yang diwujudkan dalam suatu manajemen penanggulangan bencana yang baik.

---

<sup>31</sup> *Ibid*, hal.72

## 2. Hak Asasi Manusia

Hak asasi manusia adalah hak yang mutlak dimiliki oleh setiap manusia semata-mata karena ia manusia dan berdasarkan martabatnya sebagai manusia, sekalipun setiap orang terlahir dengan warna kulit, jenis kelamin, budaya, bahasa dan kewarganegaraan yang berbeda-beda<sup>32</sup>. Hak ini tidak boleh dilanggar, dicabut, atau dikurangi. John Locke mengemukakan hak asasi manusia adalah hak-hak yang diberikan langsung oleh Tuhan Yang Maha Pencipta sebagai hak yang kodrati<sup>33</sup>. Istilah Hak Asasi Manusia (HAM) sendiri merupakan suatu istilah yang relatif baru, dan menjadi bahasa sehari-hari yang berkembang sejak Perang Dunia ke-II dan pembentukan Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tahun 1945. Istilah ini menggantikan istilah *natural rights* (hak-hak alam)<sup>34</sup>. Pada awalnya istilah yang dikenal di Barat mengenai hak asasi manusia adalah "*right of man*" menggantikan istilah "*natural right*". Istilah ini ternyata tidak mengakomodasi pengertian yang mencakup "*right of women*" oleh Eleanor Roosevelt karena dipandang lebih netral dan universal. Sementara itu dalam dunia Islam HAM dikenal dengan istilah *huquq al-insan ad-dhoruriyyah* dan *huquq Allah*.<sup>35</sup> Dalam hal ini kedua hal tersebut tidak dapat dipisahkan atau berjalan sendiri-sendiri tanpa adanya keterkaitan satu dengan lainnya.

<sup>32</sup> Rhona K.M Smith, dkk, *Hukum Hak Asasi Manusia*, (Yogyakarta: Pusat studi Hak Asasi Manusia UII Yogyakarta, 2008), hal 11.

<sup>33</sup> <http://www.scribd.com/doc/9488550/Hak-Asasi-Manusia>, 7 April 2010.

<sup>34</sup> Satya Arinanto, *Op-Cit*, hal 65.

<sup>35</sup> Adanya ajaran HAM dalam Islam menunjukkan bahwa Islam sebagai agama telah menempatkan manusia sebagai makhluk yang terhormat dan mulia. Karena itu perlindungan dan penghormatan terhadap manusia merupakan tuntunan dari ajaran Islam itu sendiri yang wajib dilaksanakan oleh umatnya kepada setiap manusia tanpa terkecuali. Menurut Abu A'la Al'Maududi HAM adalah Hak Kodrati yang dianugerahkan oleh Allah SWT kepada setiap manusia dan tidak dapat dicabut oleh siapapun atau oleh badan apapun. Dalam Islam terdapat dua konsep tentang hak, yaitu hak manusia (haq Al-insan) dan hak Allah SWT, setiap hak tersebut saling melandasi satu sama lain. Hak Allah melandasi hak manusia dan juga sebaliknya. HAM dalam Islam sebenarnya bukanlah barang asing, karena wacana tentang HAM dalam Islam telah lebih dulu ada jauh sebelum konsep atau ajaran lainnya. Al'maududi juga menjelaskan bahwa Piagam Magna Charta yang didalamnya terkandung ajaran tentang HAM datang 600 tahun setelah kedatangan Islam. Kemudian dilihat dari tingkatannya ada tiga bentuk hak asasi dalam Islam, pertama hak dharury (hak dasar). Sesuatu dianggap hak dasar apabila hak tersebut dilanggar bukan saja membuat manusia sengsara tapi juga

Dengan diilhami oleh Revolusi Perancis, oleh Vasak HAM dibagi menjadi tiga generasi sebagai berikut: (a) generasi pertama, hak-hak sipil dan politik (*liberte*); (b) generasi kedua, hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya (*egalite*); dan (c) generasi ketiga, hak-hak solidaritas (*fraternite*).<sup>36</sup> Menurut isinya, hak asasi manusia dapat diklasifikasikan dalam hak sipil dan politik, dan hak ekonomi, sosial dan budaya.<sup>37</sup>

#### a. Generasi Pertama

Generasi pertama ialah yang tergolong dalam hak-hak sipil dan politik, terutama yang berasal dari teori-teori kaum reformis yang dikemukakan pada awal abad ke-17 dan ke-18, yang berkaitan dengan Revolusi-revolusi Inggris, Amerika, dan Perancis. Dipengaruhi filsafat politik individualisme liberal dan doktrin sosial-ekonomi *laissez-faire*, generasi ini meletakkan posisi HAM lebih pada terminologi yang negatif (“bebas dari”) daripada terminologi yang positif (“hak dari”).<sup>38</sup>

Ia lebih menghargai ketiadaan intervensi pemerintah dalam pencarian martabat manusia. Termasuk dalam kelompok ini adalah hak-hak sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 2 – 21 *Universal Declaration of Human Rights*. Hak-hak ini telah diadopsi dalam konstitusi lebih dari 175 negara, dan mendominasi mayoritas deklarasi internasional dan kovenan-kovenan yang ditetapkan semenjak Perang Dunia II, yang secara romantis dipandang sebagai kemenangan individualisme Hobbes dan Locke terhadap statisme Hegel.<sup>39</sup>

---

hilang eksistensinya. Yang kedua adalah hak sekunder (*hajy*), yaitu hak yang bila tidak dipenuhi akan berakibat pada hilangnya hak-hak dasar misalnya hak seseorang untuk memperoleh sandang dan pangan yang layak maka akan berakibat pada hilangnya hak atas hidup. Ketiga hak tersier (*tahsiny*), yaitu hak yang lebih rendah tingkatannya dari hak dasar dan hak sekunder.

<sup>36</sup> *Ibid*, hal. 78.

<sup>37</sup> Edita Ziobiene, *Makalah Hak Asasi Manusia*, diberikan dalam seminar tentang Hak Asasi Manusia, Bogor, 1-2 July 2010.

<sup>38</sup> *Ibid*

<sup>39</sup> Satya Arinanto, *Op-Cit*, hal 79.

### b. Generasi Kedua

Generasi kedua ialah yang tergolong dalam hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya, yang berakar secara utama pada tradisi sosialis yang membayangkan-bayangi diantara Saint-Simonians pada awal abad ke-19 di Perancis dan secara beragam diperkenalkan melalui perjuangan revolusioner dan gerakan-gerakan kesejahteraan setelah itu. Dalam bagian yang luas, ia merupakan suatu respon terhadap pelanggaran-pelanggaran dan penyelewengan-penyelewengan dari perkembangan kapitalis dan menggarisbawahinya, tanpa kritik yang esensial, konsepsi kebebasan individual yang mentoleransi – bahkan melegitimasi, eksploitasi kelas pekerja dan masyarakat kolonial.<sup>40</sup> Hak-hak generasi kedua pada dasarnya adalah tuntutan akan persamaan sosial. Hak-hak ini sering pula disebut “hak-hak positif”. Yang dimaksud dengan hak positif adalah bahwa pemenuhan hak-hak tersebut sangat membutuhkan peran aktif Negara.<sup>41</sup>

Sebagai ilustrasi adalah ketentuan-ketentuan yang dirumuskan dalam Pasal 22 – 27 Universal Declaration of Human Rights. Karena terlambatnya kedatangan doktrin Marxis – Komunis dalam hubungan internasional, internasionalisasi hak-hak ini menjadi agak terlambat dalam beberapa hal.<sup>42</sup>

### c. Generasi Ketiga

Generasi ketiga yang mencakup hak-hak solidaritas (*solidarity rights*) merupakan rekonseptualisasi dari kedua generasi HAM sebelumnya. Ia dapat dipahami dengan cara terbaik sebagai suatu produk – sekalipun sebagian masih dalam proses pembentukan – dari kebangkitan dan kejatuhan negara-negara dalam paruh kedua dari abad ke-20. Hak-hak ini muncul dari tuntutan gigih Negara-negara berkembang atau dunia ketiga atas tatanan internasional yang adil.

---

<sup>40</sup> *Ibid*, hal 80.

<sup>41</sup> Rhona K.M Smith, dkk, *Hukum Hak Asasi Manusia, Op-Cit*, hal 16.

<sup>42</sup> *Satya Arinanto, Op-Cit*.

Negara-negara berkembang menginginkan terciptanya suatu tatanan ekonomi dan hukum internasional yang kondusif bagi terjaminnya hak atas pembangunan, hak atas perdamaian, hak atas sumber daya sendiri, hak atas lingkungan hidup yang baik, dan hak atas warisan budaya sendiri.<sup>43</sup> Tercantum dalam Pasal 28 Universal Declaration of Human Rights, ia tampak mencakup enam hak sekaligus. Tiga dari mereka merefleksikan bangkitnya nasionalisme Dunia Ketiga dan keinginannya untuk mendistribusikan kembali kekuatan, kekayaan, dan nilai-nilai lain yang penting.<sup>44</sup>

Menurut Claude dan Weston, ketiga hak pertama yang mewakili Dunia Ketiga tersebut adalah sebagai berikut: (1) *the right to political, economic, social, and cultural self-determination*; (2) *the right to economic and social-development*; dan (3) *the right to participate in and benefit from "the common heritage of Mankind"* (seperti shared earth – space resources; scientific, technical, and other information and progress; and cultural traditions, sites, and monuments).<sup>45</sup>

Sedangkan ketiga hak kedua yang dimaksud meliputi: (4) *the right to peace*; (5) *the right to a healthy and balanced environment*; dan (6) *the right to humanitarian disaster relief* – menunjukkan ketidakmampuan atau ketidakefisienan dari negara-bangsa dalam beberapa hal krisis tertentu. Keenam hak tersebut cenderung untuk disebut sebagai hak-hak kolektif, yang memerlukan usaha bersama dari semua kekuatan masyarakat untuk mencapainya.<sup>46</sup>

Generasi Pertama, pemikiran mengenai konsepsi HAM yang sejak lama berkembang dalam wacana para ilmuwan sejak era Enlightenment di Eropa, meningkat menjadi dokumen-dokumen hukum internasional yang resmi.

---

<sup>43</sup> Rhona K.M Smith, dkk, *Hukum Hak Asasi Manusia, Op-Cit*, hal. 17

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> Satya Arinanto, *Op-Cit*, hal 81.

<sup>46</sup> *Ibid.*

Puncak perkembangan generasi pertama HAM ini adalah peristiwa penandatanganan naskah Universal Declaration of Human Rights Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada tahun 1948, setelah sebelumnya ide-ide perlindungan HAM itu tercantum dalam naskah-naskah bersejarah di beberapa negara, seperti di Inggris dengan Magna Charta dan Bill of Rights, di Amerika Serikat dengan *Declaration of Independence*, dan di Perancis dengan *Declaration of the Rights of Man and the Citizens*. Dalam konsepsi generasi pertama ini elemen dasar konsepsi HAM itu mencakup soal prinsip integritas manusia, kebutuhan dasar manusia, dan prinsip kebebasan sipil dan politik.<sup>47</sup>

Generasi Kedua, konsepsi HAM mencakup pula upaya menjamin pemenuhan kebutuhan untuk mengejar kemajuan ekonomi, sosial, dan kebudayaan, termasuk hak atas pendidikan, hak untuk menentukan status politik, hak untuk menikmati ragam penemuan-penemuan ilmiah, dan lain-lain sebagainya.

Puncak perkembangan kedua ini tercapai dengan ditandatanganinya *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights* pada tahun 1966.<sup>48</sup>

Generasi Ketiga, berawal dari tahun 1986, muncul pola konsepsi baru HAM, yang mencakup pengertian mengenai hak atas – atau untuk – pembangunan atau *right to development*. Hak atas atau untuk pembangunan ini mencakup persamaan hak atau kesempatan untuk maju yang berlaku bagi segala bangsa, dan termasuk hak setiap orang yang hidup sebagai bagian dari kehidupan bangsa tersebut. Hak untuk atau atas pembangunan ini antara lain meliputi hak untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan tersebut, menikmati hasil-hasil dari perkembangan ekonomi, sosial, dan kebudayaan, pendidikan, kesehatan, distribusi pendapatan, kesempatan kerja, dan lain-lain sebagainya.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> *Ibid.*, hal 82.

<sup>49</sup> *Ibid.*



Negara dalam menjalankan tugasnya harus melindungi hak asasi dari setiap warga negaranya. Produk hukum yang dibuat oleh negara dalam menjalankan tugasnya juga harus melindungi dan menjamin ditegakkannya hak asasi manusia dari setiap warga negaranya.

Perencanaan penanggulangan bencana haruslah berdasarkan pada pemenuhan hak-hak dasar manusia. Perlindungan masyarakat terhadap bencana tidak hanya kewajiban dari pemerintah, tetapi merupakan hak bagi seluruh masyarakat tanpa pengecualian.<sup>50</sup> Untuk itu terkait dengan penanggulangan bencana, Pemerintah wajib memberikan perlindungan yang layak dan bermartabat bagi masyarakat.

### 3. Penanggulangan Bencana.

Penanggulangan Bencana adalah segala upaya atau kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan, tanggap darurat dan pemulihan berkaitan dengan bencana yang dilakukan pada sebelum, pada saat, dan setelah bencana. (*UU No.24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana*).<sup>51</sup>

Kegiatan Penanggulangan Bencana pada dasarnya adalah serangkaian kegiatan baik sebelum, saat dan sesudah terjadi bencana yang dilakukan untuk mencegah, mengurangi, menghindari dan memulihkan diri dari dampak bencana.<sup>52</sup> Secara umum kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam penanggulangan bencana adalah sebagai berikut:

<sup>50</sup><http://www.bakornaspb.go.id/website/documents/pedoman/PedomanPenyusunanRencanaPenangananBencanaDiDaerah.PDF>, hal.2, 15 Mei 2010.

<sup>51</sup> Bandingkan dengan Afrika Selatan, republik yang baru sembuh dari diskriminasi rasial selama berpuluh tahun, juga memiliki kebijakan penanggulangan bencana yang komprehensif, yaitu *Disaster Management Act 2002*. Kebijakan ini mengatur hubungan antar lembaga pemerintah (intergovernmental structures), hirarki penanganan mulai dari pusat (national disaster management centre), propinsi (provincial disaster management centres), hingga kota/ kabupaten (municipal disaster management centre).

<sup>52</sup> Yayasan IDEP, *Buku Panduan Umum Penanggulangan Bencana Berbasis Masyarakat*, (Bali: 2007), hal 35.

Pra Bencana yang meliputi usaha-usaha pencegahan dan mitigasi, pengurangan dampak bahaya, kesiapsiagaan. Saat terjadinya bencana yaitu fase Tanggap Darurat, serta Pasca Bencana meliputi pemulihan (rehabilitasi dan rekonstruksi), dan pembangunan kembali sarana prasarana.<sup>53</sup>

a. Tahapan Pra-Bencana

1) Pencegahan

Pencegahan adalah upaya yang dilakukan untuk menghilangkan sama sekali atau mengurangi ancaman.

Pada Tahap Pencegahan, dilakukan penyusunan Rencana Penanggulangan Bencana (*Disaster Management Plan*) atau sering disebut juga Rencana Kesiapan (*Disaster Preparedness Plan*)<sup>54</sup>. Rencana ini adalah rencana Penanggulangan Bencana yang menyeluruh dari pra bencana sampai pasca bencana, akan tetapi terbatas pada apa kegiatan yang akan dilaksanakan, dan siapa pelakunya serta sumber dana yang akan dipakai.<sup>55</sup>

Contoh tindakan pencegahan<sup>56</sup>:

- a) Pembuatan hujan buatan untuk mencegah terjadinya kekeringan di suatu wilayah.
- b) Melarang atau menghentikan penebangan hutan.

2) Mitigasi atau pengurangan

Mitigasi atau pengurangan adalah serangkaian upaya untuk mengurangi resiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> <http://www.bakornaspb.go.id/website/documents/pedoman/PedomanPenyusunanRencanaPenangananBencanaDiDaerah.PDF>, *Op-Cit.*

<sup>55</sup> *Peraturan Kepala BNPB Nomor 4 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Penanggulangan Bencana*, diunduh tanggal 14 Mei 2010.

<sup>56</sup> *Yayasan IDEP, Op-Cit.*

dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana<sup>57</sup>. Kegiatan mitigasi dapat dibagi menjadi dua, yaitu fisik dan nonfisik. Contoh tindakan mitigasi atau peredaman dampak ancaman<sup>58</sup>:

- a) Membuat bendungan, tanggul, kanal untuk mengendalikan banjir; pembangunan tanggul sungai dan lainnya.
- b) Penetapan dan pelaksanaan peraturan, sanksi; pemberian penghargaan mengenai penggunaan lahan, tempat membangun rumah, aturan bangunan.
- c) Penyediaan informasi, penyuluhan, pelatihan, penyusunan kurikulum pendidikan penanggulangan bencana.

### 3) Kesiapsiagaan

Kesiapsiagaan adalah upaya yang dilakukan untuk mengantisipasi bencana melalui pengorganisasian langkah-langkah yang tepat guna dan berdaya guna<sup>59</sup>. Hal ini bertujuan agar warga mempunyai persiapan yang lebih baik untuk menghadapi bencana. Contoh tindakan kesiapsiagaan<sup>60</sup>:

- a) Pengaktifan pos-pos siaga bencana dengan segenap unsur pendukungnya.
- b) Inventarisasi sumber daya pendukung kedaruratan.
- c) Penyiapan dukungan dan mobilisasi sumberdaya/logistik.
- d) Penyiapan sistem informasi dan komunikasi yang cepat dan terpadu guna mendukung tugas kebencanaan.

<sup>57</sup> Peraturan Pemerintah No. 21 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana.

<sup>58</sup> Yayasan IDEP, *Op-Cit.* hal 36

<sup>59</sup> Yayun Rianto, *Makalah Peranan Badan SAR Nasional Pada Masa Tanggap Darurat Dalam Penanggulangan Bencana*, Jakarta 3 April 2006.

<sup>60</sup> Peraturan Kepala BNPB Nomor 4 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Penanggulangan Bencana, *Op-Cit.*

- e) Penyiapan dan pemasangan instrumen sistem peringatan dini (early warning).
- f) Penyusunan rencana kontijensi (contingency plan).
- g) Mobilisasi sumber daya (personil dan prasarana/sarana peralatan).

#### b. Tanggap Darurat

Tanggap darurat adalah upaya yang dilakukan segera setelah bencana untuk menangani dampak buruk yang ditimbulkan, yang meliputi kegiatan penyelamatan dan evakuasi korban, harta benda, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan, pengurusan pengungsi, penyelamatan, serta pemulihan sarana dan pra sarana<sup>61</sup>.

Pada tahap Tanggap Darurat dilakukan pengaktifan Rencana Operasi (*Operation Plan*) yang merupakan operasionalisasi dari Rencana Kedaruratan atau Rencana Kontijensi<sup>62</sup>.

Contoh tindakan tanggap darurat<sup>63</sup>:

- 1) Evakuasi.
- 2) Pencarian dan penyelamatan.
- 3) Penanganan Penderita Gawat Darurat (PPGD).
- 4) Penyediaan kebutuhan dasar seperti air dan sanitasi, pangan, sandang, papan, kesehatan, konseling.
- 5) Pemulihan segera fasilitas dasar seperti telekomunikasi, transportasi, listrik, pasokan air untuk mendukung kelancaran kegiatan tanggap darurat.

<sup>61</sup> Glosarium penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial yang dikeluarkan oleh Kementerian Sosial RI.

<sup>62</sup> <http://www.bakornaspb.go.id/website/documents/pedoman/PedomanPenyusunanRencanaPenangananBencanaDiDaerah.PDF>, *Op – Cit*, hal.5

<sup>63</sup> Yayasan IDEP, *Op-Cit*.hal 37

### c. Tahapan Pasca Bencana

#### 1) Pemulihan.

Pemulihan adalah serangkaian kegiatan untuk mengembalikan kondisi masyarakat dan lingkungan hidup yang terkena bencana dengan memfungsikan kembali kelembagaan, sarana dan prasarana dengan melakukan upaya rehabilitasi<sup>64</sup>.

Contoh tindakan pemulihan<sup>65</sup>:

- a) perbaikan sarana/prasarana sosial dan ekonomi;
- b) penanggulangan kejiwaan pasca bencana (*post traumatic stress*) melalui penyuluhan, konseling, terapi kelompok (disekolah) dan perawatan;
- c) Pemulihan gizi/kesehatan;
- d) Pemulihan sosial ekonomi sebagai upaya peningkatan ketahanan masyarakat, antara lain: penciptaan lapangan kerja, pemberian modal usaha, dll.

#### 2) Pembangunan Kembali.

Pembangunan kembali adalah program jangka panjang untuk membangun kembali sarana dan prasarana pada keadaan semula dengan melaksanakan upaya memperbaiki prasarana dan pelayanan dasar.<sup>66</sup> Contoh tindakan pembangunan kembali yang berkelanjutan<sup>67</sup>: membangun prasarana dan pelayanan dasar fisik, pendidikan, kesehatan, ekonomi, sosial, budaya, keamanan, lingkungan,

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> <http://www.bakornaspb.go.id/website/documents/pedoman/PedomanPenyusunanRencanaPeningkatanBencanaDiDaerah.PDF>, *Op-Cit*, hal.16

<sup>66</sup> Yayun Rianto, *Makalah Peranan Badan SAR Nasional Pada Masa Tanggap Darurat Dalam Penanggulangan Bencana*, *Op-Cit*.

<sup>67</sup> Yayasan IDEP, *Op-Cit*.

pembaharuan rencana tata ruang wilayah, sistem pemerintahan dan lainnya yang memperhitungkan faktor risiko bencana.

## F. Kerangka Konsep

### 1. Definisi Bencana

Istilah kata disaster yang berarti bencana, berasal dari bahasa Perancis “Desaster” yang merupakan perpaduan dari dua kata, yaitu “des” yang berarti buruk/berbahaya dan “aster” yang berarti bintang<sup>68</sup>. Secara harafiah, disaster atau bencana dapat merujuk pada “bintang yang berbahaya.”<sup>69</sup> Bencana adalah bahaya, emergensi, kerentanan dan resiko<sup>70</sup>.

Definisi tentang bencana diberikan oleh Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007, yaitu sebagai peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan baik oleh faktor alam dan/atau faktor non alam maupun faktor manusia sehingga menyebabkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.

### 2. Siklus Penanggulangan Bencana

Siklus penanggulangan bencana merupakan bentuk indikasi bahwa bencana dan proses pengelolaannya merupakan suatu aktivitas berkelanjutan dan bukanlah suatu rangkaian aktivitas yang berawal dan berakhir setiap kali terjadi bencana<sup>71</sup>. Siklus penanggulangan bencana secara umum menggambarkan proses-proses pengelolaan bencana yang pada intinya merupakan tindakan-

<sup>68</sup> Rienna Oktarina, *Makalah Konseptual Perancangan Sistem Informasi Manajemen Logistik Penanggulangan Bencana di Indonesia*, *Op-Cit*.

<sup>69</sup> *Ibid*.

<sup>70</sup> Hadi Poernomo dan Ronny Sugiantoro, *Op-Cit*, hal. 59

<sup>71</sup> Yayasan IDEP, *Op-Cit*, hal.38

tindakan nyata dari sebelum terjadinya bencana, pra-bencana, saat menjelang bencana, saat bencana, dan pasca bencana.<sup>72</sup>

Penanggulangan bencana bisa juga didefinisikan sebagai Manajemen Bencana, yang merupakan proses terencana yang dilakukan untuk mengelola bencana dengan baik dan aman.<sup>73</sup> Kegiatan manajemen bencana dilakukan melalui 3 (tiga) tahapan sebagai berikut<sup>74</sup> :

1. Pra Bencana
  - 1.1. Kesiagaan
  - 1.2. Peringatan dini
  - 1.3. Mitigasi
2. Saat Bencana
  - 2.1. Tanggap darurat
3. Pasca Bencana
  - 3.1. Rehabilitasi
  - 3.2. Rekonstruksi

Penanggulangan bencana yang efektif memerlukan kombinasi dari empat konsep, yaitu atas semua bahaya, menyeluruh, terpadu dan kesiapan masyarakat.<sup>75</sup> Pendekatan terpadu penanggulangan bencana efektif memerlukan kerjasama aktif dari berbagai pihak terkait. Artinya seluruh *stake holder* (pemangku kepentingan) dalam hal ini Pemerintah, masyarakat, dan organisasi sosial bekerja bersama dalam penanggulangan bencana.

Dalam tataran global, penanggulangan bencana bukan hanya menjadi milik satu bangsa atau Negara tertentu, tetapi penanggulangan bencana telah menjadi

---

<sup>72</sup> *Ibid.*

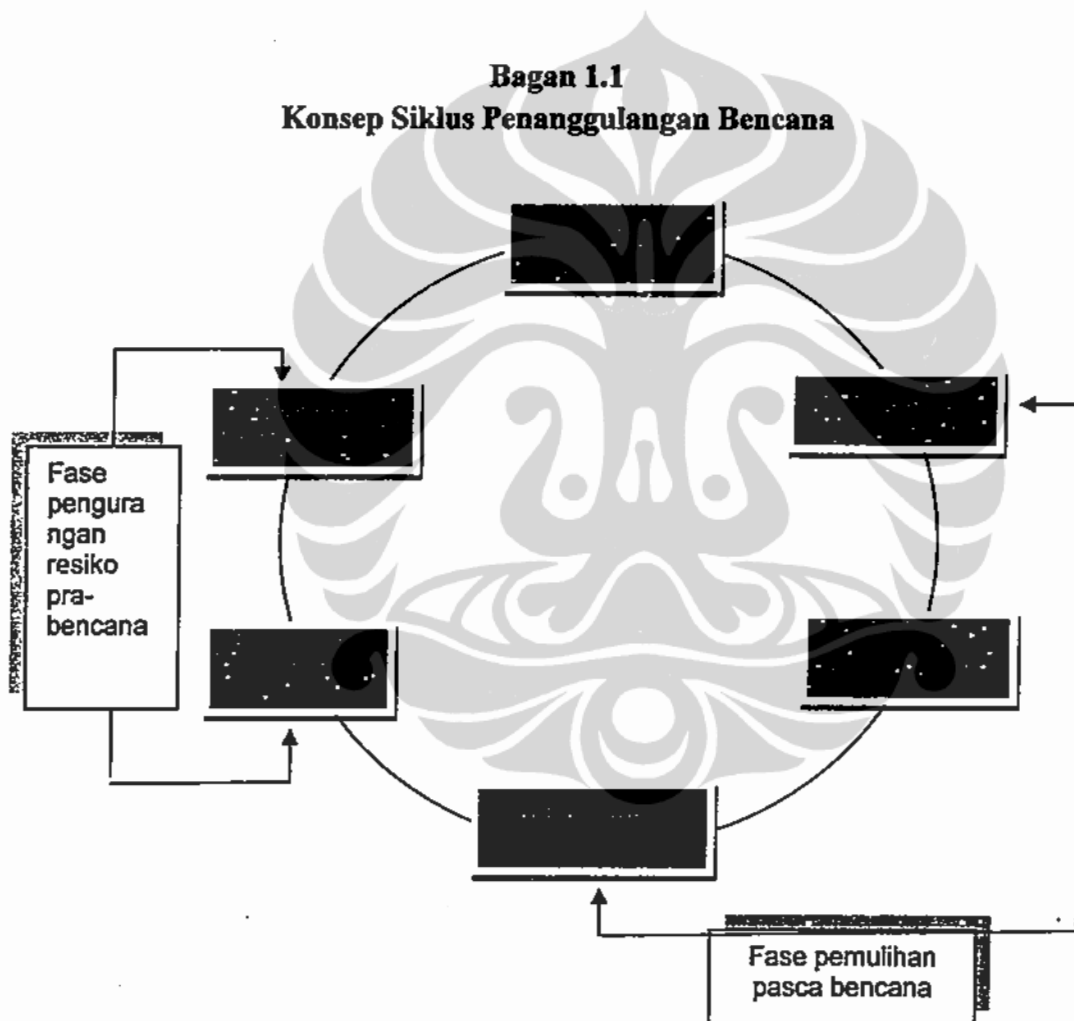
<sup>73</sup> Soehatman Ramli, Op-Cit, hal 31

<sup>74</sup> *Ibid.*

<sup>75</sup> Hadi Purnomo, *Manajemen Bencana: Respon dan tindakan terhadap Bencana*, (Yogyakarta: Media Pressindo, 2010), hal 97.

issue dan gerakan global yang bersifat kemanusiaan. Hal ini tercermin dari dokumen Deklarasi Hyogo dan Aksi Beijing yang menjadi tekad dan program masyarakat dunia untuk mengurangi resiko bencana dalam satu dekade (2005-2015).<sup>76</sup>

ISDR 2004 menjelaskan bahwa pada dasarnya bencana terbagi menjadi beberapa tahap (*phase*) yaitu: tahap tanggap darurat (*response phase*), tahap rekonstruksi dan rehabilitasi, tahap preventif dan mitigasi, dan tahap kesiapsiagaan (*preparedness*), seperti tampak pada bagan berikut ini.



<sup>76</sup> Gunawan, Dkk, *Studi Evaluatif tentang Penanggulangan Bencana Alam*, (Jakarta: P3KS Press, 2009), hal 4.



### **G. Sistematika Penulisan**

Penulisan penelitian ini terbagi dalam 5 (lima) bab dimana masing-masing bab ada keterikatan antara satu dengan yang lainnya. Penguraian materi secara sistematis dalam penulisan penelitian ini adalah sebagai berikut:

Bab I tentang Pendahuluan, yang terdiri dari 7 (tujuh) sub bab, yaitu: latar belakang, permasalahan, tujuan dan manfaat penelitian, metode penelitian, kerangka teori, kerangka konsep serta sistematika penulisan penelitian.

Bab II tentang Tinjauan Teori, yang terdiri dari 4 (empat) sub bab, yaitu: Warga Negara, Negara Kesejahteraan, Penanggulangan Bencana, dan Pengaturan tentang Penanggulangan Bencana dalam Konstitusi dan Peraturan Perundang-undangan.

Bab III tentang Hak-hak warga negara dalam penanggulangan bencana menurut Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Bab ini terdiri dari 4 (empat) sub bab, yaitu Hak warga negara pada saat Pra Bencana, Hak mendapatkan informasi terkait penanggulangan bencana, Hak warga negara dalam situasi bencana, dan Hak warga negara Pasca Bencana.

Bab IV tentang Implementasi Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, bab ini terdiri dari 6 (enam) sub bab yaitu: Pengaturan dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, Analisa kelembagaan BNPB dalam pelaksanaan penanggulangan bencana, Pelaksanaan penanggulangan bencana, Evaluasi pelaksanaan penanggulangan bencana, Perbandingan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 dengan beberapa peraturan perundang-undangan terkait, dan Tinjauan kritis terhadap implementasi Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007.

Bab V merupakan Penutup yang berisikan Kesimpulan dan Saran berkaitan dengan penelitian ini.

Kesimpulan merupakan penyajian kembali secara singkat dan jelas hasil penelitian dan pembahasan yang mengacu pada pokok-pokok permasalahan yang ada. Sedangkan saran adalah hal-hal yang diusulkan dalam rangka memperkuat pelaksanaan penanggulangan bencana di Indonesia.

## BAB II

### TINJAUAN TEORI

#### A. Warga Negara

##### 1. Sejarah Warga Negara

Istilah “warga Negara” sebenarnya merupakan terjemahan dari kata “citizen” dalam bahasa Inggris atau “citoyen” dalam bahasa Perancis. Warga Negara diartikan sebagai orang-orang yang menjadi bagian dari suatu penduduk yang menjadi unsur Negara.<sup>77</sup> Istilah ini dulu biasa disebut hamba atau kawula negara. Istilah warga negara lebih sesuai dengan kedudukannya sebagai orang yang merdeka karena warga negara mengandung arti peserta atau warga dari suatu negara, yang berdasarkan persetujuan tertentu, atas dasar tanggung jawab bersama, dan untuk kepentingan bersama mendirikan suatu persekutuan atau Negara.<sup>78</sup>

Bryan S. Turner dalam *Outline of Theory of Citizenship* menyatakan : “the term for citizen was derived in classical times for civitas, giving rise in Roman times to the nation of a civiatus. This etimological origin provided eventually the French term citoyen from cite, namely an ensemble of citizens enjoying imited rights within a city context”<sup>79</sup>

Berawal dari konsep citizen inilah kita mengenal pengertian yang luas tentang warga negara. Istilah *citizen* secara etimologis berasal dari bahasa

<sup>77</sup> Lihat kamus besar bahasa Indonesia.

<sup>78</sup> <http://wartawarga.gunadarma.ac.id/2010/01/pengertian-warga-negara/> , 10 September 2010.

<sup>79</sup> Turner, Bryan S (ed), *Citizenship and Social Theory Journal First Published 1993, Reprinted 2000*, (London: Sage Publications Ltd, 2000), sebagaimana dikutip oleh Winarno, *Kewarganengaraan Indonesia dari Sosialis Menuju Yuridis*, (Bandung: Alfabeta, 2009), hal 2.

Latin yaitu kata “*civis*” atau “*civitas*” sebagai anggota atau warga dari suatu *city-state*.<sup>80</sup> Selanjutnya kata ini diistilahkan dalam bahasa Perancis dengan istilah “*citoyen*” yang bermakna warga dalam “*cite*” atau kota yang memiliki hak-hak yang sangat terbatas. Dengan demikian citizen atau citoyen bermakna sebagai warga atau penghuni kota. Warga dan kota adalah satu kesatuan yang bila ditelusuri secara historis bermula pada masa Yunani kuno, dimana warga adalah anggota dari suatu polis<sup>81</sup> yang dinamakan *polities*, sedangkan dimasa kekuasaan Romawi warga dari republic disebut “*civis*” atau “*civitae*”.<sup>82</sup> Warga kota (citizen) dalam polis merujuk pada lelaki dewasa yang memiliki hak untuk berpartisipasi dalam pemerintahan. Diluar *polities* dan *civis* adalah sebagai subjek yang harus tunduk kepada hukum. Golongan ini adalah wanita, anak-anak, budak, dan pendatang yang tidak memiliki hak berpartisipasi dalam pemerintahan sebagaimana citizen. Dari hal tersebut diatas maka konsep *polities* (Yunani), *civis* atau *civitas* (Romawi), dan *citoyen* (Perancis) kurang lebih bermakna sama yaitu menunjuk pada warga atau penghuni kota yang pada masa lalu merupakan komunitas politik.

a. Konsep warga Negara Yunani kuno.

Konsep warga Negara bukanlah hal yang baru, namun telah muncul sejak masa Yunani kuno yang dianggap sebagai tempat lahirnya demokrasi, namun konsep warga pada masa itu masih amat terbatas yang tidak mencakup seluruh penghuni polis. Yunani kuno menerapkan model

<sup>80</sup> <http://wartawarga.gunadarma.ac.id/2010/01/pengertian-warga-negara/> , *Op-Cit*.

<sup>81</sup> Dalam bahasa Yunani *Politeia* berasal dari kata polis, yang lebih kurang dapat diterjemahkan dengan kata "kota", atau lebih tepatnya "negara-kota". Untuk mencerminkan makna ini, banyak bahasa menerjemahkan *Politeia* sebagai *Negara* (bahasa Inggris: *The State*), termasuk bahasa Belanda (*De staat*) dan bahasa Jerman (*Der Staat*). Konsep *politeia* dalam bahas Yunani kuno dianggap sebagai suatu cara hidup. Jadi, pada kenyataannya terjemahan yang lebih tepat mestinya adalah 'bagaimana cara kita hidup sebagai masyarakat' (lihat juga *Politik* karya Aristoteles).

<sup>82</sup> *Civis romanum sum. Saya adalah seorang warga Romawi*. Kutipan dari karya (Cicero), *Orationes in Verrum II.5:147*

pemerintahan demokrasi yang ditunjukkan oleh Polis Athena<sup>83</sup> ketika Soon berkuasa pada abad ke-6 sebelum masehi dan diteruskan oleh Pericles pada abad ke-5 sebelum masehi.<sup>84</sup> Orang-orang Athena dalam negara kota tersebut menyebut dirinya *politias* atau warga polis. Aristoteles, seorang filsuf pada saat itu menyatakan “citizen in the common sense of that term, are all who share in the civic of live of ruling and being ruled in turn” warga Negara adalah orang-orang yang mengambil peran dalam kehidupan bernegara yaitu yang bisa memerintah dan diperintah dan sewaktu-waktu dapat bertukar peran.<sup>85</sup>

Definisi ini memiliki makna yang luas, tidak hanya menjelaskan siapa yang menjadi warga negara tetapi juga menunjuk pada sejumlah karakteristik yang memang dibutuhkan di polis pada waktu itu. Warga polis di masa Yunani kuno pada waktu itu amat terbatas yaitu para lelaki dewasa yang merdeka dan memiliki waktu untuk berperan dalam kehidupan negara, atau dengan bahasa lain berpolitik.<sup>86</sup> Warga harus laki-laki yang memiliki benda

---

<sup>83</sup> Polis Athena adalah pusat dari sejarah Yunani kuno. Sebagian besar dari apa yang kita ketahui dari budaya Yunani kuno tergantung pada catatan dari Athena. Athena merupakan tempat kelahiran demokrasi dan telah disebut sebagai tempat lahirnya peradaban barat. Meskipun budaya tertinggi di antara negara-kota Yunani, Athena dan Sparta adalah pemimpin politik yang bersaing. Athena berpusat di sekitar bukit Acropolis, dari sekitar 1.200 pada akhir Zaman Perunggu. Itu adalah di mana pemimpin terkenal abad ke-5 Athena, Pericles mengatur agar arsitek memimpin dan pematung hari membangun kuil untuk Athena dengan signifikan arsitektur yang dikenal sebagai Parthenon, kantong Persia Athena dalam Perang Persia. Parthenon berisi chryselephantine patung Athena - pelindung dewi Athena, dan patung yang dikenal sebagai Elgin Marbles dan berlokasi di British Museum. Athena terletak di dataran pantai di daratan Yunani. Hal ini antara gunung kisaran Aigaleos di sebelah utara dan Hymettos ke selatan.

<sup>84</sup> Winarno, *Kewarganengaraan Indonesia dari Sosialis Menuju Yuridis*, *Op-Cit*, hal 2.

<sup>85</sup> *Ibid*, hal 5.

<sup>86</sup> <http://www.scribd.com/doc/29765448/PERADABAN-YUNANI-KUNO>, di Kota Athena tempo dulu diterapkan satu sistem, yaitu seluruh warga kota turut serta dalam proses pengambilan keputusan, dan yang terlibat hanyalah kaum laki-laki. Sistem pemerintahan di Athena mengenal beberapa lembaga antara lain :

- a. Archon yaitu pelaksana pemerintahan berjumlah 9 orang.
- b. Areopagos yaitu dewan yang mengawasi pelaksanaan pemerintahan Archon, sekaligus merangkap sebagai mahkamah agung. Anggotanya adalah mantan para archon.
- c. Boule semacam DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) yang memiliki tugas :
  1. menetapkan archon.

(oikos). Selanjutnya menurut Aristoteles, polis (ruang publik) terpisah dari oikos (rumah tangga) yang diurus oleh kaum perempuan dan budak. Kaum perempuan tidak boleh melepaskan oikos, demikian juga para budak berperan untuk melayani warga. Agar warga dapat melakukan kegiatan berpolitik diruang publik, maka mereka harus meninggalkan oikos (rumah tangga). Dengan demikian warga Negara pada jaman Yunani kuno adalah laki-laki dewasa, sedangkan perempuan, anak-anak, dan budak tidak termasuk didalamnya.

b. Konsep Warga Negara masa Kekaisaran Romawi.

Pengertian warga ditemukan juga dalam peradaban Romawi sekitar tahun 150 sebelum masehi. Romawi yang pada saat itu berbentuk Republik memiliki ciri-ciri yang hampir sama dengan demokrasi Yunani yaitu orang-orang yang terkemuka, namun dengan konsep yang berbeda. Konsep Negara dalam istilah *civis* atau *civitas* berarti kehormatan yang tercermin didalam ungkapan *Civis Romanum Sum* yang bermakna aku warga Negara Romawi<sup>87</sup>.

Tidak semua orang dapat ikut serta dalam pemerintahan, kecuali mereka memiliki bakat dan hak-hak istimewa. Hak-hak istimewa tersebut antara lain hak untuk terlibat dalam pemerintahan bagi citizen yang mana adalah pria, sementara hak politik wanita, budak dan anak-anak tidak diakui juga pada saat itu.<sup>88</sup>

---

2. meminta pertanggung jawaban archon.

3. menghukum archon.

- d. Dalam bidang pertahanan dan keamanan dipegang oleh 10 orang ahli siasat perang yang menguasai angkatan darat dan angkatan laut.

<sup>87</sup> Pada saat itu yang menjadi warga romawi akan mendapatkan banyak keistimewaan seperti dapat memiliki suatu bidang tanah tertentu, lalu tidak boleh dihukum dengan cara digantung atau disalib.

<sup>88</sup> Pengertian warga juga diajukan oleh salah seorang ahli hukum Romawi yaitu senator Gaius Gracchus (159-121 SM) bahwa alam semesta didefinisikan oleh yurisprudensi yang dapat dipecah-pecah kedalam manusia, tindakan dan benda atau res. Warga semata-mata tidak diperlakukan sebagai mahluk politis, tetapi mahluk legal yang diatur oleh hukum. Dari warga yang harus meninggalkan oikosnya bergerak menjadi warga yang memiliki benda.

Pengertian warga Negara selanjutnya berkembang pada abad pertengahan ketika kejatuhan kekaisaran Romawi, dari wilayah yang dahulunya merupakan bagian dari kekaisaran Romawi, wilayah Eropa terpecah-pecah menjadi berbagai kekuasaan monarkhi kecil, seperti Inggris, Perancis, Jerman, dan Spanyol. Mereka memiliki wilayah sendiri dengan komunitasnya masing-masing. Misalnya di Perancis, dikenal istilah *bourg* atau komunitas municipal dimana seseorang memperoleh hak menjadi warga Negara. Municipal adalah daerah swakelola sebagai suatu bentuk pemerintahan lokal yang muncul di Eropa pada abad ke-11 dan abad ke-12. Municipal adalah semacam distrik, wilayah, region kecil yang umumnya dipimpin oleh dewan kota. Municipal dapat berupa *district, town, city atau villages*, kehidupan warga municipal pada masa itu amat dipengaruhi oleh gereja dan kekuasaan feodal, penguasa wilayah dan para "baron" sebagai pemilik tanah. Warga merupakan anggota municipal dengan peran untuk melayani kekuasaan, menggarap tanah, membayar pajak, dan pelayanan umum lainnya.<sup>89</sup>

Pada awal abad ke-17 terjadi peperangan besar di Eropa antara suku-suku bangsa yang ada, antara lain perang Perancis-Belanda, Perancis-Spanyol, atau Jerman-Swiss. Untuk mengakhiri peperangan ini, suku bangsa yang terlibat akhirnya sepakat untuk duduk bersama dan melakukan sebuah perundingan yang kemudian dikenal dengan Perjanjian Westphalia<sup>90</sup> tahun

<sup>89</sup> Winarno, *Kewarganengaraan Indonesia dari Sosialis Menuju Yuridis, Op-Cit*, hal 6-7

<sup>90</sup> Perjanjian Damai Westphalia terdiri dari dua perjanjian yang ditandatangani di dua kota di wilayah Westphalia, yaitu di Osnabrück (15 Mei 1648) dan di Münster (24 Oktober 1648). Kedua perjanjian ini mengakhiri Perang 30 Tahun (1618-1648) yang berlangsung di Kekaisaran Suci Romawi dan Perang 80 Tahun (1568-1648) antara Spanyol dan Belanda. Perdamaian Westphalia dianggap sebagai peristiwa penting dalam sejarah Hukum Internasional modern, bahkan dianggap sebagai suatu peristiwa Hukum Internasional modern yang didasarkan atas negara-negara nasional. Sebabnya adalah :

1. Selain mengakhiri perang 30 tahun, Perjanjian Westphalia telah meneguhkan perubahan dalam peta bumi politik yang telah terjadi karena perang itu di Eropa .
2. Perjanjian perdamaian mengakhiri untuk selama-lamanya usaha Kaisar Romawi yang suci.
3. Hubungan antara negara-negara dilepaskan dari persoalan hubungan kegerejaan dan didasarkan atas kepentingan nasional negara itu masing-masing.

1648 yang mengatur pembagian teritori dan daerah kekuasaan Negara-negara Eropa. Pada masa itu mulai timbul pemikiran tentang negara bangsa (*nation-state*), meskipun Negara-negara baru lahir pada akhir abad ke-18 dan awal abad ke-19. Negara bangsa adalah Negara yang lahir karena semangat nasionalisme. Konsep warga pun bergerak dari warga suatu komunitas atau municipal menjadi warga dari sebuah Negara (*nations state*).

c. Konsep warga Negara zaman modern.

Dalam terminologi modern, istilah citizen berpengaruh luas dalam upaya menjelaskan konsep warga Negara maupun kewarganegaraan. Menurut Bryan S. Turner, istilah citizen berkembang di Inggris pada abad pertengahan namun menjelang akhir abad ke 19, kata tersebut bertukar makna dengan *denizen*. Menurut Turner citizen is a member of a group living under certain laws".<sup>91</sup>

Kedua istilah tersebut secara umum menunjuk pada warga atau penduduk kota, sedangkan orang-orang yang berada diluarnya disebut "subject" yang terdiri atas wanita, anak-anak, budak dan para penduduk asing. Hal ini sejalan dengan pengertian pada jaman Yunani kuno.

Perkembangan konsep *politics*, *civis*, *citoyen*, dan *citizen* yang pada awalnya bersifat terbatas dengan hak-hak yang terbatas selanjutnya berkembang. Melalui perjuangan dan proses yang panjang, wanita dan anak-anak sudah masuk menjadi bagian dari *civis* dengan hak-hak yang sama atau setara. Misal hak dalam memberikan suara pada Pemilu, di Australia pada

---

4. Kemerdekaan negara Belanda, Swiss dan negara-negara kecil di Jerman diakui dalam Perjanjian Westphalia.

Perjanjian Westphalia meletakkan dasar bagi susunan masyarakat Internasional yang baru, baik mengenai bentuknya yaitu didasarkan atas negara-negara nasional (tidak lagi didasarkan atas kerajaan-kerajaan) maupun mengenai hakekat negara itu dan pemerintahannya yakni pemisahan kekuasaan negara dan pemerintahan dari pengaruh gereja. Dasar-dasar yang diletakkan dalam Perjanjian Westphalia diperteguh dalam Perjanjian Utrech yang penting artinya dilihat dari sudut politik Internasional, karena menerima asas keseimbangan kekuatan sebagai asas politik internasional.

<sup>91</sup> Winarno, *Kewarganegaraan Indonesia dari Sosialis Menuju Yuridis*, Op-Cit, hal 9.

tahun 1902, Kanada 1918, dan di Amerika Serikat tahun 1920.<sup>92</sup> Selanjutnya anak juga mendapatkan hak-hak yang sama dan hal ini mulai berkembang semenjak adanya konvensi hak anak internasional.

AS Hikam pun mendefinisikan bahwa warga Negara yang merupakan terjemahan dari citizenship adalah anggota dari sebuah komunitas yang membentuk Negara itu sendiri. Istilah ini lebih baik ketimbang istilah kawula Negara, karena kawula Negara berarti objek yang berarti orang yang dimiliki dan mengabdikan pada pemiliknya.<sup>93</sup>

## 2. Konsep Hak dan Kewajiban Warga Negara

Salah satu kepemilikan yang melekat dalam diri identitas seseorang warga adalah adanya hak dan kewajiban dari warga itu sendiri dimana dia memiliki hubungan timbal balik antara dirinya dengan komunitasnya yaitu hak dan kewajiban diantara kedua belah pihak. Seorang warga memiliki hak dan kewajiban terhadap komunitasnya, demikian pula sebaliknya.

### a. Perkembangan konsepsi hak dan kewajiban

Dalam sejarah perkembangan konsep warga negara berkembang dengan kondisi yang sangat terbatas. Pada jaman Yunani Kuno lebih menekankan pada hak untuk berpartisipasi dalam pemerintahan tanpa banyak menyinggung tentang kewajiban. Berpartisipasi di dalam ruang publik merupakan hak sekaligus kewajiban warga. Pada tradisi Romawi ada perubahan dari *zoon politicon* yang menurut Plato dalam bukunya *Republica*, bahwa sebagai bagian dari *zoon politicon*, manusia secara individual merupakan elemen terkecil dari suatu negara<sup>94</sup> menjadi *legais homo*, dari

<sup>92</sup> *Ibid*, hal 4.

<sup>93</sup> Tim ICCE UIN Jakarta, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, (Jakarta: Prenada Media, 2005), hal 74.

<sup>94</sup> [http://zulzet.multiply.com/journal/item/16/zoon\\_politicon](http://zulzet.multiply.com/journal/item/16/zoon_politicon), 10 September 2010.



manusia dengan status individu-individu menuju warga Negara dalam status hukum.<sup>95</sup> Sejak saat itu muncul konsepsi bahwa warga berhubungan dengan Negara. Warga memiliki tugas atau tanggung jawab untuk menaati hukum.

Saat itu jika orang menaati hukum maka ia bebas yang berarti tidak dibawah dominasi orang per orang tetapi dibawah hukum Romawi. Sebaliknya hukum Romawi bertugas untuk melindungi dan mengarahkan aktivitas warganya. Kemunduran Romawi memunculkan ajaran kekuasaan Tuhan yang waktu itu dibawa melalui ajaran Kristiani yang mendominasi Eropa pada abad Pertengahan. Hukum positif mulai diberlakukan yaitu hukum sebagai perintah dan larangan yang bersumber dari Tuhan, sehingga diyakini sebagai kehendak Tuhan. Perwujudan dari hukum Tuhan tersebut adalah Gereja yang dipimpin oleh seorang Paus yang sangat berperan penting dalam mengendalikan kehidupan masyarakat. Thomas Aquinas,<sup>96</sup> salah seorang tokoh Kristiani abad pertengahan menyatakan bahwa tujuan bernegara adalah agar manusia mencapai kebahagiaan abadi. Dan untuk mencapai kebahagiaan abadi seseorang agar mendahulukan kesejahteraan umum daripada kesejahteraan individual dan taat pada Negara.

Pemikiran ini terus berkembang setelah abad pertengahan yaitu mengenai kewarganegaraan yang berbasis pada hak dengan munculnya paham individualisme liberalisme. Gagasan ini berkembang karena kondisi absolutisme pada saat itu ditandai dengan kesewenang-wenangan dari penguasa pada saat itu.

Contohnya adalah pernyataan dari Raja Perancis Louis XIV yang terkenal : “L'Etat, c'est moi” yang bermakna Negara adalah saya.<sup>97</sup> Kesewenang-

---

<sup>95</sup> *Ibid*

<sup>96</sup> Thomas Aquinas (1225-1274) adalah seorang filsuf dan teolog dari Italia yang sangat berpengaruh pada abad pertengahan. Karya Thomas Aquinas yang terkenal adalah *Summa Theologiae* (1273). Buku ini merupakan sintesis dari filsafat Aristoteles dan ajaran Gereja Kristen. Pada tahun 1879, ajaran-ajarannya dijadikan sebagai ajaran yang sah dalam Gereja Katolik Roma oleh Paus Leo XIII. Thomas Aquinas juga disebut Thomas dari Aquino (bahasa Italia: Tommaso d'Aquino).

<sup>97</sup> [http://id.wikipedia.org/wiki/Louis\\_XIV\\_dari\\_Perancis](http://id.wikipedia.org/wiki/Louis_XIV_dari_Perancis), 10 September 2010.

wenangan penguasa seperti inilah yang menggulirkan ajaran individualisme dengan pencetusnya John Locke (1632-1704) yang mengemukakan adanya hak-hak alamiah (*natural rights*).<sup>98</sup> Dikatakan bahwa manusia dilahirkan setara dan sama. Persamaan ini kemudian menghasilkan kebebasan. Hak-hak alamiah tersebut meliputi hak untuk hidup, hak kemerdekaan dan hak milik. Setelah menjadi bentuk Negara, hak-hak tersebut dijamin dalam kehidupan bernegara. Adalah menjadi kewajiban bagi Negara untuk menjamin kebebasan dan hak dasar manusia itu dari tindakan kesewenang-wenangan baik oleh warga Negara lain maupun oleh Negara itu sendiri.

Dalam situasi bencana pun warga negara berhak atas hak-hak tertentu yang menjadi tanggung jawab negara untuk mewujudkannya, antara lain hak untuk mendapatkan pemenuhan kebutuhan dasar, hak pelayanan kesehatan, hak untuk mendapatkan penampungan sementara, dll. Perkembangan selanjutnya hak-hak alamiah (*natural rights*) ini kemudian berkembang menjadi hak asasi manusia (*human rights*).

## b. Hak Asasi Manusia dan Hak Warganegara

### 1) Sejarah Hak Asasi Manusia

Hak asasi manusia adalah hak yang dimiliki manusia semata-mata karena dia adalah manusia. Umat manusia memilikinya bukan karena diberikan kepadanya oleh masyarakat atau berdasarkan hukum positif, melainkan semata-mata karena martabatnya sebagai manusia<sup>99</sup>. Dalam pengertian ini, maka meskipun setiap orang terlahir dengan warna kulit, jenis kelamin, bahasa, dan budaya dan kewarganegaraan yang berbeda-beda, dia tetap mempunyai hak-hak tersebut. Selain bersifat universal,

<sup>98</sup> Lihat Locke, *Second Treaties of Government*, (Jonathan Bennett, Maret 2008)

<sup>99</sup> Jack Donely, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, (Ithaca: Cornell University Press, 2003) sebagaimana dikutip oleh Rhona K.M Smith, dkk, *Hukum Hak Asasi Manusia* (Yogyakarta: Pusham UII, 2008) hal 11.

hak-hak tersebut juga tidak dapat dicabut, dengan kata lain hak-hak itu melekat pada dirinya sebagai manusia.<sup>100</sup>

Asal-usul gagasan mengenai hak manusia diatas berasal dari teori hak kodrati (*natural rights*). Salah seorang terpelajar era renaissance, John Locke mengajukan pemikiran mengenai teori hak-hak kodrati. Gagasan John Locke mengenai hak-hak kodrati inilah yang melandasi munculnya revolusi hak dalam revolusi yang terjadi di Inggris, Amerika Serikat dan Perancis pada abad ke-17 dan ke-18. Pada periode sebelumnya ajaran Thomas Aquinas (1224-1275) dan Hugo Grotius (1583-1645) di benua Eropa, dan beberapa dokumen HAM yang ada seperti Magna Charta (1215), Petition of Rights (1628), dan Bill of Rights (1689) dan revolusi kemerdekaan Amerika Serikat pada abad ke-17 merupakan bukti dari perubahan terhadap pemikiran hak asasi manusia. Semua memberikan gambaran bahwa manusia diberkati dengan hak-hak yang kekal dan tidak dapat dicabut oleh siapapun, yang tidak terlepas ketika manusia "terkontrak" untuk memasuki masyarakat dari suatu Negara yang primitive dan tidak dikurangi oleh tuntutan yang berkaitan dengan hak-hak ketuhanan dari raja.<sup>101</sup>

a) Magna Charta.

Kesewenang-wenangan yang dilakukan oleh penguasa pada waktu itu memunculkan beberapa perubahan mendasar terhadap konsep hak-hak warganegara seperti yang terjadi di Inggris dengan Piagam Magna Charta. Magna Charta (bahasa latin untuk "Piagam Besar") adalah Piagam yang dikeluarkan di Inggris pada tahun 1215 yang membatasi monarkhi Inggris, sejak masa Raja John yang berkuasa dengan kekuasaan absolut pada waktu itu. Magna Carta adalah hasil dari perselisihan antara

---

<sup>100</sup> *Ibid.*

<sup>101</sup> Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia Dalam Transisi Politik*, Op-Cit, hal 72.

Paus, Raja John, dan baronnya atas hak-hak raja<sup>102</sup>. Magna Charta mengharuskan raja untuk membatalkan beberapa hak dan menghargai beberapa prosedur legal, dan untuk menicura bahwa keinginan raja dapat dibatasi oleh hukum.<sup>103</sup>

Prinsip dasarnya memuat pembatasan kekuasaan raja dan hak asasi manusia lebih penting daripada kedaulatan raja. Tak seorang pun dari warga negara merdeka dapat ditahan atau dirampas harta kekayaannya atau diasingkan, atau dengan cara apapun dirampas hak-haknya, kecuali berdasarkan pertimbangan hukum. Piagam tersebut menjadi lambang munculnya perlindungan terhadap hak-hak asasi karena ia mengajarkan bahwa hukum dan undang-undang derajatnya lebih tinggi daripada kekuasaan raja. Magna Charta adalah langkah pertama dalam proses sejarah yang panjang yang menuju ke pembuatan hukum konstitusional.

b) Bill of Rights.

Bill of Rights pada tahun 1689 isinya mengatur tentang kebebasan dalam pemilihan anggota parlemen, kebebasan berbicara dan mengeluarkan pendapat dan penetapan pajak, undang-undang dan pembentukan tentara tetap harus seizin parlemen sebagai perwakilan dari rakyat, serta hak warga Negara untuk memeluk agama menurut kepercayaannya.<sup>104</sup>

c) Revolusi Kemerdekaan Amerika Serikat.

Declaration of Independence di Amerika Serikat menempatkan Amerika Serikat sebagai negara yang memberi perlindungan dan jaminan

<sup>102</sup> [http://id.wikipedia.org/wiki/Magna\\_Carta](http://id.wikipedia.org/wiki/Magna_Carta), 12 September 2010.

<sup>103</sup> *Ibid.*

<sup>104</sup> <http://hhamdan.wordpress.com/2010/02/07/%EF%83%BC%EF%80%A0magna-charta/>, 12 September 2010.

hak-hak asasi manusia dalam konstitusinya. Amartya Sen dalam *Elements Of Theory of Human Rights* menyatakan “The U.S declaration of Independence in 1776, take it to be ‘self evident’ that everyone endowed by their creator with certain inalienable rights.”<sup>105</sup> Presiden Amerika Serikat saat itu, Thomas Jefferson, yang telah mempelajari pemikiran Locke, menyampaikan pidato pada *Declaration of Independence* tertanggal 4 Juli 1776 sebagai berikut : “We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their creator with certain unalienable rights, that among these are life, liberty, and pursuit of happiness”.<sup>106</sup> Pidato lain yang terkenal adalah amanat Presiden Franklin D. Roosevelt tentang “empat kebebasan” yang diucapkannya di depan Kongres Amerika Serikat tanggal 6 Januari 1941 yakni :<sup>107</sup>

- Kebebasan untuk berbicara dan melahirkan pikiran (freedom of speech and expression).
- Kebebasan memilih agama sesuai dengan keyakinan dan kepercayaannya (freedom of religion).
- Kebebasan dari rasa takut (freedom from fear).
- Kebebasan dari kekurangan dan kelaparan (freedom from want).

Kebebasan- kebebasan tersebut dimaksudkan sebagai kebalikan dari kekejaman dan penindasan melawan fasisme di bawah totalitarisme Hitler (Jerman), Jepang, dan Italia. Kebebasan-kebebasan tersebut juga merupakan hak (kebebasan) bagi umat manusia.

Dalam bukunya “*The Second Treaties of Civil Government and a letter Concerning Toleration*” John Locke mengajukan pemikiran bahwa

<sup>105</sup> Amartya Sen, *Elements Of Theory of Human Rights, Philosophy and Public Affairs*; Fall 2004; 32, 4; Research Library Core, hal 316.

<sup>106</sup> Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, Op-Cit, hal 76.

<sup>107</sup> [http://id.wikipedia.org/wiki/Franklin\\_Delano\\_Roosevelt](http://id.wikipedia.org/wiki/Franklin_Delano_Roosevelt), 12 September 2010.

semua individu dikaruniai oleh alam hak yang melekat atas hidup, kebebasan, dan kepemilikan yang merupakan milik mereka sendiri dan tidak dapat dicabut atau diambil oleh Negara. Melalui suatu kontrak sosial (*social contract*), perlindungan atas hak yang tak dapat dicabut ini diserahkan kepada Negara.<sup>108</sup> Menurut Locke, saat memasuki kondisi masyarakat sipil, berdasarkan teori kontrak sosial, yang dilepaskan manusia kepada Negara adalah hak untuk menegakkan hak-hak hidup, kebebasan/kemerdekaan dan hak milik, dan bukannya hak-hak itu sendiri. Selanjutnya ia menegaskan bahwa kegagalan Negara untuk mengamankan hak-hak alami ini- Negara itu sendiri sedang berada dalam keadaan terkontrak untuk menjaga kepentingan dari anggota-anggotanya- dapat memberikan hak bagi rakyat untuk meminta pertanggungjawaban, dalam bentuk suatu revolusi rakyat.<sup>109</sup>

Namun dalam perkembangannya gagasan hak asasi manusia yang berbasis pandangan hukum kodrati tersebut mendapat tantangan yang serius pada abad ke-19. Salah satu penentangannya adalah Edmun Burke, orang Irlandia yang resah dengan Revolusi Perancis. Burke menuduh bahwa para penyusun “Declaration of the Human Rights of the Citizen” mempropagandakan rekaan yang menakutkan bagi persamaan umat manusia”. Deklarasi yang dihasilkan dari Revolusi Perancis itu baginya merupakan suatu ide yang tidak benar dan harapan yang sia-sia bagi manusia yang harus menjalani hidupnya dengan susah payah.<sup>110</sup> Penentang lain dari teori kodrati ini adalah Jeremy Bentham. Kritik Bentham terhadap teori tersebut adalah bahwa teori tersebut tidak bisa

---

<sup>108</sup> Kontrak sosial adalah sebuah perjanjian antara rakyat dengan para pemimpinnya, atau antara manusia-manusia yang tergabung di dalam komunitas tertentu. Secara tradisional, istilah kontrak sosial digunakan di dalam argumentasi yang berupaya menjelaskan hakikat dari kegiatan berpolitik atau menjelaskan tanggung jawab dari pemimpin kepada rakyat. Beberapa filsuf yang memakai teori kontrak sosial adalah Plato, Hobbes, Locke, Rousseau, dan Kant.

<sup>109</sup> *Ibid*, hal 75.

<sup>110</sup> Rhona K.M Smith, dkk, *Hukum Hak Asasi Manusia, Op-Cit*, hal. 12

dikonfirmasi dan di verifikasi kebenarannya. Tidaklah mungkin untuk mengetahui dari mana asal hak-hak asasi itu, dan apa isinya. Namun demikian, penolakan yang timbul tidak membuat teori hak-hak alamiah tersebut ditinggalkan orang.

Pada akhir Perang Dunia ke II, setelah pengalaman buruk selama periode tersebut yang ditandai dengan Holocaust yang dilakukan oleh Hitler dengan Nazinya, yang membunuh ribuan bahkan ratusan ribu orang Yahudi, membuat dunia kembali berpaling pada gagasan John Locke tentang hak-hak alamiah. Hal ini ditandai dengan pembentukan Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tahun 1945 setelah berakhirnya Perang Dunia ke II. Dari sinilah paham internasional hak asasi mulai berkembang. Masyarakat internasional bersepakat menjadikan hak asasi manusia sebagai isu bersama ditandai dengan diterimanya Deklarasi Universal tentang HAM (Universal Declaration of Human Rights) yang membagi Hak Asasi Manusia menjadi beberapa jenis, yaitu hak personal (hak jaminan kebutuhan pribadi), hak legal (hak atas jaminan perlindungan hukum), hak sipil dan politik, hak subsistensi, serta hak ekonomi, sosial, dan budaya.<sup>111</sup> Perlindungan dan hak-hak warga negara dalam situasi bencana masuk kedalam kelompok hak-hak ekonomi, sosial dan budaya, dimana perlu peran aktif negara untuk mewujudkannya.

## 2) Perkembangan Hak Asasi Manusia dan Hak Warganegara.

Center of Civic Education (CCE) USA dalam *Res Publica: An International Framework For Education In Democracy*, secara umum mengklasifikasikan adanya 3 kategori hak asasi manusia, yaitu <sup>112</sup>:

<sup>111</sup> Tim ICCE UIN Jakarta, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, Op- Cit, hal 215.

<sup>112</sup> Winarno, *Kewarganengaraan Indonesia dari Sosialis Menuju Yuridis*, Op-Cit, hal 26.

- a) Personal, civil, and political rights, kategori ini mencakup hak-hak essential bagi kebebasan dan pemerintahan sendiri. Hak-hak ini meliputi hak untuk bebas berkeyakinan, berfikir, berbicara dan mengekspresikan religi dan berpartisipasi.
- b) Economic and social rights, kategori ini mencakup hak-hak essential bagi kehidupan dan kehormatan manusia. Hak-hak ini meliputi hak atas kekayaan, kepemilikan, persamaan sosial, dan standar hidup yang layak, sehat dan aman.
- c) Cultural and solidarity rights, kategori ini mencakup hak-hak essential bagi penghargaan atas nilai-nilai dan tradisi kelompok dari orang-orang diseluruh dunia. Termasuk dalam hal ini hak untuk menentukan bahasa, agama dan budaya.

Karel Vasak, seorang ahli hukum Perancis dilatar belakangi oeh Revolusi Perancis, membagi HAM menjadi tiga generasi yaitu :

- a) Generasi pertama, hak-hak sipil dan politik (liberte)

Generasi pertama ini mewakili hak-hak sipil dan politik, yang ditandai dengan Revolusi di Inggris, Amerika Serikat dan Perancis. Termasuk dalam generasi pertama ini adalah hak untuk hidup, hak kebebasan bergerak, perlindungan terhadap hak milik, hak beragama, hak bebas dari penyiksaan dan hak-hak lain yang terdapat didalam Universal Declaration of Human Rights. Hak-hak dalam generasi pertama ini sering disebut sebagai hak-hak negatif, yaitu merujuk pada tidak adanya campur tangan Negara terhadap kebebasan individual. Jadi Negara dalam hal ini tidak boleh berperan aktif terhadapnya, karena akan mengakibatkan pelanggaran terhadap hak-hak dan kebebasan tersebut.<sup>113</sup>

---

<sup>113</sup> Rhona K.M Smith, dkk, *Hukum Hak Asasi Manusia, Op-Cit*, hal. 15



b) Generasi kedua, hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya.

Hak-hak dalam generasi kedua ini muncul dari tuntutan agar Negara menyediakan pemenuhan terhadap kebutuhan dasar warga negaranya mulai dari makan sampai pada kesehatan, hak untuk hidup hingga hak untuk mendapatkan perlindungan atas harta bendanya. Hak-hak generasi kedua pada dasarnya adalah tuntutan akan persamaan sosial. Hak-hak ini sering pula disebut pula hak-hak positif, yang sangat membutuhkan peran aktif Negara, jadi Negara diharuskan untuk menyusun dan menyelenggarakan program dan kebijakan bagi pemenuhan hak-hak tersebut.<sup>114</sup>

c) Generasi ketiga, hak-hak solidaritas.

Generasi HAM ketiga ini muncul dari tuntutan Negara-negara dunia berkembang atau dunia ketiga atas tatanan international yang lebih adil.<sup>115</sup>

## B. Negara Kesejahteraan

Dalam menjaiani kehidupannya, manusia selalu berusaha mencari keamanan, ketentrman dan kesejahteraan agar tidak jatuh ke dalam kesengsaraan. Untuk ini berbagai cara akan dilakukan agar usahanya untuk menuju hidup sejahtera itu tercapai dengan baik.

Dalam mencapai kesejahteraan, pikiran-pikiran manusia akan terpacu untuk mengembangkan teknik-teknik yang tepat agar dapat dilaksanakan dengan baik. Untuk mempertahankan hidupnya, manusia umumnya berusaha mengurangi resiko atas kejadian-kejadian yang akan menimpa dirinya. Menurut C.A. Kulp, John W Hall, resiko yang bisa dialami manusia bisa saja terjadi di segala bidang.

<sup>114</sup> Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik*, Op-Cit, hal 79.

<sup>115</sup> Rhona K.M Smith, dkk, *Hukum Hak Asasi Mamusia*, Op-Cit, hal 16.

Resiko ini pada dasarnya dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu kelompok yang berisiko fundamental dan kelompok berisiko khusus.<sup>116</sup>

Setelah negara mencapai tahapan “Negara Kesejahteraan” maka kedua kelompok resiko tersebut diatas harus mendapatkan perhatian untuk mengatasinya, karena resiko fundamental sifatnya adalah makro kolektif dan dirasakan oleh seluruh atau sebagian besar masyarakat sebagaimana resiko ekonomis<sup>117</sup>. Contoh untuk ini adalah seperti adanya inflasi akibat suatu kebijaksanaan moneter.

Sedangkan resiko khusus adalah sebaliknya, yaitu bersifat makro individual, dan dirasakan oleh perorangan atau unit usaha seperti pada resiko terhadap harta benda yang bisa menyangkut kerusakan atau kekayaan.<sup>118</sup> Untuk mengatasi kedua resiko tersebut, di negara yang menganut paham “Negara Kesejahteraan” harus memberikan perlindungan kepada warga negaranya termasuk dalam hal penanggulangan bencana karena merupakan hak yang dijamin konstitusi dalam pemenuhannya.

Jeremy Bentham dianggap pelopor Welfare State juga, namun demikian dalam perkembangannya teori negara kesejahteraan ini banyak dikembangkan oleh aliran sosiologis. Menurut Habermas suatu negara modern harus dapat menjamin kesejahteraan seluruh rakyat. Selanjutnya Habermas menyebutkan beberapa jaminan yang diberikan negara sebagai indikasi sebagai negara modern, dan menjamin kesejahteraan rakyatnya yang diwujudkan dalam perlindungan atas:

“The risk of unemployment, accident, illness, old age, and death of the breadwinner must be covered largely through welfare provisions of the state.”<sup>119</sup>

<sup>116</sup>Sentanoe Kertonegoro, *Jaminan Sosial dan Pelaksananya di Indonesia*.Cet.II, Jakarta: Mutiara Sumber Widya, 1987), hal.7.

<sup>117</sup> Evy Flamboyan Minanda, SH.MH, *Makalah Jaminan Sosial dalam Perspektif HAM*, Jakarta, 2008.

<sup>118</sup> *Ibid*.

<sup>119</sup>Gianfranco Poggi, *The Development of the Modern State “Sociological Introduction”*, (California: Standford University Press, 1992), hal 126.

Selain itu menurut Wilhelm Lunstedt, disebutkan bahwa:

“Law is nothing but the very life of mindkind in organized groups and the condition which make possible peaceful coexistence of masses of individuals and social groups and the cooperation for other ends than mere existence and propagation”.<sup>120</sup>

Selanjutnya Lunstedt berpendapat bahwa untuk mencapai kesejahteraan sosial, yang pertama harus diketahui adalah apa yang mendorong masyarakat yang hidup dalam satu tingkatan peradaban tertentu untuk mencapai tujuan mereka. Kesejahteraan sosial mencakup nilai-nilai yang telah menjadi pengetahuan umum sebagai syarat material minimum untuk hidup, jaminan penghidupan yang layak baik dalam situasi normal maupun dalam situasi darurat seperti pada saat terjadi bencana, perlindungan atas hak milik, jaminan untuk bertindak dengan bebas, dan segala kenikmatan yang diangan-angankan setiap orang dan segala perlindungan mengenai kepentingan kerohanian. Pendapat Lunstedt mengenai Social Welfare ini hampir sama dengan pendapat Roscou Pound,<sup>121</sup> namun demikian ia ingin menegaskan bahwa secara faktual keinginan sebagian besar manusia yaitu ingin hidup dan mengembangkannya secara layak.

Melihat tujuan dari Social Welfare tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa bidang Social Welfare mencakup semangat umum untuk berusaha dengan dalil-dalilnya dan adanya jaminan keamanan, jaminan perlindungan terhadap diri sendiri dan harta benda, sehingga dapat dibuktikan bahwa ketertiban hukum harus didasarkan pada suatu skala nilai-nilai tertentu, yang tidak dirumuskan dengan rumus yang mutlak akan tetapi dengan memperhatikan kepentingan-kepentingan masyarakat yang berubah-ubah mengikuti perubahan zaman, keadaan, dan perubahan keyakinan bangsa.<sup>122</sup> Keinginan untuk hidup dan berkembang secara layak (sejahtera) merupakan tujuan negara kesejahteraan (*Welfare State*), sehingga apabila keinginan

<sup>120</sup> Soetiksno, *Filsafat Hukum*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1976), hal. 88.

<sup>121</sup> *Ibid*, hal 9-10.

<sup>122</sup> *Ibid*.

tersebut harus dijamin dalam konstitusi suatu negara, maka keinginan tersebut harus dijamin dan negara wajib mewujudkan keinginan tersebut.

Negara Kesatuan Republik Indonesia juga menganut faham Negara Kesejahteraan. Hal ini ditegaskan oleh para perintis kemerdekaan dan para pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia bahwa negara demokratis yang akan didirikan adalah “Negara Kesejahteraan” bukan “Negara Penjaga Malam” (Night Wachtman State), adapun istilah yang digunakan oleh Bung Hatta adalah “Negara Pengurus”.<sup>123</sup> Prinsip Welfare State tersebut juga tercantum dalam UUD 1945 dalam beberapa pasal, terutama yang berkaitan dengan aspek perlindungan terhadap warga Negara khususnya dalam hal bencana dan penanggulangan bencana. Ide negara kesejahteraan ini merupakan pengaruh dari faham sosialis yang berkembang pada abad ke-19, yang populer pada saat itu sebagai simbol perlawanan terhadap kaum penjajah yang Kapitalis-Liberalis.<sup>124</sup>

Sebagai hak, Purnadi Purbacakara menyebut sebagai “Hak Azasi Positif” berisikan hak-hak atau kewenangan-kewenangan dasar yang harus dijamin pemenuhannya.<sup>125</sup>

Pendapat tersebut sejalan dengan pendapat Philippa Watson yang menyatakan bahwa:<sup>126</sup>

“A benefit granted as of right is freely available to any claimant who can prove that he comes within the scope of the person and contingencies for which that benefit is designed. If the benefit is denied, the claimant can appeal to an administrative body, a tribunal, or to a series of such bodies, and ultimately he can go to enforce his right, because he has a right, he has a legal remedy to enforce that right.”

<sup>123</sup>Sebagaimana dikutip oleh A.B. Kusuma dalam “*Negara dan Kesejahteraan*” dari M. Yamin, Naskah Persiapan UUD 1945: Risalah Sidang BPUPKI/PPKI, (Jakarta: Sekretariat Negara RI, 1959), hal 299.

<sup>124</sup> Hendra Nurtjahyo, Ed, *Politik Hukum Tata Negara Indonesia*, dalam “Undang-Undang Dasar 1945: Konstitusi Negara Kesejahteraan dan Relitas Masa Depan”, Jimly Asshiddiqie, Pidato Penguahan Jabatan Guru Besar Tetap Madya pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hal 275-276.

<sup>125</sup>Purnadi Purbacaraka, dan Soerjono Soekanto, *Remungan Tentang Filsafat Hukum*, (Jakarta: CV. Rajawali, 1982), hal 37.

<sup>126</sup>Philippa Watson, *Social Security Law of the European Communities*, (London: Mansell Publishing, 1980), hal 2.

Dengan demikian jaminan dan perlindungan sosial merupakan “hak” manusia untuk mendapat perlindungan atas terjadinya “resiko sosial” (social risk), sebagaimana tercantum dalam konsideran Konvensi ILO Nomor 102<sup>127</sup>. Hal inilah yang menjadi dasar bahwa “perlindungan dan jaminan sosial menjadi tanggung jawab negara”, sehingga penanggulangan bencana termasuk ke dalam pelayanan negara (public services), yaitu dengan adanya kewajiban untuk melindungi hak anggota masyarakat atas kehidupannya termasuk harta benda pada saat terjadi bencana.

Hingga saat ini Indonesia belum mampu mewujudkan sistem perlindungan sosial yang dikelola penuh oleh pemerintah (*welfare state*) yang memungkinkan penanggulangan bencana sebagai bagian yang tidak terpisahkan dalam sistem perlindungan sosial.

Gagasan tentang perlindungan sosial dalam Negara kesejahteraan yang tertuang di dalam UUD 1945 merupakan salah satu alasan paling penting bagi kelahiran sebuah negara. Tujuan utama pendirian negara ini adalah untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang lebih baik, lebih manusiawi dan bermartabat. Maka penciptaan kesejahteraan sosial yang didalamnya juga terdapat perlindungan bagi warga negara dalam situasi bencana merupakan alasan paling mendasar bagi kelahiran bangsa ini. Itulah sebabnya, gagasan kesejahteraan sosial tersebut sudah disebut pada bagian pembukaan UUD 1945. Terkait dengan penanggulangan bencana, sesuai dengan alinea ke IV Pembukaan UUD Negara RI tahun 1945 bahwa negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, maka negara bertanggung jawab untuk membuat suatu sistem perlindungan sosial bagi warga negaranya karena letak geografis, geologis, hidrologis dan demografis Indonesia yang sangat rentan terhadap bencana, baik yang disebabkan oleh faktor alam, faktor non alam maupun karena faktor manusia yang menyebabkan kerusakan lingkungan. Perlindungan tersebut adalah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan umum sebagaimana tujuan dari “Negara kesejahteraan” itu sendiri.

---

<sup>127</sup> Konvensi ILO tentang Standar Minimal Jaminan Sosial.

Menurut Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS), Suatu sistem perlindungan dan jaminan sosial sungguh perlu dimiliki agar ketahanan masyarakat dapat terjaga dalam menghadapi *shock*. Lebih daripada itu, perlindungan dan jaminan sosial juga diperlukan apabila terjadi hal-hal yang tidak dikehendaki yang dapat mengakibatkan hilangnya atau berkurangnya pendapatan seseorang, yang disebabkan karena memasuki usia lanjut atau pensiun, sakit, cacat, kehilangan pekerjaan, *terkena bencana alam*,<sup>128</sup> dan sebagainya.<sup>129</sup> Masyarakat yang terkena bencana akan mengalami dampak yang serius terhadap kehidupan mereka, mulai dari kehilangan sanak saudara, harta benda, hingga kehilangan mata pencaharian, yang menyebabkan timbulnya permasalahan sosial baru, dan sudah menjadi tanggung jawab negara untuk mengatasi permasalahan tersebut.

### C. Masalah Bencana dan Penanggulangannya.

#### 1. Masalah Bencana.

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara kepulauan yang sangat luas, daratannya seluas 1.904.569 km<sup>2</sup>, lautannya seluas 3.288.683 km<sup>2</sup>, dengan jumlah pularunya sebanyak 17.583 pulau, dan jumlah penduduknya pada tahun 2000 sekitar 203.456.000 orang<sup>130</sup> Wilayah Indonesia yang terletak pada lempeng tektonik aktif, jalur pegunungan aktif, dan kawasan beriklim tropik, sering ditimpa bencana baik dalam skala yang besar yang menimbulkan banyak korban jiwa maupun bencana kecil diantaranya :

1. Tsunami di Aceh, Nias, Asia Selatan hingga Afrika dengan korban lebih dari 200.000 orang. Ketinggian gelombang yang mencapai 35 meter karena gempa tektonik 8,5 SR di Samudera Hindia.

<sup>128</sup> Penekanan oleh penulis.

<sup>129</sup> Direktorat Kependudukan, Kesejahteraan Sosial, dan Pemberdayaan Perempuan BAPPENAS, *Kajian Awal Sistem Perlindungan dan Jaminan Sosial*, (Jakarta: 2003)

<sup>130</sup> <http://wikipedia.org>, 15 September 2010.

2. Meletusnya Gunung Tambora, tahun 1815. Korban 92.000 orang.
3. Tsunami karena meletusnya Gunung Krakatau, Tahun 1883. Korban 36.417 orang.
4. Gempa tektonik 6,2 SR di Yogyakarta, tahun 2006. Korban 6234 orang.
5. Meletusnya Gunung Kelud, tahun 1919. Korban 5115 orang.
6. Tsunami di Flores, NTT, tahun 1992. Korban 2100 orang.
7. Gempa 7,6 SR di Padang, Sumatera Barat tahun 2009. Korban 1115 orang.
8. Tsunami di Pangandaran, tahun 2006 yang disebabkan oleh gempa 6,8 SR. Korban 668 orang.

(sumber:<http://adamakna.blogspot/vivanews>)

Berdasarkan sejarah kebencanaan diatas dan bencana-bencana lain yang tercatat selama ini, mulai dari gempa bumi, tsunami, letusan gunung berapi, banjir, longsor, badai, kekeringan, maka Indonesia dapat dikatakan merupakan negara yang memiliki potensi kebencanaan yang sangat tinggi. Tahun 2008, di seluruh dunia lebih dari 235.000 jiwa tewas akibat bencana alam, sekitar 2,14 juta jiwa menderita, dan kerugian yang harus ditanggung mencapai 190 triliun dolar AS (Center for Research in the Epidemiology of Disaster, 2010). Dalam perhitungan sejak 1991 hingga 2005, kerugian total tercatat 1.192 triliun dolar AS atau sepadan dengan GDP tahunan Meksiko pada 2008.<sup>131</sup>

Jika dilihat dari konteks geografis dan geologis, Negara Indonesia merupakan daerah yang rawan bencana seperti bencana tsunami, letusan gunung api dan tanah longsor/gerakan tanah, gempa dan lainnya. Hal ini dapat kita lihat dari kondisi geografis sebagai berikut<sup>132</sup> :

<sup>131</sup>[http://bpbddjateng.info/index.php?option=com\\_content&view=article&id=675:rezim-penanggulangan-bencana&catid=65:iptek-kebencanaan](http://bpbddjateng.info/index.php?option=com_content&view=article&id=675:rezim-penanggulangan-bencana&catid=65:iptek-kebencanaan), 15 September 2010.

<sup>132</sup> Bahan paparan Direktur Jenderal Bantuan dan Jaminan Sosial Kementerian Sosial RI, pada tanggal 21 Februari 2008.

1. Dua pertiga wilayah Indonesia terdiri dari lautan, dengan jumlah pulau sebanyak 17.583 buah;
2. Terdapat sekitar 500 sungai besar dan kecil, 30 % diantaranya melintas di wilayah padat penduduk;
3. Terdapat lebih dari 500 gunung berapi, 128 di antaranya masih aktif.

Posisi Indonesia, yang terletak pada pertemuan tiga lempeng tektonik, yaitu Eurasia, India Australia dan Samudra Pasifik, serta pertemuan tiga sistem pegunungan (Alpine Sunda, Circum Pacific dan Circum Australia) membuat negara kepulauan ini menjadi daerah yang rawan bencana alam geologi berupa gempa bumi, tsunami dan letusan gunung berapi.

Salah satu dampak dari bencana tersebut adalah, selama dekade terakhir (1994 sampai dengan 2004), lebih kurang 6,8 juta penduduk Indonesia telah menjadi korban berbagai bencana. Ditambah dengan banyaknya korban karena bencana Tsunami Aceh dan Nias yang terjadi di akhir tahun 2004 yang korbannya mencapai 220.000 jiwa.<sup>133</sup>

---

<sup>133</sup> Lihat Press Release Ikatan Ahli Geologi Indonesia (IAGI) menanggapi banyaknya korban jiwa dalam bencana tsunami Aceh dan Nias, IAGI sebagai organisasi profesi dan masyarakat ilmiah perlu memberikan pendapat ilmiah dari sisi ilmu kegeologian dan cabang ilmu geologi yang terkait.

1. Kejadian serupa dengan gempa Aceh sangat mungkin terjadi di sebelah selatan dari rangkaian zona penunjaman yang sekarang menjadi pusat gempa dalam hitungan seminggu, sebulan, setahun, atau 10 tahun kedepan; artinya dapat sewaktu-waktu terjadi dalam skala waktu geologi. Untuk itu kita tidak boleh hanya menunggu, kita semua harus proaktif melakukan mitigasi, pemantauan, pembangunan sistem peringatan dini, dan sosialisasi-sosialisasi sekarang juga.
2. Bencana gempa bumi Aceh ini merupakan salah satu gejala alam yg "wajar" terjadi untuk daerah yg memiliki kondisi geologi yang kompleks ini. Namun perlu diketahui bahwa peramalan gempa bumi dan tsunami dari segi sains adalah yang paling sulit dilakukan dibanding dengan gunung meletus, longsoran tanah, dan banjir. Dengan kajian geologi, bencana ini bukanlah hal yg tidak dapat diramalkan, namun rentang waktu ketidak tentuan terjadiannya mempunyai derajat ketidak pastian cukup besar. Akurasi peramalan terjadinyapun berkisar dari 10-50 (?) tahun, sehingga yang perlu dilakukan adalah selalu bersiap diri untuk mengalaminya (keep on alert).
3. Harus disadari penuh oleh masyarakat serta pemerintah Indonesia bahwa kita hidup didaerah yg rawan bencana alam. Juga perlu disadari bahwa bencana alam itu hampir selalu datang tiba-tiba. Dengan demikian bangsa Indonesia HARUS pandai menyiasati cara-cara hidup berdampingan dengan kondisi alam yg rawan bencana tersebut. Contohnya: Jepang dan California, mereka dapat hidup maju di daerah rawan bencana, tetapi mereka bisa menyiasati bencana tersebut sehingga meminimalkan jumlah korban dan kerugian setiap kali bencana datang. Dalam hal ini kewaspadaan ("keep on alerted") lebih berguna daripada prediksi.
4. Kesadaran serta kesiapan menghadapi bencana alam ini seharusnya dapat dimiliki oleh masyarakat melalui sosialisasi pengenalan kondisi lingkungan geologi serta kesiapan dalam menghadapi bencana



Bencana-bencana tersebut tidak disebabkan oleh alam semata, namun merupakan kombinasi dari berbagai resiko bahaya (*hazard*), kondisi kerentanan, ketidakmampuan atau kelemahan kemampuan bertindak untuk mengurangi potensi negatif yang ada. Hal inilah yang terjadi di Indonesia dan mengakibatkan seringnya terjadi bencana.

Kenyataannya, pilihan pembangunan ternyata dapat menciptakan kondisi dimana resiko bahaya justru berkembang menjadi permasalahan sosial dan

---

alam di lingkungannya. Hampir semua bencana ini diawali dengan gejala-gejala yang perlu diketahui oleh masyarakat sehingga ada kesempatan untuk dapat menghindarinya. Misalnya: surutnya muka air-laut yg tidak wajar (secara tiba-tiba) setelah terasa gempa merupakan tanda-tanda akan datangnya tsunami.

5. Gempa bumi dan tsunami, seperti halnya gunung meletus, longsor tanah, dan banjir adalah peristiwa geologi yang dari waktu ke waktu terjadi di seluruh muka bumi sebagai keniscayaan tanpa ada manusia yang dapat mencegahnya. Karena ada aktifitas manusia di daerah yang mengalami peristiwa geologi tersebut, maka timbulah BENCANA. Mitigasi bencana dan tindakan-tindakan antisipasinya adalah syarat mutlak untuk dapat hidup berdampingan dengan bencana alam geologi.

6. Selain kondisi kritis sesar-sesar atau patahan sumatra ini, gempa ini sering juga menjadi pemicu atau "trigger" aktifitas gunung api (ingat "ring of fire" di Sumatra - Jawa - Nusa Tenggara) yang tentu saja memicu dan memacu gejala-gejala katastrofik yang lainnya (domino effect). Efeknya mungkin memang tidak akan "instant" (tidak dalam orde harian) tetapi sangat mungkin mengakselerasi dan mengubah status-status gunung api, kelongsoran dsb. Artinya harus ada evaluasi ulang tentang status kerawanan bencana di daerah-daerah ini.

7. Perlu "political will" pemerintah untuk segera memprioritaskan program mitigasi bencana alam geologi khususnya gempa dan tsunami, pembangunan sistem peringatan dini, dan sosialisasi, latihan-latihan tindakan penyelamatan manusia dalam bencana tersebut.

8. Implikasi dari "political will" pemerintah adalah alokasi biaya/anggaran untuk melaksanakan program-program mitigasi, pemantauan, sistem peringatan dini, dan sosialisasi. Apabila pemerintah tidak mampu secara materi, jangan ragu-ragu atau malu-malu untuk meminta bantuan luar negeri; demi keselamatan ribuan dan bahkan puluhan ribu nyawa bangsa Indonesia yang beresiko mengalami bencana. Bantuan ini dapat berupa kerja sama penelitian ilmiah, peralatan peringatan dini ataupun dana untuk sosialisasi ke masyarakat yg rawan terhadap bencana ini.

9. RTRW (Rencana Tata Ruang Wilayah) harus benar-benar disesuaikan dengan kondisi daya dukung alam termasuk potensi kebencanaan daerah. Pemda-pemda, DPRD-DPRD, LSM, dan masyarakat luas harus mengontrol benar-benar penerapan prinsip-prinsip pembangunan dan pengembangan wilayah daerah rawan bencana. Saat ini masih sering dijumpai RTRW di daerah-daerah yang sama sekali tidak memperhitungkan hal tersebut. Tsunami sebagian besar memakan korban bukan karena gempa yang memang belum terpantau secara seksama melainkan karena ketidakpedulian kita akan konsep tataruang pantai/teluk, pemetaan bathymetric wilayah dan tidak adanya pemasangan alat pantau dini alun panjang yang terintegrasi.

10. Pemerintah sampai saat ini belum mampu mengeluarkan building codes dan peraturan keselamatan bangunan berdasar zonasi kegempaan. Hal ini akibat dari kurangnya kesadaran/pemahaman sehingga riset kearah ini tidak pernah mendapat kesempatan yang proporsional untuk dilakukan. Di kalangan para pakar (selain konsep diskusi partial/ tidak melibatkan tenaga ahli secara komprehensif) sampai saat ini belum ada kesepakatan mengenai zonasi yang bisa diterima semua pihak.

kemudian berkembang menjadi bencana.<sup>134</sup> Akhir-akhir ini bencana bukan lagi dilihat dari sebabnya namun dititikberatkan pada dampak yang dapat ditimbulkannya.

## 2. Penanggulangan Bencana.

Penanggulangan Bencana adalah serangkaian kegiatan baik sebelum, saat dan sesudah terjadi bencana yang dilakukan untuk mencegah, mengurangi, menghindari dan memulihkan diri dari dampak bencana.<sup>135</sup> Secara umum kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam penanggulangan bencana adalah sebagai berikut: pencegahan, pengurangan dampak bahaya, kesiapsiagaan,

<sup>134</sup> Berdasarkan RPJP/RPJM kelompok masalah dan sasaran masalah sosial yaitu:

- a. *Kemiskinan*, meliputi kelompok warga yang menyandang ketidakmampuan sosial ekonomi atau warga yang rentan menjadi miskin seperti: (1) keluarga fakir miskin; (2) keluarga rawan sosial ekonomi; (3) warga masyarakat yang berdomisili di lingkungan kumuh.
- b. *Keterlantaran*, meliputi warga masyarakat yang karena sesuatu hal mengalami keterlantaran fisik, mental dan sosial, seperti: (1) balita terlantar, (2) anak dan remaja terlantar, termasuk anak jalanan dan pekerja anak, (3) orang dewasa terlantar, (4) keluarga bermasalah sosial psikologis, dan (5) lansia terlantar.
- c. *Kecacatan*, meliputi warga masyarakat yang mengalami kecacatan fisik dan mental sehingga terganggu fungsi sosialnya, seperti: (1) cacat veteran, (2) cacat tubuh, (3) cacat mental (retardasi, cacat mental psikotik), (3) tuna netra, (4) tuna rungu wicara dan (5) cacat bekas penderita penyakit kronis.
- d. *Ketunaan sosial dan penyimpangan perilaku*, meliputi warga masyarakat yang mengalami gangguan fungsi-fungsi sosialnya akibat ketidakmampuannya mengadakan penyesuaian (*social adjustment*) secara normatif, seperti: (1) tuna susila, (2) anak konflik dengan hukum/ nakal, (3) bekas narapidana, (4) korban narkoba, (5) gelandangan; (6) pengemis dan (7) korban HIV/AIDS dan (8) eks penyakit kronis terlantar.
- e. *Keterasingan/ keterpencilan dan atau berada dalam lingkungan yang buruk*, meliputi warga masyarakat yang berdomisili di daerah yang sulit terjangkau, atau terpencar-pencar, atau berpindah-pindah, yang lazim disebut Komunitas Adat Terpencil.
- f. *Korban Bencana Alam dan Sosial*, meliputi warga masyarakat yang mengalami musibah atau bencana, seperti: (1) korban bencana alam, dan (2) korban bencana sosial yang disebabkan oleh konflik sosial dan kemajemukan latar belakang sosial budaya. (*cetak tebal oleh penulis*).
- g. *Korban Tindak Kekerasan, Eksploitasi dan Diskriminasi*, meliputi warga masyarakat yang mengalami tindak kekerasan, seperti: (1) anak yang dilacurkan, diperdagangkan dan bekerja dalam situasi terburuk (2) wanita korban tindak kekerasan, (3) Lanjut Usia korban tindak kekerasan; (4) pekerja migran korban tindak kekerasan, eksploitasi dan diskriminatif.

<sup>135</sup> Yayasan IDEP, *Buku Panduan Umum Penanggulangan Bencana Berbasis Masyarakat*, *Op-cit*, hal 7.

tanggap darurat, pemulihan (rehabilitasi dan rekonstruksi), dan pembangunan berkelanjutan yang mengurangi risiko bencana.<sup>136</sup>

Menurut Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat dan rehabilitasi<sup>137</sup> dengan membagi penyelenggaraannya dalam tiga tahap yaitu pra bencana, saat tanggap darurat, dan pasca bencana.

- a. Pada saat pra bencana kegiatan yang dilakukan meliputi<sup>138</sup> : perencanaan, pengurangan resiko bencana, pencegahan, persyaratan analisis resiko bencana, pelaksanaan dan penegakan rencana tata ruang, dan pendidikan dan pelatihan penanggulangan bencana.
- b. Pada saat masa tanggap darurat, penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi<sup>139</sup> : pengkajian secara cepat dan tepat terhadap lokasi bencana, penyelamatan dan evakuasi masyarakat yang terkena bencana, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan terhadap kelompok rentan dan pemulihan segera terhadap prasarana dan sarana vital.
- c. Pada saat pasca bencana, penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi : rehabilitasi dan rekonstruksi.<sup>140</sup>

Rehabilitasi antara lain dilakukan dengan perbaikan lingkungan daerah bencana, perbaikan sarana dan prasarana umum, pemberian bantuan perbaikan rumah, pelayanan kesehatan, pemulihan sosial ekonomi masyarakat, pemulihan keamanan dan ketertiban, dan pemulihan fungsi

---

<sup>136</sup> *Ibid*.

<sup>137</sup> Lihat Pasal 1 angka 5 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

<sup>138</sup> Lihat Pasal 35 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana

<sup>139</sup> Lihat Pasal 48 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana

<sup>140</sup> Lihat Pasal 57 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

pemerintahan dan layanan publik. Sedangkan rekonstruksi antara lain dilakukan melalui kegiatan pembangunan kembali baik sarana dan prasarana, sarana sosial masyarakat, partisipasi dan peran serta lembaga dan organisasi kemasyarakatan, dan meningkatkan fungsi pelayanan publik.

Pengertian lain dari penanggulangan bencana adalah suatu proses dinamis, berlanjut dan terpadu untuk meningkatkan kualitas langkah-langkah yang berhubungan dengan observasi dan analisis bencana serta pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan, peringatan dini, penanganan darurat, rehabilitasi dan rekonstruksi bencana.<sup>141</sup>

Sedangkan secara umum, Penanggulangan bencana ditujukan untuk<sup>142</sup> :

- Mencegah dan membatasi jumlah korban manusia serta kerusakan harta benda dan lingkungan hidup;
- Menghilangkan kesengsaraan dan kesulitan dalam kehidupan dan penghidupan korban;
- Mengembalikan korban bencana dari daerah penampungan/pengungsian ke daerah asal bila memungkinkan atau merelokasi ke daerah baru yang layak huni dan aman;
- Mengembalikan fungsi fasilitas umum utama, seperti komunikasi/transportasi, air minum, listrik, dan telepon, termasuk mengembalikan kehidupan ekonomi dan sosial daerah yang terkena bencana;
- Mengurangi kerusakan dan kerugian lebih lanjut;
- Meletakkan dasar-dasar yang diperlukan guna pelaksanaan kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi dalam konteks pembangunan.

---

<sup>141</sup> <http://www.tagana.wordpress.com>, 5 September 2010.

<sup>142</sup> Andi Hanindito, *Manajemen Bencana Ditinjau dari Perspektif Bantuan Sosial*, disampaikan pada The 5th Asia Crisis Management Conference Di Jakarta tanggal 24 Oktober 2007.

### 3. Tanggung Jawab Negara dalam Penanggulangan Bencana

Hak asasi manusia dalam konteks bencana mengasumsikan para korban tetap harus dijamin haknya oleh Negara. Hak tersebut harus bisa diklaim ke penyelenggara negara dan negara harus menjamin mekanisme agar hak tersebut dapat diklaim jika tidak dipenuhi oleh negara dengan memberikan penggantian. Tanpa jaminan HAM, penduduk yang terkena dampak bencana beresiko besar kehilangan hak untuk pulih dari kondisi seperti sebelum bencana dan rentan terdorong dalam situasi yang lebih buruk.<sup>143</sup> Selain itu, banyak sekali upaya preventif dari bencana, membuka kemungkinan bagi penghilangan hak-hak dasar penduduk yang tinggal di daerah rawan bencana, khususnya hak atas kepemilikan (rumah, tanah), pekerjaan dan hak dasar lain.

Dalam *Protecting Persons Affected by Natural Disasters* oleh IASC (*Inter-Agency Security Committee*), yakni suatu institusi yang dibentuk oleh badan internasional baik dibawah naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dan lembaga Non Pemerintah internasional yang bergerak pada isu humanitarian, telah disusun standar operasional urusan bencana dengan menggunakan standar instrumen HAM internasional, maupun instrumen internasional lain yang relevan, yakni hukum humanitarian (menyangkut bencana akibat konflik sosial/bersenjata) dan ketentuan soal Internally Displaced Person (IDP)<sup>144</sup>.

Petunjuk pelaksanaan ini mencakup prinsip-prinsip penanganan bencana yakni aspek non diskriminasi bagi semua penduduk yang terkena dampak bencana, perlindungan atas HAM bagi mereka, pengadopsian standar HAM

<sup>143</sup> Sampai saat ini para pengambil keputusan di level pemerintah belum didukung dengan informasi yang terpusat dan dapat dipercaya oleh semua orang. Seharusnya pemerintah mempunyai sebuah sistem informasi penanggulangan bencana sebagai penunjang keputusan dalam penanganan bencana.

<sup>144</sup><http://www.prakarsa-rakyat.org/download/Buletin%20SADAR/sadar%2035%202007.html>, 8 September 2010

bagi setiap organisasi dalam operasi humanitarian.<sup>145</sup> Prinsip lain berupa jaminan informasi bagi penduduk meliputi :<sup>146</sup>

- a. Tentang bencana alam dan tingkat bencana yang mereka hadapi.
- b. Langkah-langkah mitigasi yang mungkin bisa dilakukan.
- c. Informasi peringatan dini.
- d. Informasi terkait dengan bantuan humanitarian dan dukungan recovery.

Petunjuk operasional ini juga menetapkan hak-hak substantif yang harus dilindungi atau dipenuhi oleh Negara dalam penanganan bencana. Hak hidup, termasuk jaminan fisik dan martabat (evakuasi, relokasi dan langkah-langkah penyelamatan lain, Perlindungan terhadap dampak bencana, perlindungan dari segala bentuk kekerasan termasuk kekerasan berbasis gender, perlindungan di shelter/penampungan, perlindungan dari pengambilalihan tanah pribadi dan bentuk eksploitasi lain).

Perlindungan terhadap hak-hak dasar lainnya antara lain yang berhubungan dengan akses terhadap barang, pelayanan dan bantuan kemanusiaan, pemberian merata bantuan makanan, air, sanitasi, pakaian, shelter dan pelayanan kesehatan.<sup>147</sup> Perlindungan hak ekonomi, sosial budaya lainnya (pendidikan, property, perumahan, keterampilan hidup dan pekerjaan) dan terakhir perlindungan atas hak-hak sipil politik yaitu pendataan, kebebasan untuk berpindah dan hak untuk kembali, berhubungan dengan keluarga yang hidup, hilang atau meninggal.<sup>148</sup>

Undang-undang Penanggulangan Bencana selanjutnya telah mengatur aspek teknis penanggulangan bencana ketimbang memuat jaminan hak asasi manusia para korban atau penduduk yang rentan terkena dampak bencana.

---

<sup>145</sup> *Ibid.*

<sup>146</sup> <http://groups.yahoo.com/group/lingkungan/message/32218>, 12 September 2010.

<sup>147</sup> *Ibid.*

<sup>148</sup> *Ibid.*

Patut dicermati dari Undang-undang tersebut adalah tentang definisi bencana “Bencana adalah suatu gangguan terhadap kehidupan dan penghidupan masyarakat yang diakibatkan oleh faktor alam diantaranya bencana gempa bumi, tsunami, longsor, angin topan, banjir, letusan gunung api, kekeringan, epidemi, dan wabah penyakit, bencana karena faktor non alam diantaranya kebakaran dan gagal teknologi, dan bencana karena faktor manusia mencakup peristiwa kerusakan sosial, teroris, dan kerusakan lingkungan, sehingga menyebabkan kerusakan lingkungan hidup, kerugian harta benda, dampak psikologis, bahkan sampai menimbulkan korban jiwa manusia.”<sup>149</sup>

Pasal-pasal pada Bab III dan IV Undang-undang Penanggulangan Bencana menyebut eksplisit lembaga kemasyarakatan, lembaga usaha, palang merah Indonesia dan lembaga internasional sebagai pelaku penanggulangan bencana di samping pemerintah. Hal ini bisa diinterpretasikan bahwa negara bukanlah satu-satunya pihak yang berwenang dalam penanganan bencana. Konsekuensi dari ini, maka negara tidak dapat dimintai pertanggungjawaban apabila terjadi kegagalan dalam proses penanganan bencana. mekanisme penegakan HAM menjadi hilang sebagai konsekuensi lepasnya tanggung jawab negara.

Hilangnya kewajiban negara secara substantif membuat jaminan hak yang diberikan negara dalam tahapan penanganan bencana (Pengurangan resiko bencana, penanganan tanggap darurat, rehabilitasi dan rekonstruksi serta penatalaksanaan bencana) seolah hanya pengakuan tentang hak asasi manusia tanpa dapat dinikmati para korban atau penduduk yang rentan terkena bencana.

Dalam pasal 33 – 39 diatur secara jelas prioritas penanganan, standar minimum bagi pengungsi (tempat penampungan, sanitasi, bantuan pangan dan non pangan) maupun langkah-langkah penanganan darurat. Namun jaminan ini tidak diimbangi dengan mekanisme yang mengatur agar negara berkewajiban melakukan hal ini. Pengalaman dalam penanganan gempa bumi yang melanda

---

<sup>149</sup> Lihat Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

Yogyakarta dan Klaten 27 Mei 2006 mengungkapkan, para korban harus berjuang dibawah hujan lebat tanpa bantuan pangan dari Pemerintah kurang lebih 1 minggu.<sup>150</sup> Sementara bantuan penampungan sementara dan non pangan (pakaian, perlengkapan tidur, masak dan kebersihan) bahkan lebih lama lagi. Akibatnya, banyak penduduk khususnya anak-anak, perempuan dan lansia mengalami berbagai macam penyakit.

Terdegradasinya jaminan HAM pada penduduk yang terkena atau rentan terhadap bencana dalam Undang-undang Penanggulangan Bencana dikhawatirkan berakibat luas pada kegagalan tujuan perbaikan kehidupan mereka. Untuk itu, masyarakat sipil khususnya para korban perlu membangun kesadaran dan menempuh upaya-upaya politik hukum agar Undang-undang Penanggulangan Bencana sejalan dengan standar HAM. Sudah saatnya para korban bencana dan penduduk rentan terhadap bencana dilindungi agar kehidupan mereka menjadi lebih baik, bukan dengan menempatkan mereka sebagai obyek yang hanya dipandang pantas menerima bantuan.

#### **D. Penanggulangan Bencana Dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.**

##### **1. Konstitusi Negara RI.**

Banyak pihak yang berpendapat bahwa membahas konstitusi berarti juga membahas Undang-Undang Dasar. Istilah konstitusi bahkan sering dipergunakan dalam arti yang sama dengan Undang-Undang Dasar. Meskipun menurut pendapat Mahfud MD menyatakan tidaklah selalu demikian:

---

<sup>150</sup><http://www.prakarsa-rakyat.org/download/Buletin%20SADAR/sadar%2035%202007.html>, *Op-cit.*



“Pada umumnya konstitusi diartikan lebih luas daripada Undang-Undang Dasar, karena konstitusi mencakup yang tertulis dan tak tertulis, namun tidak sedikit pakar yang menyamakan istilah konstitusi dengan Undang-Undang Dasar, bahkan mengatakan bahwa Undang-Undang Dasar itu adalah terjemahan atau hanya istilah lain dari *constitution*.<sup>151</sup>

Terkait konteks penelitian, konstitusi yang penulis maksudkan adalah Undang-Undang Dasar. Konstitusi atau Undang-Undang Dasar sangat erat kaitannya dengan teori kedaulatan rakyat dan sistim negara hukum<sup>152</sup>. Berlakunya suatu konstitusi sebagai hukum dasar yang mengikat didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut. Dalam paham kedaulatan rakyat, konstitusi bersumber dari legitimasi rakyat, sehingga didalam lingkungan negara-negara demokrasi, rakyatlah yang menentukan berlakunya suatu konstitusi.<sup>153</sup>

Selain itu Konstitusi merupakan norma dasar dalam pembentukan berbagai Peraturan Perundang-Undangan. Negara yang menggunakan konstitusi sebagai norma hukum yang tertinggi di samping norma hukum yang lain tepatlah dikatakan bahwa negara itu sedang menjalankan teori kedaulatan rakyat dan berpegang pada sistem negara hukum. Struycken<sup>154</sup> berpendapat bahwa konstitusi atau Undang-Undang Dasar merupakan dokumen formal yang berisi: (i) hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau; (ii) tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa; (iii) pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang; (iv) suatu keinginan, dengan mana

<sup>151</sup>Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara* (Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2007), hal xi.

<sup>152</sup>Untuk lebih jelasnya hubungan konstitusi dengan teori kedaulatan rakyat dan sistim negara hukum dapat dibaca, Russel F. Moore, *Modern Constitution*, (Ames, Iowa: Littlefield, Adam & Co, 1957), hal 3.

<sup>153</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006) hal 18.

<sup>154</sup>Lihat, Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Cet. IV, (Bandung: Alumni, 1987), hal 2.

perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin. Selanjutnya Pylee mengatakan bahwa “*Every Constitution will reflect the ideas and ideals of the people who framed it.*”<sup>155</sup> Setiap konstitusi itu mencerminkan gagasan dan tujuan pemikiran dari para pembuatnya.

Dengan adanya konstitusi yang merupakan hasil kesepakatan bersama yang menjadi rujukan bersama dalam proses kehidupan berbangsa dan bernegara yang dipimpin oleh hukum dan konstitusi. Sehingga konstitusi tersebut berfungsi membatasi kekuasaan, mengukur keabsahan undang-undang dan produk pemerintahan lain, yang akan mengendalikan proses perkembangan kehidupan bernegara, serta secara tegas menggariskan pembatasan tentang apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan penyelenggara kekuasaan negara.<sup>156</sup>

Dengan demikian terkait dengan perlindungan sosial, Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengaturnya dan sudah sewajibnya menjadi dasar penerapan sistem perlindungan sosial di Indonesia. Ketentuan-ketentuan dalam konstitusi tersebut, sebagai berikut:

- a. Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Di dalam alinea keempat tersebut terkandung prinsip kesejahteraan dan prinsip keadilan. Negara dibentuk memang bertujuan untuk diantaranya memajukan kesejahteraan yang berdasarkan keadilan.

Selengkapnya bunyi Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945:

---

<sup>155</sup>M.V. Pylee, *Constitutional Amandements in India*, Second Edition, (New Delhi: Universal Law Publishing Co. Pvt. Ltd, 2006), hal 23.

<sup>156</sup>Maruar Siahaan, “Renungan Akhir Tahun ( Menegakkan Konstitusionalisme dan “Rule of Law”) ” dalam *Menjaga Denyut Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, editor Refly Harun; Zainal AM. Husein; dan Bisariyadi, (Jakarta: Konpress, 2004), hal 103.

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”<sup>157</sup>

- b. Pasal 28G ayat (1) menyatakan bahwa “setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang berada dibawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi”.
- c. Pasal 34 menyatakan bahwa :
  - 1) Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara.
  - 2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.
  - 3) Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.
  - 4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

---

<sup>157</sup>Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar NKRI Tahun 1945*, Alinea Keempat Pembukaan.

## 2. Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Undang-undang 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia<sup>158</sup> merupakan undang-undang sebagai pelaksanaan dari Pasal 28, Pasal 29, Pasal 30, Pasal 31, Pasal 32, Pasal 33 ayat (1), dan ayat (3), dan Pasal 34 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Apabila kita melihat diktum mengingat, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 ini berbunyi sebagai berikut:

Mengingat:

Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), Pasal 26, Pasal 27, Pasal 28, Pasal 29, Pasal 30, Pasal 31, Pasal 32, Pasal 33 ayat (1), dan ayat (3), dan Pasal 34 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Selanjutnya didalam isi pasal per pasal, didalam Pasal 9 dijelaskan bahwa:

- (1) Setiap orang berhak untuk hidup, mempertahankan hidup, dan meningkatkan taraf kehidupannya.
- (2) Setiap orang berhak hidup tentram, aman, damai, bahagia, sejahtera lahir dan batin.
- (3) Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Mengenai kewajiban dan tanggung jawab Pemerintah didalam Pasal 71 dijelaskan bahwa pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia yang diatur didalam Undang-undang ini, serta peraturan perundang-undangan lainnya, dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh Negara.

Kewajiban dan tanggung jawab Pemerintah tersebut, meliputi langkah-langkah implementasi yang efektif dalam bidang hukum, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan Negara, dan bidang-bidang lainnya.<sup>159</sup>

<sup>158</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Hak Asasi Manusia, Op. cit.*

<sup>159</sup> Lihat penjelasan Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Dalam hal ini Negara, Pemerintah atau organisasi apapun mengemban kewajiban untuk mengakui dan melindungi hak asasi manusia pada setiap manusia tanpa kecuali. Ini berarti bahwa hak asasi manusia harus selalu menjadi titik tolak dan tujuan dalam penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Undang-undang 39 Tahun 1999 juga mendasarkan pada Pembukaan Undang-undang Dasar Negara RI tahun 1945 yang menjiwai Pasal-pasal dalam undang-undang ini, terutama berkaitan dengan persamaan kedudukan warga Negara dalam hukum dan pemerintahan, hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak, kemerdekaan berserikat dan berkumpul, hak untuk mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan.

**3. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya).**

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic Social and Cultural Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya)<sup>160</sup> merupakan ratifikasi Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (*International Covenant on Economic Social and Cultural Rights*), yang salah satunya menyebutkan bahwa setiap orang berhak atas perlindungan sosial, termasuk bantuan sosial dan asuransi sosial (*social insurance*).

Dengan demikian, sejak tahun 2005 ada kewajiban hukum yang diemban oleh negara untuk segera menyesuaikan diri terhadap setiap produk perundang-undangan yang terkait dengan isi kovenan tersebut. Hal ini tentunya dengan maksud dan tujuan agar jaminan pemenuhan hak warga negara atas hak asasi semakin kuat. Kovenan membebani negara peserta untuk segera mengambil

---

<sup>160</sup>Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Pengesahan International Covenant on Economic Social and Cultural Rights (Konvenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya)*, Op. cit.

langkah-langkah tindakan penting guna mengakui hak tersebut. Dalam hal ini Pasal 11 Ayat (1) Kovenan menyatakan bahwa<sup>161</sup>:

*"The States Parties of the present Covenant recognize the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions. The State Parties will take appropriate steps to ensure the realization of this right, recognizing to this effect essential importance of international co-operation based on free consent."*

Sebagaimana kita ketahui, salah satu tonggak penting dalam perkembangan hak asasi manusia pada akhir abad ke-17 dan abad ke-18 adalah Piagam Hak Asasi Manusia Inggris (1691), Deklarasi Kemerdekaan Amerika Serikat (1776), dan Deklarasi Perancis tentang Hak Manusia dan Warganegara (1779). Kemudian ditetapkan Deklarasi Univesal Hak Asasi Manusia (DUHAM) oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada tahun 1948 merupakan langkah maju paling bersejarah dalam meningkatkan pengakuan akan HAM ditataran internasional yang berimbas dalam tataran nasional.

Ketika Komisi Hak Asasi Manusia PBB telah menyelesaikan pembuatan deklarasi ini mempertanyakan apakah konvensi sebaiknya dibuat satu ataukah menjadi dua kovenan. Kemudian ditetapkan untuk membagi hak asasi yang termuat dalam DUHAM menjadi dua kovenan international yang terpisah, yaitu kovenan tentang hak sipil dan politik dan kovenan tentang hak ekonomi, sosial, dan budaya.<sup>162</sup> Indonesia sendiri telah meratifikasi dua kovenan internasional ini menjadi hukum nasional melalui Undang-undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Economic, Social, and Economic Rights (Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya)<sup>163</sup> dan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang

<sup>161</sup> Sebagai perbandingan lihat kewajiban-kewajiban negara Asbjorn Eide dkk, dalam *Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, edisi revisi kedua 2001, hal 165.

<sup>162</sup> Resolusi Majelis Umum 543 (vi) tanggal 5 Februari 1952.

<sup>163</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 118, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4557.

Pengesahan International Covenant on Civil and Political Rights (Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik).<sup>164</sup>

Hak ekonomi, sosial dan Budaya merupakan satu paket yang tidak terpisahkan dari tiga unsur hak yang saling berkaitan. Inti dari hak sosial adalah hak atas standar kehidupan yang layak<sup>165</sup> dan untuk dapat menikmati hak tersebut, seseorang memerlukan sekurang-kurangnya tersedianya hak subsisten (untuk bertahan hidup) yang penting seperti hak atas pangan dan gizi yang mencukupi, sandang, perumahan dan syarat-syarat penting untuk perawatannya. Terkait dengan hak ini adalah hak keluarga terhadap bantuan<sup>166</sup>. Kemudian untuk dapat menikmati hak sosial ini, juga diperlukan terpenuhinya hak ekonomi tertentu, seperti hak atas kepemilikan, hak atas pekerjaan, dan hak atas jaminan sosial.

**4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Civil an Political Rights (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Hak Politik).**

Pada tanggal 16 Desember 1966, dengan resolusi 2200A (XXI), Majelis Umum PBB mengesahkan Kovenan tentang Hak-hak Sipil dan Politik bersama-sama dengan Protokol Opsional pada Kovenan tentang Hak-hak Sipil dan Politik dan Kovenan tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya. Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik beserta Protokol Opsional pada Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik mulai berlaku pada tanggal 23 Maret 1976. Kovenan ini mengukuhkan pokok-pokok HAM di bidang sipil dan politik yang tercantum dalam DUHAM sehingga menjadi ketentuan-ketentuan yang mengikat secara hukum dan penjabarannya

<sup>164</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 119, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4558.

<sup>165</sup> DUHAM Pasal 25, Kovenan Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya Pasal 11, Konvensi Hak Anak, Pasal 27.

<sup>166</sup> Kovenan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya Pasal 10, Konvensi Hak anak Pasal 27.

mencakup pokok-pokok lain yang terkait. Kovenan tersebut terdiri dari pembukaan dan Pasal-Pasal yang mencakup 6 bab dan 53 Pasal.<sup>167</sup>

Pembukaan kedua Kovenan tersebut mengingatkan negara-negara akan kewajibannya, menurut Piagam PBB, untuk memajukan dan melindungi HAM, mengingatkan individu akan tanggung jawabnya untuk bekerja keras bagi pemajuan dan penataan HAM yang diatur dalam Kovenan ini dalam kaitannya dengan individu lain dan masyarakatnya, dan mengakui bahwa, sesuai dengan DUHAM, cita-cita umat manusia untuk menikmati kebebasan sipil dan politik serta kebebasan dari rasa takut dan kemiskinan hanya dapat tercapai apabila telah tercipta kondisi bagi setiap orang untuk dapat menikmati hak-hak sipil dan politiknya maupun hak-hak ekonomi, sosial dan budayanya.<sup>168</sup>

Pasal 4 menetapkan bahwa dalam keadaan darurat umum yang mengancam kehidupan bangsa dan keadaan itu diumumkan secara resmi, negara pihak dapat mengambil tindakan yang menyimpang dari kewajibannya menurut Kovenan ini sejauh hal itu mutlak diperlukan oleh kebutuhan situasi darurat tersebut, dengan ketentuan bahwa tindakan itu tidak mengakibatkan diskriminasi yang semata-mata didasarkan pada ras, warna kulit, jenis kelamin bahasa, agama, atau asal usul sosial.

Selanjutnya dalam Pasal 6 dinyatakan bahwa setiap manusia mempunyai hak hidup, bahwa hak ini dilindungi oleh hukum, dan bahwa tidak seorang pun dapat dirampas hak hidupnya secara sewenang-wenang. Kovenan kemudian menegaskan bahwa tidak ada satu ketentuan pun dalam Kovenan ini yang boleh ditafsirkan sebagai mengurangi ketentuan Piagam PBB dan konstitusi badan khusus dalam hubungan dengan masalah yang diatur dalam Kovenan ini (Pasal 46) dan bahwa tidak satu ketentuan pun dalam Kovenan ini yang boleh ditafsirkan sebagai mengurangi hak melekat semua rakyat untuk menikmati

<sup>167</sup> Sebagai perbandingan lihat, Manfred Nowak, *Civil and Political Rights dalam Human Rights : Concept and Standards*, (Unesco Publishing, 2000) hal 70.

<sup>168</sup> Lihat Penjelasan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Civil and Political Rights (Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik).



dan menggunakan secara penuh dan secara bebas kekayaan dan sumber daya alamnya (Pasal 47).

#### **5. Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.**

Alinea ke IV Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945 mengamanatkan bahwa Pemerintah Republik Indonesia melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan keajahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial, maka sebagai implementasi dari amanat tersebut dilaksanakan pembangunan nasional yang bertujuan untuk mewujudkan masyarakat yang adil sejahtera yang senantiasa memperhatikan hak atas penghidupan dan perlindungan bagi setiap warga negaranya.<sup>169</sup> Dalam Pasal 1 potensi penyebab bencana dikelompokkan menjadi tiga jenis: bencana alam, bencana non alam dan bencana sosial.

Bencana alam antara lain letusan gunung berapi, banjir, gempa bumi, tanah longsor, hingga epidemik dan wabah penyakit. Bencana non alam antara lain kebakaran hutan yang disebabkan oleh manusia, kegagalan konstruksi/teknologi, ledakan nuklir dan pencemaran lingkungan. Sedangkan bencana sosial antara lain kerusuhan sosial dan konflik sosial dalam masyarakat.

Selanjutnya Pasal 4 Undang-undang Nomor 24 tahun 2007 menyebutkan, penanggulangan bencana bertujuan untuk :

- a. Memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana;
- b. Menyelaraskan peraturan perundang-undangan yang sudah ada;
- c. Menjamin terselenggaranya penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh;

---

<sup>169</sup> Penjelasan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

- d. Menghargai budaya lokal;
- e. Membangun partisipasi dan kemitraan publik serta swasta;
- f. Mendorong semangat gotong royong, kesetiakawanan, dan kedermwanaan, dan;
- g. Menciptakan perdamaian dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Berikutnya didalam Pasal 5 dijelaskan bahwa Pemerintah dan pemerintah daerah yang bertanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Menindaklanjuti ketentuan pasal 5 Undang-undang Penanggulangan Bencana maka pemerintah membentuk Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB). Badan ini adalah sebuah Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) yang mempunyai tugas membantu Presiden dalam mengkoordinasikan perencanaan dan pelaksanaan kegiatan penanganan bencana dan kedaruratan secara terpadu, serta melaksanakan penanganan bencana dan kedaruratan mulai dari sebelum, pada saat, dan setelah terjadi bencana yang meliputi pencegahan, kesiapsiagaan, penanganan darurat, dan pemulihan.<sup>170</sup>

BNPB dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008. Sebelumnya badan ini bernama Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana yang dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2005, menggantikan Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi yang dibentuk dengan Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 2001.<sup>171</sup>

Menurut Pasal 12 Undang-undang Penanggulangan Bencana, BNPB mempunyai tugas:

<sup>170</sup> Lihat Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dan Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana.

<sup>171</sup> [http://id.wikipedia.org/wiki/Badan\\_Nasional\\_Penanggulangan\\_Bencana](http://id.wikipedia.org/wiki/Badan_Nasional_Penanggulangan_Bencana), 5 September 2010.

1. Memberikan pedoman dan pengarahan terhadap usaha penanggulangan bencana yang mencakup pencegahan bencana, penanganan tanggap darurat, rehabilitasi, dan rekonstruksi secara adil dan setara;
2. Menetapkan standarisasi dan kebutuhan penyelenggaraan penanggulangan bencana berdasarkan peraturan perundang-undangan;
3. Menyampaikan informasi kegiatan penanggulangan bencana kepada masyarakat;
4. Melaporkan penyelenggaraan penanggulangan bencana kepada Presiden setiap sebulan sekali dalam kondisi normal dan setiap saat dalam kondisi darurat bencana;
5. Menggunakan dan mempertanggungjawabkan sumbangan/bantuan nasional dan internasional;
6. Mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
7. Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
8. Menyusun pedoman pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah.

Berdasarkan undang-undang ini maka BNPB merupakan lembaga yang mengkoordinasikan semua instansi pemerintah yang terlibat dalam penanganan bencana ke dalam satu badan setingkat menteri. Selain ditingkat pusat, didaerah-daerah juga akan dibentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD). Beberapa instansi yang terlibat dalam penanggulangan bencana menurut Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana antara lain adalah Kementerian Kesehatan, Kementerian Sosial, Kementerian Pekerjaan Umum, Kepolisian RI, Badan SAR Nasional dan Tentara Nasional Indonesia (TNI).<sup>172</sup>

---

<sup>172</sup> Lihat juga, Keppres Nomor 3 Tahun 2007 tentang Bakornas PB.

Salah satu instansi yang terlibat dalam proses penanggulangan bencana adalah Kementerian Sosial RI. Penanggulangan bencana yang menjadi konsentrasi Kementerian Sosial harus sesuai dengan atau mengacu pada visi dan misi Kementerian itu sendiri. Dalam hal ini penanggulangan bencana harus terkait dengan perubahan sikap dan tingkah laku sasaran pembangunan kesejahteraan sosial yaitu Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial menuju keberfungsian sosial baik individu, kelompok maupun komunitas dan lingkungannya khususnya korban bencana. Tugas pokok Kementerian Sosial menurut Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Keputusan Presiden Nomor 83 Tahun 2005 tentang Bakornas PB adalah mengkoordinasikan dan mengendalikan penanggulangan bencana bidang bantuan sosial. Tugas pokok tersebut di jabarkan ke beberapa hal antara lain menetapkan program, menyusun pedoman, memberikan bantuan, mengadakan kerjasama dan melakukan pengawasan/pemantauan.<sup>173</sup>

Semua kegiatan tersebut mengarah kepada korban bencana sebagai sasarannya dengan pemberian bantuan sosial, yaitu memenuhi kebutuhan fisik dan non fisik, dengan fokus pada fungsi perlindungan dan pertolongan korban bencana alam. Yang kedua adalah rehabilitasi sosial, yaitu untuk meningkatkan peran dan kedudukan sosial, dengan fokus pada fungsi rehabilitasi fisik dan psikososial korban bencana alam. Terakhir adalah pemberdayaan sosial, yaitu untuk memperkuat kemampuan, dengan fokus pada fungsi penguatan dan pengembangan potensi korban bencana alam.<sup>174</sup>

Menurut Andi Hanindito, bentuk dari bantuan sosial adalah bantuan fisik dan non fisik, sedangkan jenis bantuan sosial adalah barang siap pakai, olahan dan barang pelengkap.<sup>175</sup> Dalam pemberian bantuan sosial, Kementerian Sosial

---

<sup>173</sup> Paparan Direktur Jenderal Bantuan dan Jaminan Sosial Kemensos RI, tanggal 21 Februari 2008, *Op-Cit*.

<sup>174</sup> *Ibid*.

<sup>175</sup> <http://tagana.wordpress.com>, *Op-Cit*.

dan instansi sosial di tingkat provinsi dan kabupaten memiliki persediaan logistik bencana yang dapat disalurkan sewaktu-waktu yaitu :<sup>176</sup>

- Permakanan, stok permakanan di gudang milik pemerintah yang sewaktu-waktu dapat digunakan dalam keadaan darurat. Stok beras bencana di Kabupaten/Kota adalah 5 ton dan untuk provinsi sebesar 50 ton. Selain itu juga terdapat cadangan beras pemerintah dengan kewenangan Bupati/Walikota sampai dengan 100 ton/tahun, Gubernur sampai dengan 200 ton/tahun dan diatas 200 ton dengan persetujuan dari Menteri Sosial. Selain stok beras, dalam kondisi tanggap darurat juga disalurkan lauk pauk, dan makanan cepat saji.
- Sandang, seperti sarung, kain, baju dan kaos serta pakaian seragam sekolah.
- Perlengkapan keluarga, seperti peralatan dapur umum,
- Perlengkapan tidur seperti matras, tikar dan selimut, dan
- Perlengkapan evakuasi, seperti tenda, vell bed, genset, pelampung, hingga perahu evakuasi korban.

Sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, kerangka kebijakan hukum yang ada memang menyebutkan aturan-aturan tentang Penanggulangan Bencana, namun tidak berkorelasi langsung dengan tatanan kelembagaan. Kondisi tersebut menjadikan upaya penanggulangan bencana tidak terakomodasi dengan baik. Selain Kementerian Sosial yang terlibat dalam penanganan bencana, instansi lain yang aktif terlibat antara lain Kementerian Kesehatan yang menyediakan dan memberikan pelayanan kesehatan, Kementerian Pekerjaan Umum yang membangun akses jalan seperti jembatan darurat, Badan SAR Nasional, Tentara Nasional Indonesia, dll.<sup>177</sup>

---

<sup>176</sup> *Ibid.*

<sup>177</sup> Sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, instansi-instansi pemerintah tersebut dikoordinir oleh Badan Koordinasi Nasional

Dalam hal anggaran yang dialokasikan untuk penanggulangan bencana yang ada di Kementerian Sosial, Kementerian Kesehatan, Kementerian PU, dan sektor lain mekanisme kontrol dilakukan oleh Menteri masing-masing. Hal tersebut menjadi problem kebijakan yang diantaranya disebabkan belum adanya payung hukum yang kuat yang berimplikasi pada ketidakjelasan penanggung jawab dan pelaksana utama, dan lemahnya koordinasi dan pengawasan dalam penanggulangan bencana.<sup>178</sup>

Secara umum kelemahan-kelemahan dalam pelaksanaan penanganan bencana antara lain:<sup>179</sup>

- a. Ketidaksinkronan peraturan.
- b. Lambatnya tanggap darurat bencana.
- c. Lemahnya koordinasi antar instansi terkait.
- d. Minimnya dukungan anggaran.

Dari gambaran pengalaman langsung penanggulangan bencana dan belajar dari pengalaman negara lain, maka perlu sebuah badan khusus penanggulangan bencana. Artinya penanganan bencana di Indonesia perlu badan lebih kuat karena harus memiliki akses ke DPR untuk mendapatkan dukungan politik dan anggaran dalam memperlancar tugasnya.<sup>180</sup> Dengan dibentuknya Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), maka koordinasi penanganan bencana diharapkan akan lebih terkoordinasi karena pada saat terjadi bencana, akan ada unsur komando, sehingga diharapkan kegiatan penanggulangan bencana menjadi tepat sasaran, tepat bantuan, tepat tindakan, dan cepat dalam

---

Penanggulangan Bencana (BAKORNAS PB) ditingkat pusat sebagai forum koordinasi Menteri yang diketuai oleh Wakil Presiden, Satuan Koordinasi Pelaksana Penanggulangan Bencana (SATKORLAK PB) di tingkat Propinsi dikoordinasi oleh Gubernur, dan Satuan Pelaksana Penanggulangan Bencana (SATLAK PB) di tingkat Kabupaten/Kota yang dikoordinasi oleh Bupati/Walikota.

<sup>178</sup> Hening Parlan, *Merajut Benang Kepedulian*, (MPBI : Jakarta, 2007) hal 13-16.

<sup>179</sup> *Ibid*.

<sup>180</sup> Kompas, 10 Maret 2005.

pemulihan.<sup>181</sup> Badan ini akan memperjelas jalur komando dan operasionalisasi penanggulangan bencana, dan mampu mengatasi persoalan yang muncul, antara lain koordinasi dan komando penyaluran bantuan. Dengan demikian dalam menjalankan fungsi dan tugasnya badan tersebut memiliki otoritas penuh pengelolaan penanggulangan bencana secara total, yang meliputi :<sup>182</sup>

1. Pengenalan dan pemantauan bencana (pengenalan resiko bencana dan pemantauan resiko bencana);
2. Pengurangan resiko bencana (pencegahan, pembuatan dan penguatan peraturan pengurangan resiko bencana);
3. Kesiapan Penanganan kedaruratan (kesiapan umum, rencana kontinjensi, pelatihan);
4. Peringatan Dini (pengaturan kelembagaan peringatan dini);
5. Penanganan kedaruratan bencana (pengaturan kewenangan, aktivasi pusat pengendalian operasi tanggap darurat, jalur pengendalian operasi);
6. Pemulihan dari dampak bencana; dan,
7. Pembangunan kembali akibat dampak bencana.

---

<sup>181</sup> Paparan Dirjen Bantuan dan Jaminan Sosial Kementerian Sosial RI, *Op-Cit.*

<sup>182</sup> Naskah Akademik RUU Penanggulangan Bencana.

### BAB III

## HAK-HAK WARGA NEGARA DALAM PENANGGULANGAN BENCANA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 24 TAHUN 2007 TENTANG PENANGGULANGAN BENCANA

#### A. Hak Warga Negara Pada Saat Pra Bencana

Menurut Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, penyelenggaraan penanggulangan bencana terbagi menjadi tiga tahap yang meliputi pra bencana, saat tanggap darurat, dan pasca bencana. Hal ini sesuai dengan perubahan paradigma atau cara pandang terhadap penanggulangan bencana, yang tadinya lebih menekankan pada proses tanggap darurat saja, maka setelah lahirnya Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana paradigma ini berubah menjadi suatu upaya menyeluruh dan terpadu mulai dari sebelum, saat, dan sesudah terjadinya bencana yang meliputi kegiatan pencegahan, kesiapsiagaan, penanganan darurat hingga pemulihan termasuk penanganan pengungsi.<sup>183</sup> Sejalan dengan kebijakan umum tersebut, maka koordinasi dalam tahapan sebelum terjadinya bencana adalah pencegahan, mitigasi, dan kesiapsiagaan yang dilakukan oleh masing-masing sektor terkait yang dikoordinasikan oleh BNPB. Upaya ini dikenal sebagai Pengurangan Resiko Bencana (PRB) yang tertuang dalam buku Rencana Aksi Nasional Pengurangan Resiko Bencana 2010-2012. Dalam konteks ini, pemerintah Indonesia telah memiliki Rencana Aksi Nasional Pengurangan Resiko Bencana 2010-2012 sebagai perubahan paradigma penanganan bencana di Indonesia. Terkait dengan hal ini ada tiga hal penting terkait dengan perubahan paradigma ini, yaitu<sup>184</sup>:

---

<sup>183</sup> Badan Informasi Publik Depkominfo, *Membaca Strategi dan Penanganan Bencana di Indonesia*, (Jakarta : Pusat Informasi Kesejahteraan Rakyat, 2007), hal. 9

<sup>184</sup> Bappenas, *Rencana Aksi Nasional Pengurangan Resiko Bencana 2010-2012*, hal 1.



1. Penanganan bencana tidak hanya menekankan pada tanggap darurat, melainkan pada keseluruhan manajemen resiko;
2. Perlindungan masyarakat dari ancaman bencana oleh pemerintah merupakan wujud dari hak asasi rakyat, dan bukan semata-mata karena kewajiban pemerintah; dan
3. Penanganan bencana bukan hanya menjadi tanggung jawab pemerintah melainkan menjadi tanggung jawab seluruh masyarakat.

Dokumen tersebut diharapkan oleh pemerintah menghasilkan rencana aksi pengurangan resiko bencana yang diintegrasikan dengan dokumen perencanaan pembangunan, seperti perencanaan tata ruang, program perubahan iklim, dan program pemerintah lainnya. Rencana Aksi PRB sendiri bertujuan untuk mendukung perumusan kebijakan dan pengawasan dalam pelaksanaan kegiatan pengurangan resiko bencana.<sup>185</sup>

Menurut Kodoatie dan Sjarief, ada beberapa aktivitas yang perlu dilakukan dalam tahapan Pra Bencana sampai menjelang bencana yaitu:<sup>186</sup>

#### 1. Preventif

Suatu tindakan untuk mencegah terjadinya bencana dan atau mencegah terjadinya efek yang berbahaya pada komunitas atau instalasi yang penting. Contoh dari tindakan preventif antara lain adalah pembangunan dam atau waduk atau tanggul untuk mengontrol banjir, penyiapan peta-peta daerah pantai yang rawan tsunami dan pengontrolan titik/daerah rawan gerakan tanah pada musim kemarau untuk mengantisipasi bahaya longsor.

#### 2. Mitigasi (reduksi)

Tindakan-tindakan yang bertujuan untuk mereduksi dampak ke komunitas yaitu jiwa, harta benda maupun dampak ke infrastruktur. Dalam kaitan waktu tindakan mitigasi mirip dengan tindakan preventif.

---

<sup>185</sup> *Ibid*, hal 2.

<sup>186</sup> Robert J. Kodoatie & Rustam Sjarief, *Pengelolaan Bencana Terpadu* (Jakarta : Yarsif Watampone, 2006) hal 141-143.

### 3. Persiapan dan Kesiagaan (Preparedness)

Suatu aksi atau aktivitas yang membuat pemerintah, organisasi, maupun masyarakat dan perorangan dapat merespons bencana yang bakal terjadi dengan cepat, tepat, efektif, efisien dan benar. Beberapa contoh tindakan kesiagaan adalah perlengkapan sistem peringatan, komunikasi darurat, pendidikan dan kesadaran masyarakat, dan program pelatihan termasuk latihan dan test.

Dalam situasi Pra Bencana, menurut Undang-undang 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana terbagi menjadi :<sup>187</sup>

#### a. Dalam situasi tidak terjadi bencana.

Penyelenggaraan penanggulangan bencana dalam situasi tidak terjadi bencana meliputi :

- 1) Perencanaan penanggulangan bencana;
- 2) Pengurangan Resiko Bencana (PRB);
- 3) Pencegahan;
- 4) Pemaduan dan perencanaan pembangunan;
- 5) Persyaratan analisis resiko bencana;
- 6) Pelaksanaan dan penegakan rencana tata ruang;
- 7) Pendidikan dan pelatihan;

#### b. Dalam situasi terdapat potensi terjadinya bencana.

Penyelenggaraan penanggulangan bencana dalam situasi terdapat potensi terjadi bencana meliputi :

##### 1) Kesiapsiagaan

Menurut Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007, Kesiapsiagaan adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mengantisipasi bencana melalui pengorganisasian serta melalui langkah yang tepat guna dan berdaya guna. Kesiapsiagaan juga bisa diartikan sebagai kemampuan untuk mengenali

<sup>187</sup> Lihat Pasal 34 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007.

ancaman dan memprediksi sebelum terjadinya bencana. Bahkan dalam batas-batas tertentu memungkinkan adanya kemampuan untuk mencegah bencana, jika tidak bisa diartikan sebagai kemampuan untuk mengurangi dampak bencana. Kesiapsiagaan setelah terjadinya bencana juga bisa diartikan sebagai kemampuan untuk menanggulangi bencana secara efektif. Beberapa contoh tindakan kesiapsiagaan<sup>188</sup> :

- Penilaian Resiko (risk assessment).
- Perencanaan Siaga (contingency planning).
- Mobilisasi sumber daya (resource mobilization).
- Koordinasi (coordination), dan
- Peringatan dini (early warning).

## 2) Peringatan Dini

Langkah lainnya yang perlu dipersiapkan sebelum bencana terjadi adalah peringatan dini. Langkah ini diperlukan untuk memberi peringatan kepada masyarakat tentang bencana yang akan terjadi sebelum kejadian seperti banjir, gempa bumi, tsunami, dan letusan gunung api.

Peringatan dini disampaikan dengan segera kepada semua pihak, khususnya mereka yang berpotensi terkena bencana akan kemungkinan datangnya suatu bencana di daerahnya masing-masing. Peringatan didasarkan berbagai informasi teknis dan ilmiah yang dimiliki, diolah, atau diterima pihak berwenang mengenai kemungkinan akan datangnya bencana. Sebagai contoh, sebelum terjadinya tsunami yang diakibatkan oleh terjadinya gempa dengan pusat gempa yang berada di lautan, maka pihak berwenang dalam hal ini Badan Meteorologi, Klimatologi dan Geofisika (BMKG) seharusnya sudah memberikan peringatan dini kepada masyarakat disekitar pantai bahwa gempa yang terjadi berpotensi tsunami. Dengan demikian anggota masyarakat dapat mempersiapkan dirinya dengan baik.

---

<sup>188</sup> Badan Informasi Publik Depkominfo, *Membaca Strategi dan Penanganan Bencana di Indonesia, Op-Cit*, hal 17.

Berkaca pada banyaknya korban jiwa akibat gempa dan tsunami di Aceh tahun 2004 yang lalu, dewasa ini sistem peringatan dini sudah berkembang di Indonesia, berbagai ramalan atau perkiraan datangnya bencana sudah banyak dilakukan seperti ramalan cuaca, gempa, tsunami dan banjir.<sup>189</sup> Pemerintah telah memasang berbagai peralatan peringatan dini di berbagai kawasan di Indonesia.

### 3) Mitigasi Bencana

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2008, mitigasi bencana adalah serangkaian upaya untuk mengurangi resiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana. Mitigasi bencana dilakukan untuk mengurangi resiko dan dampak yang diakibatkan oleh bencana terhadap masyarakat yang berada dikawasan rawan bencana. Kegiatan mitigasi dilakukan melalui :<sup>190</sup>

- Perencanaan dan pelaksanaan tata ruang yang berdasarkan atas analisis resiko bencana.
- Pengaturan pembangunan, pembangunan infrastruktur, dan tata bangunan, dan
- Penyelenggaraan pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan, baik secara konvensional maupun modern.

Mitigasi bencana adalah upaya untuk mencegah atau mengurangi dampak yang ditimbulkan akibat suatu bencana. Dari batasan tersebut jelas bahwa mitigasi bersifat pencegahan sebelum kejadian.

<sup>189</sup> Soehatman Ramli, *Pedoman Praktis Manajemen Bencana*, Op-Cit, hal 32.

<sup>190</sup> Lihat Pasal 20 Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana.

Menurut Soehatman Ramli, mitigasi bencana harus dilakukan secara terencana dan komprehensif melalui berbagai upaya dan pendekatan antara lain :<sup>191</sup>

- a) Pendekatan teknis dilakukan untuk mengurangi dampak suatu bencana misalnya, membuat rancang bangun atau desain yang kokoh dari bangunan sehingga tahan terhadap gempa, membuat material yang tahan terhadap bencana, atau membuat rancangan teknis pengamanan, misalnya tanggul banjir.
- b) Pendekatan manusia ditujukan untuk membentuk manusia yang paham dan sadar mengenai bahaya bencana. Untuk itu perilaku dan cara hidup manusia harus dapat diperbaiki dan disesuaikan dengan kondisi lingkungan dan potensi bencana yang dihadapinya.
- c) Pendekatan administratif, pendekatan ini dapat dilakukan pemerintah atau pimpinan organisasi dalam manajemen bencana, misalnya dengan penyusunan tata ruang dan tata lahan yang memperhitungkan aspek bencana, sistem perijinan dengan memasukkan aspek analisa resiko bencana, penerapan kajian bencana untuk setiap kegiatan dan pembangunan industri berisiko tinggi atau mengembangkan program pembinaan dan pelatihan bencana di seluruh tingkat masyarakat dan lembaga pendidikan.

#### **B. Hak Untuk Mendapatkan Informasi Terkait Penanggulangan Bencana.**

Indonesia terletak pada pertemuan lempeng tektonik aktif, jalur pegunungan aktif, dan kawasan beriklim tropik, sehingga menjadikan sebagian besar wilayahnya rawan terhadap bencana. Jumlah korban bencana tergolong sangat tinggi dibandingkan dengan negara-negara lain. Telah diungkapkan sebelumnya bahwa data terakhir menunjukkan adanya peningkatan, baik dalam hal jenis bencana, jumlah kerugian, dan jumlah korban jiwa, namun terkadang jumlahnya sulit diketahui secara

---

<sup>191</sup> *Ibid*, hal 33-34.

pasti akibat sumber data yang tidak seragam. Kesimpangsiuran data yang berkaitan dengan bencana merupakan tantangan yang harus segera diatasi, termasuk informasi dini kepada masyarakat agar dapat mempersiapkan diri terhadap kemungkinan bencana.

Berdasarkan teori dan konsep manajemen bencana (*disasters management*) yang meliputi beberapa tahapan, yaitu: tahap preventif dan mitigasi, dan tahap kesiapsiagaan (*preparedness*); tahap tanggap darurat (*response phase*), tahap rekonstruksi dan rehabilitasi, maka upaya penanggulangan bencana harus didukung oleh suatu sistem informasi yang memadai.<sup>192</sup> Sistem ini diharapkan mampu untuk:<sup>193</sup>

- 1) meningkatkan kemampuan perencanaan penanggulangan bencana bagi semua mekanisme penanggulangan bencana, baik pada tingkat pusat maupun daerah pada semua tahapan penanggulangan bencana;
- 2) mendukung pelaksanaan pelaporan kejadian bencana secara cepat dan tepat, termasuk di dalamnya proses pemantauan dan perkembangan kejadian bencana; dan
- 3) memberikan informasi secara lengkap dan aktual kepada semua pihak yang terkait dengan unsur-unsur penanggulangan bencana baik di Indonesia maupun negara asing melalui fasilitas jaringan global.

Keadilan mendapat informasi tentang kondisi wilayah terkait potensi gempa merupakan hak warga negara. Selain itu, sudah menjadi kewajiban pemerintah menyampaikan informasi selengkap mungkin kepada masyarakat umum, sebab hal itu sebagai bentuk perlindungan negara terhadap warga negaranya. Akses-akses bagi organisasi-organisasi khusus harus dibuka secepat mungkin sehingga mereka bisa mengambil langkah-langkah yang tepat, termasuk kampanye-kampanye tentang informasi dan pengetahuan serta pengamanan dan penandaan daerah-daerah yang

---

<sup>192</sup> [http://sutikno.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=38&Itemid=47](http://sutikno.org/index.php?option=com_content&task=view&id=38&Itemid=47), 3 Oktober 2010

<sup>193</sup> *Ibid.*

relevan untuk melindungi orang-orang yang terkena dampak bencana, yang terpaksa mengungsi atau tidak, selama bencana terjadi.<sup>194</sup>

Bercermin dari penanganan peristiwa gempa bumi 7,2 skala richter, yang melanda Barat Daya Meulaboh, Nanggroe Aceh Darussalam, secara umum Standar Operasional Prosedur (SOP) sudah berjalan baik dalam situasi tanggap darurat. Sistem yang ada telah berjalan dengan cukup baik. Salah satu faktor yang sangat menentukan adalah daya dukung teknologi informasi dan komunikasi. Hal itu juga menentukan, dalam kesiapan dan kemampuan masyarakat dalam mengantisipasi terjadinya bencana.

Bekerjanya sistem informasi yang makin membaik itu, membuat pemerintah dapat langsung berkoordinasi melalui BNPB dan instansi terkait seperti pemerintah daerah setempat. Dalam 10 menit, Satuan Reaksi Cepat Penanggulangan Bencana (SRC PB) telah siap siaga sebanyak 75 orang di Halim Perdana Kusuma, termasuk satu unit Hercules, lengkap dengan peralatan pendukungnya.<sup>195</sup> Semuanya siap diterjunkan ke lapangan untuk mengatasi keadaan, akibat gempa yang juga terasa di Medan, Sumatera Utara tersebut.<sup>196</sup>

Setelah memastikan sistem tahap awal tanggap darurat berjalan baik, tahapan selanjutnya bisa dilakukan segera. Di antaranya, melalui media massa menghimbau masyarakat tetap tenang dan mengikuti arahan serta informasi petugas BPBD dan BNPB. Manajemen Sistem Informasi Bencana Indonesia (SIPBI) awalnya dikembangkan oleh Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana (Bakornas PB) melalui proyek yang didanai UNDP (United Nations Development Programs) untuk Penguatan Penanggulangan Bencana Di Indonesia. SIPBI bertujuan meningkatkan kemampuan dalam pengambilan keputusan selain meningkatkan dan menjamin aliran yang dapat diandalkan dan informasi terkini tentang berbagai

---

<sup>194</sup> *Ibid*, hal 29.

<sup>195</sup> <http://www.politikindonesia.com/index.php?k=politik&i=1479>, 5 Oktober 2010

<sup>196</sup> *Ibid*.

peristiwa bencana dan tindakan pengelolaan bencana yang terkait. Tujuan utama dari komponen SIPBI adalah:<sup>197</sup>

- (a) merumuskan konsep dan desain,
- (b) membentuk mekanisme operasional secara percontohan di tingkat nasional tingkat dan di 4 wilayah proyek,
- (c) standarisasi informasi manajemen bencana / data,
- (d) merumuskan prosedur operasi standar untuk operasi sistem,
- (e) memfasilitasi pengembangan sistem serupa di kabupaten rawan bencana lainnya dan provinsi. Ruang lingkup SIPBI pengembangan adalah: (i) pengembangan jaringan sistem komputer, (ii) pengembangan database untuk manajemen bencana dan (iii) pengembangan Sistem Informasi Geografis (SIG) untuk pengelolaan bencana. Komponen GIS bertujuan mengembangkan peta risiko pada nasional, provinsi dan tingkat kabupaten.

Biaya yang diperlukan untuk membangun SIPBI ini memang besar, namun harus diperhitungkan juga keuntungan yang bakal diperoleh. Proyek ini akan memberikan manfaat antara lain:<sup>198</sup>

1. Adanya penetapan yang jelas terhadap batas kawasan rawan bencana;
2. Tersedianya data luas dan persebaran daerah rawan bencana seluruh Indonesia;
3. Adanya standarisasi tentang spesifikasi dan klasifikasi data kebencanaan;
4. Menjaga integritas dan konsistensi data kebencanaan;
5. Mengurangi duplikasi data kebencanaan;
6. Mampu mengorganisasikan dan mengelola data kebencanaan yang jumlahnya sangat besar;
7. Mengintegrasikan semua pekerjaan yang berkaitan dengan manajemen bencana di bawah satu kendali; dan
8. Memungkinkan untuk akses data secara simultan.

<sup>197</sup> <http://www.adpc.net/infores/adpc-documents/paperatgdin01.pdf>, 5 Oktober 2010

<sup>198</sup> [http://sutikno.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=38&Itemid=47](http://sutikno.org/index.php?option=com_content&task=view&id=38&Itemid=47), *Op-Cit.*



Pada kasus terjadinya bencana, akan selalu ada pihak yang memiliki banyak informasi dan pihak yang hanya memiliki sedikit informasi dari sumber yang tidak kredibel. Pada kasus bencana di Padang pada tahun 2009 yang lalu juga demikian. Masyarakat Kota Padang pada saat itu menerima berbagai macam informasi mengenai bencana dari media. Informasi bisa membuat masyarakat menjadi waspada namun disatu sisi bisa membuat masyarakat menjadi resah. Masyarakat mengalami kelebihan informasi sehingga tidak bisa lagi menyaring informasi mana yang benar. Untuk mengimbangi informasi yang tidak jelas tersebut, RRI Padang mendatangkan ahli dari Badan Metereologi dan Geofisika (BMG), namun masyarakat telah terlanjur meninggalkan kota Padang.<sup>199</sup> Sistem informasi peringatan dini yang baik dan benar mutlak diperlukan untuk mengantisipasi kerusakan dan korban jiwa yang besar pada saat bencana datang.

### C. Hak Warga Negara Dalam Situasi Bencana.

Banjir, gempa bumi, gunung meletus, badai, tanah longsor dan bencana-bencana lainnya memaksa puluhan ribu orang mengungsi di seluruh dunia. Pengungsian seringkali menimbulkan duka nestapa dan kerugian bahkan hal-hal yang seharusnya didapatkan oleh pengungsi seringkali belum mendapatkan perlindungan yang sesuai. Dalam ajaran Islam, sesungguhnya terdapat beberapa pengertian tentang musibah atau bencana.

Dalam Surah 22 : 11 Allah SWT berfirman, *“Dan diantara manusia ada yang menyembah Allah dengan berada di tepi, maka jika ia memperoleh kebajikan, tetaplah dia dalam keadaan senang, dan jika ia ditimpa oleh musibah berbaliklah ia kebelakang, maka rugilah ia di dunia dan di akhirat. Demikian itu adalah kerugian yang nyata”*.

Kata bencana sering kali ditafsirkan sebagai sesuatu yang menakutkan, mengerikan, atau mendatangkan sesuatu yang menyusahkan manusia, Karena

---

<sup>199</sup> Badan Informasi Publik Depkominfo, *Membaca Strategi dan Penanganan Bencana di Indonesia, Op-Cit*, hal 36.

manusia ingin selalu berhasil dalam apa yang dicita-citakannya. Seringkali musibah atau bencana membuat orang berkeluh kesah, bahkan ingkar pada ketentuan Allah SWT. Allah SWT juga berfirman dalam Surah 70 : 19-22 : “*sesungguhnya manusia diciptakan bersifat keluh kesah. Apabila ditimpa kesusahan dia mengeluh dan apabila mendapat kebaikan ia amat kikir, kecuali orang-orang yang mengerjakan shalat.*”

Walaupun sesungguhnya anugerah dan musibah atau bencana merupakan kehendak dari Sang Pencipta alam yaitu Allah SWT, namun umat manusia seyogyanya bisa menyikapi setiap bencana dengan baik dan arif. Dalam kondisi bencana hendaknya kita memahami makna dari kehendak Allah SWT dan ketentuan-ketentuannya.<sup>200</sup> Menjadi tugas manusia untuk menjaga alam dan lingkungannya untuk menghindari bencana yang bisa diakibatkan karena perbuatan manusia seperti banjir dan tanah longsor sebagai akibat membuang sampah sembarangan atau penggundulan hutan yang semakin merajalela. Bencana-bencana alam<sup>201</sup> adalah kejadian-kejadian yang ditimbulkan oleh bahaya-bahaya alam yang tak bisa diatasi oleh kemampuan lokal dan mempengaruhi dengan serius pembangunan sosial dan ekonomi sebuah wilayah. Bencana-bencana alam secara tradisional dipandang sebagai situasi yang menimbulkan berbagai tantangan dan masalah, terutama yang bersifat kemanusiaan.

Tsunami, badai, tanah longsor dan gempa bumi yang menghantam sebagian negara di Benua Asia dan Amerika pada tahun 2004 telah menyoroti perlunya perhatian serius terhadap tantangan-tantangan HAM yang mungkin dihadapi orang-orang yang terkena dampak bencana-bencana semacam itu. Seringkali HAM mereka kurang diperhatikan. Masalah-masalah yang sering dihadapi orang-orang yang

---

<sup>200</sup> Pimpinan Pusat Aisyiyah dan Austcare, *Psikososial Perempuan Dalam Menghadapi Bencana*, (Jakarta: 2007), hal 11.

<sup>201</sup> Istilah bencana “alam” digunakan untuk mempermudah saja. Namun penting dimengerti bahwa derajat konsekuensi dari berbagai bahaya alam yang datang tiba-tiba merupakan akibat langsung dari cara-cara berbagai individu dan masyarakat menghadapi ancaman-ancaman yang berasal dari bahaya-bahaya alam. Jadi derajat konsekuensi ditentukan oleh tindakan manusia atau malahan oleh ketiadaan tindakan manusia.

terkena dampak bencana alam diantaranya adalah akses yang tidak setara terhadap bantuan; diskriminasi dalam pemberian bantuan; relokasi yang dipaksakan; kekerasan berbasis seksual dan gender; hilangnya dokumentasi; pemulangan atau pemukiman kembali yang tidak aman atau dipaksakan; dan hal-hal yang berkaitan dengan ganti rugi properti.<sup>202</sup>

Populasi yang terkena dampak seringkali dipaksa meninggalkan rumah atau tempat tinggal akibat hancurnya rumah atau tempat tinggal mereka karena bencana, dan sejumlah besar korban juga terpaksa mengungsi akibat bencana-bencana semacam ini. Seperti pada gempa bumi yang terjadi di Yogyakarta dan Jawa Tengah pada tahun 2006 yang lalu, kerusakan bangunan dan korban jiwa yang tidak sedikit seperti tercantum dalam tabel dibawah ini :

**Tabel 3.1**  
**Daftar Kerusakan Gempa Yogyakarta dan Jawa Tengah**  
**Tahun 2006**

No	Kabupaten/ Kota	Kerusakan Bangunan Tidak Bisa dihuni		Kerusakan Bangunan Bisa Dihuni (Rusak Ringan)	Meninggal Dunia
		Rusak Berat	Rusak Sedang		
1	Yogyakarta	6.095	8.408	15.364	218
2	Bantul	71.763	71.372	73.669	4.143
3	Kulon Progo	4.623	5.196	9.041	23
4	Gunungkidul	7.454	11.033	27.218	84
5	Sleman	19.113		76.752	243
6	Klaten	30.064	63.409	98.991	1.059
Jumlah		139.112	159.418	301.035	5.770

Sumber : Satlak PBP Kab. Klaten, 15 Juni 2006 Satkorlak PBP Prov. DIY, 29 Juni 2006.

<sup>202</sup> IASC, *Melindungi Para Korban Bencana Alam edisi Terjemahan*, (Washington DC: Brookings-Bern Project on Internal Displacement, 2006) hal 8.

Gempa bumi dan Tsunami di Kepulauan Mentawai Sumatera Barat dan Meletusnya Gunung Merapi di perbatasan Yogyakarta dan Jawa Tengah beberapa waktu yang lalu juga mengakibatkan jatuhnya korban jiwa dan kerusakan harta benda yang tidak sedikit bagi masyarakat serta membuat penduduk yang masih hidup untuk meninggalkan rumahnya dan hidup sementara di tempat-tempat pengungsian. Di Kepulauan Mentawai, menurut data yang dikeluarkan oleh BPBD setempat korban akibat gempa bumi serta tsunami 26 Oktober 2010 lalu adalah sebagai berikut :

**Tabel 3.2**  
**Daftar Korban dan Kerusakan Gempa Mentawai**  
**Tahun 2010**

No	Korban	Jumlah	Kerusakan Infrastruktur	Jumlah
1.	Meninggal dunia	364 orang	Sekolah	5 unit
2.	Hilang	333 orang	Puskesmas	3 unit
3.	Luka Berat	265 orang	Jembatan	10 unit
4.	Luka Ringan	140 orang	Rumah warga (rusak berat)	426 unit
5.	Pengungsi	4000 orang	Rumah warga (rusak ringan)	200 unit

*Sumber : BPBD Sumatera Barat sebagaimana di muat oleh Media Indonesia tanggal 29 Oktober 2010.*

Gempa dan tsunami di Kepulauan Mentawai, Sumatera Barat ini meluluhlantakkan 3 pulau, yaitu Pulau Sipora bagian selatan, Pagai Utara, dan Pagai Selatan. 27 Dusun hancur dengan kondisi terparah terjadi di 7 Dusun antara lain dusun Muntei Baru dan Dusun Mahosai dengan korban jiwa terbanyak.<sup>203</sup> Diseluruh Kabupaten Kepulauan Mentawai, Posko pengungsian mencatat jumlah warga yang

<sup>203</sup> Media Indonesia, 29 Oktober 2010.

mengungsi sebanyak 2.100 orang, yang tentunya membutuhkan bantuan dan pertolongan dari pemerintah dan masyarakat lainnya.<sup>204</sup>

Pada saat yang sama, Gunung Merapi di Yogyakarta dan Jawa Tengah juga melakukan aktivitasnya setelah terakhir meletus pada tahun 2006, dengan data korban dan pengungsi sebagai berikut :

**Tabel 3.3**  
**Daftar Korban Letusan Gunung Merapi**  
**Tahun 2010**

No	Kabupaten /Kota	Korban Tewas	Rawat Inap	Pengungsi
1.	Sleman	198 orang	287 orang	109.193 orang
2.	Klaten	22 orang	80 orang	92.081 orang
3.	Boyolali	10 orang	37 orang	27.578 orang
4.	Magelang	29 orang	103 orang	83.824 orang
5.	Kota Magelang	-	-	3.783 orang
Jumlah		259 orang	511 orang	365.089 orang

*Sumber : BNPB, tanggal 15 November 2010*

Dapat dilihat bahwa jumlah pengungsi akibat meletusnya Gunung Merapi yang mencapai jumlah 365.089 orang merupakan jumlah yang tidak sedikit dan membutuhkan penanganan serta bantuan dari Pemerintah. Pengalaman menunjukkan walaupun pola-pola diskriminasi dan pelecehan terhadap hak dasar termasuk hak-hak ekonomi, sosial, dan kultural mungkin sudah terjadi selama tahap tanggap darurat di situasi bencana alam, risiko terjadinya pelanggaran-pelanggaran terhadap HAM akan semakin besar seiring dengan semakin lamanya situasi pengungsian berlangsung.

<sup>204</sup> *Ibid.*

Menurut *Medicine Sans Frontiers*, sebuah Lembaga Internasional pemberi bantuan kemanusiaan, pengungsi dilihat sebagai korban sehingga memerlukan perhatian khusus untuk penanganannya.

“Refugees are usually seen as victims and it is therefore assumed that treating them as such will result in a quicker and more efficient response to the situation”<sup>205</sup>

Kerentanan para korban seringkali terjadi akibat perencanaan dan kesiagaan menanggapi bencana yang kurang memadai. Seperti dikatakan Sekretaris Jenderal PBB, “Risiko dan potensi terjadinya bencana yang berkaitan dengan bahaya-bahaya alam sebagian besar ditentukan oleh tingkat kerentanan yang sudah ada sebelumnya dan oleh efektivitas langkah-langkah yang diambil untuk mencegah, mengurangi, dan bersiaga menghadapi bencana.”<sup>206</sup> Namun, begitu orang-orang sudah terkena dampak sebuah bencana, mereka seringkali menghadapi pula tantangan-tantangan yang lebih berat untuk mendapatkan HAM mereka secara utuh. Tantangan-tantangan ini dapat dihadapi jika jaminan-jaminan atas HAM yang relevan diperhitungkan sejak awal oleh para pelaku bantuan kemanusiaan nasional maupun internasional. HAM sama pentingnya dengan pangan dan tempat tinggal sebagai kebutuhan hidup para korban yang harus di bantu dan di lindungi untuk menerapkan pendekatan berbasis HAM sebagai bagian dari upaya tanggap darurat.

HAM merupakan dasar hukum yang menjadi pondasi semua kegiatan kemanusiaan yang berkaitan dengan bencana-bencana alam. Jika bantuan kemanusiaan tidak didasarkan pada kerangka HAM, dikhawatirkan fokusnya menjadi terlalu sempit dan tidak bisa menggabungkan seluruh kebutuhan dasar para korban ke dalam sebuah proses perencanaan yang menyeluruh<sup>207</sup>. Juga ada risiko faktor-faktor

---

<sup>205</sup> *Medicine Sans Frontiers, Refugee Health, An Approach to Emergency Situations*, (London : MacMillan Education, 1997) hal 23.

<sup>206</sup> Laporan Sekretaris Jenderal untuk Majelis Umum “Tentang kerja sama internasional mengenai bantuan kemanusiaan di bidang bencana alam, dari bantuan darurat sampai pembangunan” (On International cooperation in humanitarian assistance in the field of natural disasters, from relief to development).

<sup>207</sup> Lihat Juga Proyek Spehere, Piagam Kemanusiaan dan Standar –standar Minimum dalam Penanggulangan Bencana.

penting bagi pemulihan dan rekonstruksi akan luput dari perhatian di kemudian hari. Negara secara langsung bertanggungjawab menghormati, melindungi, dan memenuhi kebutuhan HAM warga negara mereka dan dan lebih luas lagi siapapun yang hidup di wilayah atau yurisdiksi mereka.

Tantangan yang seringkali dihadapi oleh negara dalam hal ini adalah bagaimana menerapkan semua aturan itu dalam konteks operasionalnya, apalagi terdapat berbagai dilemma kemanusiaan dan HAM yang secara potensial dihadapi dalam berbagai situasi bencana kemanusiaan. Sudah terdapat buku-buku panduan tentang tindakan kemanusiaan dalam keadaan darurat, termasuk situasi-situasi bencana alam. Juga sudah ada ukuran-ukuran mengenai perlindungan HAM dalam situasi konflik bersenjata, pengungsian internal, pengungsian lintas batas. Juga telah ada panduan tentang bagaimana melindungi HAM orang-orang yang terkena dampak bencana alam melalui sebuah pendekatan berbasis HAM pada kegiatan kemanusiaan dalam konteks bencana-bencana alam<sup>208</sup> dan juga pada bencana-bencana jenis yang lain yaitu non alam dan bencana akibat perbuatan manusia.<sup>209</sup>

Kegiatan Perlindungan terhadap warga negara dalam situasi bencana selain bedasar peraturan perundang-undangan nasional juga berdasarkan dan bersumber pada hukum HAM internasional, berbagai standar dan kebijakan tentang kegiatan kemanusiaan yang telah ada, serta berbagai panduan HAM tentang standar-standar kemanusiaan dalam bencana alam yang juga mencakup hak-hak ekonomi, sosial, dan kultural yang relevan.

Selain perundang-undangan nasional, maka jika dapat diterapkan warga negara juga berhak atas perlindungan hukum kemanusiaan internasional yang berlaku

---

<sup>208</sup> Saat ini ada sejumlah proses yang mencoba membahas tanggung jawab tambahan Negara dalam konteks bantuan bencana alam, yang berjalan sejajar dengan kebutuhan mendesak lembaga-lembaga kemanusiaan untuk memiliki buku panduan tentang penanganan bencana.

<sup>209</sup> Seperti bencana-bencana yang terjadi dengan lambat, misalnya, kekeringan, atau apa yang disebut bencana buatan manusia, didalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

atau hukum internasional yang sudah dikenal.<sup>210</sup> Sebagai konsekuensi mereka kehilangan tempat tinggal atau terkena dampak bencana, mereka tidak boleh kehilangan seluruh hak sebagai warga negara. Di saat yang sama, mereka mempunyai kebutuhan-kebutuhan khusus yang berbeda dengan mereka yang tidak terkena dampak, yang menuntut dilakukannya tindakan-tindakan bantuan dan perlindungan yang spesifik.<sup>211</sup>

Perlindungan tidak hanya terbatas pada keamanan kelangsungan hidup dan fisik mereka yang terkena dampak bencana. Ia mencakup seluruh hak yang dijamin dan relevan dalam hak-hak warga negara dan hak politik dan juga hak-hak ekonomi, sosial, dan cultural<sup>212</sup> yang sesuai dengan hukum HAM internasional dan, bila bisa diberlakukan, hukum kemanusiaan internasional. Saat ini sesungguhnya perundangan terkait dengan penanggulangan bencana sebagaimana yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana yang dimiliki Indonesia telah merujuk kepada standar yang diakui dan dimiliki oleh masyarakat internasional.

Untuk alasan-alasan praktis, hak-hak ini bisa dibagi menjadi empat kelompok, yaitu<sup>213</sup>:

- a. hak-hak yang berkaitan dengan keamanan dan integritas fisik (misalnya perlindungan hak hidup dan hak bebas dari serangan, perkosaan, penahanan sewenang-wenang, penculikan, dan seluruh ancaman terhadap hak-hak ini);

---

<sup>210</sup> Instrument hukum internasional dalam bidang kemanusiaan dan penanggulangan bencana yang telah dikenal antara lain Strategi Internasional untuk Pengurangan Resiko Bencana (Internasional Strategy for Disaster Reduction), Strategy Yokohama untuk Dunia yang Lebih Aman (The Yokohama Strategy for a Saver World), dan Kerangka Aksi Hyogo (Hyogo Framework for Action).

<sup>211</sup> Perlindungan yang spesifik adalah perlindungan khusus bagi korban bencana antara lain adalah perlindungan terhadap pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan terhadap kelompok khusus yaitu anak-anak, wanita, lanjut usia dan penyandang cacat.

<sup>212</sup> Lihat Undang-undang Nomor 11 Tahun 2005 dan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2005, tentang Ratifikasi atas Kovenan Internasional tentang hak ekonomi, sosial, dan budaya, serta Kovenan tentang hak Sipil dan Politik.

<sup>213</sup> IASC, *Melindungi Para Korban Bencana Alam edisi Terjemahan*, Op- Cit, hal 12-13.



- b. hak-hak yang berkaitan dengan kebutuhan hidup yang mendasar (misalnya hak atas pangan, air minum, pernaungan, sandang yang memadai, layanan-layanan kesehatan yang memadai, dan sanitasi);
- c. hak-hak yang berkaitan dengan kebutuhan-kebutuhan perlindungan ekonomi, sosial, dan kultural (misalnya hak mendapat atau mempunyai akses ke pendidikan, mendapat ganti rugi atau kompensasi terhadap properti yang hilang, dan untuk bekerja);
- d. hak-hak yang berkaitan dengan kebutuhan-kebutuhan perlindungan warga negara dan politik lainnya (misalnya hak kebebasan beragama dan kebebasan berbicara, dokumentasi pribadi, partisipasi politik, akses ke pengadilan, dan bebas dari diskriminasi). Dua kelompok hak yang pertama mungkin yang paling relevan selama tahap keadaan darurat dalam rangka penyelamatan jiwa. Namun, hanya penghargaan sepenuhnya terhadap keempat kelompok hak itu yang dapat menjamin perlindungan yang layak atas HAM mereka yang terkena dampak bencana alam, termasuk mereka yang terpaksa mengungsi.

Dalam kondisi apapun Negara wajib menghormati, melindungi dan memenuhi HAM warga mereka dan setiap orang dalam wilayah mereka atau di bawah yurisdiksi mereka. Oleh sebab itu Negara-negara mempunyai kewajiban.<sup>214</sup>

- a. mencegah terjadinya atau terulangnya pelanggaran-pelanggaran terhadap hak-hak tersebut;
- b. menghentikannya ketika pelanggaran terjadi dengan memastikan bahwa aparat-aparat dan pejabat-pejabat yang berwenang menghargai hak-hak yang dimaksud dan melindungi para korban dari pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan pihak-pihak ketiga;
- c. memberikan ganti rugi dan rehabilitasi penuh jika pelanggaran terjadi.

---

<sup>214</sup> *Ibid*

Apabila kemampuan dan/atau kemauan pemerintah dalam memenuhi tanggungjawab mereka tidak memadai, masyarakat internasional harus mendukung upaya-upaya tersebut. Jangkauan dan kerumitan sebagian besar bencana alam menuntut keterlibatan aktif organisasi-organisasi dan kelompok-kelompok di dalam maupun di luar sistem PBB yang memiliki keahlian-keahlian dan sumber-sumber daya, seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) atau *Non Governmental Organization* (NGOs). Kelompok ini telah membentuk sebuah jaringan global untuk memeriksa dengan cermat situasi HAM disemua negara didunia, termasuk melakukan misi pencarian fakta dan bereaksi terhadap tindak pelanggaran HAM dengan cepat dan tanpa birokrasi, untuk mendesak berbagai pemerintahan untuk bertindak atasnya.<sup>215</sup>

Akhirnya, untuk memastikan bahwa perlindungan HAM mereka yang terkena dampak bencana alam, termasuk mereka yang terpaksa mengungsi, diterapkan secara efektif, sangatlah penting menetapkan mekanisme-mekanisme pemantauan, target-target, dan indikator-indikator yang efektif. Pencegahan bencana, pemberian bantuan dan pemulihan harus dikaji apakah dilaksanakan sesuai dengan standar-standar HAM dan kemanusiaan internasional sebagaimana digariskan sebagai berikut<sup>216</sup>:

1. Orang-orang yang terkena dampak bencana alam harus menikmati hak-hak dan kebebasan-kebebasan yang sama menurut hukum HAM di negara mereka dan tidak boleh menerima perlakuan diskriminatif. Perlindungan terhadap hak-hak dan kebebasan yang sama antara lain dalam pemenuhan kebutuhan dasar, dan perlindungan terhadap kelompok rentan seperti wanita, penyandang cacat, lanjut usia dan anak-anak. Tindakan-tindakan dengan sasaran tertentu untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan bantuan dan perlindungan bagi penduduk yang termasuk dalam kategori khusus yang terkena dampak bencana tidak bisa dianggap sebagai diskriminasi jika berdasarkan kebutuhan-kebutuhan yang berbeda.

---

<sup>215</sup> Manfred Nowak, *Pengantar Pada Rezim HAM Internasional*, edisi Terjemahan (Raoul Wallenberg Institute, 2003) hal 273.

<sup>216</sup> IASC, *Melindungi Para Korban Bencana Alam edisi Terjemahan, Op- Cit*, hal 16.

2. Negara-negara memiliki tugas dan tanggung jawab utama menyediakan bantuan untuk orang-orang yang terkena dampak bencana-bencana alam dan melindungi HAM mereka.
3. Disamping negara, organisasi-organisasi yang menyediakan perlindungan dan bantuan kepada orang-orang yang terkena dampak bencana alam mengakui bahwa HAM merupakan pondasi semua kegiatan kemanusiaan. Oleh sebab itu dalam berbagai situasi bencana alam mereka harus menghargai HAM orang-orang yang terkena dampak bencana setiap saat dan mendukung kampanye dan perlindungan HAM sepenuhnya.
4. Semua masyarakat yang terkena dampak bencana alam berhak memperoleh informasi yang mudah diakses mengenai: (a) sifat dan tingkat bencana yang dihadapi; (b) kemungkinan berbagai tindakan pengurangan risiko yang bisa dilakukan; (c) informasi peringatan dini; dan (d) informasi tentang bantuan kemanusiaan yang sedang berlangsung, upaya-upaya pemulihan dan hak-hak yang wajib mereka dapatkan.<sup>217</sup>

Orang-orang yang terkena dampak bencana-bencana alam harus menikmati hak-hak dan kebebasan-kebebasan yang sama menurut hukum hak-hak asasi manusia (HAM) seperti orang-orang lain yang tidak terkena bencana di negara mereka dan tidak boleh mendapat perlakuan yang diskriminatif.

#### **1. Hak-hak Pemenuhan Kebutuhan Dasar.**

Selain hak untuk hidup<sup>218</sup> yang merupakan hak yang utama bagi para korban bencana, maka korban bencana juga berhak atas standar hidup yang layak dijamin

<sup>217</sup> Hal ini adalah bagian dari hak-hak warga negara untuk mendapatkan informasi terkait dengan kebencanaan. Informasi kebencanaan menjadi amat penting karena bisa menghindarkan korban yang lebih besar akibat terjadinya bencana. Dengan system informasi peringatan dini baik, maka warga masyarakat setempat akan mendapatkan informasi akan terjadinya bencana dan dapat mempersiapkan diri terhadap suatu bencana.

<sup>218</sup> Lihat Pasal 3 DUHAM, Pasal 6 Kovenan Internasional Mengenai Hak Sipil dan Poitik (ICCPR), Pasal 2 Deklarasi Hak Asasi Manusia Dalam Islam (DHRI), Pasal 4 Konvensi Amerika Mengenai Hak Asasi MANusia (ACHR), Pasal 2 Konvensi Eropa Mengenai Perlindungan Hak Asasi

menurut ICESCR<sup>219</sup> dan UDHR<sup>220</sup> serta dalam instrumen internasional yang tidak mengikat seperti *Guiding Principles on Internal Displacement* (GPID) atau Prinsip Pengarah Mengenai Pengungsian Internal tahun 1998<sup>221</sup>. ICESCR merujuk kepada kebutuhan pangan, sandang serta tempat tinggal yang layak serta perbaikan yang berkelanjutan pada taraf hidup. Sedangkan UDHR memasukkan hal-hal tambahan seperti perawatan medis, pelayanan sosial, serta hak atas jaminan dalam hal terjadi pengangguran, sakit, cacat tetap, menajanda, usia lanjut atau hilangnya sumber pendapatan yang berada diluar kemampuan seseorang. GPID menyatakan bahwa pengungsi internal mempunyai hak atas standar hidup yang layak dan bahwa sekurang-kurangnya pihak berwenang harus menyediakan kebutuhan pokok, air bersih, dan tempat penampungan serta tempat tinggal.<sup>222</sup> Hak atas pemenuhan kebutuhan dasar ini juga terdapat dalam Pasal 26 ayat (2) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, "Setiap orang yang terkena bencana berhak mendapatkan bantuan pemenuhan kebutuhan dasar".

Menurut Pasal 25 ayat (1) Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia "Setiap orang berhak atas standar hidup yang layak untuk kesehatan dan kesejahteraan diri dan keluarganya". Hal ini juga terdapat dalam Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya yang menyatakan "Negara-negara penandatanganan kovenan mengakui hak setiap orang atas standar hidup yang layak untuk diri dan keluarganya.."

---

Manusia dan Kebebasan Dasar (ECHR) dan Pasal 28 A Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945.

<sup>219</sup> Internasional Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights (kovenan Internasional Mengenai Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, yang telah diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya).

<sup>220</sup> Lihat Pasal 25 Universal Declaration of Human Right, (Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia).

<sup>221</sup> Lihat juga OCHA, *Prinsip-Prinsip Bagi Pengungsian Internal*, (Jakarta : 2001)

<sup>222</sup> Lihat juga Deklarasi Kemajuan dan Pembangunan Sosial (1969) , Deklarasi mengenai hak rakyat atas Perdamaian (1984) dan Deklarasi mengenai hak atas Pembangunan (1986) dari UNHCR.

Pasal 27 Konvensi Hak Anak (CRC) menyatakan bahwa negara penandatangan mengakui hak setiap anak atas standar hidup yang layak bagi perkembangan fisik, mental, spiritual, moral, dan sosial anak. Ketentuan-ketentuan tersebut tentunya juga berlaku dalam situasi bencana yang sedang terjadi.

Istilah kelayakan hidup standar belum diberikan definisi yang tepat dalam aturan-aturan internasional yang relevan, dalam Pasal 25 DUHAM selanjutnya dijelaskan “layak untuk kesehatan diri dan keluarganya, termasuk pangan, sandang, perumahan dan perawatan medis serta pelayanan sosial yang diperlukan”. Dalam istilah murni, kelayakan standar hidup mesti dipahami sebagai cara mempertahankan tingkat kehidupan diatas garis kemiskinan. Garis kemiskinan menurut Bank Dunia, dapat dilihat dari dua bagian yaitu biaya yang diperlukan untuk membeli standar minimal gizi dan kebutuhan dasar lainnya yang jumlahnya bervariasi dari satu negara dengan negara lain, sesuai dengan kebutuhan hidup sehari-hari dalam masyarakat itu.<sup>223</sup> Kegiatan kemanusiaan harus dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip perikemanusiaan, ketidakberpihakan, dan bersifat netral. Bantuan kemanusiaan tidak boleh disalahgunakan.

Selanjutnya dalam situasi bencana, hak-hak pemenuhan kebutuhan dasar antara lain adalah :

**a. Ketersediaan Pangan Serta Akses ke Barang-Barang dan Jasa-Jasa Kebutuhan Pokok.**

Komite di bidang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya dalam komentar umumnya tahun 1999, telah member penafsiran atas hak pangan yang layak “ hak atas pangan yang layak terwujud bila setiap laki-laki perempuan, dan anak-anak baik secara sendiri-sendiri maupun dalam komunitas dengan yang lain, memiliki akses fisik dan ekonomi setiap saat ke pangan yang layak atau sarana-sarana untuk pembeliannya”.<sup>224</sup>

<sup>223</sup> Lihat World Development Report, 1990, hal 26.

<sup>224</sup> Komentar umum No. 12 tentang Hak Atas Pangan Yang Layak, ayat 6, Laporan Komite Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, UN doc E/2000/22, hal 102.

Langkah-langkah harus diambil untuk memastikan bahwa orang-orang yang terkena dampak bencana-bencana alam, khususnya yang terpaksa mengungsi, mempunyai akses yang tak terhalangi dan tak terdiskriminasi ke barang-barang yang diperlukan untuk memenuhi berbagai kebutuhan pokok mereka. Kegiatan kemanusiaan harus didasarkan pada kebutuhan sesuai dengan hasil penilaian dan disediakan bagi semua orang yang terkena dampak bencana tanpa perbedaan selain karena perbedaan kebutuhan. Akses terhadap pangan dan keberlanjutan status gizi merupakan aspek penting yang menentukan pertahanan hidup seseorang dalam situasi bencana.

Ketahanan pangan mencakup akses terhadap pangan, kecukupan persediaan pangan atau ketersediaan, dan stabilitas persediaan dan akses sepanjang waktu. Dalam situasi bencana dilakukan upaya untuk mendukung, melindungi dan meningkatkan ketahanan pangan. Respon yang melindungi dan mendukung ketahanan pangan berdasar pada analisis yang mendalam, menyeluruh, dengan melakukan konsultasi dengan masyarakat yang terkena dampak bencana.<sup>225</sup>

Standar-standar minimum dalam bantuan pangan bagi korban bencana harus mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut :<sup>226</sup>

- 1) Distribusi umum (yang gratis) dilakukan hanya jika sangat perlu, ditujukan untuk mereka yang paling membutuhkan makanan dan secepat mungkin diakhiri.
- 2) Jatah kering untuk dimasak dirumah diberikan kapanpun jika memungkinkan. Pemberian makanan secara masal dilakukan hanya untuk jangka waktu awal yang singkat menyusul terjadinya suatu bencana ketika orang tidak mempunyai perlengkapan untuk memasak atau dalam situasi tidak aman.

---

<sup>225</sup> Proyek Sphere, Piagam Kemanusiaan dan Standar Minimum dalam Respons Bencana, (Jakarta : Grasindo, 2004) hal 126.

<sup>226</sup> *Ibid*, hal 165.

- 3) Bantuan pangan untuk pengungsi lintas batas dan pengungsi internal didasarkan pada pengkajian situasi dan kebutuhan mereka, bukan karena status mereka.

**b. Pelayanan Kesehatan yang Memadai.**

Sering diabaikan bahwa kelayakan standar hidup atau kebutuhan yang sifatnya dasar juga memerlukan perawatan yang memadai. Perawatan yang memadai berguna bagi semua kalangan, dan menjadi penting khususnya bagi anak-anak, orang tua, dan kelompok penyandang cacat. Menurut ketentuan Pasal 24 (2) Konvensi Hak Anak, dijelaskan bahwa :

“negara-negara anggota harus mengambil langkah-langkah yang tepat:

- (b) Untuk menjamin tersedianya bantuan medis yang diperlukan dan perawatan kesehatan untuk semua anak dengan penekanan pada pengembangan perawatan kesehatan dasar.
- (c) Untuk melawan penyakit dan kekurangan gizi, termasuk dalam rangka perawatan kesehatan dasar melalui, antara lain pelaksanaan kesiapan teknologi yang tersedia dan melalui penyediaan kelayakan makanan bergizi dan air minum bersih, dengan mempertimbangkan bahaya dan resiko polusi lingkungan.
- (d) Untuk menjamin perawatan kesehatan dasar yang memadai bagi ibu-ibu menjelang melahirkan dan setelah melahirkan.

Selama dan setelah tahap darurat dari sebuah bencana, harus disediakan pangan, air bersih dan sanitasi, pernaungan, sandang, dan berbagai layanan kesehatan penting yang memadai untuk orang-orang yang terkena dampak bencana.<sup>227</sup> Pelayanan kesehatan adalah juga sebagai unsur penentu yang penting untuk pertahanan hidup pada tahap awal suatu bencana. Bencana hampir selalu akan berdampak terhadap kesehatan masyarakat dan kesejahteraan penduduk yang tertimpa bencana. Dampak kesehatan bisa digambarkan secara langsung seperti cedera, dan trauma psikologis, atau tidak langsung seperti meningkatnya tingkat penyakit infeksi, kurang gizi ataupun

<sup>227</sup> Lihat Juga Janusz Symonides, *Human Rights: Concept and Standards*, (Unesco Publishing, 2000), hal 135.

penyakit menahun<sup>228</sup>. Tujuan utama tanggap kemanusiaan pelayanan kesehatan adalah<sup>229</sup> :

- a. mencegah dan mengurangi kematian dan kesakitan berlebihan, dan
- b. mengembalikan pada keadaan semula atau kehidupan normal.

Penyediaan barang-barang dan jasa-jasa pelayanan kesehatan harus dilakukan tanpa diskriminasi dalam bentuk apapun berdasarkan ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, atau status-status lainnya. Kelayakan ini artinya bahwa mereka (i) tersedia, (ii) mudah diakses, dan (iii) bisa diterima.<sup>230</sup>

(i) *Tersedia* berarti bahwa barang-barang dan jasa-jasa pelayanan kesehatan itu tersedia untuk populasi yang terkena dampak dalam kuantitas dan kualitas yang memadai<sup>231</sup>; (ii) *Mudah diakses* berarti bahwa pelayanan itu (a) diberikan tanpa diskriminasi kepada semua orang yang membutuhkan, dan (iii) *Bisa diterima* merujuk pada penyediaan layanan yang bisa diterima baik secara kultural maupun mempertimbangkan aspek gender dan usia,<sup>232</sup>

Selama tahap darurat awal, penyediaan layanan-layanan kesehatan dianggap memadai apabila bisa menjamin kelangsungan hidup semua orang yang membutuhkannya.

---

<sup>228</sup> Proyek Sphere, Piagam Kemanusiaan dan Standar Minimum dalam Respons Bencana, *Op-Cit*, hal 260.

<sup>229</sup> *Ibid.*

<sup>230</sup> IASC, *Melindungi Para Korban Bencana Alam edisi Terjemahan*, *Op-Cit*, hal 32.

<sup>231</sup> *Ibid.*

<sup>232</sup> *Ibid.*



Definisi Perawatan dalam konteks penegakan hak memperoleh gizi muncul dalam pertemuan yang diadakan pada tahun 1990 oleh Komite Administrasi Koordinasi (ACC), Sub Komite Nutrisi (SNC), Perserikatan Bangsa-Bangsa.<sup>233</sup>

“Perawatan adalah adanya waktu, perhatian dan dukungan didalam rumah tangga dan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan fisik, mental, sosial bagi anak yang sedang berkembang. Lebih umum perawatan juga termasuk mengembangkan kesehatan psikologis dan emosional sepenuhnya. Semua itu memiliki tujuan masing-masing, dan pada gilirannya dapat menguntungkan nutrisi dan kesehatan”.

**c. Hak Atas Penampungan Darurat dan Hak Atas Tempat Tinggal yang Layak.**

**1) Hak Atas Penampungan Darurat.**

Hak penampungan darurat harus dimengerti sebagai hak untuk tinggal di suatu tempat dalam keadaan aman, damai, dan bermartabat. Kriteria-kriteria ini harus dipakai sebagai patokan dalam perencanaan dan pelaksanaan program-program penampungan, dengan mempertimbangkan keadaan-keadaan yang berbeda selama dan setelah tahap darurat. Setelah terjadi bencana, pengungsi internal biasanya ditampung di tempat penampungan sementara yang umumnya berada di daerah publik seperti aula, rumah sakit, sekolah-sekolah maupun tempat-tempa peribadatan, dan ketika gedung-gedung tidak tersedia, maka dapat digunakan tenda-tenda penampungan sementara. Namun pengungsi tidak boleh ditampung dalam tempat penampungan darurat lebih dari tiga minggu.<sup>234</sup> Lokasi dan rancangan tempat penampungan darurat serta pemukiman bagi orang-orang yang mengungsi karena bencana harus terletak didaerah dengan resiko gangguan alam yang rendah. Hal tersebut untuk memaksimalkan pengamanan dan perlindungan orang-orang yang mengungsi,

<sup>233</sup> Konferensi Internasional tentang Nutrisi, diselenggarakan di Roma, Italia pada bulan Desember 1992, yang mengadopsi Deklarasi Dunia tentang Nutrisi.

<sup>234</sup> Erica Harper, *Internasional Law and Standard Applicable in Natural Disaster Situation*, (Jakarta : Grasindo, 2009) hal 319.

termasuk wanita dan anak-anak, serta para penyandang cacat.<sup>235</sup> Akses kepada hunian yang aman dan sehat adalah penting bagi kesejahteraan fisik, psikologis, sosial dan ekonomi seseorang dan harus menjadi bagian yang fundamental bagi tindakan penanganan.

Apabila penampungan yang tersebar tidak memungkinkan, maka penampungan akan disediakan secara kolektif ditempat umum yang luas seperti bangunan, struktur seperti gudang, aula, barak atau kamp-kamp penampungan baik yang direncanakan ataupun yang terbentuk secara spontan.<sup>236</sup>

Selanjutnya dalam Prinsip-prinsip Panduan Bagi Pengungsian Internal (GPID) dalam Prinsip 7 (2) disebutkan bahwa :

“Pihak-pihak yang berwenang yang menangani pengungsian internal semacam itu harus memaastikan, sampai sejauh mungkin, bahwa akomodasi yang layak disediakan bagi para pengungsi internal itu, bahwa pengungsian-pengungsian internal semacam itu dilaksanakan dalam kondisi keamanan, gizi, kesehatan dan hygiene yang memuaskan, serta bahwa anggota-anggota keluarga satu keluarga yang sama tidak dipisahkan”.

Orang-orang termasuk yang terlibat evakuasi, yang telah diperintahkan atau dipaksa menyelamatkan diri atau meninggalkan tempat tinggal mereka atau tempat yang mereka biasa huni akibat sebuah bencana alam atau dampak-dampaknya, atau yang telah pergi untuk menghindarinya, dan belum melintasi batas Negara yang diakui secara internasional, harus diperlakukan sebagai bagian dari golongan pengungsi internal yang tercakup di dalam Prinsip-prinsip Panduan tentang Pengungsi Internal Tahun 1998 (*1998 Guiding Principles on Internal Displacement*).

<sup>235</sup> IASC, *Melindungi Para Korban Bencana Alam edisi Terjemahan, Op- Cit*, hal 28.

<sup>236</sup> Proyek Sphere, *Piagam kemanusiaan dan Standar Minimum dalam Respons Bencana, Op-Cit*, hal 216

2) Hak Atas Tempat Tinggal Yang Layak.

Hak atas tempat tinggal yang layak telah diakui dalam instrument internasional, antara lain DUHAM, ICESCR, GDIP, dan IASC.<sup>237</sup> Setelah masa tanggap darurat maka hak atas tempat tinggal yang layak tidak hanya merupakan hak penting, tetapi juga terkait dengan perwujudan hak asasi manusia lain, termasuk hak untuk hidup, kesehatan, makanan yang cukup, pekerjaan yang layak, informasi, kesetaraan gender, keamanan orang serta lingkungan yang aman dan sehat.<sup>238</sup> Menjadi kewajiban bagi pemerintah untuk menyediakan tempat tinggal yang layak bagi para korban bencana yang sudah tidak memiliki tempat tinggal tetap.

**2. Hak atas perlindungan sosial dan rasa aman khususnya bagi kelompok masyarakat rentan / Perlindungan Jiwa, Keamanan Orang, Integritas Fisik dan Martabat.**

Kelompok rentan yang utama adalah perempuan, anak-anak, para penyandang cacat, dan kelompok-kelompok minoritas serta orang-orang dengan penyakit tertentu seperti HIV/AIDS<sup>239</sup>.

Pengertian serupa juga diberikan oleh Penjelasan Undang-undang Nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, bahwa yang dimaksud dengan masyarakat rentan adalah anggota masyarakat yang membutuhkan bantuan karena keadaan yang disandanginya diantaranya masyarakat lanjut usia, penyandang cacat, anak-anak serta ibu hamil dan menyusui.<sup>240</sup>

<sup>237</sup> Lihat juga Traktat regional seperti Piagam Sosial Eropa (1996), Piagam Organisasi negara-negara Amerika (1948).

<sup>238</sup> [http://cohre.org/view\\_page.php?](http://cohre.org/view_page.php?), 28 September 2010.

<sup>239</sup> Proyek Sphere, *Piagam Kemanusiaan dan Standar Minimum Dalam Respon Bencana*, *Op-Cit*, hal 13.

<sup>240</sup> Lihat penjelasan pasal 26 Ayat (1) UU 24 tahun 2007

Ketika istilah kelompok rentan digunakan, maka hal tersebut mengacu kepada daftar kelompok diatas, walaupun daftar tersebut belum tuntas menyebut semua kelompok rentan yang dimaksudkan. Biasanya akan ada situasi khusus dimana suatu kelompok rentan memiliki resiko yang lebih besar dari kelompok lainnya, namun bilamana ada ancaman atau resiko terhadap suatu kelompok rentan, maka kelompok rentan lainnya besar kemungkinan juga mengalami resiko tersebut.

**a. anak-anak.**

segala usaha harus diupayakan untuk memberikan perlindungan terhadap anak-anak dari resiko bencana dan memastikan kesetaraan kesempatan bagi mereka untuk mengakses bantuan-bantuan dasar. Walaupun kerentanan dalam hal-hal khusus juga dapat terjadi pada sebagian besar penduduk, dampak yang paling buruk biasanya menimpa anak-anak dan para remaja.

Berdasarkan konvensi tentang Hak-hak anak, seorang anak adalah orang perorangan yang berusia dibawah 18 tahun. Di Indonesia sendiri kategori anak berbeda-beda dalam beberapa peraturan perundang-undangan terkait. Ada yang menyebut usia dibawah 21 Tahun (KUH Perdata), 18 tahun (Undang-undang Perlindungan anak) dan usia 19 tahun (laki-laki) dan 16 tahun (wanita) dalam Undang-undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawainan. Dalam situasi darurat, anak-anak memerlukan perlindungan khusus.<sup>241</sup> Anak-anak yang telah menjadi yatim piatu atau terpisah dengan keluarganya sangat berisiko terhadap penyalahgunaan, kekerasan, dan eksploitasi, dan juga rawan terhadap adopsi ilegal, perkawinan dibawah umur, bahkan sampai pada perdagangan orang.

Instrument internasional yang mengatur hak-hak anak antara lain adalah Konvensi Hak Anak tahun 1989, Protokol Opsional mengenai Penjualan Anak, Prostitusi Anak, dan Pornografi Anak tahun 2000, Konvensi ILO Nomor 138 tentang Usia Terendah dan Konvensi Nomor 182 tahun 1999 mengenai Bentuk Terburuk Buruh Anak, dll.

---

<sup>241</sup> Lihat pasal 59 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

Berdasarkan Konvensi Hak Anak yang telah diratifikasi melalui Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990, dibentuk sebuah komite mengenai hak-hak anak, yang memonitor kemajuan yang dibuat oleh negara peserta terhadap kewajiban mereka menurut konvensi dan protokol opsionalnya, dimana negara-negara peserta juga harus menyampaikan laporan reguler kepada komite tersebut<sup>242</sup> dan komite akan membuat saran dan rekomendasi umum berdasarkan laporan tersebut.<sup>243</sup> Indonesia sebagai negara peserta tentunya juga terikat pada ketentuan tersebut. Sebagai negara peserta Konvensi tentang anak, Indonesia mempunyai kewajiban untuk melakukan berbagai upaya dalam perlindungan hak asasi anak dalam situasi bencana, di antaranya<sup>244</sup>:

- 1) melakukan pencegahan agar anak terhindar dari penculikan, penyelundupan dan penjualan.
- 2) melindungi anak dari kehilangan keluarga, eksploitasi ekonomi, baik secara fisik maupun psikologis, prostitusi, segala bentuk diskriminasi, dan dalam keadaan krisis dan darurat seperti dalam pengungsian, konflik bersenjata, dan anak yang berkonflik dengan hukum.
- 3) Menjamin hak anak yang menjadi korban konflik bersenjata, penelantaran, dan eksploitasi.
- 4) Dilarang memberikan perlakuan/hukuman yang kejam, penjatuhan hukuman mati, penjara seumur hidup, dan perampasan kemerdekaan.

Selain Konvensi Hak Anak, Indonesia juga telah memiliki aturan perundang-undangan tentang Perlindungan Anak, yaitu Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.<sup>245</sup> Dalam Undang-undang ini dijelaskan bahwa Perlindungan anak adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan

<sup>242</sup> Pasal 44 Konvensi Hak Anak.

<sup>243</sup> Pasal 45 Konvensi Hak Anak.

<sup>244</sup> Rhona K.M Smith, dkk, *Hukum Hak Asasi Manusia, Op-Cit*, hal 270.

<sup>245</sup> Lembaran Negara Tahun 2002 Nomor 109, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4235.

memenuhkan hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari tindak kekerasan dan diskriminasi<sup>246</sup>

Pasal 59 UU Nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak menyatakan bahwa perlindungan khusus diberikan salah satunya kepada anak dalam situasi darurat (anak pengungsi, anak korban kerusuhan, anak korban bencana alam, dan anak dalam situasi konflik bersenjata). Dalam situasi krisis dan darurat seperti pada saat terjadi bencana, permasalahan tentang anak yang biasanya terjadi mengiringi akibat bencana antara lain:

1) Perwalian, Pengasuhan dan Pengadopsian.

Akibat Tsunami di Aceh pada tahun 2004 telah mengakibatkan sekitar 2853 kehilangan salah satu atau kedua orangtua karena tsunami, dan membutuhkan perlindungan hukum tentang anak asuh.<sup>247</sup> Menurut Save the Children,<sup>248</sup> sampai Maret 2006 terdapat 207 Panti Asuhan di Aceh, dengan jumlah Anak laki-laki 9.567 dan jumlah anak perempuan 6.667, dan jumlah total anak di Panti adalah 16.234 anak, dengan rincian jumlah anak korban tsunami 2.589 anak, dan anak korban konflik berjumlah 1.318.<sup>249</sup> Hasil penelitian itu juga melakukan identifikasi bahwa dari data 2.419 anak yang informasinya tersedia dalam hasil penelitian memperlihatkan bahwa 83% anak korban tsunami yang berada di Panti asuhan masih memiliki paling tidak satu orang tua. Sebanyak 43% anak masih memiliki kedua orang tuanya, serta 10%

<sup>246</sup> Lihat Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

<sup>247</sup> [http://www.unicef.org/indonesia/id/media\\_11188.html](http://www.unicef.org/indonesia/id/media_11188.html), 2 Oktober 2010.

<sup>248</sup> Save the Children adalah organisasi independent terkemuka yang menciptakan perubahan positif yang terus menerus bagi kebutuhan anak-anak di United States dan seluruh dunia. Save the Children US adalah salah satu anggota dari persatuan Save the Children Internasional, dengan luas jaringan kerja sebanyak 28 organisasi independent Save the Children yang bekerja untuk menjamin perlindungan bagi anak-anak lebih dari 100 negara di dunia. Save the Children telah bekerja di Aceh selama lebih dari 30 tahun. Organisasi ini telah disini sebelum Tsunami dan tetap berkomitmen untuk membantu keluarga dan anak-anak di Aceh untuk jangka waktu yang panjang.

<sup>249</sup> <http://www.arnet.or.id/index.php?lang=id&cid=2&sid=30&id=1535>, 5 Oktober 2010.

dari anak korban tsunami di Panti asuhan merupakan yatim piatu.<sup>250</sup> Pemerintah dan lembaga internasional lain seperti IDLO (*International Development Law Organization*) membantu proses perwalian melalui peradilan syariah.

## 2) Pekerja Anak.

Pekerja anak merupakan persoalan yang semakin meningkat di banyak negara. Diperkirakan 250 juta anak bekerja mencari nafkah dimana hampir setengah dari mereka bekerja penuh waktu.<sup>251</sup> Pekerja anak diartikan sebagai anak yang harus melakukan pekerjaan yang menghalangi mereka bersekolah dan membahayakan kesehatan, fisik dan mentalnya. Pekerja anak juga diartikan sebagai anak yang aktif bekerja, yang membedakannya dengan anak yang pasif bekerja, karena tidak semua pekerjaan yang dilakukan oleh anak dapat menjadikan anak sebagai pekerja.<sup>252</sup>

Faktor-faktor yang menimbulkan praktik buruh yang cenderung mengeksploitasi anak meliputi kondisi ekonomi, kurangnya akses atau kualitas sekolah yang buruk, hilangnya pekerjaan bagi pencari nafkah utama, kurangnya pendidikan dikalangan orang tua, serta tingkat kelahiran yang tinggi.<sup>253</sup> Faktor-faktor tersebut lebih parah terjadi pada situasi bencana, karena banyak keluarga yang mungkin kehilangan pencari nafkah utama, tingkat pengangguran yang makin tinggi dan hancurnya sekolah-sekolah sehingga anak-anak terpaksa harus berhenti bersekolah. Pekerja anak tidak hanya suatu akibat, namun juga suatu penyebab dari kemiskinan. Dalam jangka panjang anak akan dihadapkan pada resiko yang rentan terhadap eksploitasi. Anak-anak perempuan berisiko terhadap eksploitasi seksual atau pornografi anak yang selalu memerlukan

---

<sup>250</sup> *Ibid*

<sup>251</sup> [http://www.unicef.org/publications/files/pub\\_beyond\\_en.pdf](http://www.unicef.org/publications/files/pub_beyond_en.pdf), 7 Oktober 2010.

<sup>252</sup> [www.menegpp.go.id/aplikasidata/index.php?option=com](http://www.menegpp.go.id/aplikasidata/index.php?option=com), 7 Oktober 2010.

<sup>253</sup> Erica Harper, *Internasional Law and Standardi Applicable in Natural Disaster Situation*, *Op-cit*, hal 226.

pekerja wanita.<sup>254</sup> Fenomena pekerja anak di Indonesia merupakan masalah serius karena mengancam kualitas kehidupan anak, hak-hak mereka dan masa depan mereka sekaligus masa depan bangsa. Oleh karena itulah pekerja anak merupakan salah satu kategori anak-anak yang perlu mendapat perlindungan khusus.

**Tabel 3.4**  
**Persentase Pekerja Anak Usia 10-14 Tahun Menurut**  
**Jenis Kelamin Tahun 2007 dan 2008**

Daerah tempat tinggal	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki Perempuan
-1	-2	-3	-4
Perkotaan			
2007	2,27	2,48	2,37
2008	1,98	2,39	2,19
Pedesaan			
2007	7,97	5,04	6,56
2008	7,06	4,27	5,7
Perkotaan+Pedesaan			
2007	5,72	4,01	4,9
2008	5,05	3,51	4,29

Sumber : Indikator Kesejahteraan Rakyat, 2008

Tidak semua pekerjaan yang dilakukan anak-anak dianggap merugikan kesejahteraan anak atau ilegal menurut hukum internasional. Menurut UNICEF, anak-anak dapat melakukan pekerjaan ringan seperti menolong orang tua dirumah, kebun, sepanjang pekerjaan tersebut tidak berbahaya dan tidak mengganggu kehadiran di sekolah atau kegiatan anak-anak yang normal.

<sup>254</sup> [http://www.unicef.org/publications/files/pub\\_beyond\\_en.pdf](http://www.unicef.org/publications/files/pub_beyond_en.pdf), *Op-cit*, hal 2.



Konvensi ILO nomor 138 tahun 1973 dan Konvensi Nomor 182 tahun 1999, mendefinisikan pekerja/buruh anak sebagai :

- Semua anak yang lebih muda dari 12 tahun yang bekerja dalam setiap aktifitas ekonomi
- Anak berumur 12-14 tahun yang terlibat dalam pekerjaan yang lebih dari sekedar pekerjaan ringan.
- Semua anak yang terlibat dalam bentuk-bentuk terburuk dari buruh anak.

Data dari *International Labour Organization* (ILO) menyebutkan ada 218 juta anak usia 5-17 tahun yang dikategorikan sebagai pekerja. Jumlah itu menurun dari tahun 2002 yang mencapai 246 juta. Sebanyak 100 juta di antara pekerja anak adalah anak-anak perempuan.<sup>255</sup> Mereka bekerja di tempat-tempat berisiko tinggi seperti perbudakan, pornografi, dan prostitusi. Di dalam laporan ILO yang baru, jumlah keluarga miskin semakin bertambah. Kondisi ini dipastikan akan memunculkan lebih banyak anak yang putus sekolah dan dipaksa untuk bekerja, sementara yang dikorbankan terutama adalah anak perempuan.

Di Indonesia, pekerja anak merupakan fenomena yang umum dan telah lama masuk dalam data nasional dengan nama "tenaga kerja anak" Karena usia minimum anak yang diperbolehkan bekerja adalah 15 tahun (Undang-undang No. 20 Tahun 1999 tentang Pengesahan Konvensi ILO Nomor 138 Mengenai Usia Minimum Untuk Diperbolehkan Bekerja),<sup>256</sup> fokus dalam hal ini diberikan pada anak-anak berusia 10-14 tahun. Berdasarkan tiga survei nasional berbeda, diperkirakan jumlah anak-anak berusia 10-14 tahun yang bekerja sebagai pekerja mencapai 1.575.000 (7,5 persen).<sup>257</sup> Juga perlu dicatat bahwa 26,1%

<sup>255</sup> [http://www.menegpp.go.id/aplikasidata/index.php?option=com\\_docman&Itemid=116](http://www.menegpp.go.id/aplikasidata/index.php?option=com_docman&Itemid=116), 7 Oktober 2010.

<sup>256</sup> Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 56, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3835.

<sup>257</sup> Survei Tenaga Kerja Nasional (Sakernas) pada 2001 memperkirakan jumlah tenaga kerja yang berusia 10-14 tahun mencapai 6,34 persen. Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) pada 2001

dari pekerja anak adalah mereka yang berusia 15-17 tahun.<sup>258</sup> Dan mereka yang bekerja dalam pekerjaan-pekerjaan yang berbahaya dan bentuk pekerjaan lain yang lebih buruk menuntut perhatian khusus dan penanganan yang bersifat segera. Anak-anak bekerja di berbagai sektor dan bentuk pekerjaan. Namun sebagian besar dari mereka bekerja di sektor pertanian keluarga dan di perusahaan manufaktur serta perdagangan skala kecil. Selain krisis ekonomi, terjadinya bencana dapat mengubah struktur pekerja anak. Akibatnya terjadi informalisasi pekerja anak, jumlah anak yang bekerja di sektor pertanian berlipat ganda, dan menurunnya upah riil.<sup>259</sup> Lebih jauh lagi, pekerja anak di perkotaan meningkat tajam. Semua itu mencerminkan adanya gelombang pekerja anak yang memasuki sektor informal.<sup>260</sup>

Bencana yang terjadi sepertinya juga telah menyebabkan semakin banyaknya anak-anak bekerja pada pekerjaan yang tidak menyenangkan, yang tidak diatur dengan jelas, tidak terlindungi dan tidak formal dan kondisi tersebut lebih buruk dibandingkan sebelum krisis ekonomi. Sementara itu, dunia internasional mulai memberikan perhatian khusus terhadap bentuk terburuk dan sifat pekerja anak. Sebagai negara penandatangan Konvensi ILO 182 (tentang Bentuk-bentuk Terburuk Pekerja Anak), pada 2002 Indonesia telah menetapkan satu langkah yang signifikan ke arah penghapusan pekerja anak, terutama yang masuk dalam jenis jenis pekerjaan terburuk.

---

memperkirakan anak-anak pada rentang usia yang sama baik yang sudah bekerja maupun sedang mencari kerja mencapai 9,2 persen. Pengumpulan data lain untuk Sakernas 1999 yang tidak dipublikasikan mencatat angka 6,9 persen. (Sebelum 1998, Sakernas merumuskan pekerja adalah mereka yang bekerja mulai usia 10 tahun. Karena itu, sejak 1998, Sakernas tidak mengelompokkan secara khusus pekerja anak di bawah 15 tahun, dan akibatnya tidak ada data yang menyebut secara khusus pekerja anak berusia 10-14 tahun). Data Sakernas 1999 maupun 2001 samasama dipakai, tapi paper ini lebih memilih Sakernas 1999 karena jumlah sampelnya lebih besar.

<sup>258</sup> Sakernas 1999.

<sup>259</sup> Makalah ILO/IPEC, *The Economic Crisis and Child Labour in Indonesia*, Chris Manning, 2000, hal 10.

<sup>260</sup> *Ibid*, hal 23.

Keputusan Presiden Nomor 59 Tahun 2002 tentang Rencana Aksi Nasional Penghapusan Bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak menyebutkan 13 bentuk pekerjaan terburuk untuk pekerja anak. Ketiga belas pekerjaan terburuk tersebut adalah :<sup>261</sup>

- Mempekerjakan anak-anak sebagai pelacur.
- Mempekerjakan anak-anak di pertambangan;
- Mempekerjakan anak-anak sebagai penyelam mutiara;
- Mempekerjakan anak-anak di bidang konstruksi;
- Menugaskan anak-anak di anjungan penangkapan ikan lepas pantai (yang di Indonesia disebut Jermal).
- Mempekerjakan anak-anak sebagai pemulung;
- Melibatkan anak-anak dalam pembuatan dan kegiatan yang menggunakan bahan peledak;
- Mempekerjakan anak-anak di jalanan;
- Mempekerjakan anak-anak sebagai tulang punggung keluarga;
- Mempekerjakan anak-anak di industri rumah tangga (cottage industries);
- Mempekerjakan anak-anak di perkebunan;
- Mempekerjakan anak-anak dalam kegiatankegiatan yang berkaitan dengan usaha penebangan kayu untuk industri atau mengolah kayu untuk bahan bangunan dan pengangkutan kayu gelondongan dan kayu olahan;
- Mempekerjakan anak-anak dalam berbagai industri dan kegiatan yang menggunakan bahan kimia berbahaya.

### 3) Eksploitasi Seksual Anak.

Eksploitasi seksual komersial anak-anak didefinisikan sebagai penyalahgunaan seksual oleh orang dewasa yang disertai dengan pembayaran imbalan uang tunai atau berupa barang kepada anak-anak atau pihak ketiga.<sup>262</sup>

<sup>261</sup> Lihat Lampiran Keputusan Presiden Nomor 52 Tahun 2002.

<sup>262</sup> Unicef, *Child Protection Information sheets*, hal 23.

Eksplorasi seksual anak dapat mengambil banyak bentuk seperti prostitusi, produksi unsur-unsur pornografi, mempekerjakan dipanti pijat atau rumah pelacuran, dan perdagangan orang. Dalam situasi bencana praktek eksploitasi anak menjadi rawan terjadi karena setelah terjadi bencana, anak-anak mungkin ditempatkan dalam tempat tinggal darurat dengan orang dewasa yang tidak dikenal atau dengan anak-anak lain yang berbeda jenis kelamin. Eksplorasi seksual anak memiliki dampak yang sangat berbahaya, karena biasanya tindakan tersebut menimbulkan resiko penyakit dan juga berdampak pada kerusakan sosial dan psikologis anak dalam jangka panjang.

Pasal 34 Konvensi hak anak mengharuskan negara peserta setuju untuk melindungi anak-anak dari semua bentuk eksploitasi seksual dan penyalahgunaan seksual. Negara peserta lebih lanjut diharuskan untuk mengambil tindakan untuk mencegah:<sup>263</sup>

- 1) Pembujukan atau pemaksaan seorang anak untuk terlibat dalam setiap kegiatan seksual tidak sah.
  - 2) Pemanfaatan eksploitatif anak-anak dalam prostitusi atau praktik seksual tidak sah lainnya.
  - 3) Pemanfaatan eksploitatif anak-anak dalam pertunjukan atau material pornografi.
- 4) Perdagangan Anak.

Sejara setelah terjadi tsunami di Aceh, pemerintah mengeluarkan suatu penanggulangan sementara atas pengadopsian anak-anak dari Aceh dan perpindahan anak-anak diluar Propinsi yang tidak memiliki anggota keluarga. Pada Tahun 2005, pemerintah didukung oleh lembaga internasional mengembangkan kebijakan Pemerintah Indonesia tentang tentang anak-anak, anak-anak yang terpisah, terlantar dan berorang tua tunggal yang menjadi korban situasi bencana yang mendesak pendaftaran anak-anak tersebut,

<sup>263</sup> Lihat Kovenan tentang Hak Anak.

pencarian anggota keluarga, serta reunifikasi. Kebijakan ini mendorong perawatan berbasis keluarga dan komunitas bagi anak-anak yang terpisah, dan melarang pengadopsian oleh orang asing selama periode darurat<sup>264</sup>.

Kemudian dilakukan upaya pemindahan anak-anak tanpa pengasuhan orang tua kedaerah-daerah lain di Indonesia untuk tujuan pendidikan, yang sebagian besar dengan persetujuan orang tua. Upaya-upaya tersebut dilakukan dengan tujuan untuk menghindari adopsi ilegal dan perdagangan anak.<sup>265</sup>

#### 5) Pendidikan Anak.

Pendidikan harus ditetapkan sebagai kewajiban dan diberikan secara cuma-cuma pada tingkat dasar. Langkah-langkah harus diambil untuk memastikan bahwa pendidikan tidak terganggu pada tingkat yang lebih tinggi pada saat murid-murid akibat bencana itu, tidak sanggup lagi membiayai pendidikan mereka. Kembalinya anak-anak, baik yang mengungsi atau tidak, ke sekolah harus difasilitasi sedini dan secepat mungkin setelah bencana.<sup>266</sup>

Upaya-upaya khusus harus dilakukan untuk memastikan partisipasi penuh dan setara kaum perempuan dan anak-anak perempuan yang terkena dampak bencana alam, dalam program-program pendidikan.<sup>267</sup>

#### b. Para Lanjut Usia.

Orang yang berusia lanjut adalah mereka yang telah berusia lebih dari 60 tahun, pengertian ini diberikan oleh Perserikatan bangsa-bangsa. Menurut Undang-undang Nomor 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia,<sup>268</sup> kategori lanjut usia di Indonesia adalah seseorang yang telah mencapai usia 60 tahun keatas.

<sup>264</sup> [http://www.unicef.org/evaluation/files/fa4\\_indonesia\\_emergency\\_protection](http://www.unicef.org/evaluation/files/fa4_indonesia_emergency_protection), 5 Oktober 2010.

<sup>265</sup> *Ibid*.

<sup>266</sup> IASC, *Melindungi Para Korban Bencana Alam edisi Terjemahan, Op- Cit*, hal 37.

<sup>267</sup> *Ibid*.

<sup>268</sup> Lembaran Negara Tahun 1998 Nomor 190, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3796.

Diseluruh dunia penduduk Lansia (usia 60 keatas) tumbuh dengan sangat cepat bahkan tercepat dibanding kelompok usia lainnya. Diperkirakan mulai tahun 2010 akan terjadi ledakan jumlah penduduk lanjut usia. Hasil prediksi menunjukkan bahwa persentase penduduk lanjut usia akan mencapai 9,77 persen dari total penduduk pada tahun 2010 dan menjadi 11,34 persen pada tahun 2020.<sup>269</sup> Menurut Badan kesehatan dunia (WHO) bahwa penduduk lansia di Indonesia pada tahun 2020 mendatang sudah mencapai angka 11,34% atau tercatat 28,8 juta orang, balitanya tinggal 6,9% yang menyebabkan jumlah penduduk lansia terbesar di dunia.<sup>270</sup>

Dari seluruh provinsi di Indonesia, ada 11 provinsi yang penduduk lansianya sudah lebih dari 7 persen, yaitu Daerah Istimewa Yogyakarta (14,04 persen), Jawa Timur (11,14 persen), Jawa Tengah (11,16 persen) dan Bali (11,02), Sulawesi Selatan (9,05 persen), Sumatera Barat, Sulawesi Utara, Nusa Tenggara Barat, Jawa Barat dan Nusa Tenggara Timur. Sedangkan lima provinsi dengan persentase lansia terendah adalah: Papua (2,15 persen); Papua Barat (2,92 persen), Kepulauan Riau (3,78 persen), Kalimantan Timur (4,53 persen), dan Riau (4,86 persen).<sup>271</sup>

Para usia lanjut ini memiliki proporsi yang besar diantara kelompok rentan pada penduduk yang terkena bencana, bersama dengan anak-anak, wanita, dan penyandang cacat. Seperti kelompok-kelompok rentan lainnya, orang-orang lanjut usia mengalami kesulitan khusus sesudah terjadinya bencana sehingga hak-hak mereka perlu mendapatkan perlindungan khusus. Bencana bisa memiliki pengaruh kepada para lanjut usia, terutama yang tidak memiliki kerabat atau keluarga yang dapat membantu mereka.

Penelitian yang dilakukan oleh organisasi internasional yaitu *Help Age International*<sup>272</sup> menunjukkan bahwa organisasi kemanusiaan masih kurang

<sup>269</sup> <http://www.menegpp.go.id>, 7 Oktober 2010.

<sup>270</sup> *Ibid.*

<sup>271</sup> *Ibid.*

<sup>272</sup> Help Age International, *Strong and Fragile : Learning From Older People in Emergencies*, 2008.

memperhatikan kebutuhan orang lanjut usia dalam merencanakan, menanggapi, dan membantu pemulihan setelah terjadi bencana. Organisasi kemanusiaan berasumsi bahwa pelayanan umum dapat menjangkau orang lanjut usia sesuai dengan kebutuhan mereka. Konsekuensinya adalah bahwa program-program yang dirancang untuk mengatasi isu-isu yang dihadapi orang lanjut usia masih langka, misalnya dana yang disediakan dalam merespons tsunami 2004 di NAD hanya kurang dari 1% yang dialirkan untuk membantu orang lanjut usia meskipun orang-orang yang berusia diatas 60 tahun mencapai 7-10 persen di sebagian besar populasi.<sup>273</sup> Bersamaan dengan gangguan terhadap penghidupan kelompok ini, keterasingan/kesendirian merupakan faktor kerentanan ditambah dengan masalah-masalah lain seperti penurunan kesehatan dan mobilitas yang terbatas. Selanjutnya Jo Wells dalam *Protecting an Assisting Older People in Emergencies* menyatakan bahwa.<sup>274</sup>

“Older people have particular needs that differ from those of younger members of a community. These require special consideration, in particular in the areas of physical and mental health, nutrition and access to essential services. Older people may be isolated or in illhealth, or mobility problems may prevent them from reaching aid. They may have only limited literacy, may not understand their entitlements and may be unable to compete with younger people for aid resources”.

Terlepas dari pentingnya hak orang lanjut usia untuk mendapatkan bantuan yang sama, masih sedikit instrumen hukum yang menyebut orang tua sebagai kelompok khusus yang perlu perhatian ekstra dalam situasi bencana. Dalam hukum internasional, hak-hak lanjut usia terdapat dalam Pasal 25 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) yang secara khusus melindungi hak atas keamanan bagi orang lanjut usia. Kovenan internasional Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, menyatakan bahwa negara peserta wajib melindungi hak-hak ekonomi, sosial dan budaya dari orang lanjut usia.

---

<sup>273</sup> Wells J, *Protecting an Assisting Older People in Emergencies*, (London : Overseas Development Institue, 2005) hal 2.

<sup>274</sup> *Ibid*, hal 1.

Instrument internasional lainnya adalah Konvensi mengenai hak-hak Penyandang Cacat (CRPD) melindungi hak-hak orang lanjut usia yang tidak mampu, termasuk hak mereka untuk memperoleh perlindungan khusus dan perlindungan sosial.<sup>275</sup>

Beberapa kebutuhan utama bagi lanjut usia dalam situasi bencana antara lain:

1) Kesehatan.

Masalah kesehatan selalu menjadi salah satu masalah utama dalam situasi bencana termasuk bagi lanjut usia. Pelayanan pasca bencana jarang terfokus pada kondisi perawatan penyakit yang dialami oleh lanjut usia. Kehilangan asset dan kerabat juga bisa memiliki dampak yang besar terhadap kesehatan mental dari lanjut usia. Penelitian pasca tsunami mengungkapkan orang lanjut usia yang kehilangan harta kekayaan mereka merasa bahwa mereka juga telah kehilangan kedudukan dan martabat sosialnya didepan anak-anak mereka yang dewasa sehingga menimbulkan perasaan putus asa dan depresi.<sup>276</sup> Pasal 12 Kovenan Ekonomi, Sosial dan Budaya bahwa hak untuk menikmati standar kesehatan fisik dan mental yang tertinggi yang dapat dicapai. Berkaitan dengan hak kesehatan, komite ekonomi, sosial dan budaya menegaskan pentingnya kembali pendekatan terintegrasi, perpaduan antara unsur pencegahan, pengobatan dan rehabilitasi pada pengobatan kesehatan. Langkah-langkah tersebut dimaksudkan untuk memelihara fungsi dan kemandirian lanjut usia, dan perhatian serta perawatan untuk orang yang menderita sakit kronis dan parah termasuk akibat bencana.<sup>277</sup>

2) Pengungsian dan Tempat Berlindung.

Jika sebuah bencana alam yang terjadi tiba-tiba menimbulkan risiko serius terhadap hidup, integritas fisik atau kesehatan masyarakat, semua tindakan yang

---

<sup>275</sup> Lihat Pasal 17 dan Pasal 28 B Konvensi Hak-hak Penyandang Cacat.

<sup>276</sup> Erica Harper, *Internasional Law and Standard Applicable in Natural Disaster Situation*, *Op-cit*, hal 181.

<sup>277</sup> Lihat poin ke 25, Komentor Umum Nomor 14, Sidang ke duapuluh dua, Komite Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya tahun 2000.



tepat dan penting dalam rangka melindungi mereka yang berada dalam bahaya, khususnya kelompok-kelompok yang rentan, harus diambil sebanyak mungkin (misalnya pengaturan tempat penampungan darurat).<sup>278</sup> Hambatan utama untuk kembali kerumah setelah bencana adalah kurangnya bantuan untuk membangun kembali tempat tinggal mereka. Hal ini bisa bermasalah bagi orang lanjut usia yang hidup sendiri dan tidak mampu untuk membangun sendiri tempat tinggalnya, namun tidak tahu atau sungkan untuk meminta bantuan dari orang lain disekitarnya.

### 3) Perlindungan Diri.

Kejahatan terhadap orang yang lemah atau hidup sendiri seperti yang biasa terjadi pada lanjut usia bisa terjadi ketika sumber daya masyarakat sangat terbatas. Wanita lanjut usia, seperti janda yang hidup sendiri, tidak berdaya setelah bencana terjadi. Golongan ini menjadi berisiko terhadap kekerasan berbasis gender. Permasalahan usia dan gender ini sering membuat mereka tidak dilibatkan dalam pengambilan keputusan, dan pembatasan sosial dan agama terhadap wanita dapat membatasi mereka bahkan dirumahnya sendiri.<sup>279</sup>

#### c. Perlindungan hak-hak Perempuan.

Perlindungan terhadap hak-hak wanita sangat penting dalam konteks bencana. Rusaknya tatanan kehidupan dan sosial kemasyarakatan dan mekanisme pengaman seperti keluarga memberikan permasalahan tersendiri bagi kaum perempuan. Kelompok yang menjadi lebih rentan adalah para janda, wanita lanjut usia, orang tua tunggal dan perempuan yang belum menikah. Instrumen internasional yang menjadi dasar perlindungan bagi kaum perempuan antara lain adalah Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (CEDAW) tahun 1979,

---

<sup>278</sup> IASC, *Melindungi Para Korban Bencana Alam edisi Terjemahan, Op- Cit*, hal 24.

<sup>279</sup> Erica Harper, *Internasional Law and Standard Applicable in Natural Disaster Situation, Op-cit*, hal 182.

dan Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya. Indonesia sendiri telah meratifikasi konvensi CEDAW melalui Undang-undang Nomor 7 tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (Convention On The Elimination Of All Forms Of Discrimination Against Women).<sup>280</sup> Perlindungan khusus terhadap para wanita dalam situasi bencana antara lain:

1) Kebebasan atas diskriminasi berbasis gender.

Selama dan setelah tahap darurat, aparat penegak hukum dan pejabat-pejabat lokal harus didorong untuk mengambil langkah-langkah efektif yang menjamin keamanan populasi yang terkena dampak bencana alam. Mekanisme yang tepat untuk mengatasi kasus-kasus kekerasan dan pelanggaran-pelanggaran HAM lainnya, serta jaminan-jaminan yang relevan menurut hukum kemanusiaan internasional, harus ditegakkan tanpa ditunda-tunda. Seperti ke tempat-tempat yang memiliki risiko mengalami atau sedang mengalami ketidakpastian hukum dan ketertiban, termasuk kekerasan seksual dan yang berbasis gender, perampokan, atau penjarahan.<sup>281</sup>

CEDAW secara khusus melindungi terhadap diskriminasi yang berbasis gender. Guna mewujudkan hak ini, negara peserta diharuskan mengambil langkah-langkah seperti memasukkan prinsip kesetaraan gender ke dalam konstitusi dan legislasinya, termasuk mencabut atau mengganti peraturan-peraturan yang diskriminatif.<sup>282</sup> Dalam konteks bencana alam, suatu sarana penting untuk mencegah diskriminasi berbasis gender adalah pengumpulan data jenis kelamin secara keseluruhan dan menjamin bahwa kebijakan dan pengambilan keputusan pendistribusian bantuan tidak terfokus kepada kepala keluarga, yang berakibat mengasingkan kaum wanita.

---

<sup>280</sup> Lembaran Negara Tahun 1984 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3277.

<sup>281</sup> *Ibid*, hal 27.

<sup>282</sup> Lihat Pasal 2 CEDAW.

Langkah-langkah tepat harus diambil sedini dan secepat mungkin untuk melindungi populasi-populasi yang terkena dampak, khususnya kaum perempuan dan anak-anak perempuan, dari perdagangan manusia secara ilegal, kerja paksa, dan bentuk-bentuk perbudakan kontemporer seperti penjualan pasangan nikah, pelacuran paksa, dan eksploitasi seksual.

## 2) Perlindungan dari kekerasan dan eksploitasi.

Selama ini tidak ada definisi khusus mengenai tindakan atau praktik yang berbahaya, tetapi ada konsensus luas bahwa tindakan-tindakan berikut ini, merupakan praktik tradisi yang berbahaya menurut konvensi internasional terkait:<sup>283</sup>

- a) Perkawinan anak dibawah umur dan perkawinan paksa.
- b) Perawatan dan pengasuhan istimewa untuk anak laki-laki.
- c) Penelantaran dan pengabaian anak-anak yang terlahir cacat.
- d) Pembunuhan bayi perempuan.
- e) Pembunuhan anak-anak untuk korban ritual.

Deklarasi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita pada tahun 1967 menyatakan bahwa negara-negara harus mengutuk kekerasan terhadap wanita dan tidak boleh menerapkan pertimbangan kebiasaan, tradisi atau agama untuk menghindari kewajiban ini. Wanita dalam keadaan bencana menjadi rentan terhadap eksploitasi dan pelecehan khususnya para janda, wanita yang hidup sendiri dan wanita-wanita yang hidup dalam kemiskinan. Bahaya-bahaya utama adalah perdagangan orang, perkawinan paksa, dan praktek-praktek prostitusi.

Pasal 6 CEDAW mengharuskan bahwa negara peserta mengadopsi langkah-langkah untuk mengatasi semua bentuk perdagangan, eksploitasi dan prostitusi wanita.

<sup>283</sup> Erica Harper, *Internasional Law and Standard Applicable in Natural Disaster Situation*, *Op-cit*, hal 122.

### 3) Hak atas pekerjaan.

CEDAW mengahruskan kepada negara peserta menjamin bahwa laki-laki dan perempuan menikmati persamaan hak dalam pekerjaan, khususnya sehubungan dengan hak-hak untuk<sup>284</sup>:

- a) Bekerja;
- b) Kesempatan bekerja;
- c) Pilihan bebas atau profesi;
- d) Keamanan kerja;
- e) Jaminan sosial, seperti dalam hal pensiun, sakit, cacat, dll;
- f) Cuti dengan menerima upah; dan
- g) Kondisi kerja yang aman.

Lebih lanjut konvensi menyatakan bahwa negara peserta mengambil langkah-langkah untuk melarang pemecatan karena alasan kehamilan, cuti melahirkan atau status perkawainan, serta memberikan perlindungan khusus kepada wanita hamil dari resiko yang berkaitan dengan pekerjaan.<sup>285</sup> Kovenan hak Ekonomi, Sosial dan Budaya mengharuskan bahwa perlindungan khusus diberikan kepada ibu yang bekerja selama beberapa waktu yang wajar sebelum dan setelah kelahiran anak, selama waktu dimana mereka harus diberikan cuti dengan mendapat upah atau manfaat jaminan sosial.<sup>286</sup>

---

<sup>284</sup> Pasal 11 CEDAW, lihat juga Pasal 10 Deklarasi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (1967).

<sup>285</sup> Pasal 11 dan 12 CEDAW.

<sup>286</sup> Pasal 10 ICESCR

#### d. Penyandang Cacat.

Penyandang cacat<sup>287</sup> diidentifikasi sebagai mereka yang mempunyai kelainan fisik dan/atau mental, yang dapat mengganggu atau merupakan rintangan dan hambatan baginya untuk melakukan secara selayaknya, yang terdiri dari :

- 1) penyandang cacat fisik;
- 2) penyandang cacat mental;
- 3) penyandang cacat fisik dan mental.

Kecacatan fisik, penginderaan, atau emosional ini sehingga menyebabkan sedemikian rupa sulit bagi kelompok ini untuk mengakses standar pelayanan dan bantuan bencana. Kelompok ini biasanya memerlukan asistensi atau dukungan sosial dari orang lain untuk bertahan hidup selama masa pengungsian atau perpindahan bahkan untuk mengakses pelayanan-pelayanan dasar. Sumber utama dari hukum internasional yang melindungi penyandang cacat adalah konvensi tentang Hak-hak penyandang cacat tahun 2006 (Convention on the Rights of Person with Disabilities/CRPD).<sup>288</sup> CRPD sendiri tidak memberikan suatu definisi mengenai kecacatan, namun demikian dalam Pasal 1 Konvensi menyatakan bahwa kecacatan adalah konsep yang sedang berkembang dan bahwa para penyandang cacat termasuk mereka yang memiliki kerusakan/gangguan fisik, mental, intelektual atau indera jangka panjang yang dapat mengganggu partisipasi penuh dan efektif mereka di masyarakat setara dengan orang lain.

Selain CRPD ada berbagai instrument internasional yang menyediakan standar, jaminan prosedural dan perlindungan bagi para penyandang cacat terhadap bentuk-bentuk dari pelanggaran, antara lain Deklarasi tentang Hak-hak dari Penyandang Cacat Mental tahun 1971, Deklarasi tentang Hak-hak Penyandang Cacat tahun 1975, juga berlaku ketentuan dalam Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi,

<sup>287</sup> Lihat Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat.

<sup>288</sup> Konvensi ini mulai berlaku tanggal 3 Mei 2008, setelah lebih dari 120 penandatanganan dan 20 ratifikasi sejak 30 Maret 2007.

Sosial dan Budaya, maupun Kovenan Hak-hak Sipil dan Politik. Indonesia sendiri telah memiliki Undang-undang khusus tentang penyandang cacat yaitu Undang-undang Nomor 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat, namun Undang-undang ini dirasakan belum memberikan perlindungan yang memadai khususnya bagi para penyandang cacat dalam situasi terjadinya bencana.

Dalam situasi bencana, CRPD menyatakan bahwa harus diambil semua langkah yang perlu untuk menjamin perlindungan dan keamanan penyandang cacat dalam situasi berbahaya, termasuk situasi bencana alam (Pasal 11). Segera setelah bencana alam terjadi, para penyandang cacat sangat berisiko dan harus diberikan perlindungan yang berkaitan dengan akses menuju bantuan dan pelayanan kemanusiaan. Tindakan-tindakan tersebut dapat berupa bantuan evakuasi, langkah-langkah pemisahan keluarga atau akses prioritas ketempat penampungan darurat. Akses yang aman dan non-diskriminatif ke bantuan kemanusiaan yang tersedia harus diberikan kepada semua orang yang membutuhkan. Langkah-langkah harus diambil secara khusus untuk membuka akses prioritas untuk kelompok-kelompok rentan seperti kaum minoritas, keluarga-keluarga dengan orangtua tunggal, orang-orang tua, orang-orang cacat, dan anak-anak tanpa pendamping serta anak-anak yang terpisah dari orangtuanya.<sup>289</sup>

Dalam menghadapi sejumlah resiko khusus seperti terpisah dari anggota terdekat (yang biasa merawat) dalam keadaan bencana. Harus diupayakan untuk mengidentifikasi dan mengurangi resiko ini dengan memastikan akses fisik terhadap makanan, mengembangkan mekanisme bantuan dalam memberikan makan (misalnya memberikan sendok dan sedotan) dan akses untuk mendapatkan makanan yang padat energi.<sup>290</sup>

---

<sup>289</sup> IASC, *Melindungi Para Korban Bencana Alam edisi Terjemahan, Op- Cit*, hal 31.

<sup>290</sup> Proyek Spehere, *Piagam Kemanusiaan dan Standar Minimum Dalam Respon Bencana, Op- Cit*, hal 156.

#### D. Hak Warga Negara Pasca Bencana.

Tahapan selanjutnya dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah tahap pasca bencana. Menurut Kodoatie dan Sjarief, periode pasca bencana terdiri atas fase pemulihan dan penelitian. Pemulihan adalah proses dimana masyarakat dibantu oleh pihak yang berwenang mengembalikan situasi dan kondisi setelah terjadi bencana secara optimal ke situasi dan kondisi normal (sebelum terjadi bencana). Pengertian pengembalian situasi dan kondisi menyangkut substansi kejiwaan, harta, fisik atau infrastruktur yang ada. Penelitian adalah mengevaluasi setiap produk dari pengelolaan bencana baik peraturan, norma, standar, pedoman dan manual untuk secara kontinyu dievaluasi dan diperbaiki menyesuaikan dengan situasi dan kondisi setempat.<sup>291</sup>

Menurut undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang penanggulangan Bencana, penyelenggaraan penanggulangan bencana pada tahap pasca bencana meliputi :

##### 1. Rehabilitasi

Rehabilitasi adalah perbaikan dan pemulihan semua aspek pelayanan publik atau masyarakat sampai pada tingkat yang memadai pada wilayah pasca bencana dengan sasaran utama untuk normalisasi atau berjalannya secara wajar semua aspek pemerintahan dan kehidupan masyarakat pada wilayah pasca bencana.<sup>292</sup> Pemulihan adalah proses dimana masyarakat dibantu oleh pihak yang berwenang mengembalikan situasi dan kondisi setelah terjadi bencana secara optimal ke situasi dan kondisi normal (sebelum terjadi bencana). Pengertian pengembalian situasi dan kondisi menyangkut substansi kejiwaan, harta, fisik, atau infrastruktur yang ada. Menurut Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 11 Tahun 2008 tentang

---

<sup>291</sup> Robert J. Kodoatie & Rustam Sjarief, *Pengelolaan Bencana Terpadu*, Op-Cit, hal 150.

<sup>292</sup> Lihat Pasal 1 angka 11 Undang-undan Nomor 24 Tahun 2007.

Pedoman Rehabilitasi dan Rekonstruksi, Rehabilitasi dilakukan melalui kegiatan:<sup>293</sup>

- a) perbaikan lingkungan daerah bencana; merupakan kegiatan fisik perbaikan lingkungan untuk memenuhi persyaratan teknis, sosial, ekonomi, dan budaya serta ekosistem suatu kawasan.
- b) perbaikan prasarana dan sarana umum; merupakan kegiatan perbaikan prasarana dan sarana umum untuk memenuhi kebutuhan transportasi, kelancaran kegiatan ekonomi, dan kehidupan sosial budaya masyarakat.
- c) pemberian bantuan perbaikan rumah masyarakat; merupakan bantuan Pemerintah sebagai stimulan untuk membantu masyarakat memperbaiki rumahnya yang mengalami kerusakan akibat bencana untuk dapat dihuni kembali.
- d) pemulihan sosial psikologis; ditujukan untuk membantu masyarakat yang terkena dampak bencana, memulihkan kembali kehidupan sosial dan kondisi psikologis pada keadaan normal seperti kondisi sebelum bencana. Kegiatan membantu masyarakat terkena dampak bencana sebagaimana dimaksud dilakukan melalui upaya pelayanan sosial psikologis berupa: (a) bantuan konseling dan konsultasi; (b) pendampingan; (c) pelatihan; dan (d) kegiatan psikososial.
- e) pelayanan kesehatan; ditujukan untuk membantu masyarakat yang terkena dampak bencana dalam rangka memulihkan kondisi kesehatan masyarakat melalui pemulihan sistem pelayanan kesehatan masyarakat. Kegiatan pemulihan kondisi kesehatan masyarakat terkena dampak bencana sebagaimana dimaksud dilakukan melalui: (a) membantu perawatan lanjut korban bencana yang sakit dan mengalami luka; (b) menyediakan obat-obatan; (c) menyediakan peralatan kesehatan; (d) menyediakan tenaga medis dan paramedis; dan (e) memfungsikan kembali sistem pelayanan kesehatan termasuk sistem rujukan.

---

<sup>293</sup> Lihat Peraturan Kepala BNPB Nomor 11 Tahun 2008 tentang Pedoman Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Bencana.



- f) rekonsiliasi dan resolusi konflik; ditujukan untuk membantu masyarakat di daerah bencana dan rawan konflik sosial untuk menurunkant eskalasi konflik sosial dan ketegangan serta memulihkan kondisi sosial kehidupan masyarakat. Kegiatan rekonsiliasi dan resolusi konflik sebagaimana dimaksud dilakukan melalui upaya-upaya mediasi persuasif dengan melibatkan tokoh-tokoh masyarakat terkait dengan tetap memperhatikan situasi, kondisi, dan karakter serta budaya masyarakat setempat dan menjunjung rasa keadilan.
- g) pemulihan sosial ekonomi budaya; ditujukan untuk membantu masyarakat terkena dampak bencana dalam rangka memulihkan kondisi kehidupan sosial, ekonomi, dan budaya seperti pada kondisi sebelum terjadi bencana. Kegiatan pemulihan sosial, ekonomi, dan budaya sebagaimana dimaksud dilakukan dengan membantu masyarakat menghidupkan dan mengaktifkan kembali kegiatan sosial, ekonomi, dan budaya melalui: (a) layanan advokasi dan konseling; (b) bantuan stimulan aktivitas; dan (c) pelatihan.
- h) pemulihan keamanan dan ketertiban; ditujukan untuk membantu masyarakat dalam memulihkan kondisi keamanan dan ketertiban masyarakat di daerah terkena dampak bencana agar kembali seperti kondisi sebelum terjadi bencana. Kegiatan pemulihan keamanan dan ketertiban dilakukan melalui upaya: (a) mengaktifkan kembali fungsi lembaga keamanan dan ketertiban di daerah bencana; (b) meningkatkan peranserta masyarakat dalam kegiatan pengamanan dan ketertiban; dan (c) mengkoordinasi instansi/lembaga yang berwenang di bidang keamanan dan ketertiban.
- i) pemulihan fungsi pemerintahan; ditujukan untuk memulihkan fungsi pemerintahan kembali seperti kondisi sebelum terjadi bencana. Kegiatan pemulihan fungsi pemerintahan dilakukan melalui upaya: (a) mengaktifkan kembali pelaksanaan kegiatan tugas-tugas pemerintahan secepatnya; (b) penyelamatan dan pengamanan dokumen-dokumen

negara dan pemerintahan; (c) konsolidasi para petugas pemerintahan; (d) pemulihan fungsi-fungsi dan peralatan pendukung tugas-tugas pemerintahan; dan (e) pengaturan kembali tugas-tugas pemerintahan pada instansi/lembaga terkait.

- j) pemulihan fungsi pelayanan publik. ditujukan untuk memulihkan kembali fungsi pelayanan kepada masyarakat pada kondisi seperti sebelum terjadi bencana. Kegiatan pemulihan fungsi pelayanan publik sebagaimana dimaksud dilakukan melalui upaya-upaya : (a) rehabilitasi dan pemulihan fungsi prasarana dan sarana pelayanan publik; (b) mengaktifkan kembali fungsi pelayanan publik pada instansi/lembaga terkait; dan (c) pengaturan kembali fungsi pelayanan publik.

Menurut Peraturan Kepala BNPB Nomor 11 Tahun 2008 tersebut, pelaksanaan rehabilitasi menjadi tanggung jawab Pemerintah dan Pemerintah Daerah yang terkena bencana dengan prinsip dasar yang digunakan sebagai berikut :<sup>294</sup>

- Menempatkan masyarakat tidak saja sebagai korban bencana, namun juga sebagai pelaku aktif dalam kegiatan rehabilitasi.
- Kegiatan rehabilitasi merupakan rangkaian kegiatan yang terkait dan terintegrasi dengan kegiatan prabencana, tanggap darurat dan pemulihan dini serta kegiatan rekonstruksi.
- “Early recovery” dilakukan oleh “Rapid Assessment Team” segera setelah terjadi bencana.
- Program Rehabilitasi dimulai segera setelah masa tanggap darurat (sesuai dengan Perpres tentang Penetapan Status dan Tingkatan Bencana) dan diakhiri setelah tujuan utama rehabilitasi tercapai.

---

<sup>294</sup> Lihat Lampiran I Keputusan Kepala BNPB Nomor 11 Tahun 2008 tentang Pedoman Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Bencana.

Pelaksanaan rehabilitasi meliputi kegiatan perbaikan fisik dan pemulihan fungsi non-fisik. Kegiatan rehabilitasi dilaksanakan di wilayah yang terkena bencana maupun wilayah lain yang dimungkinkan untuk dijadikan wilayah sasaran kegiatan rehabilitasi. Kegiatan rehabilitasi dilakukan oleh BNPB jika status bencana adalah tingkat nasional atau atas inisiatif sendiri BNPB dan atau BPBD untuk status bencana daerah. Kegiatan rehabilitasi juga dimungkinkan untuk melibatkan banyak pemangku kepentingan dan masyarakat.

## 2. Rekonstruksi.

Rekonstruksi adalah pembangunan kembali semua prasarana dan sarana, kelembagaan pada wilayah pasca bencana, baik pada tingkat pemerintahan maupun masyarakat dengan sasaran utama tumbuh dan berkembangnya kegiatan perekonomian, sosial dan budaya, tegaknya hukum dan ketertiban, dan bangkitnya peran serta masyarakat dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat pada wilayah pasca bencana.<sup>295</sup> Proses rekonstruksi tidaklah mudah dan membutuhkan upaya keras dan terencana dan peran serta seluruh lapisan masyarakat. Sebagai contoh, rekonstruksi di Aceh pasca tsunami memerlukan waktu tidak kurang dari 5 tahun agar kondisi fisik, mental, lingkungan dan teknis serta prasarana ekonomi dibangun kembali dan diharapkan akan mendekati kondisi sebelum bencana.<sup>296</sup>

Menurut Peraturan Kepala BNPB Nomor 11 Tahun 2008 tentang Pedoman Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Bencana, tujuan rekonstruksi adalah membangun kembali dalam jangka panjang secara permanen sebagian atau seluruh sarana dan prasarana fisik dan non-fisik, beserta seluruh sistem kelembagaan dan pelayanan yang rusak akibat bencana, agar kondisinya pulih

---

<sup>295</sup> Lihat Pasal 1 angka 12 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007.

<sup>296</sup> Rehabilitasi dan Rekonstruksi di Aceh dilaksanakan oleh Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Aceh yang dibentuk melalui Perpu Nomor 5 Tahun 2005, yang ditindaklanjuti oleh Peraturan Presiden Nomor 34 Tahun 2005 yang merinci struktur organisasi dan fungsi badan. Fungsi badan antara lain adalah untuk memulihkan kehidupan dan memperkuat komunitas di Aceh dengan merancang dan mengawasi proses rekonstruksi.

kembali dan fungsinya dapat berjalan dengan baik dan masyarakat dapat terlindungi lebih baik dari berbagai ancaman bencana.

Adapun sasaran dari penyelenggaraan rekonstruksi adalah :

- a) Tumbuh berkembangnya kegiatan perekonomian, sosial dan budaya, tegaknya hukum dan ketertiban, dan bangkitnya peran dan partisipasi masyarakat sipil dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat di wilayah pasca bencana.
- b) Tercapainya kehidupan masyarakat pasca-bencana yang lebih baik dan lebih aman dari sebelum terjadinya bencana, yang mampu menyesuaikan diri dan beradaptasi dengan kondisi dan situasi baru pasca-bencana.

Lingkup pelaksanaan rekonstruksi mencakup rekonstruksi fisik dan rekonstruksi non fisik.<sup>297</sup> Rekonstruksi fisik adalah tindakan untuk memulihkan kondisi fisik melalui pembangunan kembali secara permanen prasarana dan sarana permukiman, pemerintahan dan pelayanan masyarakat (kesehatan, pendidikan dll), prasarana dan sarana ekonomi (jaringan perhubungan, air bersih, sanitasi dan drainase, irigasi, listrik dan telekomunikasi dll), prasarana dan sarana sosial (ibadah, budaya dll) yang rusak akibat bencana, agar kembali ke kondisi semula atau bahkan lebih baik dari kondisi sebelum bencana. Cakupan kegiatan rekonstruksi fisik mencakup, tapi tidak terbatas pada kegiatan membangun kembali sarana dan prasarana fisik dengan lebih baik dari hal-hal berikut :<sup>298</sup>

- a. prasarana dan sarana;
- b. sarana sosial masyarakat;
- c. penerapan rancang bangun dan penggunaan peralatan yang lebih baik dan tahan bencana.

---

<sup>297</sup> Lihat Lampiran II Keputusan Kepala BNPB Nomor 11 Tahun 2008 tentang Pedoman Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Bencana.

<sup>298</sup> *Ibid.*

Sedangkan rekonstruksi non fisik adalah tindakan untuk memperbaiki atau memulihkan kegiatan pelayanan publik dan kegiatan sosial, ekonomi serta kehidupan masyarakat, antara lain sektor kesehatan, pendidikan, perekonomian, pelayanan kantor pemerintahan, peribadatan dan kondisi mental/sosial masyarakat yang terganggu oleh bencana, kembali ke kondisi pelayanan dan kegiatan semula atau bahkan lebih baik dari kondisi sebelumnya. Cakupan kegiatan rekonstruksi non-fisik di antaranya adalah :<sup>299</sup>

- a. Kegiatan pemulihan layanan yang berhubungan dengan kehidupan sosial dan budaya masyarakat.
- b. Partisipasi dan peran serta lembaga/organisasi kemasyarakatan, dunia usaha, dan masyarakat.
- c. Kegiatan pemulihan kegiatan perekonomian masyarakat.
- d. Fungsi pelayanan publik dan pelayanan utama dalam masyarakat.
- e. Kesehatan mental masyarakat.

---

<sup>299</sup> *Ibid.*

## BAB IV

### IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 24 TAHUN 2007 TENTANG PENANGGULANGAN BENCANA

#### A. Pengaturan Dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

Terjadinya bencana besar tsunami di Nangroe Aceh Darussalam pada tahun 2004 dan gempa bumi di Yogyakarta dan Jawa Tengah pada tahun 2006 dan beberapa bencana lain sebelum dan sesudahnya telah mendorong bangsa Indonesia untuk menerima kenyataan hidup berdampingan dengan bencana. Sebagai konsekuensi atas penerimaan tersebut, bangsa Indonesia telah melahirkan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Keberhasilan bangsa Indonesia dalam menangani bencana bukan saja terletak pada ketersediaan perangkat Undang-undang dan Peraturan Pemerintah<sup>300</sup> yang terkait dengan kebencanaan, tetapi juga implementasi perangkat kebijakan tersebut di lapangan. Di hadapan perubahan politik, ekonomi, sosial dan budaya bangsa Indonesia serta perubahan global yang sangat cepat, bukan tidak mungkin implementasi Undang-undang dan Peraturan Pemerintah tentang Penanggulangan Bencana mengalami hambatan. Sebagai contoh, kebijakan otonomi daerah yang dimaksudkan untuk memberdayakan pemerintah daerah dan mendekatkan serta mengoptimalkan pelayanan dasar kepada masyarakat ternyata tidak dengan sendirinya meningkatkan kemampuan daerah menangani bencana. Kebijakan otonomi daerah sering dipahami terbatas sebagai keleluasaan untuk memanfaatkan sumberdaya tanpa dibarengi kesadaran untuk mengelolanya secara bertanggungjawab.<sup>301</sup>

---

<sup>300</sup> Lihat Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana, dan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2008 tentang Peran Serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing NonPemerintah dalam Penanggulangan Bencana.

<sup>301</sup> Menurut Menkimpraswii Soenarno, sebagai pusat kegiatan ekonomi Jakarta dan sekitarnya diperkirakan 70 persen kekuatan arus modal diputar di wilayah Jakarta yang berpenduduk 20,96 juta jiwa dengan kepadatan rata-rata 142 orang per hektar, serta penambahan penduduk sekitar 3,6 persen per tahun, diatas rata-rata nasional 1,7 persen, maka upaya itu menjadi mendesak. Derasnya arus urbanisasi ke wilayah-wilayah di Jakarta dan sekitarnya memacu perkembangan perumahan dan

Pergeseran wewenang dari pusat ke daerah seringkali tidak diiringi dengan pengalihan tanggung jawab pelayanan dan perlindungan kepada masyarakat. Akibatnya, pada saat bencana terjadi tanggapan daerah cenderung lambat dan seringkali tergantung pada pusat. Keadaan ini menjadi semakin rumit apabila bencana tersebut meliputi lebih dari satu daerah. Di lain pihak, pada saat terjadi bencana, kurangnya koordinasi antar tataran pemerintahan menghambat pelaksanaan tanggapan yang cepat, optimal dan efektif. Diterbitkannya Undang-undang dan Peraturan Pemerintah tentang kebencanaan serta pengalaman penanganan bencana-bencana besar yang telah terjadi menegaskan pentingnya suatu pedoman yang mengatur fungsi dan peran berbagai pihak terkait dalam penanganan bencana secara sistemik, terintegrasi dan komprehensif.

Musibah gempa bumi dan tsunami yang terjadi di Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dan Sumatera Utara, 26 Desember 2004 silam adalah suatu momentum berharga bagi pemerintah dan bangsa Indonesia. Terlihat betul bahwa negara ini begitu tidak berdaya menghadapi musibah tersebut. Korban-korban yang tidak terurus, bantuan kemanusiaan menumpuk dan penyebarannya-pun tidak merata, pengungsi yang kelaparan dan menderita berbagai macam penyakit.<sup>302</sup> Salah satu pangkal permasalahan dari ketidak-efektifan penanganan bencana ini di Indonesia adalah ketiadaan kebijakan dan regulasi di tingkat pusat maupun daerah mengenai penanganan bencana.

Padahal, Allah SWT telah berulang kali menegur kita. Bencana alam berupa banjir, tanah longsor, letusan gunung berapi, gempa bumi, kemarau panjang, hingga tsunami maupun konflik internal antar masyarakat bergantian menimpa Indonesia. Belum lagi konflik vertikal yang terjadi di Aceh sejak 1989, di Papua, dan di East

---

permukiman. Akibatnya, muncul kawasan-kawasan baru, dengan pemberian ijin yang sering kurang terkendali dan cenderung menyimpang dari rencana tata ruang kota (RTRK), dan konsep pembangunan yang berkelanjutan. Dampak dari penyimpangan tersebut makin banyak kawasan-kawasan rendah yang semula berfungsi sebagai parkir air atau *retarding pond* dan bantaran sungai berubah menjadi permukiman. Kondisi ini meningkatkan volume air permukaan yang masuk ke saluran drainase dan sungai. Apabila tidak mampu menampung luberan air otomatis menggenangi seluruh kawasan, termasuk permukiman, sehingga menyebabkan banjir di Jakarta.

<sup>302</sup>[http://www.esaunggul.ac.id/index.php/index.php?mib=prodi&sid=17&nav=artikel\\_detail&id=31&title=Urgensi%20Undang-undang%20Penanggulangan%20Bencana%20Di%20Indonesia](http://www.esaunggul.ac.id/index.php/index.php?mib=prodi&sid=17&nav=artikel_detail&id=31&title=Urgensi%20Undang-undang%20Penanggulangan%20Bencana%20Di%20Indonesia), 2 November 2010.

Timor (Timor Timur) dan konflik horisontal yang terjadi di Sambas (1999), Ambon - Maluku Utara (1999–2002), Poso (1998) Sampit (2001), dan yang terbaru seperti konflik di Tarakan beberapa waktu yang lalu.

Akhirnya pada tanggal 27 April 2007 diundangkanlah Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.<sup>303</sup> Untuk menindaklanjuti Undang-undang tersebut, pada tahun 2008 telah diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 21 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, Peraturan Pemerintah Nomor 22 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bencana, Peraturan Pemerintah Nomor 23 tentang Peran Serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Nonpemerintah dalam Penanggulangan Bencana.

Secara yuridis formal, semenjak diundangkan oleh Pemerintah pada tahun 2007 yang lalu beserta peraturan pelaksanaannya maka usaha atau kegiatan penanggulangan bencana berdasarkan pada ketentuan yang terdapat didalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.<sup>304</sup> Mengacu pada alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, secara tegas menyebutkan bahwa tujuan dibentuknya Pemerintah Negara Indonesia sebagai berikut:

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, ...”

Kalimat melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia merupakan kata yang sangat luas. Hal itu berarti bahwa dalam hal apa pun terhadap penyelenggaraan kegiatan untuk mencapai tujuan negara tersebut haruslah dalam rangka melindungi segenap bangsa Indonesia yang tujuan akhirnya adalah untuk memajukan kesejahteraan umum yang berdasarkan keadilan. Dalam konteks penanggulangan bencana disebutkan bahwa negara bertanggung jawab melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan tujuan untuk

<sup>303</sup> Lembaran Negara Tahun 2007 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4723.

<sup>304</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Penanggulangan Bencana*, Op. cit.



memberikan perlindungan terhadap kehidupan dan penghidupan termasuk perlindungan atas bencana, dalam rangka mewujudkan kesejahteraan umum, berlandaskan Pancasila sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang Dasar Negara RI Tahun 1945.<sup>305</sup>

Dalam rangka untuk mempelajari dan memahami ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana yang terdiri dari 13 Bab dan 85 Pasal, selanjutnya Bab I, sampai dengan Bab XIII, akan diuraikan lebih rinci sebagai berikut :

1. Bab I : Ketentuan Umum.

Bab I terdiri dari satu pasal, yang memuat beberapa pengertian yang terkait dengan penanggulangan bencana antara lain : Bencana, Bencana alam, Bencana non alam, Bencana sosial, Penyelenggaraan penanggulangan bencana, Kegiatan pencegahan bencana, Kesiapsiagaan, Peringatan dini, Mitigasi, Tanggap darurat, Rehabilitasi, Rekonstruksi, Rawan bencana, Pemulihan, Pencegahan bencana, Bantuan darurat, Pengungsi, Korban bencana, dan Pemerintah yang dalam hal ini terdiri dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah, serta lembaga usaha baik yang berkedudukan didalam wilayah negara RI maupun lembaga internasional.

2. Bab II : Landasan, Asas, dan Tujuan.

Bab II terdiri atas tiga Pasal, yaitu Pasal 2, Pasal 3, dan Pasal 4. Pasal 2 berisi landasan kegiatan penanggulangan bencana, Pasal 3 berisi asas-asas dari penanggulangan bencana namun didalam pasal tersebut tidak dijelaskan secara terperinci apa arti atau makna dari asas-asas tersebut. Pasal 4 menyebutkan tentang tujuan dari Penanggulangan bencana, yang salah satu tujuannya adalah untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana, dan menjamin agar kegiatan penanggulangan bencana dilaksanakan secara terencana, terpadu, dan terkoordinasi dan menyeluruh sehingga menjadi tepat sasaran dan tepat kebijakan.

---

<sup>305</sup> Lihat konsiderans menimbang Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

3. Bab III : Tanggung Jawab dan Wewenang.

Bab ini terdiri dari 5 Pasal, yaitu pasal 5 hingga Pasal 9. Pasal 5 mengenai penanggung jawab dalam penanggulangan bencana, yaitu pemerintah dan pemerintah daerah. Pasal 6 merinci tanggung jawab pemerintah dan pasal 7 adalah kewenangan pemerintah. Pasal 8 merinci tentang tanggung jawab dari pemerintah daerah, dan Pasal 9 wewenang pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana.

4. Bab IV : Kelembagaan.

Dalam Bab IV ini terdiri dari dua bagian dan 16 Pasal.

a. Bagian Pertama : Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB).

Terdiri dari delapan pasal, yaitu Pasal 10 sampai dengan Pasal 17 yang mengatur tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) secara kelembagaan. Pasal 10 mengamanatkan pembentukan BNPB sebagai Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berada dibawah Presiden. Pasal 11 tentang keanggotaan BNPB yang terdiri dari unsur pengarah dan unsur pelaksana penanggulangan bencana. Pasal 12 merinci tentang tugas dari BNPB, dan Pasal 13 merinci fungsi dari BNPB. Pasal 14 sampai dengan Pasal 16 menerangkan tentang unsur pengarah dan pelaksana penanggulangan bencana.

b. Bagian Kedua : Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD)

Bagian kedua ini terdiri dari 8 Pasal, yaitu Pasal 18 sampai dengan Pasal 25. Pasal 18 tentang pembentukan BPBD didaerah. Pasal 19 tentang keanggotaan BPBD yang juga terdiri dari unsur pengarah dan pelaksana. Pasal 20 tentang fungsi BPBD, dan Pasal 21 mengatur tentang tugas dari BPBD.

5. Bab V : Hak dan Kewajiban Masyarakat.

Terdiri dari dua bagian dan dua Pasal, yaitu Pasal 26 dan Pasal 27.

a. Bagian Kesatu : Hak Masyarakat.

Pasal 26 menguraikan tentang hak-hak masyarakat dalam penanggulangan bencana.

b. Bagian Kedua : Kewajiban masyarakat

Pasal 27 tentang kewajiban masyarakat dalam penanggulangan bencana.

6. Bab VI : Peran Lembaga Usaha dan Lembaga Internasional.

Bab ini terdiri dari dua bagian, dan 3 Pasal, yaitu Pasal 28, Pasal 29, dan Pasal 30.

a. Bagian Kesatu : Peran Lembaga Usaha.

Pasal 28 menyebutkan tentang kesempatan lembaga usaha dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana, baik secara sendiri-sendiri maupun bersama dengan pihak lain.

Pasal 29 berisi tentang kewajiban lembaga usaha antara lain menyampaikan laporan kepada pemerintah dan kewajiban mengindahkan prinsip kemanusiaan dalam melaksanakan kegiatannya.

b. Bagian Kedua : Peran Lembaga Internasional.

Bagian Kedua terdiri satu pasal saja, yaitu Pasal 31 yang berisi peran lembaga internasional dan lembaga asing non pemerintah dalam kegiatan penanggulangan bencana. Kegiatan lembaga internasional ini diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2008 tentang Peran Serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Non Pemerintah dalam Penanggulangan Bencana.

7. Bab VII : Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana.

Bab ini terdiri atas dua bagian dan 29 Pasal.

a. Bagian Kesatu : Umum

Bagian Kesatu terdiri dari dua Pasal. Pasal 31 tentang empat aspek penyelenggaraan penanggulangan bencana. Pasal 32 tentang kewenangan pemerintah untuk dapat menetapkan daerah rawan bencana menjadi daerah terlarang untuk pemukiman, dan mencabut atau mengurangi hak kepemilikan setiap orang atas suatu benda dengan memberikan ganti rugi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

b. Bagian Kedua : Tahapan.

Bagian ini terdiri dari 27 Pasal, yaitu Pasal 33 sampai dengan Pasal 59. Pasal 33 tentang inti dari penyelenggaraan penanggulangan bencana yang terdiri dari : pra bencana, saat tanggap darurat, dan pasca bencana.

1) Paragraf Kesatu : Prabencana

Pada Paragraf kesatu terdiri dari 14 Pasal, yaitu Pasal 34 sampai dengan Pasal 47. Pasal 34 menerangkan penyelenggaraan penanggulangan bencana pada tahap pra bencana terbagi atas situasi tidak terjadi bencana dan situasi terdapat potensi terjadinya bencana. Pasal 35 adalah deskripsi atas situasi tidak terjadi bencana yang diuraikan lebih lanjut didalam Pasal 36 sampai Pasal 43. Pasal 44 mengatur tahap pra bencana dimana terdapat situasi potensi terjadi bencana yang meliputi : kesiapsiagaan, peringatan dini, dan mitigasi bencana. Pasal 45 menguraikan lebih lanjut tentang kesiapsiagaan, peringatan dini dan mitigasi bencana.

2) Paragraf Kedua : Tanggap Darurat

Terdiri dari 9 pasal. Pasal 48 tentang penyelenggaraan penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat. Pasal 50 menjelaskan kemudahan akses yang dimiliki oleh BNPB dan BPBD dalam keadaan darurat bencana antara lain : pengerahan sumber daya manusia, peralatan, logistik dan komando untuk memerintahkan sektor/lembaga.

Pasal 51 tentang penetapan skala bencana, yaitu skala nasional oleh Presiden, skala Provinsi oleh Gubernur dan skala kabupaten/Kota oleh Bupati/Walikota. Pasal 53 tentang pemenuhan kebutuhan dasar. Pasal 54 tentang pengungsi. Pasal 55 tentang perlindungan terhadap kelompok rentan, dan Pasal 56 tentang pemulihan fungsi sarana dan prasarana vital.

3) Paragraf Ketiga : Pascabencana

Paragraf ketiga ini terdiri dari 3 pasal, Yaitu pasal 57, pasal 58 dan pasal 59.

Pasal 57 tentang penyelenggaraan pada tahap pasca bencana yang terdiri atas rehabilitasi dan rekonstruksi. Pasal 58 menjelaskan kategori rehabilitasi dan Pasal 59 menjelaskan tentang rekonstruksi.

8. Bab VIII : Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana.

Bab ini terdiri dari dua bagian dan 11 Pasal.

a. Bagian Kesatu : Pendanaan

Terdiri dari 5 Pasal. Pasal 60 dan pasal 61 tentang sumber pendanaan dan alokasi dana penanggulangan bencana. Pasal 62 tentang dana siap pakai penanggulangan bencana yang bisa digunakan oleh BNPB sewaktu-waktu. Pasal 64 menjelaskan tersendiri tentang dana penanggulangan bencana yang disebabkan oleh kegiatan antariksa menjadi tanggung jawab pemilik sesuai hukum internasional.

b. Bagian Kedua : Pengelolaan Bantuan Bencana

Bagian ini terdiri dari 6 Pasal yaitu Pasal 65 sampai dengan Pasal 70. Dimana Pasal 65 tentang pengelolaan sumber daya bantuan bencana. Pasal 66 pengelolaan sumber daya oleh pemerintah dan BNPB serta BPBD. Pasal 68 tentang tata cara pemanfaatan serta pertanggungjawaban penggunaan sumber daya bantuan bencana. Pasal 69 menyebutkan tentang penyediaan dana bantuan santunan duka cita dan kecacatan bagi korban bencana serta mekanisme pemberiannya.

9. Bab IX : Pengawasan.

Bab ini terdiri dari tiga pasal, yaitu Pasal 71 sampai Pasal 73. Pasal 71 tentang pengawasan terhadap seluruh kegiatan peanggulangan bencana yang dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah. Pasal 72 tentang laporan dan audit terhadap dana pengumpulan sumbangan.

10. Bab X : Penyelesaian Sengketa.

Bab ini hanya terdiri dari satu pasal saja, yaitu Pasal 74 yang mengatur tentang penyelesaian sengketa melalui musyawarah dan melalui jalur pengadilan.

11. Bab XI : Ketentuan Pidana.

Bab ini terdiri atas 5 Pasal yaitu Pasal 75 sampai dengan Pasal 79. Pasal 75 sampai dengan Pasal 79 berisi tentang pidana penjara dan denda bagi setiap orang yang melanggar ketentuan undang-undang ini. Selain pidana penjara dan denda, bagi korporasi juga dapat dijatuhi pidana tambahan berupa pencabutan izin usaha, atau pencabutan status badan hukum.

12. Bab XII : Ketentuan Peralihan.

Bab ini terdiri atas Pasal 80 dan Pasal 81 tentang ketentuan peralihan peraturan lama yang telah ada menjadi undang-undang tentang Penanggulangan Bencana. Pasal 82 menyebutkan bahwa setelah BNPB terbentuk, maka Bakornas PB dinyatakan dibubarkan.

13. Bab XIII : Ketentuan Penutup.

Bab ini merupakan Bab terakhir yang terdiri dari 3 Pasal, yaitu Pasal 83 sampai dengan Pasal 85. Pasal 83 memerintahkan pembentukan BNPB setelah 6 bulan dan BPBD 1 tahun sejak diberlakukannya undang-undang ini. Pasal 84 memerintahkan pembentukan peraturan pemerintah sebagai pelaksana undang-undang ini paling lambat 6 bulan sejak diundangkannya undang-undang ini. Pasal 85 tentang penempatan undang-undang dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

**B. Analisa Kelembagaan BNPB Dalam Pelaksanaan Penanggulangan Bencana.**

Sesuai dengan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana maka dibentuklah suatu badan/lembaga pemerintah non departemen yang berada langsung di bawah Presiden RI dan bertugas menggantikan Bakornas PB dalam melaksanakan penanggulangan bencana. Badan Nasional Penanggulangan

Bencana (BNPB) mempunyai tugas membantu Presiden Republik Indonesia dalam mengkoordinasikan perencanaan dan pelaksanaan kegiatan penanganan bencana dan kedaruratan secara terpadu, serta melaksanakan penanganan bencana dan kedaruratan mulai dari sebelum, pada saat, dan setelah terjadi bencana yang meliputi pencegahan, kesiapsiagaan, penanganan darurat, dan pemulihan.<sup>306</sup> Sebelumnya badan ini bernama Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana yang dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2005, menggantikan Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi yang dibentuk dengan Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 2001.

Sesungguhnya sejak tahun 2001, Indonesia telah memiliki kelembagaan penanggulangan bencana seperti tertuang dalam Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 2001 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 111 Tahun 2001. Rangkaian bencana yang dialami Indonesia khususnya sejak tsunami Aceh tahun 2004 telah mendorong pemerintah memperbaiki peraturan yang ada melalui Peraturan Presiden Nomor 83 tahun 2005 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana (Bakornas-PB).

Rangkaian bencana yang terus terjadi mendorong berbagai pihak termasuk DPR untuk lebih jauh mengembangkan kelembagaan penanggulangan bencana dengan mengeluarkan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Di dalam Undang-undang tersebut, diamanatkan untuk dibentuk badan baru, yaitu Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) menggantikan Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana (Bakornas-PB) dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) menggantikan Satkorlak dan Satlak di daerah.<sup>307</sup>

---

<sup>306</sup> Lihat Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana.

<sup>307</sup> Lihat Pasal 10 dan Pasal 18 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007.

**Tabel 4.1**  
**Matrik Perbandingan Kelembagaan Bakornas PB & BNPB**

<b>Aspek</b>	<b>Bakornas PB</b>	<b>BNPB</b>
<b>Dasar hukum</b>	Peraturan Presiden	Undang-Undang
<b>Status kelembagaan</b>	lembaga non struktural yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden	Lembaga Pemerintah Nondepartemen setingkat menteri
<b>Fungsi</b>	a. perumusan dan penetapan kebijakan nasional di bidang penanganan bencana dan kedaruratan; b. koordinasi kegiatan dan anggaran lintas sektor serta fungsi dalam pelaksanaan tugas di bidang penanganan bencana dan kedaruratan; c. pemberian pedoman dan arahan terhadap upaya penanganan bencana dan kedaruratan; d. pemberian dukungan, bantuan dan pelayanan di bidang sosial, kesehatan, sarana dan prasarana, informasi dan komunikasi, transportasi dan keamanan serta dukungan lain terkait dengan masalah bencana dan kedaruratan.	<b>Fungsi pengarah:</b> a. merumuskan konsep kebijakan penanggulangan bencana nasional; b. memantau; dan c. mengevaluasi dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana.  <b>Fungsi pelaksana:</b> Koordinasi, komando, dan pelaksana dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana.
<b>Pimpinan Lembaga</b>	Wakil Presiden Republik Indonesia	Kepala Badan setingkat menteri
<b>Anggota</b>	Menteri yang terkait Panglima TNI Kepala Kepolisian Ketua PMI	<b>Pengarah:</b> a. 10 (sepuluh) Pejabat Pemerintah Eselon I atau yang setingkat, yang diusulkan oleh Pimpinan Lembaga Pemerintah; b. 9 (sembilan) Anggota masyarakat profesional. <b>Pelaksana:</b> Tenaga penuh waktu

Dari uraian di atas, maka dapat penulis simpulkan bahwa dari sisi kewenangan BNPB memiliki wewenang yang lebih luas dibanding Bakornas PB, karena merupakan sebuah lembaga setingkat menteri dan memiliki fungsi yang juga lebih luas karena meliputi semua tahapan bencana. Namun dari sisi puncak komando,



Bakornas PB memiliki kelebihan tersendiri karena dipimpin langsung oleh Wakil Presiden dan anggotanya adalah para pengambil keputusan<sup>308</sup> sehingga akan sangat efektif dalam melakukan fungsi koordinasinya.

Aturan turunan pelaksanaan terhadap pembentukan BNPB sudah disahkan juga oleh pemerintah melalui Peraturan Presiden Nomor 8 tahun 2008 tentang Pembentukan BNPB. Karena selisih waktu antara keluarnya Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 dengan aturan yang terkait dengan pembentukan BNPB mengalami keterlambatan, menyebabkan pembentukan BPBD<sup>309</sup> di daerah juga menjadi lambat, karena pembentukan BPBD dilakukan berdasarkan Pedoman yang dihasilkan oleh BNPB.<sup>310</sup>

Secara umum dasar pembentukan BNPB dan BPBD yang berupa undang-undang lebih kuat dari Bakornas PB yang berupa Peraturan Presiden. Namun karena pimpinan Bakornas PB adalah wakil presiden sementara pimpinan BNPB adalah kepala badan setingkat menteri, efektivitas dalam melaksanakan koordinasi dan komando menjadikan Bakornas PB lebih efektif dengan mempertimbangkan budaya birokrasi yang ada. Hal ini diperkuat dengan keanggotaan Bakornas PB yang setingkat menteri dibandingkan dengan BNPB yang merupakan pejabat eselon I.

<sup>308</sup> Pengambil keputusan karena anggota Bakornas PB merupakan Menteri atau Kepala LPND, antara lain Menteri Kesehatan, Menteri Sosial, Menteri ESDM, Menteri PU, Panglima TNI, Kepala POLRI, dan Ketua PMI, bandingkan dengan anggota BNPB yaitu Pejabat setingkat Eselon I di Kementerian terkait.

<sup>309</sup> Pada tanggal 22 Oktober 2008 keluar Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 46 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah (Permendagri 46/2008). Dan pada tanggal 11 November 2008 keluar Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (Perka BNPB 3/2008). Fungsi BPBD adalah merumuskan dan menetapkan kebijakan PB dan penanganan pengungsi dengan bertindak cepat dan tepat, efektif dan efisien; serta melakukan pengoordinasian pelaksanaan kegiatan PB secara terencana, terpadu, dan menyeluruh (Pasal 20 UU 24/2007). Permendagri 46/2008 dan Perka BNPB 3/2008 ini menjadi acuan utama dalam teknis pembentukan BPBD di daerah-daerah. Namun demikian, dalam beberapa hal masih ditemukan kontradiksi penting dalam kedua peraturan tersebut. Bila kontradiksi-kontradiksi tersebut tidak segera dipecahkan oleh Kementerian Dalam Negeri dan BNPB maka dampaknya pasti akan menghambat terbentuknya BPBD dan yang kemudian akan menghambat penyelenggaraan PB secara umum di Indonesia.

<sup>310</sup> Lihat Pasal 19 ayat (2) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007, dan lihat juga Peraturan Kepala BNPB Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Pembentukan BPBD.

Posisi menteri sebagai anggota memungkinkan eksekusi keputusan menjadi lebih cepat. Sedangkan status kelembagaan BNPB cukup kuat, karena merupakan lembaga struktural yaitu lembaga pemerintah non departemen, berbeda dengan Bakornas PB yang merupakan lembaga non struktural. Konsekuensi sebagai lembaga struktural, BNPB dapat memiliki anggaran tersendiri dan dapat bekerja secara rutin. Status ini penting karena fungsi dari BNPB yang mencakup unsur pengarah dan pelaksana sangat luas, lebih luas daripada Bakornas PB.

Pada tingkat daerah, pembentukan dan efektivitas kerja Satkorlak dan Satlak juga akan lebih efektif karena dibentuk dan dipimpin langsung oleh pimpinan daerah.<sup>311</sup> BPBD yang dibentuk oleh pemerintah daerah bersama dengan DPRD serta dipimpin kepala badan berpotensi kurang efektif didalam menjalankan fungsi koordinasi dan komando. Namun demikian, sebagai Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), BPBD akan memiliki anggaran dan staf sendiri yang akan mendukung efektivitas pelaksanaan fungsi-fungsinya.<sup>312</sup> Untuk melaksanakan fungsi dan kewenangannya, Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) menerbitkan sejumlah buku pedoman mengenai pelaksanaan teknis penanggulangan bencana (PB).

**Tabel 4.2**  
**Daftar Buku Pedoman-pedoman PB antara lain:**

No	Nama Pedoman	Tanggal Terbit
1.	Peraturan Kepala BNPB Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Pembentukan BPBD (Perka BNPB 3/2008)	11 November 2008
2	Peraturan Kepala BNPB Nomor 4 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Penanggulangan Bencana (Perka BNPB 4/2008)	17 Desember 2008

<sup>311</sup> <http://bappenas.go.id>, 11 November 2010.

<sup>312</sup> *Ibid.*

3	Peraturan Kepala BNPB Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Penggunaan Dana Siap Pakai (Perka BNPB 6/2008)	17 Desember 2008
4	Peraturan Kepala BNPB Nomor 7 Tahun 2008 tentang Pedoman Tata Cara Pemberian Bantuan Pemenuhan Kebutuhan Dasar (Perka BNPB 7/2008)	17 Desember 2008
5	Peraturan Kepala BNPB Nomor 8 Tahun 2008 tentang Pedoman Pemberian dan Besaran Bantuan Santunan Duka Cita (Perka BNPB 8/2008)	17 Desember 2008
6	Peraturan Kepala BNPB Nomor 9 Tahun 2008 tentang Prosedur Tetap Tim Reaksi Cepat Badan Nasional Penanggulangan Bencana (Perka BNPB 9/2008)	17 Desember 2008
7	Peraturan Kepala BNPB Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pedoman Komando Tanggap Darurat Bencana (Perka BNPB 10/2008)	17 Desember 2008
8	Peraturan Kepala BNPB Nomor 11 Tahun 2008 tentang Pedoman Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Bencana (Perka BNPB 11/2008)	17 Desember 2008
9	Peraturan Kepala BNPB Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pedoman Kajian Pembentukan dan Penyelenggaraan Unit Pelaksana Teknis (Perka BNPB 12/2008)	17 Desember 2008
10	Peraturan Kepala BNPB Nomor 13 Tahun 2008 tentang Pedoman Manajemen Logistik dan Peralatan Penanggulangan Bencana (Perka BNPB 13/2008)	17 Desember 2008

### C. Pelaksanaan Penanggulangan Bencana.

Pelaksanaan penanggulangan bencana yang telah dilakukan oleh pemerintah salah satunya adalah bencana gempa bumi di Padang, Sumatera Barat pada tahun 2009 yang lalu. Gempa bumi Sumatera Barat 2009 terjadi dengan kekuatan 7,6 Skala Richter di lepas pantai Sumatera Barat pada pukul 17:16:10 WIB tanggal 30 September 2009. Gempa ini terjadi di lepas pantai Sumatera, sekitar 50 km barat laut Kota Padang.<sup>313</sup> Gempa menyebabkan kerusakan parah di beberapa wilayah di Sumatera Barat seperti Kabupaten Padang Pariaman, Kota Padang, Kabupaten Pesisir Selatan, Kota Pariaman, Kota Bukittinggi, Kota Padangpanjang, Kabupaten Agam, Kota Solok, dan Kabupaten Pasaman Barat. Gempa bumi ini menelan lebih dari 1.000 jiwa dan mencederai lebih banyak lagi.

#### 1. Profil Provinsi Sumatera Barat

##### a. Wilayah dan Demografi

Provinsi Sumatera Barat berada di antara pertemuan dua lempeng benua besar (lempeng Eurasia dan lempeng Indo-Australia) dan patahan (sesar) Semangko. Di dekat pertemuan lempeng terdapat patahan Mentawai. Ketiganya merupakan daerah seismik aktif. Menurut catatan ahli gempa wilayah Sumatera Barat memiliki siklus 200 tahunan gempa besar yang pada awal abad ke-21 telah memasuki masa berulangnya siklus.<sup>314</sup>

Sumatera Barat berada di bagian barat tengah pulau Sumatera dengan luas 42.297,30 km<sup>2</sup>. Provinsi ini memiliki dataran rendah di pantai barat, serta dataran tinggi vulkanik yang dibentuk Bukit Barisan yang membentang dari barat laut ke tenggara. Kepulauan Mentawai yang terletak di Samudera Hindia termasuk dalam provinsi ini. Garis pantai Sumatera Barat seluruhnya bersentuhan dengan Samudera Hindia sepanjang 375 km.<sup>315</sup>

---

<sup>313</sup> [http://id.wikipedia.org/wiki/Gempa\\_bumi\\_Sumatera\\_Barat\\_2009](http://id.wikipedia.org/wiki/Gempa_bumi_Sumatera_Barat_2009), 12 November 2010.

<sup>314</sup> *Ibid.*

<sup>315</sup> *Ibid.*

**Tabel 4.3**  
**Sekilas Provinsi Sumatera Barat<sup>316</sup>**

Koordinat	0°U-102° LS, 98°-102° BT
Ibu kota	Padang
Gubernur	
Luas	42.297,30 km <sup>2</sup>
Perairan	2,59%
Penduduk	4.400.000 (2002)
Kepadatan	104/km <sup>2</sup>
Kabupaten	12
Kota	7
Kecamatan	147
Kelurahan/Desa	877
Suku	Minangkabau (88%), Batak (4%), Jawa (4%), Mentawai (1%)
Agama	Islam (98%), Kristen (1,6%), Hindu (0,0032%), Buddha (0,26%)
Bahasa	Bahasa Minangkabau, Bahasa Melayu/ Bahasa Indonesia
Zona waktu	WIB
Lagu daerah	Ayam Den Lapeh, Kampuang Nan Jauah di Mato, Kambanglah Bungo, Minangkabau, Barih Solok, Tinggalah Kampuang

Sampai tahun 1979 satuan pemerintahan terkecil di Sumatera Barat adalah nagari, yang sudah ada sebelum kemerdekaan Indonesia. Dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, status Nagari dihilangkan, Kedudukan Wali Nagari dihapus dan administrasi pemerintahan dijalankan oleh para Kepala Desa. Dengan berlakunya Otonomi Daerah pada tahun 2001, istilah selain "Nagari" beserta keistimewaannya kembali digunakan di Sumatera Barat.<sup>317</sup>

<sup>316</sup> Lihat uraian mengenai Prov. Sumbar di Wikipedia ([http://id.wikipedia.org/wiki/Sumatera\\_Barat](http://id.wikipedia.org/wiki/Sumatera_Barat)).

<sup>317</sup> *Ibid.*

**Tabel 4.4**  
**Data Jumlah Penduduk Provinsi Sumatera Barat menurut**  
**Kabupaten/Kota dan Jenis Kelamin Tahun 2007<sup>318</sup>**

No	Kabupaten/Kota	Jumlah Penduduk		
		Laki-laki	Perempuan	Jumlah
1	Kabupaten Mentawai	35.418	31.799	67.217
2	Kabupaten Pesisir Selatan	214.715	221.245	435.960
3	Kabupaten Solok	176.588	174.927	351.515
4	Kabupaten Swl/Sijunjung	97.625	99.981	197.606
5	Kabupaten Tanah Datar	160.464	174.668	335.132
6	Kabupaten Padang Pariaman	178.687	205.849	384.536
7	Kabupaten Agam	213.520	214.825	428.345
8	Kabupaten Lima Puluh Kota	164.114	165.407	329.521
9	Kabupaten Pasaman	124.367	128.781	253.148
10	Kabupaten Pasaman Barat	166.096	161.692	327.788
11	Kabupaten Dharmasraya	89.279	86.294	175.573
12	Kabupaten Solok Selatan	64.716	65.642	130.358
13	Kota Padang	406.368	431.822	838.190
14	Kota Solok	29.137	27.983	57.120
15	Kota Padang Panjang	24.748	27.269	52.017
16	Kota Bukit Tinggi	51.336	52.942	104.278
17	Kota Payakumbuh	54.516	50.532	105.048
18	Kota Pariaman	33.539	36.960	70.499
19	Kota Sumatera Barat	2.311.652	2.386.112	4.697.764

Sumber : BPS Provinsi Sumatera Barat, 2008

<sup>318</sup> Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah Pascabencana Gempa Bumi di Provinsi Sumatera Barat Tahun 2009-2011.

## b. Potensi Kebencanaan

Sejarah telah mencatat beberapa bencana yang ditimbulkan oleh gempa bumi di Provinsi Sumatera Barat. Pada tanggal 28 Juni 1926, telah terjadi gempa bumi di Padang Panjang dengan kekuatan 7 Sekala Richter yang merenggut 354 korban meninggal dunia dan lebih kurang 3000 rumah rusak.<sup>319</sup> Pada tanggal 6 Maret 2007, siklus gempa yang sama terjadi lagi dengan kekuatan 6,3 Sekala Richter dan merenggut 66 korban meninggal dunia dan lebih kurang 35.000 rumah rusak di 10 kabupaten/kota yang berdekatan dengan pusat gempa ini.<sup>320</sup>

Di samping itu, Peraturan Gempa Indonesia<sup>321</sup> menempatkan Provinsi Sumatera Barat sebagai salah satu provinsi yang memiliki percepatan gempa maksimum (PGA) tertinggi di Indonesia. Hal ini menunjukkan bahwa Provinsi Sumatera Barat bisa dipastikan adalah daerah yang rawan terhadap bencana gempa bumi. Dari hasil kajian yang dilakukan para ahli geologi dan juga didukung oleh dokumen dari Pemerintahan Belanda menunjukkan bahwa di Kota Padang telah terjadi tsunami yang cukup besar yang terjadi pada tanggal 10 Februari 1797 dan 24 November 1833.<sup>322</sup>

Dalam waktu dekat para ahli juga memperkirakan akan terjadi gempa besar yang merupakan siklus gempa yang sama yang berpusat pada zona subduksi Sumatera yang berada di dekat Kepulauan Mentawai di pantai barat pulau Sumatera dan memiliki potensi menimbulkan tsunami yang akan menggenangi daerah pantai wilayah Provinsi Sumatera Barat.<sup>323</sup>

<sup>319</sup> Buku Rencana Penanggulangan Bencana Provinsi Sumatera Barat tahun 2008-2012, hal 8.

<sup>320</sup> *Ibid.*

<sup>321</sup> Peraturan Gempa Indonesia terdapat dalam SNI 03-1726-2002, dalam peraturan ini diatur tata cara ketahanan gempa untuk bangunan gedung. Didalamnya dijelaskan ketentuan ketentuan antara lain pengelompokan gedung beraturan, daktilitas struktur, pembebanan gempa nominal, pembagian wilayah gempa Indonesia beserta respon spektrum gempa untuk masing-masing wilayah, kinerja gedung dan lain-lain.

<sup>322</sup> [www.dephut.go.id/files/RPB\\_Sumbar\\_2008\\_2012.pdf](http://www.dephut.go.id/files/RPB_Sumbar_2008_2012.pdf), 11 November 2010.

<sup>323</sup> *Ibid.*

Dalam konteks penanggulangan bencana, Pemerintah Provinsi Sumatera Barat adalah provinsi pertama yang mengesahkan peraturan daerah mengenai penanggulangan bencana, yaitu Peraturan Daerah (Perda) Provinsi Sumatera Barat Nomor 5 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana yang ditetapkan pada tanggal 26 Juni 2007. Hal ini membuktikan bahwa pemerintah daerah Sumatera Barat dengan kondisi geografis, demografis, dan kesejarahan yang rawan terhadap bencana, menyadari pentingnya aturan hukum yang mengatur usaha-usaha penanggulangan bencana dalam kerangka perlindungan terhadap masyarakatnya. Namun kesadaran ini nampaknya belum diikuti oleh daerah-daerah lain di Indonesia, penulis contohkan adalah Provinsi DKI Jakarta yang sampai saat ini belum memiliki Badan Penanggulangan Bencana Daerah, dan tidak memiliki peraturan daerah tentang penanggulangan bencana.<sup>324</sup>

## 2. Penanganan Darurat Bencana Gempa Bumi Padang.

### a. Gempa bumi Sumatera Barat Tahun 2009

Gempa berkekuatan 7,6 SR yang terjadi pada tanggal 30 September 2009 menyebabkan kerusakan luar biasa. BNPB mencatat, jumlah korban meninggal mencapai 1.195 jiwa dan yang terluka mencapai 1.789 orang. Bangunan yang hancur mencapai 119.005 rumah, 4.607 pusat pendidikan, dan 395 rumah sakit. Total kerugian material akibat gempa 30 September 2009 adalah sebanyak 4.815.477.418.250,- (Empat trilyun delapan ratus lima belas milyar empat ratus tujuh puluh tujuh juta empat ratus delapan belas ribu dua ratus lima puluh rupiah).<sup>325</sup>

<sup>324</sup> Penanggulangan Bencana di DKI Jakarta dilakukan oleh Dinas Pemadam Kebakaran dan Penanggulangan Bencana. Menurut hemat penulis, seharusnya Pemerintah Provinsi DKI Jakarta membentuk BPBD karena selain merupakan perintah undang-undang, dinas Pemadam Kebakaran tidak cukup mampu untuk melaksanakan tugas-tugas penanggulangan bencana jika sewaktu-waktu kembali terjadi bencana dengan skala besar seperti banjir besar di Jakarta.

<sup>325</sup> MPBI, *Laporan Studi dan Kajian Mekanisme Tanggap Darurat Penanggulangan Bencana* (Studi Kasus Penanganan Tanggap Darurat Gempa di Provinsi Sumatera Barat), 2010.



Kabar kejadian gempa yang terjadi direspon cepat oleh Pemerintah. Wakil Presiden saat itu, Yusuf Kalla langsung memimpin rapat dan memutuskan masa tanggap darurat selama dua bulan dan mengutus enam menteri untuk meninjau lokasi dan memetakan kebutuhan dasar.

*“Untuk itu, besok pukul 06.00 WIB (1 Oktober 2009) enam menteri akan berangkat ke Padang. Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Aburizal Bakrie akan memimpin rombongan yang terdiri dari Menteri Pekerjaan Umum Djoko Kirmanto, Menteri Perhubungan Jusman Syafii Djamal, Menteri Kesehatan Siti Fadilah Supari, Menteri Dalam Negeri Mardiyanto, dan Menteri Sosial Bachtiar Chamsah”*<sup>326</sup>

Respon yang cepat dari pemerintah pusat atas kejadian bencana gempa bumi di Sumbar, memberi harapan besar bahwa proses tanggap darurat dapat berjalan lebih baik; cepat dan tepat (efektif). Demikian juga proses selanjutnya, baik recovery atau pemulihan, rehabilitasi maupun rekonstruksi.

Besar dan cepatnya respon Pemerintah, tidak lepas dari prediksi dampak gempa yang setara dengan gempa di Jogjakarta - Klaten tahun 2006 atau lebih besar dari dampak kejadian gempa di Jawa Barat. Untuk itu, pemerintah menyiapkan dana Rp 100 Milyar untuk dana awal tanggap darurat yang akan dikelola oleh BNPB dan disipakan dana tambahan sebesar Rp 1,7 Trilyun untuk tahap selanjutnya.<sup>327</sup>

Gempa bumi dengan kekuatan 7,9 richter terjadi pada jam 17.16.10 WIB. Pusat gempa berada di lepas pantai Sumatera, 50 Km dari kota padang di kedalaman 71 Km. Episentrum gempa pada koordinat 0,84 LS dan 99,65 BT masuk pada wilayah Kabupaten Padangpariaman. Pada tanggal 1 Oktober 2009, terjadi gempa kedua pada patahan Semangko dengan pusat gempa di darat dengan kekuatan 6,8 skala richter.<sup>328</sup> Informasi dari BMKG mencapai pemerintah di Padang dalam 5 menit setelah gempa bumi.

<sup>326</sup> <http://news.okezone.com/read/2009/09/30/337/261380/wapres-utus-6-menteri-ke-lokasi-gempa-sumbar>, 12 November 2010.

<sup>327</sup> <http://www.nahimunkar.com/gempa-bumi-di-sumatera-barat-setara-gempa-jogja/>, 12 November 2010.

<sup>328</sup> *Ibid*.

Gempa bumi membuat beberapa operator telepon seluler tidak berfungsi. Karena itu, SMS sama sekali tidak cocok sebagai sumber (tunggal) untuk menerima informasi dari BMKG.<sup>329</sup> Pemerintah menyebarkan informasi dan arahan kepada masyarakat umum kira-kira 30 menit setelah gempa bumi. Informasi dari BMKG sampai ke sebuah lembaga pemerintah Padang kira-kira 5 menit setelah gempa bumi, namun baru tersedia bagi masyarakat kira-kira 20 hingga 25 menit kemudian, saat Wali Kota telah menerima informasi dan mengumumkannya di RRI.<sup>330</sup> Jika membandingkan waktu tiba tsunami dan waktu yang diperlukan untuk menyampaikannya kepada masyarakat, yang dapat disimpulkan adalah informasi datang terlambat.

RRI Padang mampu mengudara kira-kira 15 menit setelah gempa bumi. Pada gempa pertama, peringatan tsunami yang telah dipasang sebagai kesiapsiagaan atas ancaman tsunami dikeluarkan. Namun beberapa saat berikutnya dicabut karena diyakini tidak terjadi tsunami.<sup>331</sup> Kondisi ini membuat panik masyarakat yang merasakan besaran gempa yang dirasakan diiringi dengan peringatan tsunami serta putusnya jalur komunikasi serta listrik, bangunan-bangunan runtuh dan banyaknya korban jiwa dan luka-luka. Untuk mengimbangi isu yang tidak jelas tersebut, RRI Padang mendatangkan ahli dari BMKG, tapi masyarakat sudah terlanjur meninggalkan kota Padang.<sup>332</sup>

---

<sup>329</sup> German Indonesia Cooperation for Tsunami Early Warning Sistem, *30 Menit di kota Padang, Pembelajaran Untuk Kesiapsiagaan dan Peringatan dini Tsunami Dari Gempa Bumi 30 September 2009*, Kertas Kerja Nomor 25, Mei 2010.

<sup>330</sup> *Ibid.*

<sup>331</sup> *Ibid.*

<sup>332</sup> Depkominfo, *Membaca Strategi dan Kebijakan Penanggulangan Bencana di Indonesia, Op-Cit*, hal 36.

**Tabel 4.5**  
**Jumlah Korban dan Bangunan Gempa Sumbar 2009**

No	Kabupaten	Meninggal	Luka-luka	Rumah Hancur	Rumah Rusak	Dievakuasi	Pusat Pendidikan	Rumah Sakit
1	PADANG PARIAMAN	81	137	11173	11971	6554	256	29
2	Pasaman	-	-	-	-	-	6	1
3	Bukittinggi	-	-	-	50	-	14	-
4	Padang	383	1202	37587	78891	-	3547	21
5	Padang Panjang	-	20	17	577	-	90	6
6	Pariaman	48	352	6685	6720	-	127	37
7	Kota Solok	3	-	-	-	-	5	4
8	Tanah Datar	666	25	57771	30108	-	375	246
9	Lima Puluh Koto	-	-	171	920	-	14	3
10	Pasaman Barat	5	30	3240	5908	-	44	11
11	Kepulauan Metawai	9	27	2187	16685	-	71	28
12	Pesisir Selatan	-	5	145	600	-	67	5
13	Sawahlunto/Sijunjung	-	-	29	105	-	9	4
14	Agam	80	137	-	12637	-	-	-

Sumber: DIBI BNPB, 2010

b. Sistem, Kebijakan, dan Operasionalisasi Penanggulangan Bencana.

Tanggap darurat gempa bumi 30 September 2009 di Sumatera Barat tidak hanya dilakukan oleh Pemerintah dan Pemerintah daerah setempat, namun juga dilakukan oleh komponen masyarakat sipil, baik LSM lokal, Nasional, Internasional, kelompok-kelompok profesi dan lembaga-lembaga terkait. Besarnya dampak bencana pun mendorong negara-negara sahabat untuk terlibat dalam proses tanggap darurat (*emergency response*); evakuasi, pengurusan jenazah, penyelamatan asset, bantuan darurat, pemenuhan kebutuhan dasar (*survivor*) serta pemulihan (*recovery*).<sup>333</sup>

Telah dijelaskan sebelumnya bahwa Provinsi Sumatera Barat telah mempunyai kebijakan tentang PB melalui Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 5 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana yang di sahkan

<sup>333</sup> MPBI, *Laporan Studi dan Kajian Mekanisme Tanggap Darurat Penanggulangan Bencana (Studi Kasus Penanganan Tanggap Darurat Gempa di Provinsi Sumatera Barat)*, 2010, *Op-Cit*.

bulan Juni 2007. Kebijakan ini merupakan turunan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007. Namun untuk mengoperasionalkan kebijakan daerah ini secara menyeluruh, masih dibutuhkan kebijakan lain berupa peraturan gubernur, termasuk pembentukan BPBD. Selain itu, Provinsi Sumbar adalah daerah pertama yang memiliki Rencana Penanggulangan Bencana 2008 – 2012. Rencana PB ini dikuatkan melalui Peraturan Gubernur Sumatera Barat Nomor 115 Tahun 2008.

Dua tahun sejak diundangkannya Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007, sampai kejadian bencana gempa bumi yang terjadi 30 September 2009, BPBD Provinsi Sumatera Barat masih belum terbentuk. Belum terbentuknya BPBD, secara otomatis, penanganan bencana masih ditangani Satuan Koordinasi Pelaksana Penanggulangan Bencana (SATKORLAK PB) yang merupakan badan *ad hoc* beranggotakan beberapa unsur Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) dengan sekretariat di Badan Kesatuan Kebangsaan dan Perlindungan Masyarakat (Bakesbanglinmas) dan komando di bawah Gubernur.<sup>334</sup>

Kebijakan langsung melalui pernyataan Wakil Presiden Yusuf Kalla menyikapi dampak bencana yang besar menempatkan Pemerintah Pusat terlibat aktif. Kebijakan langsung ini juga diperkuat dengan pernyataan Presiden RI pada tanggal 1 Oktober 2009 saat transit di Bandara Nagoya, Jepang yang menyatakan akan memimpin penanganan bencana secara langsung. Pernyataan ini diterjemahkan pada status bencana Sumatera Barat adalah Bencana Nasional<sup>335</sup>. Artinya penanganan bencana langsung ditangani oleh Pemerintah Pusat. Di sisi lain, Presiden pun menyatakan masih berjalannya pemerintah daerah menempatkan pemerintah daerah sebagai pemegang kendali dalam operasi kemanusiaan/tanggap darurat. Pemerintah mendukung penuh upaya penanggulangan bencana yang dilakukan pemerintah daerah.

---

<sup>334</sup> *Ibid.*

<sup>335</sup> <http://joglopos.com/gempa-sumbar-lebih-berat-dari-yogya.htm>, 12 November 2010.

Tidak adanya pernyataan tegas dalam bentuk kebijakan tentang status bencana di Sumatera Barat,<sup>336</sup> memberikan tafsir ganda dan dapat diterjemahkan berbeda. Satu hal menyatakan penanganan bencana dikelola oleh Pemda karena sistem pemerintahan masih berjalan, namun satu sisi menyatakan akan memimpin secara langsung karena diprediksi dampak bencana setara atau lebih besar dari gempa Jogja.

Implikasi penting dari status bencana adalah pada operasionalisasi Penanggulangan di lapangan. Dari mulai sistem komando, penyediaan dan pemenuhan kebutuhan dasar, mobilisasi sumberdaya, fungsi dan peran pemerintah daerah maupun pengelolaan dana. Implikasi negatif juga berpengaruh dalam menerjemahkan kebijakan turunannya sebagai acuan proses tanggap darurat seperti Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2008 tentang Peran Serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Nonpemerintah dalam Penanggulangan Bencana maupun Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pedoman Komando Tanggap Darurat Bencana, Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Penggunaan Dana Siap Pakai dan kebijakan-kebijakan terkait lainnya.

Implementasi sistem dan kebijakan di tingkat nasional sendiri pada awal kejadian bencana merujuk pola lama, yakni Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2005 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana. Wakil Presiden pada saat terjadi bencana mengkoordinasikan menteri yang menjadi organ dari Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana (BAKORNAS PB). Sedangkan

---

<sup>336</sup> Pasal 51 UU No 24/2007; (1) Penetapan status darurat bencana dilaksanakan oleh pemerintah sesuai dengan skala bencana. (2) Penetapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk skala nasional dilakukan oleh Presiden, skala provinsi dilakukan oleh gubernur, dan skala kabupaten/kota dilakukan oleh bupati/walikota.

peran Kepala BNPB tidak terlihat kuat, bahkan cenderung berjalan sendiri dengan kewenangannya sebagaimana diatur dalam UU 24 Tahun 2007.<sup>337</sup>

Bencana ini berdampak luas secara ekonomi dan sosial, serta mendapatkan perhatian dan dukungan penanggulangan bencana secara penuh dari Pemerintah. Masa tanggap darurat di Provinsi Sumatera Barat direncanakan berlangsung selama 2 (dua) bulan dari tanggal 30 September hingga 30 November 2009<sup>338</sup>. Dalam perkembangan terakhir, masa tanggap darurat untuk Sumbar ini dipercepat hanya berlangsung selama satu bulan saja, yaitu dari 30 September – 30 Oktober 2009. Hal ini diputuskan dalam Rapat Koordinasi Kesejahteraan Rakyat (Rakor Kesra) Kabinet Indonesia Bersatu II di Jakarta pada tanggal 27 Oktober 2009<sup>339</sup>.

Jika dilihat dari hal diatas, kebijakan penetapan status bencana (nasional, provinsi atau kabupaten/kota) masih belum dipandang penting. Padahal, implikasinya cukup luas. Satus bencana baru menjadi pembicaraan dan diputuskan dalam rapat koordinasi menjelang akhir masa tanggap darurat. Selain itu, status bencana tidak dilakukan dalam sebuah produk kebijakan yang mengikat. Siapa pemegang kendali atau komando tertinggi? Gubernur dan Bupati/Walikota sebagai Ketua SATKORLAK PB/SATLAK PB sebagaimana diatur dalam Perpres Nomor 83 Tahun 2005 atau sudah menggunakan Peraturan Kepala BNPB Nomor 10 Tahun 2008?

#### c. Kelembagaan.

Kelembagaan penanganan bencana gempa bumi tahun 2009 secara operasional di tingkat pemerintahan daerah masih menggunakan struktur SATKORLAK-SATLAK PB. Ini terjadi karena kelembagaan BPBD di daerah masih belum terbentuk atau masih dalam masa transisi seperti yang terjadi di

<sup>337</sup> MPBI, Laporan Studi dan Kajian Mekanisme Tanggap Darurat Penanggulangan Bencana, 2010, *Op-Cit*.

<sup>338</sup> BNPB, Laporan Penanganan Darurat Bencana Gempabumi Padang, 30 September 2009.

<sup>339</sup> ([http://www.pro3rri.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3853:pemerintah-percepat-masa-tanggap-darurat-gempa-sumbar&catid=41:headline](http://www.pro3rri.com/index.php?option=com_content&view=article&id=3853:pemerintah-percepat-masa-tanggap-darurat-gempa-sumbar&catid=41:headline)), 15 November 2010.

Pemerintahan Kota Padang.<sup>340</sup> Untuk Kota Padang, posisi transisi ini justru menjadi kendala dalam proses kerja-kerja kemanusiaan. Di satu sisi, dengan adanya BPBD, semua proses tanggap darurat di bawah koordinasi lembaga kebencanaan tersebut. Tapi di sisi lain, karena masa transisi, dari sisi pengalaman, sumberdaya manusia, maupun sistem dan kebijakan masih belum siap. Untuk menjembatani kondisi tersebut, penanganan bencana di kota padang menggunakan sistem lama, yakni mekanisme SATLAK PB. Sistem di level nasional dengan kelembagaan BNPB secara otomatis harus menyesuaikan dengan sistem yang ada di daerah. Demikian juga dengan kebijakan-kebijakan yang mengacu pada Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 serta turunannya, baik berupa Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Kepala BNPB.

Hal yang dinilai rumit adalah kejelasan sistem komando sebagai implikasi dari status bencana yang tidak jelas. Peran Pemerintah Pusat yang dominan serta pengelolaan dana tanggap darurat yang lebih banyak dikelola oleh pemerintah pusat membiaskan sistem penelolaan di bawah tanggung jawab siapa? Demikian juga dengan sistem komando. Dana tanggap darurat yang dikelola pemerintah daerah dari pemerintah pusat pun tidak disertai petunjuk pelaksanaan penggunaannya dan komunikasi yang kurang baik. Kondisi ini menyebabkan dana tanggap darurat yang tersedia tidak dapat dikelola secara maksimal karena adanya kekhawatiran salah penggunaan yang dianggap melanggar aturan.<sup>341</sup> Ketidakjelasan ini memposisikan pemerintah daerah yang sebetulnya masih dapat berfungsi dengan baik, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota menjadi dilematis. Kondisi ini terus berlangsung sampai fase tanggap darurat dianggap akan berakhir yang ditetapkan selama satu bulan.

---

<sup>340</sup> BPBD Kota Padang baru terbentuk pada Maret 2009.

<sup>341</sup> MPBI, *Laporan Studi dan Kajian Mekanisme Tanggap Darurat Penanggulangan Bencana*, 2010, *Op-Cit*.

d. Koordinasi.

Koordinasi dalam kerja-kerja tanggap darurat selalu mendapatkan penilaian rendah. Buruknya sistem koordinasi yang terbangun kerap menjadikan kerja-kerja kemanusiaan akhirnya berjalan sendiri-sendiri. Buruknya sistem dan pelaksanaan koordinasi tidak lepas dari belum berjalannya berbagai kebijakan Penanggulangan bencana, belum lengkapnya kelembagaan dan perangkat pendukung atau keberadaan peraturan yang ada tidak dipahami dan dijalankan (peraturan, petunjuk pelaksanaan teknis, perencanaan kontijensi, rencana penanggulangan bencana, SOP, peta bahaya/ancaman dll), sumber daya manusia dalam PB dan kejelasan peran dan tanggung jawab pelaksana PB itu sendiri.

Struktural operasional penanganan tanggap darurat bencana gempa bumi Sumatera Barat, di bawah tanggung jawab Gubernur. Gubernur menunjuk komandan sebagai pelaksana operasional. Hal yang sama dilakukan di kabupaten/kota yang terkena dampak bencana seperti Kota Padang, Pariaman, Tanah Datar dll. Belum adanya BPBD, operasional pelaksanaan tanggap darurat menggunakan struktur SATKORLAK/SATLAK PB dengan keanggotaan dari unsur SKPD seperti Dinas Kesehatan, Dinas Sosial, Kesbanglinmas, PU, dan unsur lain seperti PMI.<sup>342</sup>

Tidak adanya ketegasan status bencana, nasional, provinsi atau kabupaten/kota sebagaimana di atur dalam Pasal 51 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 serta penerjemahan pernyataan Presiden dan Wakil Presiden yang ditindaklanjuti oleh menteri-menteri terkait ternyata menjadikan sistem koordinasi menjadi membingungkan dan kerap menimbulkan salah komunikasi. Satu sisi secara formal, komandan tanggap darurat yang ditunjuk Gubernur menjadi koordinator penanganan bencana, sisi yang lain dari pemerintah pusat menjalankan agenda sesuai dengan badan atau kementerian sendiri-sendiri.

---

<sup>342</sup> *Ibid.*



Faktor koordinasi ini dalam fase tanggap darurat merupakan salah satu faktor kunci dalam menanggulangi bencana karena terkait dengan bantuan yang diberikan kepada korban yang tentunya sangat membutuhkan. Bantuan ini dapat mengurangi korban jiwa yang lebih besar jika koordinasi berjalan dengan baik antara instansi terkait.<sup>343</sup>

POSKO Pemerintah di tingkat Provinsi maupun kabupaten/kota diposisikan sebagai pusat informasi dan koordinasi oleh semua pihak yang terlibat. Namun, data mana yang dijadikan rujukan tentang jumlah korban jiwa, terluka, jumlah rumah roboh, rusak total dll serta wilayah-wilayah mana yang telah mendapatkan bantuan, jenis bantuan, dari mana bantuan diperoleh tidak tersedia.

Kondisi ini tentu memunculkan persoalan baru dari sisi ketersediaan maupun pemenuhan kebutuhan dasar pengungsi. Persoalan yang muncul diantaranya *gaps* ketersediaan dan distribusi kebutuhan dasar, tumpang tindih pemenuhan kebutuhan dasar, distribusi sumberdaya, maupun pengelolaan basis data bencana. Menumpuknya bantuan di POSKO atau di beberapa komunitas sementara di komunitas lain tidak mendapatkan bantuan adalah kondisi yang terjadi pada saat itu.<sup>344</sup>

e. Pemenuhan Kebutuhan Dasar.

Pada saat setelah terjadinya bencana maka dibutuhkan respon dan pertolongan bagi para korban. Respon merupakan semua tindakan yang segera dilakukan pada saat bencana terjadi, yang bertujuan untuk penyelamatan korban, perlindungan harta benda, dan juga tindakan-tindakan yang berkaitan dengan kerusakan dan dampak negatif lain yang disebabkan oleh bencana. Sedangkan Pertolongan adalah tindakan berupa bantuan dan pertolongan yang diambil segera setelah terjadinya bencana.

---

<sup>343</sup> *Ibid*

<sup>344</sup> *Ibid*

Termasuk didalam tindakan pertolongan yaitu tindakan pencarian dan penyelamatan (SAR) dan mendapatkan kebutuhan dasar (basic needs) bagi para korban seperti penampungan sementara, air, bahan makanan, dan kesehatan.<sup>345</sup>

Pemenuhan kebutuhan dasar pengungsi diatur dalam Peraturan Kepala BNPB Nomor 7 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pemenuhan Bantuan Pemenuhan Kebutuhan Dasar. Peraturan Kepala BNPB Nomor 7 Tahun 2008 ini tidak saja menjadi acuan bagi pemerintah atau pemerintah daerah, tapi juga seluruh pelaksana PB dalam hal ini kelompok swasta, baik LSM nasional maupun internasional.

Bantuan awal dari pemerintah dikelola melalui BNPB untuk kebutuhan tanggap darurat, baik untuk pengadaan kebutuhan dasar, distribusi, penjajakan cepat, maupun akomodasi personil yang bekerja untuk PB.

Dalam Peraturan Kepala BNPB 7 Nomor 2008, telah cukup jelas mengatur bagaimana prinsip-prinsip tanggap darurat dilakukan dengan cara :

- 1) cepat dan tepat.
- 2) prioritas.
- 3) koordinasi dan keterpaduan.
- 4) berdayaguna dan berhasil guna.
- 5) transparansi dan akuntabel.
- 6) kemitraan.
- 7) pemberdayaan.
- 8) non diskriminatif, dan
- 9) non proletisi.

Strategi yang digunakan adalah mengupayakan memenuhi standar minimum, baik dari kebutuhan hunian sementara, pangan, non pangan, sandang, air bersih dan sanitasi, dan pelayanan kesehatan sebagai hak warga negara.

---

<sup>345</sup> Robert J. Kodoatie & Rustam Sjarief, *Pengelolaan Bencana Terpadu*, *Op-Cit*, hal 147-148.

Tindakan-tindakan yang segera dilakukan saat tanggap darurat bencana antara lain :<sup>346</sup>

- 1) Pengkajian lokasi, kerusakan, dan jumlah korban, potensi sumber daya, sarana pemerintah dan umum, serta daya dukung alam dan lingkungan.
- 2) Penentuan status keadaan darurat bencana.
- 3) Penyelamatan dan evakuasi masyarakat.
- 4) Pemenuhan kebutuhan dasar.
- 5) Perlindungan terhadap kelompok rentan seperti ibu, anak, penyandang cacat, dan manula.

Tidak tercatatnya atau terdaftarnya lembaga yang terlibat dalam tanggap darurat serta bentuk dan jenis bantuan yang dikelola (tersedia dan didistribusikan) menyulitkan pemenuhan kebutuhan dasar pengungsi. Terjadi tumpang tindih, ketersediaan kebutuhan dasar dan pemenuhannya serta cakupan penanganan wilayah-wilayah terkena dampak gempa bumi. Pada tataran implementasi pemenuhan kebutuhan lebih didasarkan atas ketersediaan barang dan kebutuhan di lapangan.

Kondisi ini tidak lepas atau implikasi belum ditempatkan dan berjalannya sistem data dan prinsip-prinsip tanggap bencana yang ada dengan baik. Cukup banyak laporan dari pengungsi yang menyatakan belum mendapatkan bantuan, namun sesungguhnya bantuan telah diterima bahkan menumpuk di gudang-gudang komunitas. Namun tidak sedikit yang tidak mendapatkan apa-apa dan mengandalkan bantuan dari kerabat-kerabatnya. Ketidakpercayaan, efektifitas, kecepatan, kebijakan organisasi atau unsur psikologis<sup>347</sup> adalah beberapa alasan dari lembaga kemanusiaan di luar pemerintah yang mengelola dan mendistribusikan bantuan langsung ke masyarakat.

---

<sup>346</sup> Heru Sri Naryanto, dkk, *Indonesia Diantara Berkah Dan Musibah*, (Jakarta, Kementerian Negara Riset dan Teknologi, 2009) hal 146.

<sup>347</sup> Pemberian bantuan biasanya diusahakan diberikan langsung kepada masyarakat karena hal ini merupakan kepuasan tersendiri bagi organisasi atau lembaga sosial.

Informasi yang tidak sampai, baik ke posko utama penanganan bencana maupun pusat-pusat data yang ada, menyebabkan penanganan bencana terkesan berjalan sendiri-sendiri. Kondisi ini tentu menyulitkan dalam pemerataan distribusi bantuan maupun mencapai target minimum kebutuhan dasar pengungsi, selain ketersediaan barang pun menjadi sulit dipetakan (jumlah, sumber dan distribusi).

#### f. Pengerahan Sumber Daya

Kebijakan, peraturan teknis maupun berbagai sarana dan prasana pendukung dalam penanggulangan bencana di daerah memegang peranan penting terselenggaranya PB sebagaimana menjadi prinsip dalam tanggap darurat. Salah satunya adalah Peraturan Daerah PB, rencana penanggulangan bencana daerah, rencana kontijensi,<sup>348</sup> standar prosedur operasi (protap) atau *standard operation procedure (SOP)*, peta bahaya/ancaman atau peta risiko dll. Keberadaan kebijakan atau peraturan teknis dirasakan manfaatnya saat kondisi tanggap darurat terjadi.

Belum terpetakan sumberdaya, mekanisme pengerahannya serta dukungan berjalannya sistem berupa kebijakan menyebabkan kerja-kerja respon darurat terkendala. Kebutuhan SDM, baik kuantitas maupun kualitasnya, kebutuhan alat berat, kendaraan, alat komunikasi dll untuk evakuasi misalnya, menjadi tidak efektif karena dilakukan saat atau pasca kejadian gempa.

---

<sup>348</sup> Dalam siklus perencanaan penanggulangan bencana, rencana kontinjensi merupakan bagian dari kesiapsiagaan. Kontinjensi adalah suatu keadaan atau situasi yang diperkirakan akan segera terjadi, tetapi mungkin juga tidak akan terjadi. Rencana kontinjensi adalah suatu proses identifikasi dan penyusunan rencana yang didasarkan pada keadaan kontinjensi atau yang belum tentu tersebut. Suatu rencana kontinjensi belum tentu dilaksanakan, jika keadaan yang diperkirakan tidak terjadi. Rencana kontinjensi dibuat segera setelah ada tanda-tanda awal akan terjadi bencana. Sebagai contoh, BMKG memprediksi jumlah hujan bulan ini ekstrem, sehingga perlu menyusun rencana kontinjensi. Dalam penyusunan rencana kontinjensi terdapat dua kemungkinan, yaitu terjadi bencana atau tidak terjadi bencana. Produk dari perencanaan kontinjensi ini adalah rencana, persediaan (stock file), dan anggaran. Penyusunan rencana kontinjensi melibatkan semua unsur, termasuk masyarakat. Dengan adanya rencana kontinjensi, dampak bencana dapat ditekan. Mitigasi juga bertujuan sama, namun ada perbedaan dengan rencana kontinjensi. Mitigasi merupakan pencegahan yang dilakukan jauh-jauh hari, sedangkan kontinjensi merupakan tindakan yang akan diambil, mengingat gejala bencana mulai ada.

Hal yang pasti, kondisi darurat akibat bencana, menyebabkan banyak sarana dan prasarana tidak berjalan normal, situasi panik serta tidak berjalannya pemerintahan dengan baik. Untuk itu, upaya-upaya kesiapsiagaan menjadi mutlak diperlukan.

Pengeralahan sumberdaya yang baru saat kejadian dilakukan mengalami banyak kendala. Karena selain harus melihat ketersediaan dan kemungkinan-kemungkinan dapat dimobilisasi atau tidak, juga harus melihat kondisi atau kemampuannya. Tenaga evakuasi misalnya, tidak seluruh potensi yang ada (tersedia saat itu) memiliki kemampuan melakukan evakuasi bencana gempa yang memadai (pengetahuan dan keterampilan). Apalagi dukungan alat untuk evakuasi pun sangat minim. Ketersediaan bahan pangan berupa beras, makanan siap saji, maupun kebutuhan perempuan dan anak yang tersedia atau obat-obatan, tidak dipersiapkan menghadapi keadaan darurat akibat bencana dengan skala besar.<sup>349</sup>

#### **D. Evaluasi Pelaksanaan Penanggulangan Bencana Dalam Konteks Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007.**

Dari hasil evaluasi yang dilakukan terhadap implementasi sistem penanggulangan bencana pada gempa bumi di Sumatera Barat tahun 2009 yang lalu, secara umum dapat dilihat hal-hal sebagai berikut :

1. Dalam fase pra bencana,
  - a. Kesiapsiagaan dan Mitigasi

Provinsi Sumbar telah mempunyai kebijakan tentang PB melalui Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 5 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Sumatera Barat juga telah memiliki rencana penanggungan bencana 2008-2012. Sehubungan dengan undang-undang No. 24 Tahun 2007 yang mewajibkan Pemerintah Daerah menyelenggarakan Penanggulangan

---

<sup>349</sup> Ketersediaan bahan pangan, obat-obatan dll idealnya didasarkan dari hasil kajian risiko bencana. Dengan kajian resiko bencana, diharapkan akan mencukupi kebutuhan darurat dari para pengungsi.

Bencana di daerahnya, Provinsi Sumatera Barat telah menyusun Rencana Penanggulangan Bencana (RPB) Provinsi Sumatera Barat. Penyusunan dimulai sejak bulan November 2007 dan berakhir pada bulan Oktober 2008. Beberapa tahapan dalam proses penyusunan Rencana PB telah dilakukan antara lain dengan melakukan konsultasi publik juga dilakukan ketika draf pertama diselesaikan untuk menguji apakah Rencana PB telah sesuai dengan kebutuhan masyarakat.<sup>350</sup>

#### b. Peringatan Dini

Gempa bumi di Sumatera Barat pada tanggal 30 September 2009 menelan lebih dari 1.000 jiwa dan mencederai lebih banyak lagi. Untunglah, gempa bumi ini tidak menyebabkan tsunami yang menghancurkan. Pusat Peringatan Tsunami Nasional (NTWC) di Badan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisik (BMKG) Jakarta hanya mengeluarkan informasi gempa bumi, namun bukan peringatan potensi tsunami. Tetapi, getaran kuat gempa menyebabkan kepanikan dan ketakutan yang meluas terhadap tsunami di kalangan masyarakat Padang. Secara umum, informasi resmi tidak tersedia dalam 30 menit pertama setelah gempa bumi. Seiring dengan waktu, terdapat berita bahwa tidak ada ancaman tsunami dan masyarakat boleh kembali ke rumah. Namun, karena perkiraan waktu tiba tsunami untuk Padang sangat pendek, informasi yang diberikan 1 jam setelah getaran akan terlambat.<sup>351</sup>

#### 2. Pada fase tanggap darurat.

Bantuan tanggap darurat segera didistribusikan begitu gempa terjadi, namun proses tanggap darurat menemui kendala antara lain permasalahan koordinasi, sumber daya, hingga tidak tercatatnya atau terdaftarnya lembaga yang terlibat

<sup>350</sup> <http://sc-drr.org/?view=news&id=45>, 15 Desember 2010.

<sup>351</sup> German Indonesia Cooperation for Tsunami Early Warning Sistem, *30 Menit di kota Padang, Pembelajaran Untuk Kesiapsiagaan dan Peringatan dini Tsunami Dari Gempa Bumi 30 September 2009, Op-Cit.*

dalam tanggap darurat serta bentuk dan jenis bantuan yang dikelola (tersedia dan didistribusikan) menyulitkan pemenuhan kebutuhan dasar pengungsi. Terjadi tumpang tindih, ketersediaan kebutuhan dasar dan pemenuhannya serta cakupan penanganan wilayah-wilayah terkena dampak gempa bumi.

### 3. Fase Pasca Bencana.

Tim Pendukung Teknis (TPT) Rehabilitasi dan Rekonstruksi dibentuk berdasarkan surat keputusan kepala BNPB no SK. 109/BNPB/XI/2009 Tanggal 20 November 2009, bertanggung jawab langsung kepada kepala BNPB dan mendukung Gubernur Sumatera Barat dalam pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi. TPT mempunyai tugas menyusun kebijakan dan strategi operasional, juklak dan juknis, serta mengkoordinasikan semua stake holder rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana 30 September 2009. Hingga saat ini proses rehabilitasi dan rekonstruksi di Sumatera Barat masih terus berjalan.

Pada tingkat nasional telah terjadi banyak perubahan dalam menyikapi bencana, meskipun masih banyak ditemukan berbagai isu dan permasalahan yang cukup penting dan membutuhkan penanganan segera dalam sistem penanggulangan bencana di Indonesia. Dengan diterbitkannya Undang-undang Nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, maka terjadi perubahan yang cukup signifikan terhadap upaya penanggulangan bencana di Indonesia, baik dari tingkat nasional hingga daerah. Jika sebelumnya upaya penanggulangan bencana di Indonesia bersifat tanggap darurat saja (*emergency response*), bergeser menjadi preventif (pengurangan resiko).<sup>352</sup> Secara umum, peraturan ini telah mampu memberi keamanan bagi masyarakat dan wilayah Indonesia dengan cara penanggulangan bencana dalam hal karakteristik, frekuensi dan pemahaman terhadap kerawanan dan risiko bencana.

---

<sup>352</sup> Depkominfo, *Membaca Strategi dan Kebijakan Penanggulangan Bencana di Indonesia*, Op-Cit, hal 21.

Namun secara rinci banyak perubahan yang dihasilkan dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana yang dapat dijabarkan sebagai berikut:<sup>353</sup>

1. Terdapatnya satu kepastian hukum akan penanggulangan bencana.

Dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor. 24 Tahun 2007 maka terdapat satu kepastian hukum akan sistem penanggulangan bencana di Indonesia, sehingga semua pihak memahami peran dan fungsi serta memiliki kepastian untuk mengambil tindakan terkait dengan penanggulangan bencana untuk semua tahapan bencana. Sehingga saat terjadi bencana semua pihak sudah memiliki arah dan pijakan yang jelas dalam bertindak.

2. Perubahan Paradigma dan Sistem Penanggulangan Bencana.

Perubahan utama dan sangat besar pengaruhnya terhadap sistem penanggulangan bencana di Indonesia dengan dikeluarkannya undang-undang ini adalah perubahan paradigma dari tanggap darurat menjadi siaga bencana.

Bencana tidak lagi dianggap sebagai sesuatu yang harus diterima begitu saja, tetapi bisa dicegah dan diantisipasi, terutama kejadian bencana, korban dan dampaknya. Perubahan paradigma ini tentu saja diikuti dengan perubahan sistem penanggulangan bencana yang dianut oleh pemerintah selama ini. Penanggulangan bencana juga dibagi ke dalam tindakan, tanggung jawab dan wewenang bagi pemerintah pusat dan daerah melalui kegiatan pembangunan, keamanan masyarakat, dan keamanan bantuan bagi penanggulangan bencana. Disamping itu aturan ini juga membahas tentang kewajiban dan tanggung jawab masyarakat, badan internasional, dan juga lembaga usaha. Peraturan ini juga membahas tentang pembiayaan yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat dan daerah dan juga bantuan dari masyarakat. Terdapat juga sanksi hukum kepada mereka yang menghalangi keamanan negara dalam rangka melaksanakan aktifitas pembangunan.

---

<sup>353</sup> Bappenas, Buku ke-2 Laporan Akhir Telaah Sistem Terpadu Penanggulangan Bencana di Indonesia, 2010.



Dengan kata lain, Undang-undang ini memaksa semua pihak untuk memandang dan menyusun sistem penanggulangan bencana secara lebih serius dan menjadi bagian tak terpisahkan dalam sistem penyelenggaraan negara. Aturan main tentang pelaksanaan sistem penanggulangan bencana semakin jelas dengan dikeluarkannya empat aturan turunan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007, yaitu:

- 1) Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan penanggulangan bencana.
- 2) Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana.
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2008 tentang Peran serta lembaga internasional dan lembaga asing non pemerintah dalam penanggulangan bencana.
- 4) Peraturan Presiden Nomor 08 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana.

**E. Perbandingan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana Dengan Beberapa Peraturan Perundangan Terkait.**

**1. Undang-undang Nomor 23/ PRP/ 1959 tentang keadaan bahaya LN 1959 No.139, diubah Undang-undang Nomor 52/PRP/1960 LN 1060 No.170.**

Dalam Bab I Peraturan Umum Pasal 1 ayat (1) Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang menyatakan seluruh atau sebagian dari wilayah Negara Republik Indonesia dalam keadaan bahaya dengan tingkatan keadaan darurat sipil atau keadaan darurat militer atau keadaan perang, apabila: Keamanan atau ketertiban hukum di seluruh wilayah atau disebagian wilayah Negara Republik Indonesia terancam oleh pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan atau

akibat bencana alam, sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa;

## 2. Undang-undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan.

Dalam Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 : Dalam Undang-undang ini yang dimaksud dengan :

- a) Kesehatan adalah keadaan sejahtera dari badan, jiwa, dan sosial yang memungkinkan setiap orang hidup produktif secara sosial dan ekonomis.
- b) Upaya kesehatan adalah setiap kegiatan untuk memelihara dan meningkatkan kesehatan yang dilakukan oleh pemerintah dan atau masyarakat.
- c) Jaminan pemeliharaan kesehatan masyarakat adalah suatu cara penyelenggaraan pemeliharaan kesehatan yang paripurna berdasarkan asas usaha bersama dan kekeluargaan, yang berkesinambungan dan dengan mutu yang terjamin serta pembiayaan yang dilaksanakan secara praupaya.

Sementara dalam Bab III tentang hak dan Kewajiban Hak dan Kewajiban.

- Pasal 4 : Setiap orang mempunyai hak yang sama dalam memperoleh derajat kesehatan yang optimal.
- Pasal 5 : Setiap orang berkewajiban untuk ikut serta dalam memelihara dan meningkatkan derajat kesehatan perseorangan, keluarga, dan lingkungannya.
- Dalam Bab IV tentang Tugas dan Tanggung Jawab Pasal 6 : Pemerintah bertugas mengatur, membina, dan mengawasi penyelenggaraan upaya kesehatan.
- Pasal 7 : Pemerintah bertugas menyelenggarakan upaya kesehatan yang merata dan terjangkau oleh masyarakat.
- Pasal 8 : Pemerintah bertugas menggerakkan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan dan pembiayaan kesehatan, dengan

memperhatikan fungsi sosial sehingga pelayanan kesehatan bagi masyarakat yang kurang mampu tetap terjamin.

- Pasal 9 : Pemerintah bertanggung jawab untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat.

Beberapa ketentuan ini secara mendasar menjelaskan tentang pentingnya Kesehatan, upaya kesehatan dan jaminan kesehatan bagi warga negara dan pemerintah bertanggung jawab untuk penyelenggaraannya.

### **3. Undang-undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan.**

Pada Bab 1 Ketentuan Umum UU Kehutanan, Bagian Kesatu Pengertian Pasal 1 No. 8 disebutkan bahwa Hutan lindung adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut, dan memelihara kesuburan tanah. Pasal 47 huruf a menyatakan bahwa perlindungan hutan dan kawasan hutan merupakan usaha untuk mencegah dan membatasi kerusakan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan yang disebabkan oleh perbuatan manusia, ternak, kebakaran, daya-daya alam, hama, serta penyakit. Pasal ini cukup relevan dengan undang-undang PB, yakni hutan lindung berfungsi sebagai sistem penyangga kehidupan dalam menjaga dari terjadinya bencana.

### **4. Undang-undang Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumberdaya Air.**

Pada Bab II UU Sumber Daya Air mengenai Wewenang dan Tanggung Jawab terutama Pasal 18 ayat 2 menyebutkan bahwa Pemerintah di atasnya dapat mengambil peran penyelesaian masalah dalam pelaksanaan sebagian wewenang pengelolaan sumberdaya air oleh pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 dan 15 dalam huruf a. Terjadinya bencana alam berskala nasional yang terkait dengan air; atau ... “

Pasal ini mencoba menegaskan bahwa jika pemerintah daerah tidak dapat melaksanakan tugasnya dalam hal terjadi bencana alam maka pemerintah yang di atasnya dapat mengambil alih peran tersebut.

Sementara Pasal 53 menyebutkan kembali soal pencegahan kerusakan dan bencana akibat daya rusak air antara lain terdapat dalam ayat 4 : Ketentuan mengenai pencegahan kerusakan dan bencana akibat daya rusak air diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah.

Selanjutnya pada Pasal 54 diatur tentang penanggulangan daya rusak air dengan cara mitigasi bencana, aktor serta pengaturan lebih lanjut dalam turunan UU ini, antara lain :

- (1) Penanggulangan daya rusak air sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) dilakukan dengan mitigasi bencana.
- (2) Penanggulangan sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) dilakukan secara terpadu oleh instansi-instansi terkait dan masyarakat melalui badan koordinasi penanggulangan bencana pada tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota;
- (3) Badan koordinasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) pada tingkat nasional ditetapkan oleh Presiden, di tingkat provinsi oleh Gubernur dan di tingkat kabupaten/kota oleh Bupati/Walikota.
- (4) Ketentuan mengenai penanggulangan kerusakan dan atau bencana akibat air sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah.

Pasal ini mulai berbicara tentang penanganan jika terjadi bencana yang terkait dengan air. Sementara itu pada Pasal 55 kembali ditegaskan seperti yang tertuang dalam UU Pengelolaan Lingkungan Hidup bahwa penanggulangan bencana akibat air yang berskala nasional menjadi tanggung jawab pemerintah dan diputuskan dalam keputusan presiden. Pasal 55 ayat (1) : Penanggulangan bencana akibat air yang berskala nasional menjadi tanggung jawab Pemerintah. Ayat (2) : Bencana berskala nasional akibat air ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

##### 5. Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Sesuai dengan Undang-undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang, tujuan penataan ruang itu adalah untuk mewujudkan lingkungan yang aman dari bencana, nyaman untuk masyarakat yang menempatnya, dan agar masyarakat bisa lebih produktif dapat menciptakan ekonomi yang baik dan berkelanjutan. Untuk itu Penataan ruang seharusnya bisa menjadi instrument sebagai mitigasi terjadinya bencana alam, seperti yang telah terjadi di Indonesia beberapa tahun belakangan ini.

Sesuai dengan Undang-undang Nomor 24 tahun 2007 pasal 42 tentang penanggulangan bencana, pelaksanaan dan penegakan dalam rencana tata ruang di lakukan untuk mengurangi resiko bencana, yang mencakup pemberlakuan peraturan tentang penataan ruang, standar keselamatan, dan penerapan sanksi terhadap pelanggaran. Disini terlihat ada korelasi yang sangat kuat antara proses penanggulangan bencana dengan penataan ruang.

Namun banyaknya wilayah kabupaten/kota yang belum menyelesaikan Rencana Detail Tata Ruangnya, membuat proses mitigasi bencana terlihat belum efektif. Dalam proses mitigasi bencana itu sendiri pemerintah harus mengidentifikasi daerah mana saja yang rawan bencana, menentukan zonasinya, dan tipologinya. Kemudian pemerintah bersama dengan pemerintah daerah yang bersangkutan, segera menyusun rencana tata ruang yang tepat untuk daerah tersebut.<sup>354</sup>

Rencana tata ruang diklasifikasikan berdasarkan hierarki rencana mulai dari rencana ditingkat pusat (RTRWN), di tingkat provinsi (RTRWP), dan di tingkat kabupaten/kota (RTRW Kabupaten/Kota). Penyusunan rencana tata ruang dilakukan secara berjenjang dan komplementer, artinya rencana tata ruang mulai dari tingkat pusat hingga rencana tata ruang kabupaten/kota harus

---

<sup>354</sup> [http://www.penataanruang.net/detail\\_b.asp?id=1326](http://www.penataanruang.net/detail_b.asp?id=1326), 15 Desember 2010.

saling melengkapi satu dengan lainnya, tidak boleh saling bertentangan, dan tidak terjadi tumpang tindih kewenangan dalam penyelenggaraannya.<sup>355</sup>

Adanya tata ruang yang baik dan dijalankan dengan baik pula, maka proses mitigasi bencana pun akan berjalan dengan baik sehingga memperkecil kerugian masyarakat dan kerusakan yang ditimbulkan pada saat bencana terjadi.

#### **6. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.**

Dalam Pasal 15 ayat (2) dijelaskan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah wajib melaksanakan kajian lingkungan hidup strategis (KLHS) kedalam penyusunan atau evaluasi kebijakan, rencana dan/atau program yang berpotensi menimbulkan dampak atau resiko lingkungan hidup. Selanjutnya dalam penjelasan Pasal 15 ayat 2 huruf b dijelaskan bahwa rencana / program yang berpotensi menimbulkan dampak atau resiko lingkungan hidup, yang mana dampak atau resiko tersebut salah satunya meliputi peningkatan intensitas dan cakupan wilayah banjir, longsor, kekeringan dan/atau kebakaran hutan dan lahan.

Pembangunan bidang lingkungan hidup dilaksanakan untuk dapat mencegah dan mengantisipasi akibat yang ditimbulkan oleh kegiatan-kegiatan pembangunan dan pemanfaatan sumber daya alam. Meningkatnya kasus pencemaran lingkungan dan penurunan daya dukung lingkungan diantaranya diakibatkan oleh laju pertumbuhan penduduk, pembangunan infrastruktur, industrialisasi, pola kehidupan yang konsumtif, lemahnya penegakan hukum, serta belum optimalnya kapasitas sumber daya manusia.<sup>356</sup>

<sup>355</sup> Imam S Ernawi, *Makalah Kebijakan Penataan Ruang Berdasarkan UU Nomor 26 Tahun 2007 Dalam Rangka Penyelenggaraan Infrastruktur Pekerjaan Umum*, Jakarta 11 Agustus 2008.

<sup>356</sup> Lampiran Perpres No. 5 tahun 2010 tentang RPJMN 2010-2014, Buku II Memperkuat Sinergi Antarbidang Pembangunan, Bab 10 Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup, hal. 15, sebagaimana dikutip oleh Budharta, *Makalah Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) Sebagai Instrument Pembangun Hukum Lingkungan dan Penataan Ruang*, Jakarta, 2010.

**7. Persamaan dan Perbedaan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dengan Undang-undang Terkait.**

No	Undang-undang	Persamaan	Perbedaan
1	UU PB dengan UU tentang Keadaan Bahaya	Sama-sama menjelaskan kondisi negara dalam keadaan yang darurat, dalam hal ini darurat bencana.	Penetapan status darurat militer dan darurat sipil, tidak digunakan dalam UU PB.
2.	UU PB dengan UU Kesehatan	Sama-sama menjamin hak warganegara untuk mendapatkan pelayanan kesehatan	UU PB merupakan pemenuhan layanan kesehatan dalam kondisi tanggap darurat bencana.
3.	UU PB dengan UU Kehutanan	Menjelaskan tanggung jawab negara dalam melindungi hutan guna menghindari bencana akibat perbuatan manusia.	UU PB tidak mengatur tentang pemanfaatan dan pengelolaan kawasan hutan
4.	UU PB dengan UU Sumber Daya Air	Sama-sama menjamin hak atas ketersediaan sumber daya air bagi masyarakat, sebagai salah satu hak pemenuhan kebutuhan dasar dalam situasi bencana.	UU PB hanya berkaitan dengan daya rusak air, sedang pengelolaan sumber daya air termasuk kegiatan merencanakan, melaksanakan, memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan konservasi sumber daya air.
5.	UU PB dengan UU Penataan Ruang	Menjelaskan tanggung jawab negara untuk membuat dan melaksanakan rencana tata ruang untuk menghindari terjadinya bencana	UU PB hanya menjelaskan tahapan pelaksanaan dan penegakan rencana tata ruang, tidak termasuk dalam hal perencanaan tata ruang.
6.	UU PB dengan UU Perlindungan dan Pengelolaan LH	Menjamin hak warga negara dalam masalah lingkungan hidup	Belum dicantumkannya masalah kerentanan bencana dalam dokumen AMDAL/KLHS

## **F. Tinjauan Kritis Terhadap Implementasi Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana.**

Didalam ketentuan Menimbang Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 dijelaskan bahwa negara bertanggung jawab melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan tujuan untuk memberikan perlindungan terhadap kehidupan dan penghidupan termasuk didalamnya perlindungan atas bencana. Hal ini didasarkan pada wilayah geografis, geologis, hidrologis, dan demografis yang menyebabkan sering terjadinya bencana di Indonesia. Bencana-bencana tersebut tentu saja mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis bagi warga yang bisa berpengaruh pada kegiatan pembangunan.

Sebelum berlakunya Undang-undang Penanggulangan bencana, secara materi, kebijakan-kebijakan yang ada bersifat sektoral dan terpecah-pecah. Sebagian besar bergantung pada kebijaksanaan eksekutif dan paradigma yang digunakan masih terfokus pada penanggulangan darurat. Padahal prasyarat bagi efektifnya penanganan bencana adalah adanya arah dan komitmen politik yang tercermin pada kebijakan baik yang konstitusional, perundangan, peraturan daerah, maupun kebijakan eksekutif maupun unsur sektoral. Tanpa ada kebijakan yang jelas, maka tidak ada norma yang dapat digunakan untuk menentukan tujuan, menetapkan kaidah tentang cara-cara mencapai tujuan tersebut, dan memotivasi perilaku politis-birokratis untuk mencapainya.<sup>357</sup>

Komitmen pemerintah terhadap penanganan bencana dapat dinilai dari kebijakan-kebijakannya sehubungan dengan resiko bencana yang ada. Perlindungan rakyat sebagai perwujudan kewajiban pemerintah berupa perlindungan sebagai hak azasi rakyat. Hal inilah yang mendasarkan pentingnya pembentukan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Namun setelah diundangkan sejak tahun 2007, berdasarkan evaluasi terhadap penanggulangan bencana Sumatera Barat dan beberapa bencana lainnya yang telah dilakukan selama

---

<sup>357</sup> Lihat Naskah Akademik RUU PB.



ini, penulis berpendapat masih terdapat kekurangan-kekurangan dalam proses penanggulangan bencana, antara lain :

### **1. Definisi dan Status Bencana**

Dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 telah terdapat definisi tentang bencana, namun hingga kini masih belum terdapat aturan yang jelas tentang penetapan ukuran kejadian yang dapat dikategorikan bencana, pada kejadian dan kerugian seperti apa suatu kejadian dikatakan sebagai bencana. Disamping itu juga belum terdapat aturan yang jelas tentang penetapan status (nasional, provinsi, dan kabupaten/kota) bencana serta siapakah yang berwenang dan dapat melakukan penetapan status bencana.

Semua permasalahan ini akan berdampak pada sistem penganggaran serta pendanaan kegiatan penanggulangan bencana serta sumber dari dana penanggulangan, apakah yang berasal dari APBD Kabupaten/kota, provinsi atau APBN.

Status bencana memiliki implikasi sangat besar bagi operasional penanganan bencana. Perlu kejelasan status dengan indikator yang jelas, baik dari sisi kemampuan daerah dalam menangani dampak bencana, jumlah penduduk terkena bencana, luasan, dampak dll. Sehingga penetapan status bencana menjadi obyektif dan terhindar dari kepentingan lain. Penanggulangan bencana semata-mata dalam rangka untuk memberikan perlindungan kepada warga negara sebagai salah satu tanggung jawab negara.

### **2. Kelengkapan Perangkat Aturan Pelaksana.**

Masih banyak aturan pelaksana yang bersifat teknis dan operasional yang merupakan penjabaran dari Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana yang belum dibuat, sehingga menghambat implementasi berbagai sistem Penanggulangan Bencana yang diatur dalam Undang-undang. Contohnya adalah pembuatan rencana penanggulangan bencana daerah, dan pembuatan peraturan daerah sesuai dengan karakteristik dan resiko

bencana masing-masing daerah yang berbeda-beda. Disamping itu, masih terdapat berbagai aturan yang saling tumpang tindih dengan aturan yang sudah ada, misalnya dengan aturan tata ruang.<sup>358</sup>

Masalah lainnya yang juga cukup penting dalam upaya mengintegrasikan penanggulangan bencana ke dalam sistem perencanaan pembangunan adalah belum adanya integrasi kebijakan penanggulangan bencana dengan kebijakan lainnya, seperti kebijakan otonomi daerah dan pengelolaan sumber daya alam. Serta kurangnya sosialisasi tentang kebijakan penanggulangan bencana ke daerah-daerah.

### 3. Kelembagaan

Secara teknis, status kelembagaan BNPB cukup kuat, karena merupakan lembaga struktural yaitu lembaga pemerintah non departemen, berbeda dengan Bakornas PB yang merupakan lembaga non struktural. Konsekuensi sebagai lembaga struktural, BNPB dapat memiliki anggaran tersendiri dan dapat bekerja secara rutin. Status ini penting karena fungsi dari BNPB yang mencakup unsur pengarah dan pelaksana lebih luas daripada Bakornas PB, dan sebagai Satuan Kerja Perangkat Daerah, BPBD akan memiliki anggaran dan staf sendiri yang akan mendukung efektivitas pelaksanaan fungsi-fungsinya.<sup>359</sup>

Menurut data BNPB, hingga saat ini, dari 33 provinsi di Indonesia, baru 29 provinsi yang sudah membentuk BPBD, dan dari 530 kabupaten/kota, baru 171 kabupaten/kota yang membentuk BPBD.<sup>360</sup> Pembentukan BPBD dinilai sangat penting, mengingat Indonesia adalah negara yang rawan bencana. Kepala daerah diwajibkan membentuk BPBD karena diwajibkan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

<sup>358</sup> Menurut Penulis, kewenangan Pelaksanaan dan Penegakan tata ruang yang dimiliki oleh BNPB, menimbulkan tumpang tindih kewenangan yang selama ini dimiliki oleh Dinas Tata Ruang Kabupaten/Kota.

<sup>359</sup> MPBI, Laporan Studi dan Kajian Mekanisme Tanggap Darurat Penanggulangan Bencana, 2010, *Op-Cit*.

<sup>360</sup> Radar Bogor, Senin 1 November 2010.

Berdasar pasal 18 ayat (2) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana maka daerah harus segera membentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) yang berkoordinasi dengan Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB). Alasan lain dari pembentukan ini adalah sistem penanganan bencana berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2005 (Bakornas, Satkorlak, Satlak) terbukti kurang efektif.<sup>361</sup>

Disamping isu tersebut di atas masih terdapat beberapa isu kelembagaan yang harus segera diselesaikan dan cenderung menghambat proses implementasi sistem penanggulangan bencana, karena beberapa pertimbangan berikut:<sup>362</sup>

- 1) Dengan status lembaga setingkat menteri (BNPB), banyak instansi terkait yang meragukan pelaksanaan tata komando ketika terjadi bencana dapat terlaksana secara efektif di lapangan. Hal ini dipengaruhi oleh kondisi sosiologis dimana Kepala BNPB setingkat dengan menteri, sehingga kurang di hormati.
- 2) Proses seleksi anggota Unsur Pengarah BPBD diperkirakan akan memakan waktu lama, belum lagi masalah kualitas SDM yang terbatas, serta pengaruh kepentingan politik di daerah.
- 3) Fungsi "Pelaksana" dari BNPB punya kecenderungan untuk berbenturan dengan fungsi departemen-departemen teknis lainnya yang terkait dengan penanggulangan bencana.
- 4) Fungsi koordinasi antara instansi terkait dalam BNPB, maupun antara BNPB dengan BPBD akan cenderung sulit dilaksanakan secara efektif, karena BPBD sebagai perangkat daerah akan tunduk kepada Kepala Daerah dan anggaran daerahnya masing-masing.

---

<sup>361</sup> <http://bencana.net/badan-penanggulangan-bencana-daerah/pembentukan-bpbd.html>, 14 Desember 2010.

<sup>362</sup> Bappenas, Buku ke-2 Laporan Akhir Telaah Sistem Terpadu Penanggulangan Bencana di Indonesia, *Op-Cit*.

Pada saat tanggap darurat dibutuhkan suatu kelembagaan yang kuat, SDM yang terlatih dan berkapasitas, serta perencanaan yang matang dan operasional. Menurut penulis, untuk mensinergiskan kerja-kerja tanggap darurat, simulasi atau pelatihan bersama berbagai komponen dapat menjadi salah satu cara dalam menyiapkan suatu daerah dalam menghadapi kondisi krisis akibat bencana, sekaligus menguji berbagai sarana dan prasarana serta kebijakan dalam tanggap darurat.

#### 4. Pendanaan.

Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana menyebut soal pendanaan dan pengelolaan bantuan, antara lain tercantum khusus dalam Bab VIII tentang pendanaan dan pengelolaan bantuan penanggulangan bencana. Ketentuan lebih lanjut juga telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana. Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan PB dalam Undang-undang PB ditujukan untuk menunjang seluruh proses tahapan baik pada saat sebelum atau pada saat tidak terjadi bencana, pada saat kejadian bencana atau sesudahnya. Secara terencana, Pendanaan PB diperuntukkan bagi seluruh tahapan atau kegiatan bencana, antara lain meliputi : Pendanaan pada saat Pra Bencana, Pendanaan pada saat Tanggap Darurat, dan Pendanaan pada saat Pasca Bencana.

Dalam melaksanakan pendanaan dan bantuan PB, banyak pihak yang akan melakukan peran dan fungsinya, antara lain<sup>363</sup>

1. Pemerintah dan Pemerintah Daerah sebagai pemegang mandat utama PB berkewajiban menyediakan pendanaan PB dalam APBN serta bersama instansi/lembaga pemerintah lainnya melakukan tugas perencanaan PB.

---

<sup>363</sup> Ivan V. Ageung, *Analisa Hukum Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Penanggulangan Bencana*, 30 Januari 2009.

2. Masyarakat sebagai pelaku sekaligus korban harus mampu dalam batasan tertentu melakukan pendanaan PB sehingga diharapkan mampu melengkapi pendanaan PB yang dilakukan oleh pihak Pemerintah, Pemerintah Daerah dan lainnya.
3. Lembaga Usaha (swasta) baik nasional maupun internasional biasanya selalu menonjol pada saat kejadian bencana atau tahap tanggap darurat. Partisipasi yang luas dari sektor ini akan sangat berguna untuk melengkapi proses pendanaan PB bagi peningkatan kualitas dalam menghadapi bencana.
4. Lembaga Non Pemerintah Biasanya memiliki fleksibilitas dan kemampuan yang memadai dalam upaya pendanaan dan bantuan PB.
5. Media Sebagai lembaga pembentuk opini publik, peran media sangat penting dalam membangun akuntabilitas dan penyampai informasi yang cepat, tepat dan tranparan terkait proses pendanaan dan bantuan PB kepada publik.

Besarnya alokasi anggaran untuk bencana masih akan menjadi tanda tanya di kemudian hari mengingat alokasi ini diserahkan kepada kemampuan keuangan daerah, sehingga besar kemungkinan daerah rawan bencana, namun kemampuan keuangan lemah tetap akan mengalokasikan dana untuk penanggulangan bencana seadanya, sehingga akan menimbulkan potensi bencana yang lebih besar lagi. Untuk itu pemerintah perlu mengambil kebijakan tertentu untuk wilayah dengan PAD yang kecil namun memiliki potensi bencana yang cukup besar.<sup>364</sup>

---

<sup>364</sup> Daerah-daerah dengan PAD kecil namun memiliki potensi bencana yang cukup besar antara lain adalah Bengkulu, Nusa Tenggara Timur, Sulawesi Utara, dan Papua.

## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

1. Dalam konteks kebencanaan, negara memikul tanggung jawab untuk memberikan perlindungan kepada warga negara khususnya dalam hal penanggulangan bencana. Perlindungan tersebut sebagai perwujudan kewajiban pemerintah berupa perlindungan sebagai hak azasi warga negara. Hal ini didasarkan pada konstitusi negara yaitu Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, Pembukaan Alinea ke IV, yang berbunyi sebagai berikut :

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, ...”.

Sebagai suatu norma dasar yang abstrak, maka ketentuan yang terdapat dalam konstitusi dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana sebagai landasan yuridis formal sistem penanggulangan bencana di Indonesia. Dalam Undang-undang Penanggulangan Bencana telah diatur secara sistematis tanggung jawab pemerintah terkait dengan usaha-usaha penanggulangan bencana dengan mengakomodir hak-hak warga negara mulai dari tahapan Pra Bencana, saat Tanggap Darurat, hingga pada tahapan Pasca Bencana. Tahapan Pra Bencana meliputi antara lain :

- a. Perencanaan penanggulangan bencana.
- b. Pengurangan resiko bencana.
- c. Pelaksanaan dan penegakan tata ruang,

- d. Pendidikan dan Pelatihan baik bagi instansi terkait maupun masyarakat.
- e. Peringatan dini dan mitigasi bencana.

Pada saat tanggap darurat, hak-hak warga negara yang perlu dilindungi dan dipenuhi antara lain adalah hak pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan terhadap kelompok rentan dalam hal ini adalah wanita, anak-anak, lanjut usia dan penyandang cacat, serta hak untuk mendapatkan informasi terkait dengan penanggulangan bencana.

Sedangkan pada tahapan terakhir, yaitu pada saat Pasca Bencana, Pemerintah bertanggung jawab untuk melakukan usaha rehabilitasi dan rekonstruksi.

Keseluruhan tahapan ini merupakan tanggung jawab pemerintah yang dimulai dari persiapan datangnya bencana, periode tanggap darurat dan terakhir mengembalikan kondisi masyarakat seperti semula pada saat sebelum terjadinya bencana.

2. Pengaturan tentang sistem penanggulangan bencana di Indonesia melalui Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dirasakan mengalami perubahan yang cukup signifikan terhadap upaya penanggulangan bencana di Indonesia, baik dari tingkat nasional hingga daerah. Hal ini terlihat antara lain dengan adanya perubahan paradigma bagaimana memandang bencana dan usaha-usaha penanggulangannya. Jika sebelumnya upaya penanggulangan bencana di Indonesia bersifat tanggap darurat saja (*emergency response*), maka melalui Undang-undang Nomor 24 tahun 2007 ini mencakup semua fase bencana, diawali dengan fase kesiapsiagaan, tanggap darurat hingga pemulihan pasca bencana. Namun dalam praktek dilapangan dirasakan beberapa kendala yang cukup berarti dan tentunya menghambat implementasi dari undang-undang antara lain dalam hal penetapan status bencana, yang berimplikasi

terhadap pemegang komando penanggulangan, masalah koordinasi antara instansi terkait yang terlibat dalam kegiatan penanggulangan bencana yang masih harus di perbaiki, masalah kelembagaan serta belum adanya aturan lebih lanjut sebagai pelaksana undang-undang di tingkat daerah.

## **B. Saran**

1. Sebagai salah satu negara yang rawan terjadi bencana, harus disadari bahwa kita hidup berdampingan dengan bencana yang dapat terjadi kapan saja. Undang-undang tentang penanggulangan bencana yang telah ada norma-normanya secara umum dirasakan telah cukup baik dalam memberikan perlindungan kepada warga negara, namun Pemerintah perlu memastikan bahwa undang-undang tersebut dilaksanakan dengan sebaik-baiknya dalam hal implementasi di lapangan. Sosialisasi terhadap Undang-undang dan peraturan pelaksana yang telah ada perlu dilakukan hingga menyentuh seluruh lapisan masyarakat, karena pendidikan dan pengetahuan mengenai bencana bagi masyarakat masih sangat kurang. Dengan memahami dan mengelola bencana secara baik, diharapkan dapat mengurangi potensi kerusakan dan kehancuran akibat bencana yang lebih besar.
2. Dalam konteks sistem hukum penanggulangan bencana, secara substansi, maka perlu diatur lebih lanjut tentang penetapan status kebencanaan yang hingga saat ini belum diatur dalam peraturan perundang-undangan. Penetapan status bencana bisa diatur dalam peraturan pemerintah atau cukup melalui peraturan presiden karena merupakan pengaturan yang bersifat teknis. Secara struktur kelembagaan, maka pembentukan BPBD merupakan suatu hal yang mendesak karena rawannya wilayah Indonesia dari bencana. Banyaknya daerah-daerah yang belum memiliki BPBD menimbulkan permasalahan tersendiri pada saat terjadi bencana.



Terkait dengan budaya birokrasi, maka harus dihilangkan ego sektoral dari masing-masing institusi yang menghambat usaha penanggulangan bencana. Didalam undang-undang telah jelas ditentukan kewenangan dan dan peran masing-masing pihak.

3. Perlunya evaluasi dan solusi atas kendala-kendala yang saat ini masih dihadapi dalam usaha penanggulangan bencana, langkah-langkah yang perlu dilakukan antara lain :
  - a. Pemetaan kebijakan dan dokumen-dokumen, dan penyusunan kebijakan sebagai bagian dari Pengurangan Resiko Bencana.
  - b. Penyusunan rencana-rencana tanggap darurat, seperti Standar Operasional Prosedur (SOP), Rencana Penanggulangan Bencana, rencana kontijensi dll;
  - c. Peningkatan kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia.
  - d. Konsolidasi pihak-pihak atau penggiat penanggulangan bencana, tidak hanya dilakukan saat kejadian darurat, tapi juga dilakukan sebelum bencana terjadi;
  - e. Pemenuhan kebutuhan dasar yang meliputi koordinasi, konsolidasi, pemetaan dan mobilisasi sumberdaya. Hal ini selain untuk menghindari tumpang tindih, juga untuk dapat menjangkau seluruh wilayah yang terkena bencana.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. BUKU

- Arinanto, Satya. *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003
- Amartya Sen, *Elements Of Theory of Human Rights, Philosophy and Public Affairs*; Fall 2004; 32, 4; Research Library Core
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006
- Bappenas, *Rencana Aksi Nasional Pengurangan Resiko Bencana 2010-2012*
- Depkominfo, Badan Informasi Publik. *Membaca Strategi dan Penanganan Bencana di Indonesia*. Jakarta : Pusat Informasi Kesejahteraan Rakyat, 2007
- Gunawan, Dkk, *Studi Evaluatif Tentang Penanggulangan Bencana Alam*. Jakarta: P3KS Press, 2009
- Harper, Erica. *Internasional Law and Standard Applicable in Natural Disaster Situation*. Jakarta : Grasindo, 2009
- IASC, *Melindungi Para Korban Bencana Alam edisi Terjemahan*. Washington DC: Brookings-Bern Project on Internal Displacement, 2006
- Janusz Symonides, *Human Rights: Concept and Standards*. Unesco Publishing, 2000
- Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*. Bandung: Penerbit Nuansa, 2009
- Kartono, Kartini. *Pengantar Metodologi Research Sosial*. Bandung: Alumni, 1980
- Kertonegoro, Sentanoe. *Jaminan Sosial dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Cet.II. Jakarta: Mutiara Sumber Widya, 1987

Universitas Indonesia

- Kodoatie, Robert J. & Sjarief, Rustam. *Pengelolaan Bencana Terpadu*. Jakarta : Yarsif Watampone, 2006
- Mahfud MD, Moh. *Perdebatan Hukum Tata Negara*. Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2007
- Medicine Sans Frontiers, *Refugee Health, An Approach to Emergency Situations*. London : MacMillan Education, 1997
- M.V. Pylee, *Constitutional Amandements in India*, Second Edition. New Delhi: Universal Law Publishing Co. Pvt. Ltd, 2006
- Nowak, Manfred. *Pengantar Pada Rezim HAM Internasional*, edisi Terjemahan Raoul Wallenberg Institute, 2003
- Parlan, Hening. *Merajut Benang Kepedulian*. Jakarta : MPBI, 2007
- Purnomo, Fiadi. *Manajemen Bencana: Respon dan tindakan terhadap Bencana*. Yogyakarta: Media Pressindo, 2010
- Purbacaraka, Purnadi dan Soerjono Soekanto. *Renungan Tentang Filsafat Hukum*. Jakarta: CV. Rajawali, 1982
- Pimpinan Pusat Aisyiyah dan Austcare, *Psikososial Perempuan Dalam Menghadapi Bencana*. Jakarta: 2007
- Poggi, Gianfranco. *The Development of the Modern State "Sociological Introduction"*. California: Stanford University Press, 1992
- Proyek Sphere, *Piagam Kemanusiaan dan Standar Minimum dalam Respons Bencana*. Jakarta : Grasindo, 2004
- Ramli, Soehatman. *Pedoman Praktis Manajemen Bencana*, Jakarta: PT. Dian Rakyat, 2010
- Siahaan, Maruar. "Renungan Akhir Tahun ( Menegakkan Konstitusionalisme dan "Rule of Law") " dalam *Menjaga Denyut Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, editor Refly Harun; Zainal AM. Husein; dan Bisariyadi, Jakarta: Konpress, 2004
- Smith, Rhona K.M dkk. *Hukum Hak Asasi Manusia*. Yogyakarta: Pusat studi Hak Asasi Manusia UII Yogyakarta, 2008
- Soekanto, Soerjono dan Mamudji, Sri. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: CV. Rajawali, 1985
- Soetiksno, *Filsafat Hukum*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1976

- Soemantri, Sri. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Cet. IV. Bandung: Alumni, 1987
- Sri Naryanto, Heru dkk. *Indonesia Diantara Berkah Dan Musibah*. Jakarta, Kementerian Negara Riset dan Teknologi, 2009
- Tim ICCE UIN Jakarta, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, Jakarta: Prenada Media, 2005
- Watson, Philippa. *Social Security Law of the European Communities*. London: Mansell Publishing, 1980
- Wells, J. *Protecting an Assisting Older People in Emergencies*. London: Overseas Development Institue, 2005
- Winarno, *Kewarganengaraan Indonesia dari Sosialis Menuju Yuridis*. Bandung: Alfabeta, 2009
- Yayasan IDEP, *Buku Panduan Umum Penanggulangan Bencana Berbasis Masyarakat*, Bali: 2007

#### **B. MAJALAH ILMIAH / JURNAL**

- Budharta, *Makalah Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) Sebagai Instrument Pembangun Hukum Lingkungan dan Penataan Ruang*, Jakarta, 2010
- Drs. Gunawan, *Makalah Pemberdayaan Sosial Keluarga Pasca Bencana Alam*
- Kajian staf ahli Menteri Sosial, *"Pemberdayaan Peran Masyarakat Dalam Penanggulangan Bencana Alam*, Jakarta, 2008
- Edita Ziobiene, *Makalah Hak Asasi Manusia*, diberikan dalam seminar tentang Hak Asasi Manusia, Bogor, 2010
- Yayun Rianto, *Makalah Peranan Badan SAR Nasional Pada Masa Tanggap Darurat Dalam Penanggulangan Bencana*
- Rienna Oktarina, *Makalah Konseptual Perancangan Sistem Informasi Manajemen Logistik Penanggulangan Bencana di Indonesia*
- Evy Flamboyan Minanda, SH.MH, *Makalah Jaminan Sosial dalam Perspektif HAM*, Jakarta, 2008

Direktorat Kependudukan, Kesejahteraan Sosial, dan Pemberdayaan Perempuan  
BAPPENAS, *Kajian Awal Sistem Perlindungan dan Jaminan Sosial*,  
Jakarta, 2003

Andi Hanindito, *Manajemen Bencana Ditinjau dari Perspektif Bantuan Sosial*,  
disampaikan pada The 5th Asia Crisis Management Conference, Jakarta  
2007

Makalah ILO/IPEC, *The Economic Crisis and Child Labour in Indonesia*, Chris  
Manning, 2000

Help Age International, *Strong and Fragile : Learning From Older People in  
Emergencies*, 2008

Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah Pascabencana Gempa Bumi  
di Provinsi Sumatera Barat Tahun 2009-2011

Imam S Ernawi, *Makalah Kebijakan Penataan Ruang Berdasarkan UJU Nomor 26  
Tahun 2007 Dalam Rangka Penyelenggaraan Infrastruktur Pekerjaan  
Umum*, Jakarta, 2008

Ivan V. Ageung, *Analisa Hukum Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan  
Penanggulangan Bencana*, Jakarta, 2009

### C. ARTIKEL SURAT KABAR

\_\_\_\_\_. "Hanya 171 Daerah punya BPBD". Radar Bogor. Senin, 1 November  
2010

### D. HASIL PENELITIAN

Bappenas, *Buku ke-2 Laporan Akhir Telaah Sistem Terpadu Penanggulangan  
Bencana di Indonesia*, 2010

MPBI, *Laporan Studi dan Kajian Mekanisme Tanggap Darurat Penanggulangan  
Bencana (Studi Kasus Penanganan Tanggap Darurat Gempa di Provinsi  
Sumatera Barat)*, 2010

German Indonesia Cooperation for Tsunami Early Warning Sistem, *30 Menit di kota Padang, Pembelajaran Untuk Kesiapsiagaan dan Peringatan Dini Tsunami Dari Gempa Bumi 30 September 2009*, Kertas Kerja Nomor 25, Mei 2010

#### E. ARTIKEL DI INTERNET

Heni Susilowati, *Makalah Hak Asasi Manusia*, <http://www.scribd.com/doc/9488550/Hak-Asasi-Manusia>, 7 April 2010

Pedoman Penyusunan Rencana Penanganan Bencana di Daerah, <http://www.bakornaspb.go.id/website/documents/pedoman/PedomanPenyusunanRencanaPenangananBencanaDiDaerah.PDF>, 15 Mei 2010

Pengertian Warga Negara <http://wartawarga.gunadarma.ac.id/2010/01/pengertian-warga-negara/>, 10 September 2010

Peradaban Yunani Kuno, <http://www.scribd.com/doc/29765448/PERADABAN-YUNANI-KUNO>, 12 September 2010

Udo Z. Karzi, [http://zulzet.multiply.com/journal/item/16/Zeon Politicon](http://zulzet.multiply.com/journal/item/16/Zeon+Politicon), 10 September 2010

Louis XIV dari Perancis, [http://id.wikipedia.org/wiki/Louis\\_XIV\\_dari\\_Perancis](http://id.wikipedia.org/wiki/Louis_XIV_dari_Perancis), 10 September 2010

Magna Charta, [http://id.wikipedia.org/wiki/Magna\\_Carta](http://id.wikipedia.org/wiki/Magna_Carta), 12 September 2010.

<http://hhamdan.wordpress.com/2010/02/07/%EF%83%BC%EF%80%A0magna-charta/>, 12 September 2010

[http://id.wikipedia.org/wiki/Franklin\\_Delano\\_Roosevelt](http://id.wikipedia.org/wiki/Franklin_Delano_Roosevelt), 12 September 2010.

Rezim Penanggulangan Bencana, [http://bpbjdjateng.info/index.php?option=com\\_content&view=article&id=675:rezim-penanggulangan-bencana&catid=65:iptek-kebencanaan](http://bpbjdjateng.info/index.php?option=com_content&view=article&id=675:rezim-penanggulangan-bencana&catid=65:iptek-kebencanaan), 15 September 2010

Taruna Siaga Bencana, <http://www.tagana.wordpress.com>, 5 September 2010

<http://www.prakarsa-rakyat.org/download/Buletin%20SADAR/sadar%2035%202007.html>, 8 September 2010

- Fatah Muria, UU PB : *Bencana Bagi Hak asasi Bagi Para Korban Bencana*,  
<http://groups.yahoo.com/group/lingkungan/message/32218>, 9 September 2010
- BNPB, [http://id.wikipedia.org/wiki/Badan\\_Nasional\\_Penanggulangan\\_Bencana](http://id.wikipedia.org/wiki/Badan_Nasional_Penanggulangan_Bencana), 5 September 2010
- Sutikno, *Sistem Informasi Penanggulangan Bencana Indonesia*,  
[http://sutikno.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=38&Itemid=473](http://sutikno.org/index.php?option=com_content&task=view&id=38&Itemid=473) Oktober 2010
- Operasi Kemanusiaan Perlu Ditingkatkan,  
<http://www.politikindonesia.com/index.php?k=politik&i=1479>, 5 Oktober 2010
- Aloysius J. Rego, *National Disaster Management Information Systems & Networks: An Asian Overview*, <http://www.adpc.net/infores/adpc-documents/paperatgdir01.pdf>, 5 Oktober 2010
- [http://cohre.org/view\\_page.php?](http://cohre.org/view_page.php?), 28 September 2010
- Unicef, *Penguatan Perlindungan Bagi Anak-Anak yang Berdasarkan Islam*,  
[http://www.unicef.org/indonesia/id/media\\_11188.html](http://www.unicef.org/indonesia/id/media_11188.html), 2 Oktober 2010
- <http://www.arnet.or.id/index.php?lang=id&cid=2&sid=30&id=1535>, 5 Oktober 2010
- Unicef, *Beyon Child Labour, Affirming Rights*,  
[http://www.unicef.org/publications/files/pub\\_beyond\\_en.pdf](http://www.unicef.org/publications/files/pub_beyond_en.pdf), 7 Oktober 2010
- Perlindungan Anak,  
[http://www.menegpp.go.id/aplikasidata/index.php?option=com\\_docman&Itemid=116](http://www.menegpp.go.id/aplikasidata/index.php?option=com_docman&Itemid=116), 7 Oktober 2010
- [http://www.unicef.org/evaluation/files/fa4\\_indonesia\\_emergency\\_protection](http://www.unicef.org/evaluation/files/fa4_indonesia_emergency_protection), 5 Oktober 2010
- Heru Susetyo, *Urgensi Undang-undang penanggulangan Bencana*,  
<http://www.esaunggul.ac.id/index.php/index.php?mib=prodi&sid=17&nav=artikel.detail&id=31&title=Urgensi%20Undang-undang%20Penanggulangan%20Bencana%20Di%20Indonesia>, 2 November 2010
- Gempa bumi Sumatera Barat 2009,  
[http://id.wikipedia.org/wiki/Gempa\\_bumi\\_Sumatera\\_Barat\\_2009](http://id.wikipedia.org/wiki/Gempa_bumi_Sumatera_Barat_2009), 12 November 2010

PRB Sumbar 2008, [www.dephut.go.id/files/RPB\\_Sumbar\\_2008\\_2012.pdf](http://www.dephut.go.id/files/RPB_Sumbar_2008_2012.pdf), 11 November 2010

<http://news.okezone.com/read/2009/09/30/337/261380/wapres-utus-6-menteri-ke-lokasi-gempa-sumbar>, 12 November 2010

<http://www.nahimunkar.com/gempa-bumi-di-sumatera-barat-setara-gempa-jogja/>, 12 November 2010

<http://joglopos.com/gempa-sumbar-lebih-berat-dari-yogya.htm>, 12 November 2010

([http://www.pro3rri.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3853:pemerintah-percepat-masa-tanggap-darurat-gempa-sumbar&catid=41:headline](http://www.pro3rri.com/index.php?option=com_content&view=article&id=3853:pemerintah-percepat-masa-tanggap-darurat-gempa-sumbar&catid=41:headline)), 15 November 2010

Pembentukan BPBD, <http://bencana.net/badan-penanggulangan-bencana-daerah/pembentukan-bpbd.html>, 14 Desember 2010

Tata Ruang Sebagai Mitigasi Bencana, [http://www.penataanruang.net/detail\\_b.asp?id=1326](http://www.penataanruang.net/detail_b.asp?id=1326), 15 Desember 2010

## F. KAMUS

Departemen Sosial RI, *Glosarium Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial*, Jakarta : 2006

Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga*, Jakarta : Balai Pustaka, 2005

## G. PERATURAN DASAR DAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Penanggulangan Bencana.

Repubik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

\_\_\_\_\_, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang *Hak Asasi Manusia* (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3886).



- \_\_\_\_\_, Undang-undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic Social and Cultural Rights* (Konvenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, Lembaran Negara Tahun 2005 Nomor 118, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4557)
- \_\_\_\_\_, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil an Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Hak Politik, Lembaran Negara Tahun 2005 Nomor 119, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4558)
- \_\_\_\_\_, Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang *Penanggulangan Bencana* (Lembaran Negara Tahun 2007 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4723).
- \_\_\_\_\_, Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2008 tentang *Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana*;
- \_\_\_\_\_, Peraturan Pemerintah Nomor 22 tahun 2008 tentang *Pendanaan Penanggulangan Bencana*;
- \_\_\_\_\_, Peraturan Pemerintah Nomor 23 tahun 2008 tentang *Peran Serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Dalam Penanggulangan Bencana*;
- \_\_\_\_\_, Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008 tentang *Badan Nasional Penanggulangan Bencana*.
- \_\_\_\_\_, Peraturan Kepala BNPB Nomor 4 Tahun 2008 tentang *Pedoman Penyusunan Rencana Penanggulangan Bencana*
- \_\_\_\_\_, Peraturan Kepala BNPB Nomor 10 Tahun 2008 tentang *Pedoman Komando Tanggap Darurat Bencana*
- \_\_\_\_\_, Keputusan Kepala BNPB Nomor 11 Tahun 2008 tentang *Pedoman Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Bencana*