

**KAJIAN AKADEMIK
PROVINSI LAMPUNG
TENTANG
EVALUASI HUKUM TERKAIT BENCANA: UPAYA MITIGASI BENCANA
DI PROVINSI LAMPUNG**



**KERJA SAMA ANTARA
DPRD PROVINSI LAMPUNG
DENGAN
PUSAT STUDI HUKUM DAN PEMBANGUNAN
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS LAMPUNG
TAHUN 2024**



HALAMAN PENGESAHAN

1. Judul : Kajian Akademik Provinsi Lampung tentang Evaluasi Hukum terkait Kebencanaan Upaya Mitigasi Bencana Di Provinsi Lampung
2. Ketua Tim Penulis/Peneliti
 - a. Nama : Bayu Sujadmiko, S.H., M.H., Ph.D.
 - b. Jabatan : Peneliti Utama
 - c. Bidang Keahlian : Pembangunan Hukum
 - d. Unit Kerja : Pusat Studi Hukum dan Pembangunan
: FH Unila
 - e. Alamat : Jl. Prof. Dr. Ir. Soemantri Brodjonegoro
No. 1, Gedong Meneng, Bandar Lampung
3. Sumber Anggaran :

Bandar Lampung, 2024

Mengetahui,

Ketua PUSHIBAN FH Unila

Ketua Tim Penulis/Peneliti

M. Iwan Satriawan, S.H., M.H
NIP.197907042010121001

Bayu Sujadmiko, S.H., M.H., Ph.D.
NIP. 198504292008121001



KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa dengan selesainya Kajian Akademik Provinsi Lampung tentang Evaluasi Hukum terkait Kebencanaan Upaya Mitigasi Bencana Di Provinsi Lampung. Penyusunan Kajian Akademik ini merupakan kerja sama antara DPRD Provinsi Lampung dengan Pusat Studi Hukum dan Pembangunan (Pushiban) Fakultas Hukum Universitas Lampung.

Kajian Akademik Provinsi Lampung tentang Evaluasi Hukum terkait Kebencanaan Upaya Mitigasi Bencana Di Provinsi Lampung hakikatnya dibuat dalam rangka mengkaji peraturan hukum yang ada yang telah menjadi isu krusial yang membutuhkan perhatian serius dari berbagai pihak, mulai dari pemerintah hingga masyarakat secara keseluruhan. Dalam kajian ini menjelajahi berbagai aspek hukum dalam mitigasi bencana, yang diharapkan dapat memberikan wawasan mendalam dan solusi yang berharga dalam menghadapi ancaman bencana. Disadari bahwa penyusunan Kajian Akademik ini masih banyak kekurangan, untuk itu kritik dan saran membangun sangat dibutuhkan untuk penyempurnaan kajian akademik ini. Demikianlah, atas perhatian dan kerja sama yang baik kami mengucapkan terima kasih.

Bandar Lampung, 2024

Tim Penyusun



DAFTAR ISI

	Halaman
KATA PENGANTAR	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
DAFTAR ISI	iv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	7
C. Tujuan	7
D. Kegunaan	7
E. Metode	8
BAB II KAJIAN AKADEMIK KAJIAN EVALUASI HUKUM TERKAIT KEBENCANAAN: TENTANG UPAYA MITIGASI BENCANA DI PROVINSI LAMPUNG	9
A. Otonomi dan Dekonsentrasi pada Pemerintahan Daerah	9
B. Definisi Kebencanaan	26
C. Kajian Praktik Penyelenggaraan, Kondisi dan Permasalahan	58
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN	66
BAB IV URGENSI PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH PERATURAN DAERAH TENTANG KEBENCANAAN	80
BAB VI PENUTUP	84
A. Simpulan	84
B. Saran	85
DAFTAR PUSTAKA	87
LAMPIRAN	91



BAB I PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Negara Republik Indonesia 1945 yang berbunyi “suatu Pemerintah Negara Republik Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia”, maka sudah menjadi kewajiban bagi Negara dalam hal ini direpresentasikan oleh Pemerintah untuk melindungi bangsa Indonesia termasuk di dalamnya masyarakat sebagai warga negara dari bahaya bencana baik alam dan non alam yang berpotensi terjadi di negara Indonesia.

Mencermati kondisi geografis, geologis, hidrologis, dan demografis, pada kenyataannya wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki tingkat kerawanan tinggi terhadap terjadinya bencana, baik yang disebabkan oleh faktor alam, faktor non-alam maupun faktor manusia. Pada umumnya, risiko bencana alam meliputi bencana akibat faktor geologi (gempa bumi, tsunami, dan letusan gunung berapi), bencana akibat hidrometeorologi (banjir, tanah longsor, kekeringan, angin topan), bencana akibat faktor biologi (wabah penyakit manusia, penyakit tanaman/ternak, hama tanaman) serta kegagalan teknologi (kecelakaan industri, kecelakaan transportasi, radiasi nuklir, pencemaran bahan kimia). Bencana akibat ulah manusia terkait dengan konflik antar manusia akibat perebutan sumber daya yang terbatas, alasan ideologi, religius serta politik. Sedangkan kedaruratan kompleks merupakan kombinasi dari situasi bencana pada suatu daerah konflik.

Sebagai negara yang memiliki banyak wilayah yang rawan bencana, Indonesia sangat berkepentingan untuk bisa menangani bencana secara lebih baik. Kompleksitas dari permasalahan bencana tersebut memerlukan suatu penataan atau perencanaan yang matang dalam penanggulangannya, sehingga dapat dilaksanakan secara terarah dan terpadu. Namun demikian, secara umum penanggulangan bencana yang dilakukan selama ini belum didasarkan pada langkah-langkah yang sistematis dan terencana, sehingga seringkali terjadi tumpang tindih dan



bahkan terdapat langkah upaya yang penting tidak tertangani sehingga kemudian diatur dalam kerangka hukum yang sudah cukup memadai, namun, masih perlu dievaluasi.

Kebencanaan merupakan fenomena kompleks yang dapat menimbulkan dampak serius terhadap masyarakat, ekonomi, dan lingkungan. Pada tingkat global, kebencanaan telah menyebabkan kerugian ekonomi yang signifikan, menghancurkan infrastruktur, dan menyebabkan kerugian manusia yang tidak dapat dihitung. Di tingkat nasional, Indonesia sebagai negara dengan keragaman geografis dan ketersediaan sumber daya alam yang melimpah juga tidak luput dari ancaman bencana, bahkan menjadi negara peringkat 35 (tiga puluh lima) besar negara dengan risiko bencana tinggi di mana lebih dari 40% (empat puluh persen) penduduknya terpapar bencana¹.

Dalam beberapa tahun terakhir, Indonesia telah mengalami sejumlah bencana alam yang merugikan, seperti gempa bumi di Lombok dan Palu, tsunami di Selat Sunda, serta erupsi Gunung Merapi. Hal ini dikarenakan letak geografis pada pertemuan 3 (tiga) lempeng tektonik dunia yaitu Indo-Australia, lempeng Eurasia, dan lempeng Pasifik, memiliki lebih dari 128 (seratus dua puluh delapan) gunung berapi aktif, dan sekitar 150 (seratus lima puluh) sungai, baik besar maupun kecil, yang melintasi wilayah padat penduduk, sehingga wilayah Indonesia termasuk dalam lingkaran Cincin Api Pasifik (*Ring of Fire*) yang merupakan jalur gempa paling aktif di dunia. Kondisi ini menyebabkan Indonesia berada dalam bayang-bayang bencana alam (*natural disaster*) akibat letusan gunung berapi, gempa, tsunami, gelombang pasang, banjir atau pun tanah longsor. Meskipun frekuensi bencana cukup tinggi dengan cakupan yang luas, namun upaya mitigasi atau penanggulangan bencana di Indonesia terbilang lemah.²

Faktor-faktor seperti perubahan iklim, belum ada perencanaan yang matang, sistem peringatan dini (*early warning system*) yang kurang memadai, serta minimnya infrastruktur tanggap bencana semakin memperbesar risiko terjadinya bencana. Akibatnya, korban bencana di

¹ Afrial Rosak, Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, disampaikan pada acara FGD Pokja Terkait Kebencanaan, diselenggarakan oleh Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional, BPHN, Jakarta, 24 Juli 2019.

² Febriana, Didik Sugiyanto, Yusya Abubakar, "Kesiapsiagaan Masyarakat Desa Siaga Bencana Dalam Menghadapi Bencana Gempa Bumi di Kecamatan Meuraxa Kota Banda Aceh" dalam Jurnal Ilmu Kebencanaan, Pascasarjana Universitas Syiah Kuala, Volume 2, Nomor 3. Agustus 2015.



Indonesia tergolong besar dibandingkan dengan Negara lain yang lebih maju dalam mitigasi bencana.³ Berdasarkan Laporan BNPB ada 4.940 bencana alam di Indonesia yang terjadi pada 2023. Jumlah tersebut mengalami kenaikan 39,39% dibandingkan setahun sebelumnya yang sebanyak 3.544 kejadian. Terdiri dari 31 gempa bumi, empat erupsi gunung api, 1.802 kebakaran hutan dan lahan (karhutla), 1.170 banjir, 1.155 cuaca ekstrem, 579 tanah longsor, 168 kekeringan, dan 31 gelombang pasang dan juga abrasi.

Sebanyak 4.940 bencana ini mengakibatkan sejumlah kerusakan. Kebanyakan bencana tersebut berupa hidrometeorologi basah seperti banjir, tanah longsor, dan cuaca ekstrem. Akibatnya 877 fasilitas rusak, 34.832 rumah rusak. Itu, meliputi 4.233 rumah rusak berat, 5.569 rumah rusak sedang, dan 25.030 rumah rusak ringan. Selain itu tentu bencana juga menimbulkan korban luka-luka hingga meninggal dunia. Sebanyak 267 orang meninggal dunia, 33 orang hilang, 9.002.975 orang menderita dan mengungsi (RRI, 2024). Hal ini tentu membutuhkan solusi yang tepat untuk meminimalisir bencana. Oleh karena itu, diperlukan perhatian serius terhadap peningkatan kapasitas penanggulangan bencana, baik dalam hal kebijakan, mitigasi, respons, maupun pemulihan. Indonesia sebagai negara yang rentan terjadinya bencana, maka harus selalu siap siaga setiap waktu. Untuk itu, penanggulangan bencana harus ditangani secara berkepanjangan (integral) dan holistik.

Provinsi Lampung merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang rawan bencana, baik bencana alam maupun bencana sosial. Beberapa catatan bencana alam besar yang pernah terjadi di Provinsi Lampung, mulai dari bencana tsunami, gempa, dan letusan gunung berapi, longsor serta banjir. Peristiwa bencana tersebut sudah selayaknya menjadi pengalaman untuk pembelajaran untuk mengantisipasi agar kerugian dan korban dapat diminimalisasi melalui manajemen bencana. Secara hukum, penanggulangan bencana di Indonesia telah diatur dengan UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dan kemudian diikuti

³ Ashoka, 2023. Eko Teguh Paripurno: Setiap Orang Harus Jadi Agen Pengurang Risiko, diakses pada <https://www.ashoka.org/en-id/story/eko-teguh-paripurno-setiap-orang-harus-jadi-agen-pengurang-risiko>



dengan berbagai peraturan pelaksanaan baik di tingkat pusat, sektoral maupun daerah.

Meskipun Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana menjadi payung penyelenggaraan penanggulangan bencana. Masih terdapat celah regulasi yang kurang komprehensif dalam mengatur kebencanaan, hal ini berkaitan dengan kekhawatiran akan ketidakseimbangan, ketidakjelasan, dan tumpang tindih di dalamnya. Keberlanjutan kebijakan dan regulasi terkait kebencanaan menjadi perhatian utama, karena ketidakseimbangan dapat mengakibatkan implementasi yang tidak efektif dan penanganan bencana yang kurang optimal.

Implementasi Undang-Undang Penanggulangan Bencana dan aturan pelaksanaannya sangat memiliki keterkaitan erat dengan beberapa peraturan perundang-undangan lainnya, karena materi muatan peraturan perundang-undangan tersebut meskipun tidak secara khusus mengatur tentang penanggulangan bencana namun beberapa substansi pengaturannya adalah pengaturan yang berkaitan dengan unsur-unsur kebijakan penanggulangan bencana dan tahapan penyelenggaraan penanggulangan bencana. Dalam pelaksanaannya tersebut, peraturan perundang-undangan tersebut perlu dilakukan analisis terhadap ketepatan, keefisienan, kebermanfaatannya, dan efektivitas hukum pelaksanaan undang-undangnya hal ini jika dicerminkan pada kondisi kebencanaan Lampung saat ini berdasarkan Indeks Risiko Bencana Indonesia (IRBI) 2022, Provinsi Lampung memiliki indeks risiko 142.55 (sedang) dengan 3 jenis bencana yang dominan terjadi yaitu banjir, puting beliung dan tanah longsor oleh karena itu penting untuk dilakukan kajian hukum mengenai mitigasi kebencanaan di Lampung untuk melihat apakah kerangka hukum yang ada terutama di daerah saat ini sudah cukup untuk mitigasi bencana.

Dalam kerangka peraturan perundang-undangan existing dapat dipetakan kerangka hukum penanguangan bencana dan mitigasi bencana terbagi dalam berbagai peraturan perundang-undangan untuk Provinsi Lampung sendiri, yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana



2. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penanggulangan Bencana
3. Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2015 tentang Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan
4. Peraturan Presiden Nomor 104 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008 tentang Kementerian Kesejahteraan Rakyat
5. Peraturan Menteri Sosial Nomor 23 Tahun 2018 tentang Penanganan Bencana Sosial
6. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 13 Tahun 2016 tentang Penanganan Bencana di Bidang Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat
7. Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 9 Tahun 2020 tentang Penanganan Kedaruratan dan Bencana pada Satuan Pendidikan
8. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2018 tentang Pedoman Umum Penyusunan Rencana Penanggulangan Bencana Daerah
9. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2019 tentang Penataan Ruang Penanggulangan Bencana
10. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 03/PRT/M/2019 tentang Standar Penanganan Darurat Bencana di Ruang Terbuka Hijau
11. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 21 Tahun 2017 tentang Penanggulangan Bencana Kesehatan
12. Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P. 18/MENLHK/SETJEN/KUM.1/10/2019 tentang Pedoman Penilaian Risiko Bencana Alam
13. Peraturan Kepala Badan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pemantauan dan Peringatan Dini Bencana Alam.
14. Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanggulangan Bencana



Peran hukum dalam konteks kebencanaan sangat signifikan. Hukum memberikan kerangka kerja yang mengatur tanggapan terhadap bencana, termasuk upaya mitigasi, respons darurat, dan rekonstruksi pasca-bencana. Analisis hukum perundang-undangan terkait kebencanaan tidak hanya melibatkan pemahaman substansi undang-undang, tetapi juga implementasinya dalam situasi kebencanaan yang sebenarnya. Kekuatan dan kelemahan dalam pelaksanaan hukum perlu diidentifikasi untuk meningkatkan efektivitasnya. Analisis dan evaluasi hukum terhadap peraturan perundang-undangan dilakukan tidak hanya terhadap materi hukum yang ada (*existing*), tetapi juga terhadap sistem hukum yang mencakup materi hukum, kelembagaan hukum, penegakan hukum, dan pelayanan hukum serta kesadaran hukum masyarakat. Secara keilmuan analisis dan evaluasi hukum ini juga merupakan bagian dari usaha untuk melakukan penataan peraturan perundang-undangan dalam rangka revitalisasi hukum.

Selain itu, penanganan kebencanaan di masa depan juga dihadapkan pada tantangan-tantangan baru. Perubahan iklim, urbanisasi yang cepat, dan perubahan lingkungan dapat mengubah dinamika kebencanaan. Oleh karena itu, kebijakan dan regulasi harus mampu mengakomodasi perubahan ini dan bersifat dinamis. Tantangan ini menunjukkan perlunya penelitian terus-menerus untuk memastikan bahwa hukum perundang-undangan tetap relevan dan beradaptasi dengan kondisi yang terus berubah. Penelitian ini menjadi sangat penting untuk memberikan pemahaman yang lebih baik tentang kerangka hukum yang mengatur kebencanaan di Indonesia. Dengan memahami kekuatan dan kelemahan hukum perundang-undangan yang ada, pemerintah, lembaga non-pemerintah, dan sektor swasta dapat bekerja sama untuk memperbaiki dan memperkuat regulasi kebencanaan. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi signifikan dalam membentuk kebijakan yang lebih baik dan lebih berkelanjutan dalam menangani tantangan kebencanaan di masa depan.

Kajian Hukum ini bertujuan untuk melakukan analisis dan evaluasi terhadap hukum peraturan perundang-undangan yang terkait dengan kebencanaan di Indonesia. Dengan demikian, kajian ini tidak hanya mencoba memahami kerangka hukum yang ada tetapi juga mengevaluasi sejauh mana efektivitasnya dalam mengelola risiko bencana. Oleh karena



itu, penelitian ini bertujuan untuk melakukan analisis dan evaluasi terhadap hukum peraturan perundang-undangan terkait kebencanaan, dengan fokus pada langkah-langkah yang dapat diambil menuju kebijakan dan regulasi yang berkelanjutan.

Berdasarkan gambaran umum permasalahan di atas, maka dibutuhkan Kajian Akademik Kajian Evaluasi Hukum Terkait Kebencanaan: Tentang Upaya Mitigasi Bencana Di Provinsi Lampung yang diharapkan dapat menjadi bentuk evaluasi hukum terhadap pengaturan yang ada serta untuk meningkatkan penanggulangan kebencanaan dan kualitas Mitigasi Bencana di Provinsi Lampung. Salah satu upaya yang ditempuh oleh Pemerintah Provinsi Lampung untuk meningkatkan kapasitas hukum penanganan bencana yang dihadapi Daerah yaitu melalui Kajian Akademik Kajian Evaluasi Hukum Terkait Kebencanaan: Tentang Upaya Mitigasi Bencana Di Provinsi Lampung.

B. IDENTIFIKASI MASALAH

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, dapat diketahui permasalahan yang hendak dianalisis ialah mengenai apasaja kerangka hukum pelaksanaan penanggulangan bencana dan mitigasi bencana di Provinsi Lampung. Selain itu perlu dikaji dan dievaluasi juga mengenai peraturan perundang-undangan terkait penanggulangan bencana dan mitigasi bencana yang berdampak pada pelaksanaan penanggulangan bencana dan mitigasi bencana di Provinsi Lampung.

C. TUJUAN

Tujuan yang diharapkan dari kegiatan Penyusunan Kajian Akademik Kajian Evaluasi Hukum Terkait Kebencanaan: Tentang Upaya Mitigasi Bencana Di Provinsi Lampung adalah untuk Menganalisis kerangka hukum pelaksanaan penanggulangan bencana dan mitigasi bencana di Provinsi Lampung. Ini meliputi identifikasi peraturan-peraturan yang mengatur tentang penanggulangan bencana dan mitigasi bencana serta evaluasi terhadap implementasinya dalam praktik di pelaksanaan penanggulangan bencana. Selanjutnya diharapkan kajian ini dapat memberikan pemahaman yang komprehensif tentang kerangka hukum yang mengatur penanggulangan bencana dan mitigasi bencana di Provinsi Lampung, serta memberikan rekomendasi untuk peningkatan efektivitas dan efisiensi



dalam pelaksanaan kebijakan dan program penanggulangan bencana di Provinsi Lampung.

D. KEGUNAAN

Kegunaan dari kegiatan Penyusunan Kajian Akademik Kajian Evaluasi Hukum Terkait Kebencanaan: Tentang Upaya Mitigasi Bencana Di Provinsi Lampung adalah sebagai dokumen resmi yang berfungsi sebagai hasil evaluasi peraturan perundang-undangan terkait penanggulangan bencana dan mitigasi bencana di Provinsi Lampung.

E. METODE KAJIAN

Penyusunan Kajian Akademik Kajian Evaluasi Hukum Terkait Kebencanaan: Tentang Upaya Mitigasi Bencana Di Provinsi Lampung ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (*dogmatic legal research*) yang dilakukan dengan studi pustaka yang menelaah (terutama) bahan hukum primer yang berupa Peraturan Perundang-undangan, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya berkaitan dengan permasalahan yang dibahas.



BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN KAJIAN PRAKTIS PERMASALAHAN EVALUASI PERATURAN KEBENCANAAN DI PROVINSI LAMPUNG

1. KAJIAN TEORITIS

A. Otonomi dan Dekonsentrasi Pada Pemerintahan Daerah

1. Otonomi Daerah

Otonomi daerah yang merupakan prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan otonomi daerah. Istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani, *autonomos/autonomia*, yang berarti peraturan sendiri (*self-ruling*). Merujuk pada dua kata tersebut, maka secara sederhana otonomi dapat diartikan sebagai peraturan yang dibuat oleh satu entitas (pemerintahan sendiri).

Otonomi daerah yaitu hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pada tingkat yang terendah Otonomi Daerah mengaju pada perwujudan *free will* yang melekat pada diri-diri manusia sebagai satu anugerah paling berharga dari Tuhan.⁴

Clarke dan Stewart⁵ menempatkan otonomi sebagai salah satu bentuk model hubungan antara pusat dan daerah dengan menggunakan istilah *the relative autonomy model* di samping *the agency model* dan *the interaction model*. Perbedaan yang menjadi titik tekan *the autonomy model* adalah diberikannya kebebasan yang cukup besar kepada pemerintah daerah dengan tetap menghormati eksistensi pemerintah pusat.

Keberadaan otonomi daerah tidak terlepas dari konsepsi desentralisasi, dekonsentrasi, serta tugas pembantuan. Ketiganya merupakan asas yang berbeda namun saling melengkapi sesuai

⁴ Rudy, 2012, *Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitusionalisme Indonesia*, Bandar Lampung: Indepth Publishing. Hlm. 23

⁵ Clarke dan Stewart dalam Ni'matul Huda, 2012, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusamedia. Hlm. 12.



dengan desain hukum yang ada, sehingga ketiganya seringkali ditemukan dalam praktik penyelenggaraan otonomi daerah secara bersamaan. Dengan dilaksanakannya otonomi daerah, diharapkan pemerintah daerah mempunyai keleluasaan dalam menentukan arah kebijakan pembangunan Daerah sesuai kewenangannya; salah satunya terkait dengan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan.

2. Desentralisasi

Secara etimologis istilah desentralisasi berasal dari bahasa Latin yang berarti “*de*” yang berarti lepas dan “*centrum*” yang berarti pusat, sehingga bisa diartikan melepaskan dari pusat. Dari sudut ketatanegaraan yang dimaksud desentralisasi ialah penyerahan kekuasaan pemerintah dari pusat kepada daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri (daerah otonom). Pengertian ini hampir sama dengan pendapat Amrah Muslimin yang menyebutkan desentralisasi ialah pelimpahan kewenangan pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat dalam daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri.⁶

Menurut David K. Hart⁷ banyaknya definisi tentang desentralisasi disebabkan karena ada beberapa disiplin ilmu dan teori yang memberikan perhatian terhadap desentralisasi antara lain seperti ilmu administrasi negara, ilmu politik, dan teori administrasi. Desentralisasi merupakan jembatan keberhasilan negara dalam memerintah, mensejahterakan, dan memakmurkan masyarakat daerah bahkan desa yang notabenejnya jauh dari pemerintah pusat.⁸ Glosary World Bank⁹ memberikan definisi desentralisasi sebagai *process of transferring responsibility, authority, and accountability for specific or board management functions to lower levels within an*

⁶ Amrah Muslimin. 1960, *Ikhtisar Perkembangan Otonomi Daerah 1903-1958*, Penerbit Djembatan, Jakarta, hlm. 4. lihat juga dalam H. M. Laica Marzuki, Hakikat Desentralisasi dalam Sistem Ketatanegaraan RI dalam jurnal Konstitusi, Volume 4, Nomor 1, Maret 2007, hlm 11.

⁷ Edie Toet. *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Fedelarisme*, 2009. Yogyakarta : Graha Ilmu, hlm.64

⁸ James Manor, *The Political Economy of Democratic Decentralization*, Washington D.C: The World Bank. 1999. Pg 7., Lihat Mark Tuner & Owen Podger, *Decentralization in Indonesia Redesigning the State*, The Australian National University: Asian Pasific Perss. 2003. Pg 6. Serta Lihat juga Rudy, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandar Lampung: PKKPUU FH UNILA. 2013. Hlm 6.

⁹Sadu Wasistono, *Menuju Desentralisasi Berkeseimbangan*, Jurnal Ilmu Politik AIPI Nomor 21, 2010, hlm 6-7.



organization, system, or program.” Berdasarkan konsep ini desentralisasi diartikan sebuah proses pemindahan tanggung jawab, kewenangan dan akuntabilitas mengenai fungsi-fungsi manajemen secara khusus ke arah yang lebih rendah dalam suatu organisasi, sistem atau program.

Menurut Henry Maddick,¹⁰ desentralisasi merupakan pengalihan kekuasaan secara hukum untuk melaksanakan fungsi yang spesifik maupun residual yang menjadi kewenangan pemerintah daerah. Kemudian Amrah Muslimin¹¹ menyebutkan, sistem desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan pada badanbadan dan golongan-golongan dalam masyarakat dalam daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri.

Amrah Muslimin¹² kemudian membagi desentralisasi menjadi 3 (tiga) jenis/macam, yaitu:

- a. Desentralisasi politik, sebagai pengakuan adanya hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri pada badanbadan politik di daerah-daerah yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu.
- b. Desentralisasi fungsional, sebagai pengakuan adanya hak pada golongan-golongan yang mengurus satu macam atau golongan kepentingan dalam masyarakat, baik serikat atau tidak pada suatu daerah tertentu, umpamanya subak di Bali.
- c. Desentralisasi kebudayaan, yang mengakui adanya hak pada golongan kecil, masyarakat untuk menyelenggarakan kebudayaan-kebudayaannya sendiri (antara lain pendidikan dan agama)

Selain itu dalam dimensi kelembagaan Amrah Muslimin¹³ membagi lagi desentralisasi menjadi 2 (dua) macam yaitu:

- a. Desentralisasi jabatan (*ambtelijke decentralisatie*), yaitu pemecahan kekuasaan dari atasan kepada bawahan

¹⁰ I Nengah Suriata, 2011, *Fungsi Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Sesuai Dengan Prinsip-Prinsip Demokrasi* (Tesis), Denpasar: Universitas Udayana, hlm 20.

¹¹ Edie Toet. *Negara Kesatuan....*, *Op.cit.* hlm. 15.

¹² *Loc.cit.*

¹³ *Loc.cit*



sehubungan dengan kepegawaian atau jabatan (*ambbt*) dengan maksud untuk meningkatkan kelancaran kerja.

- b. Desentralisasi kenegaraan (*staatkundige desentralisatie*) yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengatur daerah dalam lingkungannya sebagai usaha mewujudkan asas demokrasi dalam pemerintahan negara.¹⁴

Menurut Andi Mustari Pide,¹⁵ desentralisasi pada dasarnya adalah penyerahan kekuasaan atau wewenang di bidang tertentu secara vertikal dari institusi atau lembaga atau pejabat yang lebih tinggi kepada institusi atau lembaga atau fungsionaris bawahannya sehingga yang diserahi atau dilimpahi kekuasaan wewenang tertentu itu berhak bertindak atas nama sendiri dalam urusan tertentu tersebut.

Konsep negara hukum yang demokratis menggariskan bahwa keberadaan peraturan perundang-undangan, termasuk peraturan daerah, dimaksudkan untuk mewujudkan prinsip-prinsip dasar negara hukum itu sendiri. Bila dilihat dari konteks hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, produk dari keseluruhan Perda merupakan manifestasi otonomi daerah yang akan menentukan berhasil tidaknya desentralisasi yang telah diberikan secara atributif oleh undang-undang. Cheema, Shabbir G., dan Rondinelli (1984)¹⁶ menyarankan beberapa kriteria untuk menguji kebijakan desentralisasi. Secara garis besar hal itu dapat dilihat dari sejauh mana desentralisasi:

- a) mendukung pencapaian tujuan politik, seperti stabilitas politik, integrasi nasional, dukungan politik, dan lain-lain.
- b) meningkatkan efektivitas administrasi bagi pembangunan.
- c) Meningkatkan “efisiensi ekonomi” dan manajerial melalui kesempatan bagi pusat dan daerah untuk lebih berperan dalam pembangunan.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Pide, Andi Mustari, 1999, *Otonomi Daerah dan Kapala Daerah Memasuki Abad XXI*, Gaya Media Pratama, Jakarta, hlm, 33-34.

¹⁶ Dalam Rudy, 2012, *Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitusionalisme Indonesia*, Bandar Lampung: Indepth Publishing. Hlm. 20.



- d) meningkatkan "responsifitas" pemerintah terhadap kebutuhan dan tuntutan berbagai kelompok dalam masyarakat.
- e) meningkatkan "self-administration and self-reliance" dari berbagai unit pemerintahan dan LSM dalam pembangunan.
- f) mendukung program dan proyek yang dirancang untuk dilaksanakan secara desentralitatif.

Desentralisasi di negara kesatuan berarti adanya penyerahan kekuasaan dari pemerintah pusat sebagai publik nasional kepada pemerintah daerah sebagai badan publik lokal. Hal ini sebagaimana terjadi di Inggris yang dijelaskan oleh Eric Barendt¹⁷ bahwa:

A state unitary constitutions may dicide for a nnumber of reasons to devolve powers to regional (or Local) assemblies.

Tujuan lain dari desentralisasi adalah agar pengambilan keputusan sesuai dengan kebutuhan dan kondisi lokal sebagaimana dikemukakan oleh Eric Barendt¹⁸ bahwa:

One common motive is the desire to decentralize political authority so that it is more responsive to the needs of local communities.

Pada pelaksanaan desentralisasi terjadi distribusi kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Distribusi kekuasaan tersebut dapat dilakukan dengan dua cara yaitu distribsi kekuasaan berdasarkan wilayah atau distribsi kekuasaan berdasarkan fungsi-fungsi tertentu pemerintahan. Dengan demikian kekuasaan pemerintahan lokal mempunyai dua jenis kekuasaan, yaitu kekuasaan desentralisasi atau otonomi dan kekuasaan tugas pembantuan. Sedangkan kekuasaan tugas pembantuan merupakan:

*...cooperates in the implementatation of policy which has been decided by other government institutions.*¹⁹

Brian C. Smith²⁰ mengemukakan bahwa dalam sistem politik negara kesatuan, desentralisasi mencakup devolusi dan dekonsentrasi. Devolusi adalah penyerahan wewenang untuk

¹⁷ Barendt, Eric, *Op.cit.* hlm 59.

¹⁸ *Ibid* hlm.59.

¹⁹ Smith, Brian C. 1985. *Decentralization, The Territorial Dimension of State*, Goerge Allen & Unwin, London, hlm.2.

²⁰ *Ibid*



mengambil keputusan dalam bidang kebijaksanaan publik kepada lembaga perwakilan rakyat di tingkat lokal dengan undang-undang. Sedangkan dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang untuk mengambil keputusan administrasi atas nama Pemerintah Pusat kepada pejabat di daerah yang bertanggungjawab dalam kebijaksanaan public dalam wilayah yuridiksi tertentu.²¹

Desentralisasi secara umum mencakup hal-hal distribusi kewenangan dari pusat ke daerah dan devolusi kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Distribusi kewenangan mencakup dekonsentrasi dan delegasi kewenangan. Dekonsentrasi adalah pemberian kewenangan ke organ pemerintah pusat di daerah, sedangkan delegasi kewenangan adalah delegasi kewenangan dari pemerintah pusat ke organ lokal. Sebaliknya, devolusi kewenangan berarti perpindahan kewenangan dari pemerintah pusat ke daerah yang disertai dengan realokasi sumber penerimaan dan pembiayaan.²²

Bhenyamin Hoessein dan Syarif Hidayat²³ menyebutkan beberapa tujuan, dan alasan negara-negara berkembang menerapkan kebijakan desentralisasi. Berkaitan dengan tujuan desentralisasi, ada enam tujuan negara-negara berkembang menerapkan kebijakan desentralisasi yaitu:

1. Untuk pendidikan politik;
2. Untuk latihan kepemimpinan politik;
3. Untuk memelihara stabilitas politik;
4. Untuk mencegah konsentrasi kekuasaan di Pusat;
5. Untuk memperkuat akuntabilitas publik; dan
6. Untuk meningkatkan kepekaan elit terhadap kebutuhan masyarakat.

Berkaitan dengan alasan desentralisasi, ada empat alasan penerapan kebijakan desentralisasi yaitu:

1. Untuk menciptakan efisiensi penyelenggaraan administrasi pemerintahan;

²¹ *Ibid*, hlm 5.

²² Rudy, *Hukum Pemerintahan Daerah*. 2013. Bandar Lampung: PKKPUU FH UNILA. Hlm. 5.

²³ *Loc.cit*.



2. Untuk memperluas otonomi daerah;
3. Untuk beberapa kasus sebagai strategi untuk mengatasi instabilitas politik; dan
4. Untuk meningkatkan peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan dan untuk mempercepat proses pembangunan daerah.²⁴

Berdasarkan alasan-alasan tersebut, Bayu Surianingrat²⁵ mengatakan desentralisasi umumnya menyangkut dua hal, yaitu desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional:

1. Desentralisasi teritorial, yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Batas pengaturan tersebut adalah daerah.
2. Desentralisasi fungsional, yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus fungsi tertentu. batas pengaturan tersebut antara lain adalah pendidikan dan pengairan.

Berkaitan dengan proses desentralisasi, Oentarto, S.M.²⁶ menjelaskan bahwa proses pergeseran dari sentralisasi ke desentralisasi terjadi manakala pendapatan masyarakat telah meningkat, tingkat buta huruf berkurang, maka pendidikan yang meningkat akan memacu pemahaman berbangsa dan bernegara. Kemudian secara perlahan pintu sentralisasi akan diperlonggar dan kehidupan demokrasi dintroduksi secara bertahap.

Pergeseran sistem tersebut apabila ditinjau dari sudut politik sebagaimana dikemukakan Utrecht, bahwa pada permulaan perkembangan kenegaraan, diperlukan adanya sentralisasi kekuasaan supaya kekuatan-kekuatan yang bertujuan akan meruntuhkan kesatuan yang baru dicapai tersebut dilenyapkan. Apabila kemudian ternyata kekuatan-kekuatan tersebut tidak ada lagi, artinya negara itu tidak terancam lagi oleh kekuatan-kekuatan yang bertujuan meruntuhkan kesatuan, maka sentralisasi itu dapat

²⁴ Romli, Lili, *Op.cit*, hlm 11-12

²⁵ Suriangingrat, Bayu, *op.cit*. hlm. 6-7.

²⁶ Oentarto, S.M., Suwandi, M. dan Riyadmadji, *Op.cit* hlm. 4-5.



dijadikan desentralisasi, bahkan lebih jauh lagi negara tersebut dapat menerapkan suatu desentralisasi yang bersifat federasi.²⁷

Pelaksanaan asas desentralisasi inilah yang melahirkan atau dibentuknya daerah-daerah otonom, yaitu suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang, dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Oleh karenanya daerah otonom itu memiliki otonomi daerah, yaitu hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Desentralisasi pada dasarnya terjadi setelah sentralisasi melalui asas dekonsentrasi tidak dapat melaksanakan tugas pemerintahan secara baik dalam arti pemerintahan gagal dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis. Suatu pemerintahan yang mampu mengakomodasikan unsur-unsur yang bersifat kedaerahan berdasarkan aspirasi masyarakat daerah. Oleh karena itu, urusan pemerintahan yang merupakan wewenang pemerintah (pusat) sebagian harus diserahkan kepada organ negara lain yang ada di daerah (pemerintahan daerah), untuk diurus sebagai rumah tangganya. Proses penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya inilah yang disebut desentralisasi.²⁸

Philipus M. Hadjon,²⁹ mengemukakan desentralisasi mengandung makna bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh Pemerintah Pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah, baik dalam bentuk satuan teritorial maupun fungsional. Satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah diserahkan dan dibiarkan mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan.

²⁷ E. Utrecht dalam Budiardjo, Miriam, 2012, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 44.

²⁸ Titik Triwulan Tutik, .2010. *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group. Hlm. 250.

²⁹ Philipus M. Hadjon. 1999. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, hlm 111.



Kemudian, Cohen dan Peterson³⁰ dalam kajiannya mengenai bentuk-bentuk desentralisasi menyimpulkan bahwa terdapat 6 (enam) bentuk desentralisasi, antara lain desentralisasi sejarah, desentralisasi teritorial, dan fungsional, desentralisasi berdasarkan permasalahan dan nilai, desentralisasi berdasarkan penyedia jasa, desentralisasi berdasarkan pengalaman suatu negara tertentu, dan desentralisasi berdasarkan tujuan.

Sementara Kosoemahatmaja³¹ membagi bentuk desentralisasi berdasarkan ikut tidaknya rakyat berpartisipasi dalam pemerintahan yang dibagi dalam 2 (dua) macam, yakni: *pertama* dekonsentrasi (*deconcentratie*) atau *ambrelijke deentralisatie* adalah pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara atas kepada bawahannya guna melancarkan pelaksanaan tugas pemerintahan. desentralisasi semacam ini rakyat tidak diikutsertakan. *Kedua*, desentralisasi ketatanegaraan (*staatskundie decentralisatie*) atau desentralisasi politik adalah pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan (*regelende en bestuurende bevoegheid*) kepada daerah-daerah di lingkungannya. Dalam desentralisasi politik ini, rakyat dengan mempergunakan saluran-saluran tertentu (perwakilan) ikut serta dalam pemerintahan.

Secara teoretis, kemampuan pemerintah antara lain terbentuk melalui penerapan azas desentralisasi, yaitu adanya pelimpahan wewenang dari tingkat atas organisasi kepada tingkat bawahnya secara hierarkis³². Melalui pelimpahan wewenang itulah pemerintah pada tingkat bawah diberi kesempatan untuk mengambil inisiatif dan mengembangkan kreativitas, mencari solusi terbaik atas setiap masalah yang dihadapi dalam pelaksanaan tugas sehari-hari.

Selain itu menurut Rondinelli dalam Bambang Yudoyono³³, desentralisasi juga dapat dipahami sebagai penyerahan wewenang politik dan perundang-undangan untuk perencanaan, pengambilan keputusan dan manajemen pemerintahan dari pemerintah pusat

³⁰ Rudy, Hukum Pemerintahan Daerah, *Op.Cit*, hlm 26.

³¹ Ibid, hlm 27.

³² Ryaas, M. Rasyid, 1996. *Makna Pemerintahan. Tinjauan dari Segi Etika Dan Kepemimpinan*. Jakarta: Yarsif Watampone. Hlm. 19.

³³Bambang Yudoyono, 2003, *Otonomi Daerah: Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*. Jakarta: Penebar Swadaya. Hlm. 7.



kepada unit-unit sub nasional (daerah/wilayah) Administrasi Negara atau kepada kelompok-kelompok fungsional atau organisasi non pemerintahan/swasta.

Kemudian Smith dalam Herman Hidayat (2008) mendefinisikan desentralisasi dari perspektif politik sebagai pengalihan kekuasaan dari pemerintah pusat ke lokal, yakni dari tingkatan atas ke lebih rendah dalam *hierarchi territorial*. Dari definisi yang diberikannya, Smith menekankan devolusi kekuasaan adalah substansi utama desentralisasi dan tidak terbatas pada susunan pemerintahan.

Sementara itu, Bryan dan White³⁴ mengartikan desentralisasi sebagai pemindahan kewenangan dalam urusan kemasyarakatan dari pejabat-pejabat politik ke badan-badan yang relatif otonom atau pemindahan fungsi administratif ke hierarki yang lebih bawah.

Tujuan desentralisasi menurut Maryanov³⁵ adalah sebagai *“it is a method for spreading government to all parts of the country; it is a method for accomodating regional differences, regional aspiration and regional demmands within to confines of the unitary state”*.

Selanjutnya, dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah, daerah berwenang untuk menjalankan tugas dan urusan-urusan tertentu yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk diselenggarakan sesuai dengan kebijaksanaan, prakarsa, dan kemampuan daerah.³⁶ Jadi, adanya penyerahan kewenangan di bidang tertentu secara vertikal dari institusi/lembaga/pejabat kepada bawahannya, maka yang disertahi atau dilimpahi wewenang tertentu berhak bertindak atas nama sendiri dalam urusan tersebut.³⁷

Kebijakan desentralisasi berasal dari kebutuhan untuk memperkuat pemerintah daerah dalam rangka menjembatani jurang pemisah antara negara dan masyarakat lokal. Negara yang

³⁴ Coralie Bryan dan Louise G. White, 1989. *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*. LP3S Jakarta, HLM. 203.

³⁵ Widodo Joko 2001, *Good Governance Telaah Dari Dimensi Akuntabilitas, Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi Dan Otonomi Daerah*, Surabaya: Insan Cendekia hlm. 45

³⁶ Josep Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 1991, hlm 14.

³⁷ H.M. Busrizalti, 2012, *Hukum Pemda otonomi Daerah dan Implikasinya*, Total Media, Yogyakarta, hlm.67.



mempunyai populasi yang besar dan wilayah yang luas cenderung lebih terdesentralisasi karena sangat sulit dan sangat mahal untuk memerintah secara efektif ketika populasi dan wilayah begitu luas. Negara yang mempunyai wilayah yang luas biasanya mempunyai variasi yang besar dalam hal iklim, geografi, dan basis ekonomi, sehingga penyediaan pelayanan pemerintah yang seragam dan sentralistik akan berakibat pada inefisiensi.³⁸

Hal ini tidak terlepas bahwa desentralisasi kewenangan pemerintahan yang diberikan pusat pada daerah dimaksudkan sebagai upaya untuk mendorong pemberdayaan masyarakat, penumbuhan aspirasi dan kreativitas, peningkatan peran serta masyarakat lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.³⁹

Desentralisasi sangat berkaitan dengan peran serta masyarakat lokal sebagai bagian dari ide besar demokrasi. Pendapat ini diperkuat oleh pakar G.S. Cheema Rondinelli⁴⁰ yang menekankan beberapa hal yang menjadi alasan perlunya kebijakan desentralisasi adalah:

1. Suatu cara untuk mengatasi berbagai kegawatan keterbatasan.
2. Mengatasi prosedur terstruktur ketat suatu perencanaan terpusat.
3. Peningkatan sensitivitas terhadap masalah dan kebutuhan setempat.
4. Penetrasi politik dan administrasi negara.
5. Perwakilan lebih baik.
6. Kapasitas dan kemampuan administrasi publik yang lebih baik.
7. Pelayanan lapangan dengan efektivitas lebih tinggi di tingkat lokal.
8. Meningkatkan koordinasi dengan pemimpin setempat.
9. Melembagakan peran serta masyarakat setempat.
10. Menciptakan cara-cara alternative pengambilan keputusan.
11. Administrasi publik yang lebih fleksibel, inovatif dan kreatif.
12. Keanekaragaman fasilitas pelayanan yang lebih baik.
13. Stabilitas politik yang lebih baik.

³⁸ Rudy, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Op.Cit., hlm., 6

³⁹ Hari Sabarno, 2007. *Memandu Otonomi Daerah Menjanda Kesatuan Bangsa*. Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 42

⁴⁰ Rudy, *Hukum Pemerintahan Daerah.... Op.Cit.* hlm. 7.



Perkembangan pelaksanaan desentralisasi sebenarnya sejalan dengan upaya perubahan masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan. Perkembangan ini mengalami pang surut seiring dengan perkembangan konfigurasi politik dan kondisi sosial. Dalam kondisi tertentu ketika politik sentralisasi dominan, maka pelaksanaan penyelenggaraan kewenangan dan urusan pemerintahan lebih banyak diarahkan dengan menerapkan dekonsentrasi.

Desentralisasi memiliki tujuan ideal untuk menumbuhkan demokratisasi dalam pengelolaan kekuasaan, maupun sebagai upaya untuk mengembangkan sistem pelayanan publik yang lebih baik. Sebagai upaya demokratisasi, desentralisasi dikaitkan dengan pola-pola devolusi politik, yang memberikan ruang lebih besar bagi komunitas lokal terlibat dalam penentuan urusan-urusan publik dan mekanisme dalam prosedur demokrasi lokal.⁴¹

Adapun The Liang Gi⁴² mengemukakan alasan yang juga sekaligus menjadi tujuan diadopsinya desentralisasi yakni:

1. Dilihat dari perspektif politik sebagai permainan kekuasaan, dalam arti mencegah terjadinya penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya menimbulkan tirani.
2. Dalam bidang politik, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan yang memicu demokratisasi, yakni untuk menarik rakyat agar ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-haknya dalam demokrasi.
3. Dari sudut teknik organisatoris pemerintahan, desentralisasi merupakan cara mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempat, maka pengurusannya diserahkan kepadanya yaitu pemerintah daerah. Adapun untuk

⁴¹ Muhammad Al Hapsah dan Wawan Mas'udi, *Paradoks Desentralisasi dan Kesejahteraan: Kalimantan Timur Kaya Tapi Miskin* Jurnal Desentralisasi Lembaga Administrasi Negara Pusat Kajian Kebijakan Otonom Daerah Volume 10 Nomor 1, 2012, hlm 19.

⁴² The Liang Gie, 1995, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Yogyakarta: Liberty. Hlm. 60.



beberapa hal tetap diurus oleh pemerintah pusat sesuai dengan ketepatannya.

4. Dari sudut pandang kultural, desentralisasi diadakan agar perhatian dapat semaksimal mungkin dicurahkan pada daerah sesuai dengan kekhususannya seperti geografis, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan, atau latar belakang sejarahnya.
5. Dari perspektif pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintahan di daerah dapat secara langsung membantu dan melaksanakan praktik pembangunan ekonomi tersebut.

Gejolak yang dialami oleh Bangsa Indonesia semenjak kejatuhan *Asian Miracle*⁴³ akibat krisis ekonomi di Thailand yang berdampak pada negara-negara di kawasan Asia, termasuk Indonesia menimbulkan suatu gagasan untuk memasukkan prinsip desentralisasi dan otonomi daerah dalam pola pemerintahan yang selama ini sentralistik. Diawali dengan proses amandemen UUD 1945 termasuk dalam ketentuan mengenai pemerintahan daerah, pemerintah merespon kepada pemerintah akan desentralisasi yang semakin keras ketika DPR dengan cepat menyetujui dua undang-undang pada April 1999 dengan menetapkan tanggal 1 Januari 2001 sebagai waktu dimulainya pelaksanaan desentralisasi yang drastis, yang dapat dikatakan *big bang*.⁴⁴

Adapun diberlakukannya konsep desentralisasi di Indonesia, kekuasaan atau kewenangan oleh pemerintah pusat untuk mengurus berbagai kepentingan masyarakatnya diberikan kepada daerah-daerah untuk menjalankan tugas pemerintahan, yang berarti bahwa, pemerintah di daerah diberikan kewenangan untuk mengurus sendiri daerahnya dengan prinsip otonomi yang menjadi perwujudan dari desentralisasi itu sendiri. Walaupun desentralisasi menjadi landasan

⁴³ *Asian Miracles* merupakan istilah yang sangat terkenal mengenai kesuksesan negara kesatuan sentralistik di Asia dimana negara-negara ini dengan sistem kekuasaan terpusat dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang sangat tinggi. Namun demikian, krisis ekonomi di Asia menyebabkan runtuhnya tesis mengenai Asia Miracles yang menyisakan negara-negara Jepang sebagai negara yang masih menjadi kekuatan ekonomi di Asia, dalam Rudy, *Hukum Pemerintahan...Op.Cit., hlm. 15.*

⁴⁴*Ibid.*



penyelenggaraan pemerintahan daerah, namun pelaksanaan desentralisasi masih menemukan beberapa kendala, di antaranya:

1. Berkaitan dengan skala besar wilayah operasi pemerintah daerah yang mengakibatkan penyelenggaraan pemerintah daerah menjadi kurang efektif, utamanya dalam menangani berbagai masalah sosial dan ekonomi, dan
2. Adanya ketidaktulusan di kalangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk mendudukan peran serta masyarakat sebagai elemen penting dalam proses pengambilan keputusan.⁴⁵

2. Dekonsentrasi

Asas dekonsentrasi ialah pelimpahan wewenang dari kewenangan Pemerintahan Pusat kepada alat-alat Pemerintahan Pusat yang ada di daerah.⁴⁶ Danuredjo mengemukakan bahwa dekonsentrasi berarti pelimpahan wewenang dari organ-organ tertinggi kepada organ-organ bawahan setempat dan administratif.⁴⁷

Irawan Soejito⁴⁸ mengemukakan bahwa terdapat dua pandangan mengenai hubungan antara dekonsentrasi dengan desentralisasi. *Pertama*, pandangan yang menganggap dekonsentrasi sebagai salah satu bentuk desentralisasi. *Kedua*, pandangan yang menganggap dekonsentrasi adalah sekedar pelunakan sentralisasi menuju ke arah desentralisasi.

Sebagai suatu proses, penyerahan kewenangan dan urusan desentralisasi dan dekonsentrasi lazim dilakukan dalam suatu negara yang berbentuk kesatuan, namun demikian secara prinsip terdapat perbedaan dari proses penyerahan tersebut. Perbedaan antara asas konsentrasi dan dekonsentrasi terletak pada wewenang memutuskan tentang masalah-masalah urusan negara di antara jabatan-jabatan yang ada. Negara kesatuan yang mendasarkan pemerintahan pada asas konsentrasi, wewenang untuk memutuskan

⁴⁵ Hidayat, Syarif dan Hoessein, 2004. "Desentralisasi dan Otonomi Daerah : Perspektif Teoritis dan Perbandingan" dalam Syamsuddin Haris (e.d), *Paradigma Baru otonomi Daerah*, P2P, Jakarta, hlm 11-12.

⁴⁶ Joeniarto, 1982, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Alumni, Bandung, hlm. 23.

⁴⁷ *Ibid* hlm, 18.

⁴⁸ Irawan Soejito dalam Josef Monteiro, 2014, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta: Pistaka Yustisia. Hlm. 14.



itu diputuskan pada satu jabatan negara atau setidaknya pada jumlah negara yang minimal, sedangkan pada negara kesatuan yang mendasarkan pemerintahan pada asas dekonsentrasi untuk memutuskan masalah urusan negara dibagi-bagikan kepada jabatan negara dalam jumlah yang semaksimal mungkin, termasuk jabatan-jabatan daerah.⁴⁹

Fungsi dekonsentrasi melekat kepada kekuasaan pemerintah, yakni pemberian wewenang menjalankan tugas pusat di daerah yang harus dipertanggungjawabkan kepada pusat, maka hal ini akan mencerminkan aspek sentralistik dari suatu pemerintahan negara. Perkembangannya, sampai dewasa ini, pelaksanaan asas dekonsentrasi tersebut melahirkan pembagian wilayah negara dalam wilayah-wilayah administrasi beserta pemerintahan wilayahnya. Lebih lanjut di beberapa negara disamping telah dilaksanakan asas dekonsentrasi juga telah dilaksanakan asas desentralisasi.

Secara politis, eksistensi asas dekonsentrasi akan dapat mengurangi keluhan-keluhan daerah dan protes-protes daerah terhadap kebijakan pemerintah pusat dengan menjauhkannya dari ibukota, sehingga dampaknya dapat dilokalisasi pada daerah-daerah tertentu saja.⁵⁰

Aparat-aparat pelaksana dekonsentrasi juga sering dipergunakan untuk mengontrol daerah-daerah. Melalui kewenangan administratif terhadap anggaran daerah, persetujuan-persetujuan terhadap peraturan daerah, aparat dekonsentrasi dapat mengendalikan pemerintah daerah, terutama ketika terjadi konflik antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.⁵¹

Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat di daerah. Hal ini tercantum dalam Pasal 1 huruf f Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974. Ciri-ciri dari asas ini adalah sebagai berikut:

- a. Bentuk pemecaran adalah pelimpahan

⁴⁹ *Ibid* hlm, 23.

⁵⁰ Yusnani Hasyim Zoem, dkk, 2017, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Rajawali Pers. Hlm. 24.

⁵¹ Josef Mario Monteiro, *Op.Cit.* Hlm. 17-18.



- b. Pemencaran terjadi kepada pejabat sendiri (perseorangan)
- c. Yang dipencar (bukan urusan pemerintah) tetapi wewenang untuk melaksanakan sesuatu.
- d. Yang dilimpahkan tidak menjadi urusan rumah tangga sendiri.

Oleh karena itu tidak semua urusan pemerintahan dapat diserahkan kepada kepala daerah otonom menurut asas desentralisasi ini merupakan salah satu yang membedakan antara asas desentralisasi dengan asas dekonsentrasi. Menurut asas dekonsentrasi maka segala urusan yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat kepada pejabatnya di daerah tetap menjadi tanggung jawab dari pemerintah pusat yang meliputi:

- a) Kebijakanaksanaan;
- b) Perencanaan;
- c) Pelaksanaan;
- d) Pembiayaan; dan
- e) Perangkat pelaksanaan.

Berbeda dengan asas desentralisasi yaitu pelaksanaan pemerintahan dilaksanakan oleh rumah tangga daerah otonom sepenuhnya, sehingga penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan pusat dilaksanakan oleh daerah sepenuhnya sebagai bentuk urusan rumah tangga daerah tersebut.

Cheema dan Rondinelli⁵² mengemukakan alasan penggunaan kebijakan dekonsentrasi yakni sebagai:

1. Pergeseran beban kerja administratif.
2. Administrasi lapangan yang lebih baik.
3. Adanya perbedaan antara administrasi lapangan dan lokal.
4. Integrasi administrasi setempat dengan administrasi pusat.
5. Yurisdiksi setempat dapat beroperasi dengan tanpa ketergantungan

3. Tugas Pembantuan (*medebewind*)

⁵² G. Sabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli, 1983, *Decentralization and Development*, California: SAGE Publication. Pg. 52.



Asas tugas pembantuan adalah tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah atau pemerintah daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskan. Istilah *medebewind* berasal dari kata *mede* berarti turut serta dan *bewind* berarti berkuasa, memerintah. *Medebewind* ini disebut juga serta tantra atau tugas pembantuan.

Atas dasar dekonsentrasi mengingat terbatasnya kemampuan perangkat pemerintah pusat yang berada di daerah. Ditinjau dari daya guna dan hasil guna, adalah kurang dapat dipertanggung jawabkan, apabila semua urusan pemerintah pusat di daerah harus dilaksanakan sendiri oleh perangkatnya yang berada di daerah, karena itu akan membutuhkan tenaga kerja yang cukup besar jumlahnya. Lagi pula melihat sifatnya, berbagai urusan sulit untuk dilaksanakan dengan baik, tanpa ikut sertanya pemerintah daerah yang bersangkutan.

Daerah otonom dapat diserahi untuk menjalankan tugas-tugas pembantuan atau asas *medebewind*, dalam hal ini tugas pembantuan dalam pemerintahan, ialah tugas untuk ikut melaksanakan peraturan-peraturan perundangan bukan saja yang ditetapkan oleh pemerintah pusat, tetapi juga yang ditetapkan oleh pemerintah daerah atau pemerintah local yang mengurus rumah tangganya sendiri tingkat atasnya.

Menurut Mr. Tresna, sebenarnya asas *medebewind* itu termasuk itu termasuk dalam asas desentralisasi dan menurutnya desentralisasi itu mempunyai dua wajah yaitu :

- 1) Otonomi;
- 2) *Medebewind* atau disebut *Zelfbestuur*.

Dengan pengertian otonomi adalah bebas bertindak, dan bukan diperintah dari atas, melainkan semata-mata atas kehendak dan inisiatif sendiri, guna kepentingan daerah itu sendiri.

Sedangkan pengertian *medebewind* atau tugas pembantuan adalah disebut sebagai wajah kedua dari desentralisasi adalah bahwa penyelenggaraan kepentingan atau urusan tersebut sebenarnya oleh pemerintah pusat tetapi daerah otonom diikutsertakan.

Beberapa latar belakang perlunya diberikan tugas pembantuan kepada daerah dan desa, yaitu:



1. adanya peraturan perundang-undangan yang membuka peluang dilakukannya pemberian tugas pembantuan dari pemerintah kepada daerah dan desa dan dari pemerintah daerah kepada desa (Pasal 18A UUD 1945 sampai pada UU pelaksanaannya: Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 33 Tahun 2004).
2. adanya *political will* atau kemauan politik untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada seluruh lapisan masyarakat dengan prinsip lebih murah, lebih cepat, lebih mudah dan lebih akurat.
3. adanya keinginan politik untuk menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan dan pemberian pelayanan kepada masyarakat secara lebih ekonomis, lebih efisien dan efektif, lebih transparan dan akuntabel.
4. kemajuan negara secara keseluruhan akan sangat ditentukan oleh kemajuan daerah dan desa yang ada di dalam wilayahnya.
5. citra masyarakat akan lebih mudah diukur oleh masyarakat melalui maju atau mundurnya suatu desa atau daerah.

Citra ini yang akan memperkuat atau memperlemah dukungan masyarakat terhadap pemerintah yang sedang berkuasa. Dasar pertimbangan pelaksanaan asas tugas pembantuan antara lain:

1. keterbatasan kemampuan pemerintah dan atau pemerintah daerah.
2. sifat sesuatu urusan yang sulit dilaksanakan dengan baik tanpa mengikutsertakan pemerintah daerah.
3. perkembangan dan kebutuhan masyarakat, sehingga sesuatu urusan pemerintahan akan lebih berdaya guna dan berhasil guna apabila ditugaskan kepada pemerintah daerah.

B. Kebencanaan

1. Pengertian Bencana

Bencana dapat didefinisikan dalam berbagai arti. Kamus Besar Bahasa Indonesia memberikan pengertian bencana sebagai; (1)



sesuatu yang menyebabkan (menimbulkan) kesusahan, kerugian, atau penderitaan; kecelakaan; bahaya; (2) gangguan; godaan⁵³.

Menurut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007, bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam atau faktor non alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda dan dampak psikologis.⁵⁴ Dalam Kepmen Nomor 17/kep/Menko/Kesra/x/95, bencana diartikan sebagai Peristiwa atau rangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam, manusia, dan atau keduanya yang mengakibatkan korban dan penderitaan manusia, kerugian harta benda, kerusakan lingkungan, kerusakan sarana prasarana dan fasilitas umum serta menimbulkan gangguan terhadap tata kehidupan dan penghidupan masyarakat.

Departemen Kesehatan RI mendefinisikan bencana sebagai peristiwa atau kejadian pada suatu daerah yang mengakibatkan kerusakan ekologi, kerugian kehidupan manusia, serta memburuknya kesehatan dan pelayanan kesehatan yang bermakna sehingga memerlukan bantuan luar biasa dari pihak luar. Sedangkan menurut World Health Organization (WHO), bencana adalah segala kejadian yang mengganggu kondisi normal keberedaan dan menyebabkan tingkat penderitaan yang melebihi kapasitas penyesuaian masyarakat yang terdampak.⁵⁵

Menurut Asian Disaster Reduction Center (2003)⁵⁶, Bencana adalah suatu gangguan serius terhadap masyarakat yang menimbulkan kerugian secara meluas dan dirasakan baik oleh masyarakat, berbagai material dan lingkungan (alam) dimana dampak yang ditimbulkan melebihi kemampuan manusia guna mengatasinya dengan sumber daya yang ada. Lebih lanjut, menurut Parker (1992)⁵⁷, bencana adalah sebuah kejadian yang tidak biasa terjadi disebabkan oleh alam maupun ulah manusia, termasuk pula di dalamnya

⁵³ Kamus Besar Bahasa Indonesia. *Pengertian Bencana* <http://kbbi.web.id/bencana>.

⁵⁴ Undang-undang Nomor Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana

⁵⁵ World Health Organization, (2002). *Disasters & Emergencies*. Hlm 3.

⁵⁶ Asian Disaster Reduction Center. *Glossary on Natural Disasters*. <https://www.adrc.asia/>

⁵⁷ Parker, D. (1992). *"The mismanagement of hazards – hazard management and emergency planning: perspective of Britain"*, James & James, London.



merupakan imbas dari kesalahan teknologi yang memicu respon dari masyarakat, komunitas, individu maupun lingkungan untuk memberikan antusiasme yang bersifat luas. Neil (1986) telah mengidentifikasi bencana sebagai peristiwa sosial dimana kecenderungannya tergantung pada interaksi antara manusia dan penggunaan mereka atas dunia fisik dan sosial.⁵⁸

United Nation Development Program (UNDP) mengartikan bencana sebagai suatu kejadian yang ekstrem dalam lingkungan alam atau manusia yang secara merugikan mempengaruhi kehidupan manusia, harta benda atau aktivitas sampai pada tingkat yang menimbulkan bencana. Dapat disimpulkan dari beberapa pengertian bencana diatas, bahwa pada dasarnya bencana secara umum yaitu suatu kejadian atau peristiwa yang menyebabkan kerusakan berupa sarana prasarana maupun struktur sosial yang sifatnya mengganggu kelangsungan hidup masyarakat

Sekretariat Strategi Internasional untuk Pengurangan Bencana (International Strategy for Disaster Reduction) Perserikatan Bangsa Bangsa (ISDR, 2004)⁵⁹, menggeser penekanan pada pemaknaan bencana dari yang tadinya bertumpu pada ‖sebab-musabab‗ suatu kejadian menjadi pandangan yang menekankan pada ‖dampak‗ kejadian tersebut pada manusia, dan menyusun suatu definisi standar tentang bencana yang dimutakhirkan pada tanggal 31 Maret 2004, sebagai berikut:

“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 mengatasi dengan menggunakan sumberdaya mereka sendiri”

(A serious disruption of the functioning of a community or a society causing widespread human, material, economic or environmental

⁵⁸ Neil, B. (1986). *Developing an understanding of disaster*, Journal of Sociology, Vol 22 No. 2.

⁵⁹ International Disaster Reduction Center. *What is the International Strategy for Disaster Reduction (ISDR)?* https://www.adrc.asia/publications/LWR/LWR_abridged/preface2.



losses which exceed the ability of the affected community or society to cope using its own resources)."⁶⁰

2. Jenis Bencana

Bencana dapat dikategorikan berdasarkan asalnya, alami atau buatan manusia. Sebagian besar bencana yang terjadi adalah bencana alam. Bencana dapat terjadi secara tiba-tiba dan tidak dapat diperkirakan. Menurut Songer (1999), bencana yang berkaitan dengan kondisi cuaca ekstrim, (banjir, badai, tornado, kekeringan) terjadi secara teratur dan bencana yang berhubungan dengan geologi bumi (gempa bumi, letusan gunung berapi) lebih jarang terjadi, tetapi memiliki konsekuensi atau dampak yang besar saat bencana tersebut terjadi. Menurut Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana terdapat 3 (tiga) jenis klasifikasi bencana diantaranya sebagai berikut:

2.1.1. Bencana Alam

Bencana alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam antara lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor. Bencana alam dapat mengakibatkan dampak yang merusak pada bidang ekonomi, sosial dan lingkungan. Kerusakan infrastruktur dapat mengganggu aktivitas sosial, dampak dalam bidang sosial mencakup kematian, luka-luka, sakit, hilangnya tempat tinggal dan kekacauan komunitas, sementara kerusakan lingkungan dapat mencakup hancurnya hutan yang melindungi daratan. Bencana alam antara lain berupa gempa bumi karena alam, letusan gunung berapi, angin topan, tanah longsor, kekeringan, kebakaran hutan/lahan karena faktor alam, hama penyakit tanaman, epidemi, wabah, kejadian luar biasa, dan kejadian antariksa/benda-benda angkasa.



2.1.2. Bencana Non-Alam

Bencana nonalam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa nonalam yang antara lain berupa gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, dan wabah penyakit. Bencana non-alam turut menjadi perhatian khususnya setelah pandemi Covid-19 terjadi. Sejumlah peraturan perundang-undangan terkait Kebijakan Penanganan Pandemi Covid-19 berhasil dihasilkan, beberapa diantaranya adalah Peraturan Pemerintah (PP) tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19), Peraturan Presiden Nomor 82 tahun 2020 tentang Komite Penanganan Covid-19, dan Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2020 Tentang Pelaksanaan Program Pemulihan Ekonomi Nasional Dalam Rangka Mendukung Kebijakan Keuangan Negara Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Serta Penyelamatan Ekonomi Nasional.

2.1.3. Bencana Sosial

Bencana sosial adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh manusia yang berupa konflik sosial antarkelompok atau antarkomunitas masyarakat, kerusuhan sosial, dan tindakan terror. Bencana sosial ini bisa terjadi karena adanya konflik sosial antar kelompok atau komunitas dan aksi teror. Sehingga keadaan suatu kelompok masyarakat tidak bisa dikendalikan, serta mengabaikan tata tertib yang sudah disepakati. Kehidupan sosial sehari-hari pun jadi tidak nyaman dan menimbulkan kekhawatiran. Bencana sosial ini juga rawan dialami oleh Indonesia. Indonesia terdiri dari berbagai macam bahasa, suku, budaya, dan ras yang berbeda-beda. Jika tidak diselesaikan dengan baik, bencana sosial bisa mengurangi rasa persatuan dan kesatuan bangsa.



3. Penanggulangan dan Manajemen Bencana

3.1. Penanggulangan Bencana

Penanggulangan bencana secara konseptual terdiri dari dua kata, yakni penanggulangan yang merupakan padanan kata dari istilah dalam bahasa Inggris, *managemen*, dengan istilah bencana yang merupakan terjemahan dari istilah “disaster”. Dalam Bahasa Indonesia, terdapat beberapa padanan kata yang mengacu pada istilah penanggulangan. Selain kata manajemen yang diserap dari kata *management* dari Bahasa Inggris terdapat pula beberapa istilah lain seperti penanganan atau pengelolaan. Oleh karenanya, tidak heran jika istilah penanggulangan, manajemen, pengelolaan, dan penanganan kerap digunakan secara bergantian, termasuk pada saat kata tersebut dilekatkan dengan kata bencana.

Dengan mengasumsikan bahwa istilah penanggulangan mengacu pada pengertian *management*, maka istilah penanggulangan pada dasarnya merupakan proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh seorang atau sekelompok orang untuk mengarahkan dan mengoordinasikan aktivitas-aktivitas guna mencapai tujuan bersama. Penanggulangan bencana juga dapat didefinisikan sebagai “istilah kolektif yang mencakup semua aspek perencanaan untuk dan menanggapi bencana, termasuk kegiatan sebelum dan sesudah terjadinya bencana”⁶¹

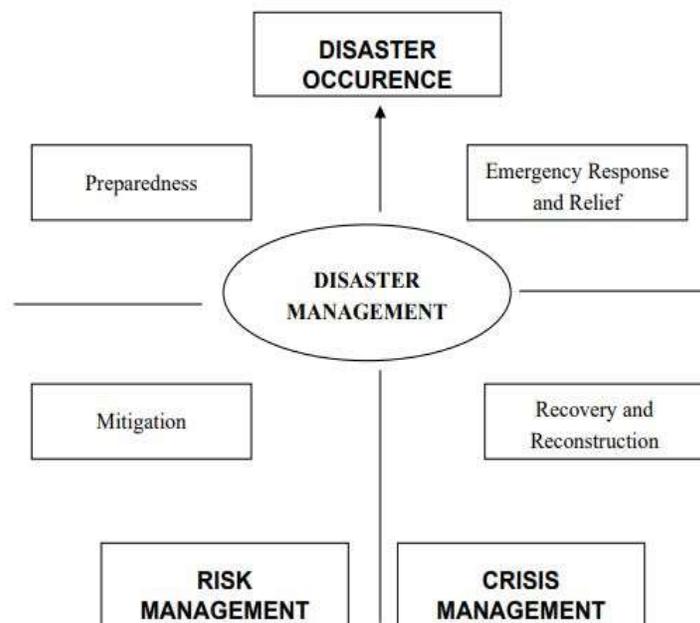
Kerusakan dan kerugian akibat bencana dapat ditemukan dalam aspek fisik, ekonomi, dan sosial. Mengurangi dan meringankan kerusakan dan kerugian perlu dilakukan secara bersamaan guna meningkatkan ketahanan fisik, ekonomi, dan sosial, dengan memanfaatkan teknologi, pengetahuan, informasi, dan sumber daya manusia. Upaya ini harus ditekankan pada tahapan pra-bencana, tanggap darurat, dan periode pascabencana. Upaya yang berkelanjutan dalam melaksanakan tindakan penanganan bencana dan tanggap darurat merupakan elemen penting dalam meminimalkan tingkat kerusakan dan jumlah kerugian. Bagaimanapun, hasil dari tindakan seperti ini tidak akan dapat dicapai dalam waktu singkat; tindakan proaktif, terencana dan kerjasama antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, lembaga pemerintah, badan-badan

⁶¹ Central Emergency Relief Organization. (2004). Disaster Management for Students, Managing Disasters [online]. Barbados, Central Emergency Relief Organization.



usaha, dan penduduk harus ditekankan dalam jangka panjang untuk pencapaian semacam ini.

Menurut Kawata (2001),⁶² penanggulangan bencana dapat dibagi menjadi 4 (empat) bagian, yaitu Tanggap darurat dan bantuan, Pemulihan dan rekonstruksi, Mitigasi, dan Kesiapsiagaan, yang dapat dikategorikan ke dalam dua judul utama – Manajemen Krisis dan Manajemen Risiko. Siklus penanggulangan bencana adalah proses terbuka atau upaya berkelanjutan untuk membatasi dampak bencana.⁶³ Gambar 1 dibawah ini menunjukkan skema diagram penanggulangan bencana sebagaimana dikemukakan oleh Kawata (2001).



Gambar 1 : Siklus Penanggulangan Bencana

Pasal 4 Undang-undang tentang Penanggulangan Bencana menyebutkan tujuan Penanggulangan Bencana sebagai berikut:

- 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;

⁶² Kawata, Y. (2001). Disaster mitigation due to next Nankai earthquake tsunamis occurring in around 2035 [online]. Kyoto, Kyoto University

⁶³ Amarasinghe, M.K.D.W., Pathmasiri, H.T.K. dan Sisirakumara, M.H.A., (2006). The Public Sector Role in a Disaster Situation: An Empirical Analysis based on Tsunami Disaster on 26th December 2004. ICBM – 2006, University of Sri Jayewardenepura, Sri Lanka



- d. menghargai budaya lokal;
- e. membangun partisipasi dan kemitraan publik serta swasta;
- f. mendorong semangat gotong royong, kesetiakawanan, dan kedermawanan; dan
- g. menciptakan perdamaian dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Sedangkan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana menyatakan Penyelenggaraan penanggulangan bencana bertujuan untuk menjamin terselenggaranya pelaksanaan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh dalam rangka memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman, risiko, dan dampak bencana.

Tujuan ini untuk memberikan kepastian dari tanggungjawab itu, karena dalam penanggulangan bencana ada 3 (tiga) tahap yang dapat dijabarkan sebagai berikut:

3.2 Perencanaan Penanggulangan Bencana

Perencanaan penanggulangan bencana merupakan bagian dari perencanaan pembangunan. Disusun berdasarkan hasil analisis risiko bencana yang dijabarkan dalam program kegiatan penanggulangan bencana dan rincian anggarannya. Perencanaan penanggulangan bencana, meliputi:

- a) pengenalan dan pengkajian ancaman bencana;
- b) pemahaman tentang kerentanan masyarakat;
- c) analisis kemungkinan dampak bencana;
- d) pilihan tindakan pengurangan risiko bencana;
- e) penentuan mekanisme kesiapan dan penanggulangan dampak bencana; dan
- f) alokasi tugas, kewenangan, dan sumber daya yang tersedia.

Penyusunan rencana penanggulangan bencana dikoordinasikan oleh:

- a) BNPB untuk tingkat nasional;
- b) BPBD provinsi untuk tingkat provinsi; dan
- c) BPBD kabupaten/kota untuk tingkat kabupaten/kota.



Rencana penanggulangan bencana ditetapkan oleh Pemerintah atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya untuk jangka waktu 5 (lima) tahun. Rencana penanggulangan bencana ditinjau secara berkala setiap 2 (dua) tahun atau sewaktu-waktu apabila terjadi bencana. Penyusunan rencana penanggulangan bencana dilakukan berdasarkan pedoman yang ditetapkan oleh Kepala BNPB.

3.3 Pengurangan Risiko Bencana

Pengurangan risiko bencana merupakan kegiatan untuk mengurangi ancaman dan kerentanan serta meningkatkan kemampuan masyarakat dalam menghadapi bencana. Pengurangan risiko bencana dilakukan melalui kegiatan:

- a) pengenalan dan pemantauan risiko bencana;
- b) perencanaan partisipatif penanggulangan bencana;
- c) pengembangan budaya sadar bencana;
- d) peningkatan komitmen terhadap pelaku penanggulangan bencana; dan
- e) penerapan upaya fisik, nonfisik, dan pengaturan penanggulangan bencana.

Untuk melakukan upaya pengurangan risiko bencana dilakukan penyusunan rencana aksi pengurangan risiko bencana. Rencana aksi pengurangan risiko bencana terdiri dari:

- a) rencana aksi nasional pengurangan risiko bencana; dan
- b) rencana aksi daerah pengurangan risiko bencana

Rencana aksi nasional pengurangan risiko bencana disusun secara menyeluruh dan terpadu dalam suatu forum yang meliputi unsur dari Pemerintah, non pemerintah, masyarakat, dan lembaga usaha yang dikoordinasikan oleh BNPB. Rencana aksi nasional ditetapkan oleh Kepala BNPB setelah dikoordinasikan dengan instansi/lembaga yang bertanggungjawab di bidang perencanaan pembangunan nasional. Rencana aksi daerah pengurangan risiko bencana disusun secara menyeluruh dan terpadu dalam suatu forum yang meliputi unsur dari pemerintah daerah, non pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha di daerah yang bersangkutan yang dikoordinasikan oleh BPBD. Rencana aksi daerah ditetapkan oleh kepala BPBD setelah dikoordinasikan dengan instansi/lembaga yang bertanggungjawab di bidang perencanaan



pembangunan daerah dengan mengacu pada rencana aksi nasional pengurangan risiko bencana. Rencana aksi nasional dan rencana aksi daerah pengurangan risiko bencana ditetapkan untuk jangka waktu 3 (tiga) tahun dan dapat ditinjau sesuai dengan kebutuhan.

3.4 Pencegahan Bencana

Pencegahan dilakukan untuk mengurangi atau menghilangkan risiko bencana. Pencegahan dilakukan dengan cara mengurangi ancaman bencana dan kerentanan pihak yang terancam bencana. Pencegahan dilakukan melalui kegiatan:

- a) identifikasi dan pengenalan terhadap sumberbahaya atau ancaman bencana;
- b) pemantauan terhadap:
 - 1) penguasaan dan pengelolaan sumber daya alam;
 - 2) penggunaan teknologi tinggi.
- c) pengawasan terhadap pelaksanaan tata ruang dan pengelolaan lingkungan hidup;
- d) penguatan ketahanan sosial masyarakat. Kegiatan pencegahan menjadi tanggung jawab Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat.

3.5 Mitigasi Bencana

3.5.1 Kesiapsiagaan

Pemerintah melaksanakan kesiapsiagaan penanggulangan bencana untuk memastikan terlaksananya tindakan yang cepat dan tepat pada saat terjadi bencana. Pelaksanaan kegiatan kesiapsiagaan dilakukan oleh instansi/lembaga yang berwenang, baik secara teknis maupun administratif, yang dikoordinasikan oleh BNPB dan/atau BPBD dalam bentuk:

- a) penyusunan dan uji coba rencana penanggulangan kedaruratan bencana;
- b) pengorganisasian, pemasangan, dan pengujian sistem peringatan dini;
- c) penyediaan dan penyiapan barang pasokan pemenuhan kebutuhan dasar;



- d) pengorganisasian, penyuluhan, pelatihan, dan gladi tentang mekanisme tanggap darurat;
- e) penyiapan lokasi evakuasi;
- f) penyusunan data akurat, informasi, dan pemutakhiran prosedur tetap tanggap darurat bencana; dan
- g) penyediaan dan penyiapan bahan, barang, dan peralatan untuk pemenuhan pemulihan prasarana dan sarana.

Kegiatan kesiapsiagaan merupakan tanggung jawab Pemerintah, pemerintah daerah dan dilaksanakan bersama-sama masyarakat dan lembaga usaha

Rencana penanggulangan kedaruratan bencana merupakan acuan bagi pelaksanaan penanggulangan bencana dalam keadaan darurat. Rencana penanggulangan kedaruratan bencana disusun secara terkoordinasi oleh BNPB dan/atau BPBD serta pemerintah daerah. Rencana penanggulangan kedaruratan bencana dapat dilengkapi dengan penyusunan rencana kontinjens.

Untuk kesiapsiagaan dalam penyediaan, penyimpanan serta penyaluran logistik dan peralatan ke lokasi bencana, BNPB dan BPBD membangun sistem manajemen logistik dan peralatan. Pembangunan sistem manajemen logistik dan peralatan dilakukan untuk mengoptimalkan logistik dan peralatan yang ada pada masing-masing instansi/lembaga dalam jejaring kerja BNPB. Ketentuan lebih lanjut mengenai sistem manajemen logistik dan peralatan diatur dengan Peraturan Kepala BNPB.

3.5.2 Peringatan dini

Peringatan dini dilakukan untuk mengambil tindakan cepat dan tepat dalam rangka mengurangi risiko terkena bencana serta mempersiapkan tindakan tanggap darurat. Peringatan dini dilakukan dengan cara:

- a). mengamati gejala bencana;
- b). menganalisa data hasil pengamatan;
- c). mengambil keputusan berdasarkan hasil analisa;
- d). menyebarluaskan hasil keputusan; dan
- e). mengambil tindakan oleh masyarakat.



Pengamatan gejala bencana dilakukan oleh instansi/ lembaga yang berwenang sesuai dengan jenis ancaman bencananya, dan masyarakat untuk memperoleh data mengenai gejala bencana yang kemungkinan akan terjadi, dengan memperhatikan kearifan lokal. Instansi/lembaga yang berwenang menyampaikan hasil analisis kepada BNPB dan/atau BPBD sesuai dengan lokasi dan tingkat bencana, sebagai dasar dalam mengambil keputusan dan menentukan tindakan peringatan dini. Dalam hal peringatan dini ditentukan, seketika itu pula keputusan disebarluaskan melalui dan wajib dilakukan oleh lembaga pemerintah, lembaga penyiaran swasta, dan media massa untuk mengerahkan sumber daya. Pengerahan sumber daya diperlakukan sama dengan mekanisme pengerahan sumberdaya pada saat tanggap darurat. BNPB dan/atau BPBD mengkoordinir tindakan yang diambil oleh masyarakat untuk menyelamatkan dan melindungi masyarakat.

3.6 Mitigasi bencana

Mitigasi bencana dilakukan untuk mengurangi risiko dan dampak yang diakibatkan oleh bencana terhadap masyarakat yang berada pada kawasan rawan bencana. Kegiatan mitigasi bencana dilakukan melalui:

- a) perencanaan dan pelaksanaan penataan ruang yang berdasarkan pada analisis risiko bencana;
- b) pengaturan pembangunan, pembangunan infrastruktur, dan tata bangunan; dan
- c) penyelenggaraan pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan, baik secara konvensional maupun modern.

3.6.1 Tanggap Darurat

Penyelenggaraan penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat meliputi:

- a. pengkajian secara cepat dan tepat terhadap lokasi, kerusakan, kerugian, dan sumber daya;
- b. penentuan status keadaan darurat bencana;
- c. penyelamatan dan evakuasi masyarakat terkena bencana;



- d. pemenuhan kebutuhan dasar;
 - e. perlindungan terhadap kelompok rentan; dan
 - f. pemulihan dengan segera prasarana dan sarana vital.
- Penyelenggaraan penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat dikendalikan oleh Kepala BNPB atau kepala BPBD sesuai dengan kewenangannya.

3.6.2 Pengkajian Secara Cepat dan Tepat

Pengkajian secara cepat dan tepat dilakukan untuk menentukan kebutuhan dan tindakan yang tepat dalam penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat. Pengkajian secara cepat dan tepat dilakukan oleh tim kaji cepat berdasarkan penugasan dari Kepala BNPB atau kepala BPBD sesuai kewenangannya. Pengkajian secara cepat dan tepat dilakukan melalui identifikasi terhadap:

- a. cakupan lokasi bencana;
- b. jumlah korban bencana;
- c. kerusakan prasarana dan sarana;
- d. gangguan terhadap fungsi pelayanan umum serta pemerintahan; dan
- e. kemampuan sumber daya alam maupun buatan

3.6.3 Penentuan Status Keadaan Darurat Bencana

Penentuan status keadaan darurat bencana dilaksanakan oleh Pemerintah atau pemerintah daerah sesuai dengan tingkatan bencana. Penentuan status keadaan darurat bencana untuk tingkat nasional ditetapkan oleh Presiden, tingkat provinsi oleh gubernur, dan tingkat kabupaten/kota oleh bupati/walikota. Pada saat status keadaan darurat bencana ditetapkan, BNPB dan BPBD mempunyai kemudahan akses di bidang:

3.6.4 Pengerahan sumber daya manusia,

Peralatan dan Logistik Pada saat keadaan darurat bencana, Kepala BNPB dan kepala BPBD berwenang mengerahkan sumber daya manusia, peralatan, dan logistik dari instansi/lembaga dan masyarakat untuk melakukan tanggap darurat. Pengerahan sumber



daya manusia, peralatan dan logistik meliputi permintaan, penerimaan dan penggunaan sumber daya manusia, peralatan, dan logistik. Pengerahan sumber daya manusia, peralatan, dan logistik dilakukan untuk menyelamatkan dan mengevakuasi korban bencana, memenuhi kebutuhan dasar, dan memulihkan fungsi prasarana dan sarana vital yang rusak akibat bencana. Pengerahan sumber daya manusia, peralatan, dan logistik ke lokasi bencana harus sesuai dengan kebutuhan.

Pada saat keadaan darurat bencana, Kepala BNPB atau kepala BPBD, sesuai dengan lokasi dan tingkatan bencananya, meminta kepada instansi/lembaga terkait untuk mengirimkan sumber daya manusia, peralatan, dan logistik ke lokasi bencana. Berdasarkan permintaan instansi/lembaga terkait, wajib segera mengirimkan dan memobilisasi sumber daya manusia, peralatan, dan logistik ke lokasi bencana. Berdasarkan permintaan Instansi/lembaga terkait, wajib segera mengirimkan dan memobilisasi sumber daya manusia, peralatan, dan logistik ke lokasi bencana. Instansi/lembaga terkait, dalam mengirimkan sumberdaya manusia, peralatan, dan logistik, menunjuk seorang pejabat sebagai wakil yang diberi kewenangan untuk mengambil keputusan.

Dalam hal bencana tingkat kabupaten/kota, kepala BPBD kabupaten/kota yang terkena bencana, mengerahkan sumber daya manusia, peralatan, dan logistik sesuai dengan kebutuhan ke lokasi bencana. Dalam hal sumber daya manusia, peralatan, dan logistik di kabupaten/kota yang terkena bencana tidak tersedia/tidak memadai, pemerintah kabupaten/kotadapat meminta bantuan kepada kabupaten/kota lainyang terdekat, baik dalam satu wilayah provinsi maupun provinsi lain. Pemerintah kabupaten/kota yang meminta bantuan menanggung biaya pengerahan dan mobilisasi sumber daya manusia, peralatan, dan logistik dari kabupaten/kota lain yang mengirimkan bantuannya. Dalam hal sumber daya manusia, peralatan, dan logistik di kabupaten/kota lain tidak tersedia/tidak memadai, pemerintah kabupaten/ kota yang terkena bencana dapat meminta bantuan kepada pemerintah provinsi yang bersangkutan. Penerimaan dan penggunaan sumber daya manusia,



peralatan, dan logistik di lokasi bencana dilaksanakan di bawah kendali kepala BPBD kabupaten/kota.

Dalam hal bencana tingkat provinsi, kepala BPBD provinsi yang terkena bencana, mengirimkan sumber daya manusia, peralatan, dan logistik sesuai dengan kebutuhan ke lokasi bencana. Dalam hal sumber daya manusia, peralatan, dan logistik di provinsi yang terkena bencana tidak tersedia/tidak memadai, pemerintah provinsi yang terkena bencana dapat meminta bantuan kepada provinsi lain yang terdekat. Pemerintah provinsi yang meminta bantuan menanggung biaya pengerahan dan mobilisasi sumber daya manusia, peralatan, dan logistik. Dalam hal sumber daya manusia, peralatan, dan logistik di provinsi lain tidak tersedia/tidak memadai, pemerintah provinsi yang terkena bencana dapat meminta bantuan kepada Pemerintah. Penerimaan dan penggunaan sumber daya manusia, peralatan, dan logistik di lokasi bencana dilaksanakan di bawah kendali kepala BPBD provinsi.

Dalam hal terdapat keterbatasan sumber daya manusia, peralatan, dan logistik yang dikerahkan oleh kepala BPBD, BNPB dapat membantu melalui pola pendampingan. Bantuan melalui pola pendampingan diberikan atas permintaan BPBD atau atas inisiatif BNPB. Kepala BNPB atau kepala BPBD sesuai dengan kewenangannya dapat mengerahkan peralatan dan logistik dari depo regional yang terdekat ke lokasi bencana yang dibentuk dalam sistem manajemen logistik dan peralatan. Pengerahan peralatan dan logistik di lokasi bencana dilaksanakan dibawah kendali Kepala BNPB

3.6.5 Imigrasi, cukai, dan karantina

Bantuan yang masuk dari luar negeri, baik bantuan berupa personil asing, peralatan, maupun logistic diberikan kemudahan akses berupa kemudahan proses dan pelayanan di bidang keimigrasian, cukai atau karantina. Kemudahan akses termasuk dalam menggunakan peralatan yang dibawa oleh personil asingnya di lokasi bencana. Personil asing yang membantu melaksanakan kegiatan penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat bencana di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia diberikan



kemudahan akses dibidang keimigrasian berupa proses dan pelayanan visa, izin masuk, izin tinggal terbatas, dan izin keluar.

Peralatan atau logistik yang masuk ke wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk digunakan membantu penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat bencana, diberikan kemudahan akses berupa pembebasan dari pengenaan bea masuk beserta pajak masuk lainnya. Kemudahan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kemudahan diberikan berdasarkan rekomendasi dari Kepala BNPB. Peralatan atau logistik yang masuk ke wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk digunakan membantu penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat bencana, diberikan kemudahan akses berupa tindakan karantina, kecuali peralatan atau logistik yang mempunyai potensi bahaya.

3.6.6 Perizinan

Perizinan merupakan izin khusus dari instansi/lembaga yang berwenang terhadap pemasukan personil asing dan/ atau peralatan tertentu ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia selain perizinan keimigrasian dan ke pabeanan. Pimpinan instansi/ lembaga yang berwenang memberikan kemudahan akses kepada Kepala BNPB untuk memperoleh izin khusus memasukkan peralatan dan/atau personil tertentu kedalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang akan digunakan membantu penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat bencana.

3.6.7 Pengadaan barang/jasa

Pengadaan barang/jasa dilaksanakan secara terencana dengan memperhatikan jenis dan jumlah kebutuhan sesuai dengan kondisi dan karakteristik wilayah bencana. Pada saat keadaan darurat bencana, pengadaan barang/ jasa untuk penyelenggaraan tanggap darurat bencana dilakukan secara khusus melalui pembelian/pengadaan langsung yang efektif dan efisien sesuai dengan kondisi pada saat keadaan tanggap darurat. Pembelian/ pengadaan langsung tidak ditentukan oleh jumlah dan harga



barang/jasa. Pengadaan barang/jasa meliputi peralatan dan/atau jasa untuk:

- a) pencarian dan penyelamatan korban bencana;
- b) pertolongan darurat;
- c) evakuasi korban bencana;
- d) kebutuhan air bersih dan sanitasi;
- e) pangan;
- f) sandang;
- g) pelayanan kesehatan; dan
- h) penampungan serta tempat hunian sementara.

Pengadaan barang/jasa selain dapat dilakukan oleh instansi/lembaga terkait setelah mendapat persetujuan Kepala BNPB atau kepala BPBD sesuai kewenangannya. Persetujuan dapat diberikan secara lisan dan diikuti persetujuan secara tertulis dalam waktu paling lambat 3 x 24 (tiga kali dua puluh empat) jam.

BNPB menggunakan dana siap pakai yang ditempatkan dalam anggaran BNPB untuk pengadaan barang dan/atau jasa pada saat tanggap darurat bencana. BPBD menggunakan dana siap pakai yang dapat disediakan dalam APBD dan ditempatkan dalam anggaran BPBD untuk pengadaan barang dan/atau jasa pada saat tanggap darurat bencana. Dana siap pakai digunakan sesuai dengan kebutuhan tanggap darurat bencana. Ketentuan mengenai sumber dan penggunaan dana siap pakai diatur dalam peraturan pemerintah tersendiri.

3.6.8 Pengelolaan dan pertanggungjawaban uang dan/atau barang

Pengelolaan dan pertanggungjawaban uang dan/atau barang diberikan kemudahan terhadap pengelolaan dan pertanggungjawaban dana siap pakai. Dana siap pakai dialokasikan secara terpisah pada anggaran BNPB. Dana siap pakai digunakan terbatas pada pengadaan barang dan/atau jasa. Tanda bukti transaksi lain yang tidak mungkin didapatkan pada pengadaan barang dan/atau jasa saat tanggap darurat diberikan perlakuan khusus. Ketentuan berlaku juga bagi pengelolaan dana siap pakai di daerah.



- a) menyingkirkan dan/atau memusnahkan barang atau benda di lokasi bencana yang dapat membahayakan jiwa;
- b) menyingkirkan dan/atau memusnahkan barang atau benda yang dapat mengganggu proses penyelamatan;
- c) memerintahkan orang untuk keluar dari suatu lokasi atau melarang orang untuk memasuki suatu lokasi;
- d) mengisolasi atau menutup suatu lokasi baik milik publik maupun pribadi; dan
- e) memerintahkan kepada pimpinan instansi/lembaga terkait untuk mematikan aliran listrik, gas, atau menutup/ membuka pintu air.

Pencarian dan pertolongan terhadap korban bencana dihentikan jika:

- a) seluruh korban telah ditemukan, ditolong, dan dievakuasi; atau
- b) setelah jangka waktu 7 (tujuh) hari sejak dimulainya operasi pencarian, tidak ada tanda-tanda korban akan ditemukan.

Penghentian pencarian dan pertolongan terhadap korban bencana dapat dibuka kembali dengan pertimbangan adanya informasi baru mengenai indikasi keberadaan korban bencana

3.6.9 Penyelamatan dan Evakuasi

Penyelamatan dan evakuasi masyarakat terkena bencana dilakukan melalui usaha dan kegiatan pencarian, pertolongan, dan penyelamatan masyarakat sebagai korban akibat bencana. Pencarian, pertolongan dan penyelamatan masyarakat terkena bencana dilaksanakan oleh tim reaksi cepat dengan melibatkan unsur masyarakat dibawah komando. Komandan penanganan darurat bencana, sesuai dengan lokasi dan tingkatan bencananya. Dalam hal terjadi eskalasi bencana, BNPB dapat memberikan dukungan kepada BPBD untuk melakukan penyelamatan dan evakuasi masyarakat terkena bencana. Pertolongan darurat bencana diprioritaskan pada masyarakat terkena bencana yang mengalami luka parah dan kelompok rentan. Terhadap masyarakat terkena bencana yang meninggal dunia dilakukan upaya identifikasi dan pemakamannya.



3.7 Mitigasi Pasca-Bencana

3.7.1 Perbaikan lingkungan daerah bencana

Perbaikan lingkungan daerah bencana merupakan kegiatan fisik perbaikan lingkungan untuk memenuhi persyaratan teknis, sosial, ekonomi, dan budaya serta ekosistem suatu kawasan. Kegiatan perbaikan fisik lingkungan mencakup lingkungan kawasan permukiman kawasan industri, kawasan usaha, dan kawasan bangunan gedung. Perbaikan lingkungan kawasan harus berdasarkan perencanaan teknis dengan memperhatikan masukan mengenai jenis kegiatan dari instansi/lembaga terkait dan aspirasi masyarakat daerah rawan bencana. Perencanaan teknis merupakan kegiatan penyusunan dokumen rencana teknis yang berisikan gambar rencana kegiatan yang ingin diwujudkan. Perencanaan teknis disusun secara optimal melalui survei, investigasi, dan desain dengan memperhatikan kondisi sosial, budaya, ekonomi, adat istiadat, dan standar konstruksi bangunan. Perencanaan teknis perbaikan lingkungan paling sedikit memuat:

- a) data kependudukan, sosial, budaya, ekonomi, prasarana, dan sarana sebelum terjadi bencana;
- b) data kerusakan yang meliputi lokasi, data korban bencana, jumlah dan tingkat kerusakan bencana, dan perkiraan kerugian;
- c) potensi sumber daya yang ada di daerah bencana;
- d) peta tematik yang berisi
- e) rencana program dan kegiatan;
- f) gambar desain;
- g) rencana anggaran;
- h) jadwal kegiatan; dan
- i) pedoman rehabilitasi.

3.7.2 Perbaikan prasarana dan sarana umum

Perbaikan prasarana dan sarana umum merupakan kegiatan perbaikan prasarana dan sarana umum untuk memenuhi kebutuhan transportasi, kelancaran kegiatan ekonomi, dan kehidupan sosial budaya masyarakat. Perbaikan prasarana dan sarana umum harus didasarkan pada perencanaan teknis, dengan memperhatikan masukan mengenai



jenis kegiatan dari instansi/lembaga terkait dan aspirasi kebutuhan masyarakat. Kegiatan perbaikan prasarana dan sarana umum mencakup:

- a). perbaikan infrastruktur; dan
- b). fasilitas sosial dan fasilitas umum.

Perencanaan teknis merupakan kegiatan penyusunan dokumen rencana teknis yang berisikan gambar rencana kegiatan yang ingin diwujudkan. Dokumen rencana teknis disusun secara optimal melalui survei, investigasi, dan desain dengan memperhatikan kondisi lingkungan, sosial, ekonomi, budaya, adat istiadat, dan standar konstruksi bangunan. Penyusunan dokumen rencana teknis paling sedikit memenuhi ketentuan mengenai:

- a). persyaratan keselamatan;
- b). persyaratan sistem sanitasi;
- c). persyaratan penggunaan bahan bangunan; dan
- d). persyaratan standar teknis konstruksi jalan, jembatan, bangunan gedung dan bangunan air.

Perencanaan teknis perbaikan prasarana dan sarana umum disusun berdasarkan pedoman yang ditetapkan oleh instansi/lembaga yang terkait. Pelaksanaan perbaikan prasarana dan sarana umum dilakukan secara gotong royong, dengan bimbingan dan/atau bantuan teknis dari Pemerintah dan/atau pemerintah daerah.

3.7.3 Pemulihan sosial psikologis

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 dilakukan melalui upaya pelayanan sosial psikologis berupa: a). bantuan konseling dan konsultasi keluarga; b). pendampingan pemulihan trauma; dan c). pelatihan pemulihan kondisi psikologis. Pelayanan sosial psikologis dilaksanakan oleh instansi/ lembaga yang terkait secara terkoordinasi dengan BPBD.

3.7.4 Pelayanan kesehatan



Pelayanan kesehatan ditujukan untuk membantu masyarakat yang terkena dampak bencana dalam rangka memulihkan kondisi kesehatan masyarakat. Kegiatan pemulihan kondisi kesehatan masyarakat terkena dampak bencana dilakukan melalui upaya-upaya:

- a) membantu perawatan korban bencana yang sakit dan mengalami luka;
- b) membantu perawatan korban bencana yang meninggal; .
- c) menyediakan obat-obatan;
- d) menyediakan peralatan kesehatan;
- e) menyediakan tenaga medis dan paramedis; dan
- f) merujuk ke rumah sakit terdekat.

3.7.5 Rekonsiliasi dan resolusi konflik

Rekonsiliasi dan resolusi konflik ditujukan membantu masyarakat di daerah rawan bencana dan rawan konflik sosial untuk menurunkan eskalasi konflik sosial dan ketegangan serta memulihkan kondisi sosial kehidupan masyarakat. Kegiatan rekonsiliasi dan resolusi konflik 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.

3.7.6 Pemulihan sosial, ekonomi, dan budaya

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 dilakukan dengan membantu masyarakat menghidupkan dan mengaktifkan kembali kegiatan sosial, ekonomi, dan budaya melalui:

- a). layanan advokasi dan konseling;
- b). bantuan stimulan aktivitas ekonomi; dan
- c). Pelatihan

3.7.7 Pemulihan fungsi pemerintahan



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.

3.7.8 Pemulihan fungsi pelayanan publik

Pemulihan fungsi pelayanan publik ditujukan untuk memulihkan kembali fungsi pelayanan kepada masyarakat pada kondisi seperti sebelum terjadi bencana. Kegiatan pemulihan fungsi pelayanan publik 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.

Untuk mempercepat pemulihan kehidupan masyarakat pada wilayah pascabencana, pemerintah daerah menetapkan prioritas dari kegiatan rehabilitasi. Penetapan prioritas didasarkan pada analisis kerusakan dan kerugian akibat bencana. Kegiatan rehabilitasi merupakan tanggungjawab Pemerintah dan/atau pemerintah daerah yang terkena bencana. Pemerintah dan/atau pemerintah daerah menyusun rencana rehabilitasi yang didasarkan pada analisis kerusakan dan kerugian akibat bencana dengan memperhatikan aspirasi masyarakat.

Dalam menyusun rencana rehabilitasi harus memperhatikan:

- a. pengaturan mengenai standar konstruksi bangunan;



- b. kondisi sosial;
- c. adat istiadat;
- d. budaya; dan
- e. ekonomi.

3.8 Rekonstruksi

3.8.1 Pembangunan kembali prasarana dan sarana

Pembangunan kembali prasarana dan sarana merupakan kegiatan fisik pembangunan baru prasarana dan sarana untuk memenuhi kebutuhan kegiatan ekonomi, sosial, dan budaya dengan memperhatikan rencana tata ruang wilayah provinsi dan kabupaten/kota. Kegiatan fisik pembangunan kembali prasarana dan sarana memperhatikan rencana tata ruang. Rencana tata ruang wilayah provinsi dan kabupaten/kota memuat:

- a) rencana struktur ruang wilayah;
- b) rencana pola ruang wilayah; pemerintah provinsi yang bersangkutan.
Selain permintaan dana,
- c) penetapan kawasan;
- d) arahan pemanfaatan ruang wilayah; dan
- e) arahan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah.

3.8.2 Pembangunan kembali sarana sosial masyarakat

Pembangunan kembali sarana sosial masyarakat, merupakan kegiatan pembangunan baru fasilitas sosial dan fasilitas umum untuk memenuhi kebutuhan aktivitas sosial dan kemasyarakatan. Kegiatan pembangunan kembali sarana sosial masyarakat harus berdasarkan perencanaan teknis dengan memperhatikan masukan dari instansi/lembaga terkait dan aspirasi masyarakat daerah bencana

3.8.3 Pembangkitan kembali kehidupan sosial budaya masyarakat

Pembangkitan kembali kehidupan sosial budaya masyarakat, ditujukan untuk menata kembali kehidupan dan mengembangkan pola-pola kehidupan ke arah kondisi kehidupan sosial budaya masyarakat yang lebih baik. Upaya menata kembali kehidupan sosial budaya masyarakat dilakukan dengan cara:



- a) menghilangkan rasa traumatik masyarakat terhadap bencana;
- b) mempersiapkan masyarakat melalui kegiatan kampanye sadar bencana dan peduli bencana;
- c) penyesuaian kehidupan sosial budaya masyarakat dengan lingkungan rawan bencana; dan
- d) mendorong partisipasi masyarakat dalam kegiatan pengurangan risiko bencana.

Penerapan rancang bangun yang tepat dan penggunaan peralatan yang lebih baik dan tahan bencana; Penerapan rancang bangun yang tepat dan penggunaan peralatan yang lebih baik dan tahan bencana ditujukan untuk:

- a) meningkatkan stabilitas kondisi dan fungsi prasarana dan sarana yang mampu mengantisipasi dan tahan bencana; dan
- b) mengurangi kemungkinan kerusakan yang lebih parah akibat bencana.

Upaya penerapan rancang bangun yang tepat dan penggunaan peralatan yang lebih baik dan tahan bencana dilakukan dengan:

- a. mengembangkan dan merancang bangun hasil penelitian dan pengembangan;
- b. menyesuaikan dengan tata ruang;
- c. memperhatikan kondisi & kerusakan daerah;
- d. memperhatikan kearifan lokal; dan
- e. menyesuaikan terhadap tingkat kerawanan bencana pada daerah yang bersangkutan.

3.8.4 Partisipasi dan peran serta lembaga dan organisasi kemasyarakatan, dunia usaha dan masyarakat

Partisipasi dan peran serta lembaga dan organisasi kemasyarakatan, dunia usaha dan masyarakat bertujuan untuk meningkatkan partisipasi dalam rangka membantu penataan daerah rawan bencana ke arah lebih baik dan rasa kepedulian daerah rawan bencana.

3.8.5 Peningkatan kondisi sosial, ekonomi, dan budaya;

Peningkatan kondisi sosial, ekonomi, dan budaya ditujukan untuk normalisasi kondisi dan kehidupan yang lebih baik. Peningkatan kondisi sosial, ekonomi, dan budaya melalui upaya:



- a) pembinaan kemampuan keterampilan masyarakat yang terkena bencana;
- b) pemberdayaan kelompok usaha bersama dapat berbentuk bantuan dan/atau barang; dan
- c) mendorong penciptaan lapangan usaha yang produktif.

3.8.6 Peningkatan fungsi pelayanan publik

Peningkatan fungsi pelayanan publik ditujukan untuk penataan dan peningkatan fungsi pelayanan publik kepada masyarakat untuk mendorong kehidupan masyarakat di wilayah pasca bencana kearah yang lebih baik. Penataan dan peningkatan fungsi pelayanan publik dilakukan melalui upaya:

- A. penyiapan program jangka panjang peningkatan fungsi pelayanan publik; dan
- B. pengembangan mekanisme dan sistem pelayanan publik yang lebih efektif dan efisien

3.8.7 Peningkatan pelayanan utama dalam masyarakat

Peningkatan pelayanan utama dalam masyarakat dilakukan dengan tujuan membantu peningkatan pelayanan utama dalam rangka pelayanan prima. Untuk membantu peningkatan pelayanan utama dalam masyarakat dilakukan melalui upaya mengembangkan pola-pola pelayanan masyarakat yang efektif dan efisien. Pelaksanaan peningkatan pelayanan utama dalam masyarakat dilakukan oleh instansi/lembaga terkait. Untuk mempercepat pembangunan kembali semua prasarana dan sarana serta kelembagaan pada wilayah pasca bencana, Pemerintah dan/atau pemerintah daerah menetapkan prioritas dari kegiatan rekonstruksi. Penetapan prioritas didasarkan pada analisis kerusakan dan kerugian akibat bencana. Kegiatan rekonstruksi merupakan tanggung jawab pemerintah daerah yang terkena bencana, kecuali prasarana dan sarana yang merupakan tanggungjawab Pemerintah. Pemerintah daerah menyusun rencana rekonstruksi yang merupakan satu kesatuan dari rencana rehabilitasi.

Dalam menyusun rencana rekonstruksi harus memperhatikan:

- a. rencana tata ruang;



- b. pengaturan mengenai standar konstruksi bangunan;
- c. kondisi sosial;
- d. adat istiadat;
- e. budaya lokal; dan
- f. ekonomi.

Pemahaman mengenai model-model penanggulangan bencana juga mengalami perkembangan cukup signifikan. Pendekatan konvensional mengenai penanggulangan bencana adalah memahaminya sebagai sebuah proses yang bersifat siklus. Berdasarkan model ini, penanggulangan bencana dianggap sebagai serangkaian tindakan yang berurut atau rangkaian yang bertahap. Dalam model ini, manajemen bencana terjadi secara bertahap, secara berurutan. Fokusnya lebih pada aktivitas segera sebelum dan sesudah terjadinya kejadian bencana. Model pendekatan penanggulangan bencana berikutnya adalah model *contract expand model*. Dalam model ini, manajemen bencana dipandang sebagai proses yang berkesinambungan. Terdapat serangkaian kegiatan yang berjalan sejajar satu sama lain dan bukan sebagai urutan. Seperti diperlihatkan melalui gambar di bawah ini, tindakan-tindakan dilakukan secara beriringan, berkembang atau mengecil sesuai permintaan. Sebagai contoh segera setelah bencana, untaian relief dan respon akan berkembang. Tapi seiring dengan waktu aktivitas ini akan berkurang dan 'jalur pemulihan dan rehabilitasi' akan berkembang. Bobot relatif akan bervariasi tergantung pada hubungan antara kejadian bahaya dan kerentanan masyarakat yang berisiko

Model berikutnya disebut sebagai model kegentingan atau *crunch model*. Menurut model *crunch*, bencana terjadi hanya ketika bahaya atau ancaman berdampak orang-orang yang rentan. Sebuah bencana terjadi ketika kedua unsur itu, yakni ancaman dan kerentanan, bertemu. Sebuah fenomena alam dengan sendirinya bukanlah bencana. Begitu pula, populasi mungkin rentan selama bertahun-tahun, namun tanpa "trigger event", tidak ada bencana. Oleh karena itu, kita dapat melihat bahwa kerentanan-tekanan yang berakar pada proses sosio-ekonomi dan politik-dibangun dan harus ditangani, atau dilepaskan, untuk mengurangi risiko bencana. Proses ini dapat mencakup kemiskinan, diskriminasi,



diskriminasi, dan eksploitasi terkait usia berdasarkan jenis kelamin, faktor etnis atau agama.

3.9 Manajemen Bencana

Manajemen penanggulangan bencana dapat didefinisikan sebagai segala upaya atau kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka upaya pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan, tanggap darurat dan pemulihan berkaitan dengan bencana yang dilakukan pada tahapan sebelum, saat dan setelah bencana

Manajemen penanggulangan bencana merupakan suatu proses yang dinamis, yang dikembangkan dari fungsi manajemen klasik yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, pembagian tugas, pengendalian dan pengawasan dalam penanggulangan bencana. Proses tersebut juga melibatkan berbagai macam organisasi yang harus bekerjasama untuk melakukan pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan, tanggap darurat dan pemulihan akibat bencana.

Adapun tujuan manajemen bencana secara umum adalah sebagai berikut:

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

Dalam upaya menerapkan manajemen penanggulangan bencana, dilaksanakan melalui 3 (tiga) tahapan sebagai berikut:⁶⁴

⁶⁴ Modul Manajemen Penanggulangan Bencana,(2017). Pusat Pendidikan dan Pelatihan Sumber Daya Air dan Konstruksi. Hlm5



1. Tahap pra-bencana yang dilaksanakan ketika tidak terjadi bencana dan terdapat potensi bencana
2. Tahap tanggap darurat yang diterapkan dan dilaksanakan pada saat sedang terjadi bencana.
3. Tahap pasca bencana yang diterapkan setelah terjadi bencana

3.9.1 Manajemen Risiko Bencana

Adalah pengaturan/manajemen bencana dengan penekanan pada faktor-faktor yang bertujuan mengurangi risiko saat sebelum terjadinya bencana. Manajemen risiko ini dilakukan dalam bentuk :

1. Pencegahan bencana, adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan sebagai upaya untuk menghilangkan dan/atau mengurangi ancaman bencana.
2. Mitigasi, adalah serangkaian upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana.
3. Kesiapsiagaan, adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mengantisipasi bencana melalui pengorganisasian serta melalui langkah yang tepat guna dan berdaya guna. Kesiapsiagaan ini sebenarnya masuk manajemen darurat, namun letaknya di pra bencana. Dalam fase ini juga terdapat peringatan dini yaitu serangkaian kegiatan pemberian peringatan sesegera mungkin kepada masyarakat tentang kemungkinan terjadinya bencana pada suatu tempat oleh lembaga yang berwenang.

Manajemen risiko bencana terdiri dari dua bagian yaitu Pengkajian risiko (risk assesment) dan Pengelolaan risiko (risk treatment).

3.9.2 Pengkajian Risiko (Risk Assesment)

Pengkajian risiko memiliki beberapa tahapan, yaitu:

- 1) Identifikasi risiko bencana, yaitu mengidentifikasi faktor-faktor yang berpengaruh terhadap risiko, dalam hal ini adalah (1) sumber penyebab kejadian yaitu bahaya (hazard) dan (2) kondisi kerentanan manusia yang terpapar bahaya (vulnerability), sehingga diketahui kemampuan mereka untuk menghadapi bencana tersebut.



- 2) Menilai risiko, adalah upaya untuk mengukur seberapa besar risiko yang akan terjadi
- 3) Mengevaluasi risiko adalah upaya untuk mencari prioritas risiko yang mana yang harus ditangani, namun tidak semua risiko tinggi harus ditangani.

3.9.3 Pengelolaan Risiko (Risk Treatment)

Setiap risiko yang dihadapi mempunyai 4 alternatif penanganan yaitu :

- 1) Menghindari risiko (pencegahan), dilakukan apabila kita tidak mampu melawan risiko yang akan terjadi, maka kita harus menghindari dengan cara relokasi, membuat peraturan tata ruang yang melarang berada di tempat tersebut.
- 2) Mengurangi risiko (mitigasi), dilakukan jika risiko tersebut masih dalam batas kemampuan untuk ditangani, maka kita lakukan upaya mitigasi yang dapat berupa mitigasi struktural maupun mitigasi non struktural.
- 3) Mengalihkan risiko (transfer), dilakukan jika risiko yang seharusnya kita terima dialihkan pada pihak lain, hal ini untuk meringankan beban penerima risiko. Hal ini dilakukan dengan cara membayar asuransi.
- 4) Menerima risiko (Risk Acceptance) adalah risiko sisa yang harus kita terima setelah upaya-upaya diatas dilaksanakan.

3.9.4 Manajemen Kedaruratan

Adalah pengaturan upaya penanggulangan bencana dengan penekanan pada faktor-faktor pengurangan jumlah kerugian dan korban serta penanganan pengungsi saat terjadinya bencana dengan fase tanggap darurat. Tanggap darurat bencana adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan dengan segera pada saat kejadian 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 prasarana dan sarana.

Tanggap Darurat adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan segera sesudah kejadian bencana oleh lembaga pemerintah atau non pemerintah.

Tujuan umum dari tanggap darurat adalah:



- 1) Memastikan keselamatan sebanyak mungkin korban dan menjaga mereka dalam kondisi kesehatan sebaik mungkin.
- 2) Menyediakan kembali kecukupan diri dan pelayanan-pelayanan dasar secepat mungkin bagi semua kelompok populasi, dengan perhatian khusus bagi mereka yang paling membutuhkan yaitu kelompok paling rentan baik dari sisi umur, jenis kelamin dan keadaan fisiknya.
- 3) Memperbaiki infrastruktur yang rusak atau hilang dan menggerakkan kembali aktivitas ekonomi yang paling mudah.
 - a. Dalam situasi konflik kekerasan, tujuannya adalah melindungi dan membantu masyarakat sipil dengan memahami bentuk kekerasan yang mungkin manifestasinya berbeda bagi korban lelaki, perempuan dan anak-anak. Kekerasan dalam situasi konflik yang dialami perempuan seperti kekerasan seksual tak selalu mudah terungkap terutama jika kaum lelaki dari kelompok korban menyembunyikan fakta itu untuk menjaga harga diri kelompok.
 - b. Dalam kasus pengungsian, tujuannya adalah mencari solusi-solusi yang bertahan lama secepat mungkin.

Pemenuhan kebutuhan darurat merupakan hal yang sangat vital dalam tanggap darurat. Keberhasilan dalam melakukan pemenuhan kebutuhan darurat akan mengurangi daya rusak dari bencana dan dampak susulan dari sebuah bencana. Selain itu, efektivitas pemenuhan kebutuhan darurat merupakan tolok ukur bagi kesiapan kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi selanjutnya.

Kebutuhan darurat sangat tergantung kepada jenis ancaman dan skala ancamannya. Selama ini, kegiatan-kegiatan pemenuhan kebutuhan seringkali diseragamkan tidak berubah dari satu bencana ke bencana lain. Dalam berbagai bencana misalnya, pengadaan kebutuhan yang paling menonjol adalah pemberian mie instant dan nasi bungkus dalam jumlah yang sangat besar. Seringkali bantuan pangan yang hanya bisa bertahan satu hari ini terbuang. Sementara kebutuhankebutuhan lain kurang terpenuhi (misalnya sanitasi yang kurang memadai). Ini disebabkan oleh manajemen logistik pra-bencana yang kurang menyesuaikan pada jenis ancaman yang berpotensi menyerang sebuah daerah.

Pelaksanaan operasi tanggap darurat seringkali mengalami hambatan. Akibatnya, tanggap darurat tidak dapat berjalan dengan cepat dan lancar. Ini menyebabkan bantuan kemanusiaan mengalami



penundaan/keterlambatan, pemberian bantuan yang tidak sesuai dengan kebutuhan, atau bahkan pemberian bantuan yang tidak tepat sasaran/bukan kepada yang berhak. Lebih jauh, para korban akan mengalami peningkatan kerentanan. Hambatan-hambatan yang mungkin muncul antara lain:

- a. Kekurangsiapan atau kegagalan dalam memberikan bantuan.
- b. Informasi tidak akurat atau tidak lengkap dan cenderung membingungkan.
- c. Terputusnya komunikasi dan transportasi sedangkan pemulihan/fasilitasi komunikasi dan transportasi darurat tidak bisa segera dilakukan
- d. Sasaran/target pemberian bantuan yang tidak jelas.
- e. Ketidakamanan dan tidak adanya jaminan perlindungan sedangkan fasilitasi keamanan belum bisa diciptakan secara cepat.
- f. Hambatan politis dan administratif/birokrasi yang lambat.
- g. Tidak seimbangya kebutuhan/permintaan dari lapangan dan persediaan bantuan.
- h. Cakupan wilayah terlalu luas dan sulit terjangkau sehingga bantuan tidak memadai.
- i. Petugas lapangan, relawan, mengalami kelelahan akibat tugas/hal yang harus dikerjakan terlalu banyak dan terus menerus sedangkan waktu sangat terbatas.
- j. Ketidakpuasan atau ketidaksabaran korban karena bantuan terlambat datang.

4. Manajemen Pemulihan

Adalah pengaturan upaya penanggulangan bencana dengan penekanan pada faktor-faktor yang dapat mengembalikan kondisi masyarakat dan lingkungan hidup yang terkena bencana dengan memfungsikan kembali kelembagaan, prasarana, dan sarana secara terencana, terkoordinasi, terpadu dan menyeluruh setelah terjadinya bencana dengan fase-fasenya yaitu :

4.1 Rehabilitasi

Adalah perbaikan dan pemulihan semua aspek pelayanan publik atau masyarakat sampai tingkat yang memadai pada wilayah



pascabencana dengan sasaran utama untuk normalisasi atau berjalannya secara wajar semua aspek pemerintahan dan kehidupan masyarakat pada wilayah pascabencana.

Rehabilitasi dilakukan melalui kegiatan: perbaikan lingkungan daerah bencana, perbaikan prasarana dan sarana umum, pemberian bantuan perbaikan rumah masyarakat, pemulihan sosial psikologis, pelayanan kesehatan, rekonsiliasi dan resolusi konflik, pemulihan sosial ekonomi budaya, pemulihan keamanan dan ketertiban, pemulihan fungsi pemerintahan, serta pemulihan fungsi pelayanan publik. Dalam penentuan kebijakan rehabilitasi prinsip dasar yang digunakan adalah sebagai berikut :

- 1) Menempatkan masyarakat tidak saja sebagai korban bencana, namun juga sebagai pelaku aktif dalam kegiatan rehabilitasi.
- 2) Kegiatan rehabilitasi merupakan rangkaian kegiatan yang terkait dan terintegrasi dengan kegiatan prabencana, tanggap darurat dan pemulihan dini serta kegiatan rekonstruksi.
- 3) “Early recovery” dilakukan oleh “Rapid Assessment Team” segera setelah terjadi bencana.
- 4) Program rehabilitasi dimulai segera setelah masa tanggap darurat (sesuai dengan Perpres tentang Penetapan Status dan Tingkatan Bencana) dan diakhiri setelah tujuan utama rehabilitasi tercapai.

4.2 Rekonstruksi

Adalah pembangunan kembali semua prasarana dan sarana, kelembagaan pada wilayah pascabencana, 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 pascabencana.

Rencana Rekonstruksi adalah dokumen yang akan digunakan sebagai acuan bagi penyelenggaraan program rekonstruksi pascabencana, yang memuat informasi gambaran umum daerah pasca bencana meliputi antara lain informasi kependudukan, sosial, budaya, ekonomi, sarana dan prasarana sebelum terjadi bencana, gambaran kejadian dan dampak bencana beserta semua informasi tentang



kerusakan yang diakibatkannya, informasi mengenai sumber daya, kebijakan dan strategi rekonstruksi, program dan kegiatan, jadwal implementasi, rencana anggaran, mekanisme/prosedur kelembagaan pelaksanaan. Pelaksana Rekonstruksi adalah semua unit kerja yang terlibat dalam kegiatan rekonstruksi, di bawah koordinasi pengelola dan penanggungjawab kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana pada lembaga yang berwenang menyelenggarakan penanggulangan bencana di tingkat nasional dan daerah.

C. KAJIAN PRAKTIK PENYELENGGARAAN, KONDISI DAN PERMASALAHAN

Pembentukan produk hukum daerah merupakan wujud kewenangan yang diberikan kepada pemerintahan daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan Daerah menjadi salah satu alat dalam melakukan transformasi sosial dan demokrasi sebagai perwujudan masyarakat daerah yang mampu menjawab perubahan yang cepat dan tantangan pada era otonomi dan globalisasi saat ini serta terciptanya good local governance sebagai bagian dari pembangunan yang berkesinambungan di daerah.

Kondisi serta permasalahan yang saat ini terjadi di Provinsi Lampung yaitu diperlukan payung hukum tentang penanggulangan bencana yang sesuai dengan kondisi saat ini. Hal ini dikarenakan Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanggulangan Bencana sudah tidak sesuai dengan kondisi saat ini.

1. Kondisi Praktik Penyelenggaraan

Provinsi Lampung dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1964 tentang Pembentukan Daerah Tingkat I Lampung tanggal 18 Maret 1964. Daerah Provinsi Lampung meliputi areal dataran seluas



33.553,55 Km² termasuk pulau-pulau yang terletak pada bagian sebelah paling ujung tenggara pulau Sumatera, dan dibatasi oleh :⁶⁵

- Provinsi Sumatera Selatan dan Bengkulu, di Sebelah Utara
- Selat Sunda, di Sebelah Selatan
- Laut Jawa, di Sebelah Timur
- Samudra Indonesia, di Sebelah Barat



Gambar 2. Peta Provinsi Lampung

Secara geografis Provinsi Lampung terletak pada kedudukan 3^o45' sampai 6^o45' Lintang Selatan dan 103^o40' sampai 105^o50' Bujur Timur. Provinsi Lampung juga memiliki wilayah lautan sepanjang 12 mil laut dari garis pantai ke arah laut lepas dengan luas perairan diperkirakan lebih kurang 24.820 km² dan panjang garis pantai lebih kurang 1.105 km (atlas Sumber Daya Pesisir Lampung, 1999).

Garis pantai perairan Lampung secara garis besar terdiri atas empat wilayah pesisir, yaitu Pantai Barat (210 km), Teluk Semaka (200 km), Teluk Lampung dan Selat Sunda (160 km), dan Pantai Timur (270 km). Provinsi

⁶⁵ Badan Pusat Statistik Provinsi Lampung. *Provinsi Lampung Dalam Angka 2021*. 2021. Hal Iv



Lampung merupakan daerah yang berada di bagian paling selatan Pulau Sumatera dan sekaligus menjadi gerbang masuk moda transportasi darat dan laut dari pulau Jawa.

Provinsi Lampung dengan ibu kota Bandar Lampung, yang merupakan gabungan dari kota kembar Tanjung Karang dan Teluk Betung memiliki wilayah yang relatif luas, dan menyimpan potensi kelautan. Pelabuhan utamanya bernama Panjang dan Bakauheni serta pelabuhan nelayan seperti Pasar Ikan (Telukbetung), Tarahan, dan Kalianda di Teluk Lampung. Sedangkan di Teluk Semangka adalah Kota Agung, dan di Laut Jawa terdapat pula pelabuhan nelayan seperti Pelabuhan Maringgai dan Ketapang.⁶⁶

Pelabuhan utamanya bernama Panjang dan Bakauheni serta pelabuhan nelayan seperti Pasar Ikan (Telukbetung), Tarahan, dan Kalianda di Teluk Lampung. Sedangkan di Teluk Semangka adalah Kota Agung, dan di Laut Jawa terdapat pula pelabuhan nelayan seperti Pelabuhan Maringgai dan Ketapang. Di samping itu, Kota Menggala juga dapat dikunjungi kapal-kapal nelayan dengan menyusuri sungai Way Tulang Bawang, adapun di Samudra Indonesia terdapat Pelabuhan Krui.

Adapun secara topografi Daerah Lampung dapat dibagi dalam 5 (lima) unit topografi, yakni:

- Daerah topografis berbukit sampai bergunung;
- Daerah topografis berombak sampai bergelombang;
- Daerah dataran alluvial;
- Daerah dataran rawa pasang surut; dan
- Daerah river basin.

Kemudian secara geologi, Punggung sebelah Barat Lampung adalah bagian dari Bukit Barisan yang merupakan Geantiklinal dengan Sinklinal yang terdapat di sebelah timurnya. Punggung pegunungan dari zaman kapur (*cretaceous*) ini mengalami dekomaksi pada zaman Tertier terjadinya gejala-gejala patahan (gaya vertikal) sehingga terjadi fenomena geologi seperti patahan Semangka yang panjang menyusuri Way Semangka dan Teluk Semangka, gunung-gunung api yang berbentuk oval (Tanggamus, Rindingan, Rebang dan lain-lain di sekitarnya). Depresi Tektonik seperti

⁶⁶ Badan Pusat Statistik Provinsi Lampung. *Provinsi Lampung Dalam Angka 2021*. 2021. Hal Iv



lembah-lembah di Suoh, Gedong Surian dan Way Lima ditutupi oleh sedimen-sedimen vulkanis dari celah-celah *fisives eruption*.

Secara administratif, Provinsi Lampung dibagi ke dalam 15 (lima belas) kabupaten/kota yaitu :⁶⁷

1. Kabupaten Lampung Barat dengan Ibukotanya Liwa, luas wilayahnya 2.142,78 Km² terdiri dari 15 (lima belas) kecamatan.
2. Kabupaten Tanggamus dengan Ibukotanya Kota Agung, luas wilayahnya 3.020,64 Km² terdiri dari 20 (dua puluh) kecamatan.
3. Kabupaten Lampung Selatan dengan Ibukotanya Kalianda, luas wilayahnya 700,32 Km² terdiri dari 17 (tujuh belas) kecamatan.
4. Kabupaten Lampung Timur dengan Ibukotanya Sukadana, luas wilayahnya 5.325,03 Km² terdiri dari 24 (dua puluh empat) kecamatan.
5. Kabupaten Lampung Tengah dengan Ibukotanya Gunung Sugih, luas wilayahnya 3.802,68 Km² terdiri dari 28 (dua puluh delapan) kecamatan.
6. Kabupaten Lampung Utara dengan Ibukotanya Kotabumi, luas wilayahnya 2.725,87 Km² terdiri dari 23 (dua puluh tiga) kecamatan.
7. Kabupaten Way Kanan dengan Ibukotanya Blambangan Umpu, luas wilayahnya 3.921,63 Km² terdiri dari 14 (empat belas) kecamatan.
8. Kabupaten Tulang Bawang dengan Ibukotanya Menggala, luas wilayahnya 3.466,32 Km² terdiri dari 15 (lima belas) kecamatan.
9. Kabupaten Pesawaran dengan Ibukota Gedong Tataan, luas wilayahnya 2.243,51 Km² terdiri dari 11 (Kecamatan) kecamatan.
10. Kabupaten Pringsewu dengan ibukota Pringsewu, luas wilayahnya 625,00 Km² terdiri 9 (sembilan) kecamatan.
11. Kabupaten Mesuji dengan ibukota Mesuji, luas wilayahnya 2.184,00 Km² terdiri 7 (tujuh) kecamatan.
12. Kabupaten Tulang Bawang Barat dengan ibukota Panaragan Jaya, luas wilayahnya 1.201,00 Km² terdiri 8 (delapan) kecamatan.
13. Kabupaten Pesisir Barat dengan ibukota Krui, luas wilayahnya 2.907,23 Km² terdiri 11 (sebelas) kecamatan.
14. Kota Bandar Lampung dengan luas wilayah 296 Km² terdiri dari 20 (dua puluh) kecamatan.

⁶⁷ Ibid, Hal lxii



15. Kota Metro dengan luas wilayah 61,79 Km² terdiri dari 5 (lima) kecamatan.

2. Kondisi Permasalahan

Risiko bencana dilihat melalui pengkajian risiko bencana yang dilakukan dengan menganalisis nilai-nilai ancaman atau bahaya, kerentanan, dan kapasitas suatu daerah. Risiko bencana sendiri merupakan sesuatu yang dapat menyebabkan ancaman atau membahayakan jiwa, harta benda, mata pencaharian, dan lingkungan tempat mereka bergantung. Dengan dilakukannya penilaian risiko bencana kita dapat mengidentifikasi potensi risiko bencana di suatu daerah.

Hasil dari penilaian risiko bencana ini dapat dijadikan sebagai bahan acuan untuk pengambilan keputusan terkait penanggulangan bencana. Selain itu, hasil dari pengkajian risiko bencana ini juga dapat dituangkan dalam peta risiko bencana untuk setiap jenis bencana dan juga peta risiko multi bahaya. Pengkajian risiko bencana mengacu kepada Peraturan Kepala BNPB Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pedoman Umum Pengkajian Risiko Bencana, dengan beberapa rincian yang dibutuhkan untuk pengkajian risiko bencana di Provinsi Lampung.

Berdasarkan data Indek Resiko Bencana Indonesia tahun 2022, ancaman bencana di Provinsi Lampung antara lain:

- a) Gempa bumi;
- b) Tsunami;
- c) Letusan Gunung-api;
- d) Tanah Longsor;
- e) Kekeringan;
- f) Cuaca Ekstrim;
- g) Gelombang Ekstrem/Abrasi;
- h) Kebakaran Hutan dan Lahan.

Pada tahun 2022 sendiri Data Bencana Indonesia mencatat 3 jenis bencana yang dominan terjadi di Provinsi Lampung yaitu banjir, puting beliung dan tanah longsor. Berdasarkan Indeks Risiko Bencana Indonesia (IRBI) 2022, Provinsi Lampung memiliki indeks risiko 142.55 (sedang).



No	Kabupaten/Kota	2019	2020	2021	2022	Kelas Risiko 2022
1	Pesisir Barat	179.29	179.29	189.70	189.70	TINGGI
2	Lampung Timur	183.20	183.20	183.20	183.20	TINGGI
3	Lampung Barat	179.29	179.29	163.85	178.48	TINGGI
4	Lampung Selatan	187.20	187.20	187.20	176.14	TINGGI
5	Pesawaran	181.60	181.60	181.60	173.19	TINGGI
6	Tanggamus	135.86	135.86	135.86	149.46	TINGGI
7	Kota Bandar Lampung	165.56	165.56	165.56	139.02	SEDANG
8	Tulang Bawang	144.40	144.40	144.40	132.20	SEDANG
9	Lampung Utara	131.20	131.20	131.20	131.20	SEDANG
10	Lampung Tengah	131.20	131.20	131.20	120.80	SEDANG
11	Mesuji	120.40	120.40	120.40	120.36	SEDANG
12	Tulang Bawang Barat	120.40	120.40	120.40	120.34	SEDANG
13	Way Kanan	131.20	131.20	131.20	120.07	SEDANG
14	Kota Metro	113.60	113.60	100.26	108.37	SEDANG
15	Pringsewu	95.20	95.20	95.20	95.20	SEDANG

Tabel 1. Nilai Indek Risiko Provinsi Lampung Tahun 2019 – 2022



Gambar 3. Peta Indeks Risiko Bencana Provinsi Lampung Tahun 2022

Bencana yang melanda Lampung selama ini telah menyebabkan korban jiwa, kerugian dan kerusakan infrastruktur, gagal panen, terhalangnya proses produksi dan lain-lainnya. Kondisi tersebut memperlambat pertumbuhan ekonomi, peningkatan kesejahteraan masyarakat dan menurunkan daya saing daerah. Oleh sebab itu upaya meminimalisasi kerugian akibat bencana dan mengurangi frekuensi bencana menjadi salah satu prioritas dalam pembangunan Pemerintah Provinsi Lampung.

Pada RPJMD Provinsi Lampung 2019-2021, isu penanggulangan bencana dimasukkan ke dalam Misi ke 6, yaitu “Mewujudkan pembangunan daerah yang berkelanjutan untuk kesejahteraan bersama”, komitmen I, yaitu “Meningkatkan upaya mitigasi bencana alam berbasis peran serta masyarakat”. Jika dilihat berdasarkan sarannya, maka penanggulangan bencana difokuskan pada aspek mitigasi. Hal ini sesuai dengan perkembangan penanggulangan bencana yang preventif dibanding responsif. Pemerintah Provinsi Lampung telah memiliki Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanggulangan Bencana sebagai dasar



penyelenggaraan penanggulangan bencana di lingkup Pemerintah Provinsi Lampung. Disamping itu, Badan Penanggulangan Bencana Daerah juga telah terbentuk dan menjalankan fungsinya sebagai penanggungjawab utama penanggulangan bencana di lingkup Pemerintah Provinsi Lampung. Meskipun telah memiliki capaian yang baik, kebijakan dan kelembagaan penanggulangan bencana di lingkup Pemerintah Provinsi Lampung masih perlu diperkuat.



BAB III

EVALUASI ANALISIS PERATURAN

PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT KEBENCANAAN

Istilah evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan mempunyai makna yang sama pula dengan “*ex post review regulation*” atau “*ex-post review of legislation*”. *Ex post review* dilakukan untuk melihat apakah tujuan kebijakan yang mendasari peraturan tersebut telah tercapai dan juga dampak dari peraturan.⁶⁸ Menurut *Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)*, *Ex post* tidak boleh dianggap sebagai tahap akhir dalam pembentukan regulasi, tetapi sebagai lingkaran atau siklus yang dibuat dan bertanggung jawab kembali ke siklus regulasi untuk peningkatan potensial dan alat untuk perencanaan regulasi. *Ex post* juga penting untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas kinerja peraturan, dan sehingga tindakan pemerintah dapat dipercaya.

Evaluasi regulasi atau pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang merupakan konsep yang awalnya lahir di negara dengan sistem parlementer yang kemudian diadopsi juga di negara-negara yang menganut sistem republik. Evaluasi regulasi dan pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang merupakan sebuah konsep yang luas dengan minimal pendekatan implementasi, dampak, manfaat, ideologi, dsb. Evaluasi regulasi atau pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang merupakan upaya untuk mengetahui secara pasti kualitas regulasi/undang-undang yang dihasilkan. Berapa banyak undang-undang yang harus dipertahankan, diubah, atau diganti sesuai dengan kondisi yang diperlukan. Adanya undang-undang yang berkualitas dapat mendukung terlaksananya tata kelola pemerintahan yang baik (*good government governance*) dan terwujudnya tujuan pemerintahan negara sebagaimana dimaksud dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

⁶⁸ OECD, 2017, Measuring Regulatory Performance OECD 9th Conference Proceeding, Lisbon, 20-21 Juni 2017



Namun orientasi pembangunan hukum nasional Indonesia masih terfokus pada kebutuhan hukum untuk membentuk undang-undang, hal ini dapat dilihat dari usul Prolegnas yang selalu meningkat setiap tahunnya. Seolah-olah semakin banyak undang-undang yang dihasilkan, semakin baik pembangunan hukumnya, padahal belum tentu undang-undang yang banyak tersebut mampu mewujudkan kehendak rakyat yang telah dicita-citakan sebagaimana tercantum dalam konstitusi. Sebaliknya, justru undang-undang yang banyak tersebut dapat berpotensi menimbulkan disharmonisasi hukum dan ketidakefektifan pemerintahan dalam melayani rakyatnya.⁶⁹ Untuk itu, evaluasi undang-undang merupakan solusi untuk melakukan melihat efisiensi dan efektifitas undang-undang yang ada agar pelaksanaan pembangunan hukum nasional suatu negara dapat tertata dengan baik dan terpadu. Kajian terhadap norma hukum yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang memiliki keterkaitan dengan pengaturan terkait Kebencanaan dapat dipetakan sebagai berikut.

1. Undang-Undang Dasar Tahun 1945

Sangat jelas dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, tersirat bahwa kemerdekaan Indonesia yaitu untuk 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. Melindungi masyarakat dalam konteks kebencanaan, yaitu melakukan perlindungan masyarakat dari risiko bencana, yang intinya dilakukan dengan berbagai cara, salah satunya melalui penanggulangan bencana.

Indonesia sesuai dengan konstitusi Undang-Undang Dasar Tahun 1945, menyatakan sebagai negara hukum. Dimana dalam arti negara hukum material (materiel social-service state) yang dikenal sebagai tipe negara hukum dalam arti yang luas atau tipe negara hukum modern yang ditandai dengan adanya pendelegasian kewenangan dari pembentuk undang-undang kepada pemerintah daerah untuk membuat peraturan daerah demi mempercepat terwujudnya cita-cita hukum, dan hal ini

⁶⁹ Rudy, Aristoteles, and C Robi Kurniawan, Model Omnilaw: Solusi Pemecahan Masalah Penyederhanaan Legislasi Dalam Rangka Pembangunan Hukum, Bandar Lampung: Pusaka Media, 2021



memungkinkan pemerintah daerah menjamin ketertiban yang lebih adil dalam usaha melindungi kepentingan rakyat.

2. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana

Lahirnya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 yang diikuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 21 tentang Penyeleggaran 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, telah merubah paradigma pemikiran tentang penanggulangan bencana dari aspek tanggap darurat menjadi aspek Pengurangan Risiko Bencana (PRB) atau Mitigasi Bencana.

Dalam Pasal 7 ayat (2) UU Nomor 24 Tahun 2007 mengatur bahwa Penetapan status dan tingkatan bencana perlu segera diperkuat dengan Peraturan Presiden, dimana pada Peraturan Presiden nantinya harus jelas dan terukur indikatornya yang meliputi:

- a. jumlah korban;
- b. kerugian harta benda;
- c. kerusakan prasarana dan sarana; dan
- d. cakupan luas wilayah yang terkena dampak bencana serta dampak sosial ekonomi yang ditimbulkan.

Pasal 33 UU Nomor 24 Tahun 2007 menyatakan bahwa penyelenggaraan Penanggulangan Bencana terdiri dari 3 (tiga) tahap meliputi pra bencana, bencana, dan pascabencana. Dalam konteks siklus pengelolaan bencana tiga tahapan tersebut di atas harus merupakan siklus yang berkelanjutan (continuous). Konsep ini sangat penting karena akan mempengaruhi pola dan sistem kerja BNPB dan atau BPBD dalam melaksanakan program dan kegiatannya, serta pendanaannya.

Dalam kerangka evaluatif, Undang-Undang ini mengamanatkan hadirnya 6 Peraturan Pemerintah dan 2 Peraturan Presiden, yaitu:

1. Pasal 7 (2) mengenai Penetapan Status dan Tingkatan Bencana (Perpres)
2. Pasal 17 mengenai Pembentukan BNPB (Perpres)



3. Pasal 30 ayat (3) mengenai peran serta lembaga internasional dalam penanggulangan bencana (PP)
4. Pasal 50 ayat (2) mengenai peran kemudahan akses bagi BNPB/BPBD (PP)
5. Pasal 58 ayat (2) mengenai Rehabilitasi (PP)
6. Pasal 59 ayat (2) mengenai Rekonstruksi (PP)
7. Pasal 63 mengenai Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana (PP)
8. Pasal 69 ayat (4) mengenai Tata Cara Pemberian dan Besarnya bantuan (PP)

Dalam perkembangannya baru 3 PP yang terlaksana yaitu pasal 50,58,59 dan 69 dalam PP Nomor 21 Tahun 2008, pasal 63 dalam PP Nomor 22 Tahun 2008, dan pasal 30 ayat (3) dalam PP Nomor 23 Tahun 2008, sedangkan perpres yang dibutuhkan sudah ada dalam Prepres 1 tahun 2009, sedangkan muatan Pasal 7 ayat (2) yang memang secara teknis sulit dilaksanakan hingga saat ini belum terakomodir dengan baik.

Dalam situasi tidak terjadi dan terjadi bencana (tidak sebanding/equal) perlu digunakan kerangka pengurangan risiko bencana mulai dari, pemahaman risiko (kajian risiko), tata kelola risiko (risk treatment), komunikasi risiko dan pemantauan risiko. Masukan dalam tahap kesiapsiagaan prabencana meskipun kesiapsiagaan berada pada prabencana, akan tetapi sebaiknya dimasukkan dalam tahapan saat keadaan darurat bencana (siaga darurat, tanggap darurat, dan pemulihan darurat).Selanjutnya, perlu dibedakan juga antara: Siaga darurat (sebelum bencana), Tanggap darurat (saat dan selama terjadi bencana) dan Transisi Darurat ke Pemulihan tahap Pascabencana.

Pada situasi pascabencana terdapat berbagai kegiatan mulai dari pengkajian kerusakan dan kerugian (damage and losses), post disaster need assessment hingga pada pilihan tindakan (rehabilitasi, restorasi, rekonstruksi, relokasi dan lain-lain). Saran pada paragraf ini perlu dikembangkan secara luas lingkup dari pekerjaan pasca bencana, sedangkan dalam UU Penanggulangan Bencana, kelembagaan yang disebutkan hanya BNPB/BPBD tidak disebutkan peran dan tugas K/L atau OPD lainnya. Selanjutnya evaluasi ini juga menemukan bahwa;

1. Perlu diatur peran Ahli Kebencanaan dan Relawan Kebencanaan dalam Penanggulangan Bencana yang seharusnya ditambahkan



tentang Pengertian Relawan dan Ahli Kebencanaan agar lingkup dan perannya terdeskripsikan dengan jelas serta menghindari kerancuan pemaknaan sekaligus memberikan posisi yang jelas terkait kompetensinya dalam Penanggulangan Bencana Sehingga sikap, tindakan dan pernyataan serta analisis terkait Penanggulangan Bencana benar-benar sesuai kompetensi dan dilakukan secara profesional.

2. Pendidikan Kebencanaan dalam Pasal 37 sudah diakomodir, namun, perlu untuk dikembangkan dalam huruf C bahwa pendidikan kebencanaan dan pengembangan budaya sadar bencana dengan pertimbangan bahwa saat ini kegiatan pendidikan kebencanaan baik melalui jalur formal dan informal sudah berjalan cukup masif dan mendapat respons yang sangat baik dari tingkatan pendidikan dasar maupun perguruan tinggi. Salah satu langkah konkritnya adalah dengan menerapkan pendidikan ini dalam kurikulum wajib dalam pendidikan dasar dan menengah adalah pendidikan kebencanaan dalam lingkup nasional.
3. Perlu dipahami juga mengenai ide Asuransi Bencana yang dapat dilaksanakan oleh pemerintah, sehingga barang-barang yang rusak kemudian dapat diasuransikan, dan pemerintah dapat mengakomodir kebutuhan masyarakat penghasilan rendah untuk memiliki asuransi tersebut.
4. Diperlukannya Penguatan Isu-isu Kebencanaan Dalam Perencanaan Pembangunan sehingga kemudian dalam agenda pembangunan dapat memperhatikan pengurangan resiko bencana.

Dalam bentuk tabel analisis evaluasi dari Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dapat diuraikan sebagai berikut:

Pasal	Evaluasi
Pasal 1 ayat (4) Bencana sosial adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh manusia yang meliputi konflik	Potensi benturan kewenangan dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial, sehingga sebaiknya pasal ini dicabut karena sudah ada



sosial antar-kelompok atau antarkomunitas masyarakat dan teror	pengaturan yg mengatur spesifik mengenai konflik sosial.
Pasal 5	Penekanan mengenai peran khusus BNPB dan BPBD sudah baik, namun, akan lebih sempurna jika juga melibatkan K/L atau LPNK lain dalam penyelenggaraan bukan hanya koordinasi, melainkan juga secara jelas dicantumkan peranan apa saja yang dapat dimainkan oleh unsur lain selain BNPB dan BPBD
Pasal 7	Dapat ditambah huruf h yang menjelaskan mengenai asuransi kebencanaan oleh Pemerintah Pusat guna meminimalisir dampak kerugian yang ada
Pasal 8 dan 9	Benturan kewenangan dengan UU 23 Tahun 2014 yang menjelaskan bahwa urusan penanggulangan bencana sebagai urusan pemerintahan konkuren pemerintah pusat dan daerah.
Pasal 11	Perlu diperjelas fungsi BNPB dalam penanggulangan bencana seperti fungsi koordinasi dan komandonya sehingga dengan jelas dapat dipetakan siapa yang dapat dikomando oleh BNPB dalam penanggulangan bencana
Pasal 59	Dalam pasal ini dijelaskan mengenai rekonstruksi, namun, pemahaman rekonstruksi yang dicitakan oleh Undang-Undang a quo terbatas pada rekonstruksi



	sarana prasarana, sedangkan untuk tempat tinggal masyarakat/aset yang rusak total tidak diantisipasi dalam pasal ini sehingga dapat disempurnakan.
--	--

3. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Di dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, variabel bencana menjadi salah satu poin yang sangat penting di dalam substansi undang-undang ini. Di dalam konsideran undang-undang ini khususnya pada huruf e berbunyi “bahwa secara geografis Negara Kesatuan Republik Indonesia berada pada kawasan rawan bencana sehingga diperlukan penataan ruang yang berbasis mitigasi bencana sebagai upaya meningkatkan keselamatan dan kenyamanan kehidupan dan penghidupan”. Di dalam Pasal 6 Ayat (1) huruf a dijelaskan juga bahwa “penataan ruang diselenggarakan dengan memperhatikan kondisi fisik wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang rentan terhadap bencana”.

Dengan dua hal tersebut, sudah jelas bahwa amanat dari undang-undang ini bahwa di dalam melakukan penataan ruang termasuk di daerah harus memperhatikan konteks kebencanaan. Oleh karena itu, peraturan di tingkat daerah sangat diperlukan dalam rangka menjaga amanat Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Selain itu agar penataan ruang yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah harus berbasis mitigasi bencana dan memperhatikan tingkat kerawanan bencana.

4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Di dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 239 Ayat (7) huruf a dijelaskan bahwa dalam keadaan tertentu, DPRD atau Kepala Daerah dapat mengajukan rancangan Perda di luar program pembentukan Perda karena alasan salah satunya adalah bencana alam. Namun, dalam pembagian urusan yang tertuang dalam lampiran Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan



Daerah, urusan kebencanaan tidak spesifik terletak pada instansi/lembaga yang mengurus tentang kebencanaan, melainkan terletak pada beberapa kewenangan yang teraktualisasi pada beberapa urusan yaitu:

- a. Urusan Bidang Perumahan dan Kawasan Permukiman sub-urusan Perumahan yaitu terletak pada kewenangan dalam hal penyediaan dan rehabilitasi rumah korban bencana di tingkat Kabupaten/Kota,
- b. Urusan Bidang Ketenteraman dan Ketertiban Umum serta Perlindungan Masyarakat sub-urusan bencana yaitu terletak pada kewenangan penanggulangan bencana,
- c. Urusan Bidang Sosial sub-urusan Penanganan Bencana yaitu pada penyediaan kebutuhan dasar dan pemulihan trauma bagi korban bencana Kabupaten/Kota serta penyelenggaraan pemberdayaan masyarakat terhadap kesiapsiagaan bencana Kabupaten/Kota,
- d. Urusan Bidang Kearsipan sub-urusan Perlindungan dan Penyelamatan Arsip yaitu pada kewenangan perlindungan dan penyelamatan arsip akibat bencana yang berskala Kabupaten/Kota,
- e. Urusan Bidang Pertanian sub-urusan Pengendalian dan Penanggulangan Bencana Pertanian yaitu pada kewenangan pengendalian bencana pertanian Kabupaten/Kota.

Diperlukan sebuah regulasi yang lebih teknis di daerah yang mampu menciptakan penyelenggaraan penanggulangan bencana yang lebih terintegrasi dan sistematis terutama pada Pasal 296 yang menjelaskan mengenai dana darurat yang sudah dipetakan perlu disempurnakan dengan peran harmonis dari Kementerian Keuangan dan BNPB.

5. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Kekarantinaan Kesehatan merupakan respon yuridis pemerintah dalam hal bencana nonalam perkembangan penyakit yang saat ini mulai berkembang tanpa mengenal batas wilayah territorial, usia, derajat sosial, jenis kelamin, dan lain-lain yang menyangkut jiwa raga manusia.

Keterlibatan Pemerintah Daerah dalam penanganan penyakit menular diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Kekarantinaan Kesehatan dalam bentuk delegasi tanggung jawab dimana untuk melindungi masyarakat pemerintah daerah wajib berkoordinasi



dengan pemerintah pusat, sebagaimana hal ini tercermin dalam Bab II pasal 4 yang menyebutkan “Pemerintah pusat dan pemerintah daerah bertanggung jawab melindungi kesehatan masyarakat dari penyakit dan/atau faktor resiko kesehatan masyarakat yang berpotensi menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat melalui penyelenggaraan kekarantinaan Kesehatan”.

6. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penanggulangan Bencana

Di dalam konsideran Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, dijelaskan bahwa peraturan perundangan ini adalah sebagai petunjuk pelaksana Pasal 50 Ayat (2), Pasal 58 Ayat (2) dan Pasal 59 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Dijelaskan bahwa penyelenggaraan penanggulangan bencana bertujuan untuk menjamin terselenggaranya pelaksanaan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh dalam rangka memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman, resiko dan dampak bencana.

Pasal 21 ayat (1) b menjelaskan mengenai hal yang sama dalam pengaturan yang berbeda secara hirarkis sehingga dalam situasi darurat bencana, pihak daerah (kab/Kota) maupun provinsi menerbitkan Surat Pernyataan/Penetapan Darurat Bencana yang dikeluarkan oleh Bupati/Walikota dan/atau Gubernur sehingga dengan surat tersebut penggunaan DSP baik yang berasal dari pusat (APBN) maupun APBD dapat dibenarkan. Persoalannya adalah ketika sebuah daerah tidak mau menerbitkan surat penetapan tersebut sehingga menyulitkan pihak pusat untuk menyalurkan DSP Padahal menurut rekomendasi dari lembaga yang berwenang daerah tersebut sudah layak untuk ditetapkan sebagai daerah darurat bencana, hal ini diperkeruh dengan potensi tumpang tindih selanjutnya dalam Pasal 41 yang masih juga menguraikan mengenai keuangan daerah, dimana;

“BPBD menggunakan dana siap pakai yang dapat disediakan dalam APBD dan ditempatkan dalam anggaran BPBD untuk pengadaan barang dan/atau jasa pada saat tanggap darurat bencana”. Sementara menurut Permendagri 13/2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (sebagaimana diubah dengan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011), penggunaan DSP tidak



ditempatkan dalam anggaran BPBD akan tetapi melalui mekanisme BTT (Belanja Tak Terduga), berdasarkan evaluasi ini diperlukan koordinasi intensif dan review terhadap peraturan pemerintah untuk disesuaikan.

7. Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana

Di dalam pasal 1 angka 1 dijelaskan bahwa terdapat dana penanggulangan bencana di dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Dana penanggulangan bencana adalah dana yang digunakan bagi penanggulangan bencana untuk tahapan prabencana, saat tanggap darurat dan/atau pascabencana. Pendanaan dan pengelolaan bantuan bencana ditujukan untuk mendukung upaya penanggulangan bencana secara berdaya guna, berhasil guna dan dapat dipertanggungjawabkan. Di dalam Pasal 4 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana juga dijelaskan bahwa Dana Penanggulangan Bencana menjadi tanggungjawab bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah.

Pengaturan ini kemudian menjadi simpang siur ketika pada Pasal 5 ayat (1) hanya menggunakan norma secara memadai, padahal seharusnya frasa yang digunakan dapat lebih rigid sehingga dapat termonetisasi dengan jelas, seperti (5 %). Selanjutnya, Pasal 8 menjelaskan mengenai peran serta masyarakat, namun, belum menjelaskan mengenai peran pemerintah dalam mengawal pengumpulan dana yang diselenggarakan oleh masyarakat tersebut digunakan dengan baik.

Berdasarkan penjelasan di atas, jelas bahwa pada kondisi bencana, dana penanggulangan bencana wajib dialokasikan oleh Pemerintah termasuk Pemerintah Daerah. Oleh karena itu jelas bahwa Pemerintah Daerah dalam melaksanakan amanat Peraturan Pemerintah ini membutuhkan landasan hukum yang jelas sehingga kewenangan di tingkat daerah dapat terrealisasi dan terselenggara sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya.

8. Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2019 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana

Pemerintah Daerah memiliki wewenang untuk membentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) melalui penetapan dengan



Peraturan Daerah yang berkoordinasi dengan Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB). Hal ini disebutkan dalam Pasal 75 ayat (1) yang berbunyi “Untuk melaksanakan tugas penanggulangan bencana di daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota dibentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah yang selanjutnya disebut BPBD yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah.”

9. Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Dalam Keadaan Tertentu

Di dalam peraturan perundang-undangan ini khususnya dijelaskan pada Pasal 2 Ayat (1) dijelaskan bahwa dalam keadaan tertentu, Pemerintah atau Pemerintah Daerah dapat menentukan status keadaan darurat bencana yang sesuai dengan tingkatan bencana. Berdasarkan Pasal tersebut, jelas bahwa Pemerintah Daerah memiliki kewenangan apabila terjadi bencana yang sifatnya darurat dan wajib menetapkan status keadaan darurat. Dalam melakukan penetapan tersebut, tentu sudah pasti, Pemerintah Daerah harus memiliki landasan hukum yang pasti untuk dapat menetapkan situasi keadaan darurat bencana sebagaimana di amanatkan oleh Peraturan Presiden tersebut.

10. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 46 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah

Di dalam Ketentuan Umum Pasal 1 angka 7 dijelaskan bahwa Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) adalah perangkat daerah yang dibentuk dalam rangka melaksanakan tugas dan fungsi untuk melaksanakan penanggulangan bencana. Salah satu Tugas dan Fungsi BPBD yang diatur pada Pasal 4 adalah menetapkan pedoman dan pengarahan terhadap usaha penanggulangan bencana yang mencakup pencegahan bencana, penanganan darurat rehabilitas, serta rekonstruksi secara adil dan merata. Maka dari itu, BPBD di tingkat Provinsi wajib memiliki landasan hukum yang lebih kuat agar penyelenggaraan penanggulangan bencana di daerah dapat dilakukan secara terencana, sistematis, dan menyeluruh.



11. Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah

Peraturan perundangan ini dijelaskan bahwa Pemerintah Daerah bertanggungjawab untuk memadukan penanggulangan bencana dalam pembangunan daerah dalam bentuk menyusun dan menetapkan rencana penanggulangan bencana serta meninjau secara berkala dokumen perencanaan penanggulangan bencana. Selain itu, Pemerintah Daerah juga memiliki kewenangan dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana yaitu merumuskan dan menetapkan kebijakan penanggulangan bencana sesuai dengan tingkat kewenangan dan karakteristik wilayahnya.

Kemudian, diamanatkan bahwa Kepala Daerah di tingkat Kabupaten/Kota bersama-sama DPRD menyusun dan menetapkan Peraturan Daerah dalam Penanggulangan Bencana. Sudah jelas bahwa Pemerintah Daerah berwenang dan diminta untuk menetapkan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Bencana.

12. Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanggulangan Bencana

Provinsi Lampung tidak terlepas dari ancaman bencana. Berdasarkan Indeks Risiko Bencana Indonesia (IRBI) 2022, Provinsi Lampung memiliki indeks risiko 142.55 (sedang) dengan 3 jenis bencana yang dominan terjadi yaitu banjir, puting beliung dan tanah longsor. Provinsi Lampung sendiri sudah memiliki payung hukum dalam upaya penanggulangan bencana yang tertuang dalam Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanggulangan Bencana.

Pemerintah Provinsi Lampung telah memiliki Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanggulangan Bencana sebagai dasar penyelenggaraan penanggulangan bencana di lingkup Pemerintah Provinsi Lampung. Disamping itu, Badan Penanggulangan Bencana Daerah juga telah terbentuk dan menjalankan fungsinya sebagai penanggungjawab utama penanggulangan bencana di lingkup Pemerintah Provinsi Lampung. Meskipun telah memiliki capaian yang baik, kebijakan dan kelembagaan penanggulangan bencana di lingkup Pemerintah Provinsi Lampung masih perlu diperkuat.



Hal ini karena Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanggulangan Bencana sudah tidak sesuai dengan kondisi terkini, mengingat saat ini persoalan penanganan bencana tidak sekedar hanya mengelola saat bencana saja, namun juga pada proses sebelum dan sesudah terjadinya bencana sehingga dapat mengurangi risiko atau dampak yang timbul dari bencana.

Sejalan dengan hal tersebut, peraturan penanggulangan bencana yang baru menjadi sangat penting dan mendesak untuk ditetapkan. Berdasarkan kajian ini, serta kondisi serta permasalahan yang ada di Provinsi Lampung yaitu diperlukan Peraturan Daerah Provinsi Lampung tentang Penanggulangan Bencana payung hukum yang terkini dan sesuai mengingat keadaan dan bencana yang semakin dinamis saat ini. Jika dilihat berdasarkan inti pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanggulangan Bencana, penanggulangan bencana difokuskan pada aspek mitigasi. Hal ini sebenarnya telah sesuai dengan perkembangan penanggulangan bencana yang bersifat preventif dibanding responsif. Namun terdapat hal-hal penting lainnya, yakni telah terjadi perubahan paradigma dalam penanganan bencana di Indonesia yang menyangkut tiga hal, yakni:

1. Penanganan bencana tidak lagi berfokus pada aspek tanggap darurat tetapi lebih pada 5 keseluruhan manajemen risiko,
2. Perlindungan masyarakat dari ancaman bencana oleh pemerintah merupakan wujud pemenuhan hak asasi rakyat dan bukan semata-mata karena kewajiban pemerintah,
3. Penanganan bencana bukan lagi menjadi tanggung jawab pemerintah tetapi menjadi urusan bersama masyarakat.

13. Peraturan Gubernur Lampung Nomor 94 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Lampung

Pada konsideran peraturan ini, dijelaskan bahwa Provinsi Lampung perlu menetapkan kedudukan, susunan, organisasi, tugas dan fungsi serta tatakerja BPBD Provinsi Lampung. Hal tersebut dimaksudkan agar penyelenggaraan penanggulangan bencana di Provinsi Lampung dapat



menjadi lebih baik dengan adanya dasar hukum yang jelas mengenai BPBD Provinsi Lampung.

Isi dari Peraturan Gubernur Lampung Nomor 94 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Lampung mencakup:

1. Kedudukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Lampung.
2. Susunan organisasi Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Lampung, termasuk jabatan dan tugas masing-masing.
3. Rincian tugas dan fungsi Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Lampung dalam mengkoordinasikan, mengarahkan, dan melaksanakan kegiatan penanggulangan bencana di tingkat provinsi.
4. Tata kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Lampung, termasuk prosedur operasional standar dan mekanisme pelaporan.

Peraturan Gubernur Lampung Nomor 94 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Lampung ini memiliki tujuan untuk meningkatkan koordinasi dan efektivitas dalam penanggulangan bencana di tingkat provinsi Lampung.



BAB IV

URGENSI PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH TENTANG KEBENCANAAN

A. Urgensi Pembentukan Peraturan Daerah

Risiko bencana dapat dilihat melalui pengkajian risiko bencana yang dilakukan dengan menganalisis nilai-nilai ancaman atau bahaya, kerentanan, dan kapasitas suatu daerah. Risiko bencana sendiri merupakan sesuatu yang dapat menyebabkan ancaman atau membahayakan jiwa, harta benda, mata pencaharian, dan lingkungan bergantung. Dengan dilakukannya penilaian risiko bencana maka dapat mengidentifikasi potensi risiko bencana di suatu daerah.

Pengkajian risiko bencana mengacu kepada Peraturan Kepala BNPB Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pedoman Umum Pengkajian Risiko Bencana. Provinsi Lampung tidak terlepas dari ancaman bencana. Berdasarkan data Indek Resiko Bencana Indonesia tahun 2022, ancaman bencana di Provinsi Lampung antara lain:

- a) Gempa bumi;
- b) Tsunami;
- c) Letusan Gunung-api;
- d) Tanah Longsor;
- e) Kekeringan;
- f) Cuaca Ekstrem;
- g) Gelombang Ekstrem/Abrasi;
- h) Kebakaran Hutan dan Lahan.

Pada tahun 2022 sendiri Data Bencana Indonesia mencatat 3 jenis bencana yang dominan terjadi di Provinsi Lampung yaitu banjir, puting beliung dan tanah longsor. Berdasarkan Indeks Risiko Bencana Indonesia (IRBI) 2022, Provinsi Lampung memiliki indeks risiko 142.55 (sedang).

Bencana yang melanda Lampung selama ini telah menyebabkan korban jiwa, kerugian dan kerusakan infrastruktur, gagal panen, terhalangnya proses produksi dan lain-lainnya. Kondisi tersebut memperlambat pertumbuhan ekonomi, peningkatan kesejahteraan



masyarakat dan menurunkan daya saing daerah. Oleh sebab itu upaya meminimalisasi kerugian akibat bencana dan mengurangi frekuensi bencana menjadi salah satu prioritas dalam pembangunan Pemerintah Provinsi Lampung. Pada RPJMD Provinsi Lampung 2019-2021, isu penanggulangan bencana dimasukkan ke dalam Misi ke 6, yaitu “Mewujudkan pembangunan daerah yang berkelanjutan untuk kesejahteraan bersama”, komitmen I, yaitu “Meningkatkan upaya mitigasi bencana alam berbasis peran serta masyarakat”. Hal ini menjadikan unsur utama urgensi pembentukan peraturan daerah yang baru.

Provinsi Lampung sendiri sudah memiliki payung hukum dalam upaya penanggulangan bencana yang tertuang dalam Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanggulangan Bencana. Namun, pada kenyataannya peraturan tersebut sudah tidak sesuai dengan kondisi terkini, mengingat saat ini persoalan penanganan bencana tidak sekedar hanya mengelola saat bencana saja, namun juga pada proses sebelum dan sesudah terjadinya bencana sehingga dapat mengurangi risiko atau dampak yang timbul dari bencana.

Telah terjadi perubahan paradigma dalam penanganan bencana di Indonesia yang menyangkut tiga hal, yakni: a). Penanganan bencana tidak lagi berfokus pada aspek tanggap darurat tetapi lebih pada 5 keseluruhan manajemen risiko, b). Perlindungan masyarakat dari ancaman bencana oleh pemerintah merupakan wujud pemenuhan hak asasi rakyat dan bukan semata-mata karena kewajiban pemerintah, c). Penanganan bencana bukan lagi menjadi tanggung jawab pemerintah tetapi menjadi urusan bersama masyarakat. Sejalan dengan hal tersebut, peraturan penanggulangan bencana yang baru menjadi sangat penting dan mendesak untuk ditetapkan.

Berdasarkan kajian ini, serta kondisi serta permasalahan yang saat ini terjadi di Provinsi Lampung yaitu diperlukan payung hukum tentang penanggulangan bencana yang sesuai dengan kondisi saat ini. Hal ini dikarenakan Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanggulangan Bencana sudah tidak sesuai dengan kondisi saat ini. Peraturan Daerah merupakan salah satu unsur produk hukum, maka prinsip-prinsip pembentukan, pemberlakuan dan penegakannya harus mengandung nilai-nilai hukum pada umumnya. Berbeda dengan nilai-nilai sosial lainnya, sifat dari nilai hukum adalah mengikat secara umum dan



ada pertanggungjawaban secara konkrit yang berupa sanksi duniawi ketika nilai hukum tersebut dilanggar. Oleh karena itu pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Lampung yang baik kedepannya harus disusun dengan mengedepankan:

1. Kepastian hukum dalam penanggulangan bencana di wilayah Provinsi Lampung;
2. Penguatan tugas fungsi Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Lampung;
3. Pemberian peranan kepada Pemerintah Provinsi Lampung dalam menanggulangi bencana;
4. Peningkatan kualitas perlindungan hukum atas bahaya bencana;
5. Terwujudnya sistem penyelenggaraan pemerintahan yang baik sesuai asas-asas umum pemerintahan terkait dengan penyelenggaraan penanggulangan bencana.

Pembentukan produk hukum daerah merupakan wujud kewenangan yang diberikan kepada pemerintahan daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan Daerah menjadi salah satu alat dalam melakukan transformasi sosial dan demokrasi sebagai perwujudan masyarakat daerah yang mampu menjawab perubahan yang cepat dan tantangan pada era otonomi dan globalisasi saat ini serta terciptanya *good local governance* sebagai bagian dari pembangunan yang berkesinambungan di daerah. Kondisi serta permasalahan yang saat ini terjadi di Provinsi Lampung yaitu diperlukan payung hukum tentang penanggulangan bencana yang sesuai dengan kondisi saat ini.

Berdasarkan hal itu, peraturan daerah yang terkini tentang penanggulangan bencana perlu disusun. Selain itu pelaksanaan penanggulangan bencana dan mitigasi bencana di Provinsi Lampung dikelola secara baik dan ekstra hati-hati sehingga dapat memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana. menyelaraskan peraturan perundang-undangan yang sudah ada. dan menjamin terselenggaranya penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi dan menyeluruh.



B. Lingkup Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Bencana berdasarkan Analisis dan Evaluasi Kajian

Berdasarkan analisis dan evaluasi yang telah disebutkan pada Bab sebelumnya, maka muatan Peraturan Daerah Penanggulangan Bencana harus memuat kegiatan yang sistematis, menyeluruh, dan berkesinambungan. Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Bencana yang baru sebaiknya menjangkau hal-hal pengaturan yang berkenaan dengan strategi Penanggulangan Bencana di Provinsi Lampung, baik saat, ketika, ataupun setelah bencana.

Pengaturan Peraturan Daerah Penanggulangan Bencana juga harus disesuaikan dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Berdasarkan ketentuan regulasi tersebut, Penanggulangan Bencana dilaksanakan sesuai tahapan pra bencana, tanggap darurat, dan pascabencana dan harus mampu menciptakan kesadaran kolektif bagi masyarakat tentang pentingnya pencegahan dan penyelamatan pada tanggap darurat dan rehabilitasi pascabencana. Peraturan Daerah Penanggulangan Bencana yang akan datang pasca kajian ini dilaksanakan diharapkan dapat menjadi dasar dalam upaya penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh dalam rangka memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman, risiko, dan dampak bencana.

Secara garis besar, ruanglingkup Peraturan Daerah Penanggulangan Bencana sebaiknya memuat setidaknya: tanggung jawab dan wewenang; kelembagaan; penyelenggaraan penanggulangan bencana; bencana nonalam dan bencana sosial; pendanaan dan pengelolaan bantuan; kerja sama; hak, kewajiban, partisipasi dan peran serta masyarakat; peran lembaga usaha dan lembaga internasional; pengawasan, pemantauan, dan evaluasi; dan penyelesaian sengketa.

**BAB VI****PENUTUP****A. Simpulan**

Secara khusus pelaksanaan Penanggulangan Bencana dan Mitigasi Bencana di Provinsi Lampung membutuhkan perhatian yang serius. Berdasarkan kajian yang telah dipaparkan pada bab-bab sebelumnya mencerminkan kebutuhan mendesak untuk adanya langkah-langkah konkret dalam pengembangan kebijakan yang tidak hanya fokus pada penganggulangan bencana dan mitigasi namun fokus pada peningkatan manajemen risiko. Dalam konteks ini, perlu dilakukan peninjauan mendalam terhadap regulasi yang telah ada dan mempertimbangkan penyusunan peraturan yang spesifik sehingga Penanggulangan Bencana dan Mitigasi Bencana dapat dilaksanakan secara terarah dan terpadu.

Pada intinya pelaksanaan penanggulan dan mitigas bencana harus mengedepankan manajemen risiko, antisipasi resiko bencana dan pemulihan kondisi pasca bencana yang dilakukan secara sistematis, terencana, terkoordinasi dan terpadu. Oleh karena itu, penting untuk mendorong upaya bersama antara Pemerintah Daerah, lembaga-lembaga terkait, dan masyarakat sipil dalam merumuskan peraturan yang komprehensif guna meningkatkan Penanggulangan Bencana dan Mitigasi Bencana di Provinsi Lampung. Dengan penetapan peraturan Penanggulangan Bencana dan Mitigasi Bencana yang terkini dan sudah disesuaikan dengan keadaan bencana yang semakin dinamis dan konkret, diharapkan Provinsi Lampung dapat meningkatkan kapasitas dalam merespons bencana, melindungi masyarakat, serta meningkat manajemen risiko sehingga dapat meminimalkan kerugian dan dampak negatif bencana secara efektif.

B. Saran

Dalam rangka meningkatkan pelaksanaan Penanggulangan Bencana dan Mitigasi Bencana di Provinsi Lampung, perlu adanya langkah-langkah konkret. Pertama-tama, disarankan untuk menelaah apakah Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanggulangan



Bencana. Apakah perlu dilakukan perubahan menyeluruh terhadap Perda yang sudah ada agar dapat mengakomodasi perkembangan terbaru dalam bidang penanggulangan bencana dan mitigasi. Hal ini mencakup pembaruan terhadap definisi, ruang lingkup, serta tata cara pelaksanaan yang relevan dengan kondisi terkini di Provinsi Lampung. Menurut penulis sendiri lingkup yang relevan saat ini mencakup hal-hal berikut ini: tanggung jawab dan wewenang; kelembagaan; penyelenggaraan penanggulangan bencana; bencana nonalam dan bencana sosial; pendanaan dan pengelolaan bantuan; kerja sama; hak, kewajiban, partisipasi dan peran serta masyarakat; peran lembaga usaha dan lembaga internasional; pengawasan, pemantauan, dan evaluasi; dan penyelesaian sengketa.

Kedua, jika perubahan Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanggulangan Bencana diatas 50%, maka segera merumuskan peraturan yang baru secara jelas mengatur penanggulangan dan mitigasi bencana yang mengedepankan manajemen risiko dan pemulihan masyarakat. Perlu adanya langkah-langkah konkret yang mengedepankan manajemen risiko, antisipasi resiko bencana, serta pemulihan kondisi pasca bencana yang dilakukan secara sistematis, terencana, terkoordinasi, dan terpadu. Dalam penyusunan perubahan Perda, dapat dipertimbangkan untuk menambahkan aspek-aspek penting yang mungkin belum diatur secara cukup jelas atau komprehensif dalam Perda yang lama. Misalnya, penekanan pada perlunya pendekatan partisipatif dalam perencanaan dan implementasi kebijakan bencana, serta pengaturan mengenai detail pembiayaan dan perangkat daerah yang terlibat, serta sumber daya untuk penanggulangan bencana.

Perlu menjadi perhatian juga, bahwa dalam peraturan daerah yang akan disusun, harus diformulasikan secara jelas proses koordinasi antarinstansi perangkat daerah yang terlibat. Proses koordinasi antarinstansi ini sangat penting untuk memastikan bahwa respon terhadap bencana dilakukan secara terpadu dan efisien, melibatkan berbagai pihak yang terkait. Peraturan tersebut akan menetapkan tata cara, prosedur, dan tanggung jawab masing-masing instansi atau lembaga dalam situasi darurat bencana. Dengan demikian, diharapkan akan tercipta koordinasi yang baik antara berbagai elemen pemerintah dan non-pemerintah dalam menghadapi bencana. Dengan penetapan peraturan yang baru tersebut,



diharapkan Perda yang baru dapat memberikan landasan hukum yang lebih kuat dan relevan untuk penanggulangan bencana dan mitigasi di Provinsi Lampung, serta meningkatkan kapasitas dan efektivitas respon dalam menghadapi ancaman bencana.

**DAFTAR PUSTAKA**

- Afriah Rosak, Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, disampaikan pada acara FGD Pokja Terkait Kebencanaan, diselenggarakan oleh Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional, BPHN, Jakarta, 24 Juli 2019.
- Amarasinghe, M.K.D.W., Pathmasiri, H.T.K. dan Sisirakumara, M.H.A., (2006). *The Public Sector Role in a Disaster Situation: An Empirical Analysis based on Tsunami Disaster on 26th December 2004*. ICBM – 2006, University of Sri Jayewardenepura, Sri Lanka
- Amrah Muslimin. 1960, *Ikhtisar Perkembangan Otonomi Daerah 1903-1958*, Penerbit Djambatan, Jakarta, hlm. 4. lihat juga dalam H. M. Laica Marzuki, *Hakikat Desentralisasi dalam Sistem Ketatanegaraan RI dalam jurnal Konstitusi*, Volume 4, Nomor 1, Maret 2007, hlm 11.
- Ashoka, 2023. *Eko Teguh Paripurno: Setiap Orang Harus Jadi Agen Pengurang Risiko*, diakses pada <https://www.ashoka.org/en-id/story/eko-teguh-paripurno-setiap-orang-harus-jadi-agen-pengurang-risiko>
- Asian Disaster Reduction Center. *Glossary on Natural Disasters*. <https://www.adrc.asia/>
- Badan Pusat Statistik Provinsi Lampung. *Provinsi Lampung Dalam Angka 2021*. 2021.
- Bambang Yudoyono. (2003). *Otonomi Daerah: Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*. Jakarta: Penebar Swadaya.
- Central Emergency Relief Organization. (2004). *Disaster Management for Students, Managing Disasters* [online]. Barbados, Central Emergency Relief Organization.
- Clarke dan Stewart dalam Ni'matul Huda. (2012). *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusamedia.
- Coralie Bryan dan Louise G. White. (1989). *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*. LP3S Jakarta.
- Edie Toet. (2009). *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Fedelarisme*. Yogyakarta : Graha Ilmu.



- Febriana, Didik Sugiyanto, Yusya Abubakar, “Kesiapsiagaan Masyarakat Desa Siaga Bencana Dalam Menghadapi Bencana Gempa Bumi di Kecamatan Meuraxa Kota Banda Aceh” dalam Jurnal Ilmu Kebencanaan, Pascasarjana Universitas Syiah Kuala, Volume 2, Nomor 3. Agustus 2015.
- G. Sabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli. (1983). *Decentralization and Development*, California: SAGE Publication.
- H.M. Busrizalti. (2012). *Hukum Pemda otonomi Daerah dan Implikasinya*, Total Media, Yogyakarta.
- Hari Sabarno. (2007). *Memandu Otonomi Daerah Menjada Kesatuan Bangsa*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Hidayat, Syarif dan Hoessein. (2004). “Desentralisasi dan Otonomi Daerah : Perspektif Teoritis dan Perbandingan” dalam Syamsuddin Haris (e.d), *Paradigma Baru otonomi Daerah*, P2P, Jakarta.
- Hujibers, Theo, (1982). *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*. Kanisius, Jakarta.
- I Nengah Suriata, 2011, *Fungsi Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Sesuai Dengan Prinsip-Prinsip Demokrasi* (Tesis), Denpasar: Universitas Udayana, hlm 20.
- I Nengah Suriata. (2011). *Fungsi Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Sesuai Dengan Prinsip-Prinsip Demokrasi* (Tesis), Denpasar: Universitas Udayana.
- International Disaster Reduction Center. *What is the International Strategy for Disaster Reduction (ISDR)?*
https://www.adrc.asia/publications/LWR/LWR_abridged/preface2.
- Irawan Soejito (2014) *Hukum Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta: Pistaka Yustisia.
- James Manor. (1999). *The Political Economy of Democratic Decentralization*, Washington D.C: The World Bank.
- Jimly Asshidiqie. (2008). *Menuju Hukum yang Demokratis*, Sekretariat Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.
- Joeniarto. (1982). *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Alumni, Bandung
- Josep Riwu Kaho. (1991). *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers. Hlm 14.
- Kawata, Y. (2001). *Disaster mitigation due to next Nankai earthquake tsunamis occurring in around 2035 [online]*. Kyoto, Kyoto University.



- Modul Manajemen Penanggulangan Bencana,(2017). Pusat Pendidikan dan Pelatihan Sumber Daya Air dan Konstruksi.
- Muhammad Al Hapsah dan Wawan Mas'udi. (2012). Paradoks Desentralisasi dan Kesejahteraan: Kalimantan Timur Kaya Tapi Miskin Jurnal Desentralisasi Lembaga Administrasi Negara Pusat Kajian Kebijakan Otonom Daerah Volume 10 Nomor 1.
- Neil, B. (1986). Developing an understanding of disaster, *Journal of Sociology*, Vol 22 No. 2.
- OECD, 2017 , Measuring Regulatory Performance OECD 9th Conference Proceeding, Lisbon, 20-21 Juni 2017
- Parker, D. (1992). "The mismanagement of hazards – hazard management and emergency planning: perspective of Britain", James & James, London.
- Philipus M. Hadjon. (1999). Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Pide, Andi Mustari. (1999). Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI, Gaya Media Pratama, Jakarta.
- Rudy, (2012). Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitusionalisme Indonesia, Bandar Lampung: Indepth Publishing.
- Rudy, Aristoteles, and C Robi Kurniawan (2021), Model Omnibus: Solusi Pemecahan Masalah Penyederhanaan Legislasi Dalam Rangka Pembangunan Hukum, Bandar Lampung: Pusaka Media.
- Rudy. (2013). Hukum Pemerintahan Daerah. Bandar Lampung: PKKPUU FH Unila.
- Ryaas, M. Rasyid. (1996). Makna Pemerintahan. Tinjauan dari Segi Etika Dan Kepemimpinan. Jakarta: Yarsif Watampone.
- Sadu Wasistono. (2010). Menuju Desentralisasi Berkeseimbangan, Jurnal Ilmu Politik AIPI Nomor 21.
- Smith, Brian C. (1985). Decentralization, The Territorial Dimension of State, George Allen & Unwin, London.
- The Liang Gie. (1995). Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia, Yogyakarta: Liberty.
- Titik Triwulan Tutik. (2010). Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amendemen UUD 1945. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.



- Widodo Joko. (2001). Good Governance Telaah Dari Dimensi Akuntabilitas, Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi Dan Otonomi Daerah, Surabaya: Insan Cendekia.
- World Health Organization, (2002). Disasters & Emergencies.
- World Health Organization, (2002). Disasters & Emergencies. Hlm 3.
- Yuliandri, (2009).Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik; Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan, Raja GrafindoPersada, Jakarta
- Yusnani Hasyim Zoem, dkk. (2017). Hukum Pemerintahan Daerah, Jakarta: Rajawali Pers.



LAMPIRAN