BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Secara sederhana, otonomi daerah bermakna keleluasaan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya (daerahnya) sesuai dengan aspirasi dan potensi setempat serta dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia. Dalam menjalankan peran mengatur daerah, salah indikasinya tampak dari adanya kewenangan daerah untuk membentuk produk hukum daerah, salah satunya pembentukan Peraturan Daerah (selanjutnya disingkat Perda).

Dalam Pasal 1 angka 18 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (selanjutnya Permendagri No. 80 Tahun 2015) ditegaskan bahwa pembentukan Perda adalah pembuatan peraturan perundang-undangan daerah yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan. Terkait dengan tahapan penyusunan Perda, salah satu aktivitas yang perlu dilakukan oleh daerah yaitu menyusun Naskah Akademik atau Penjelasan/Keterangan Akademik. Dalam Pasal 1 angka 20 Permendagri No. 80 Tahun 2015ditegaskan pengertian Naskah Akademik yaitu naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam Rancangan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Pemaknaan tentang Naskah Akademik semacam itu pada hakikatnya mengandung tiga proposisi yang saling berkaitan, yaitu:

1. Naskah Akademik dimaksudkan untuk menjadi sebuah dokumen akademik yang sahih secara ilmiah *(scientifically valid)*, karena

disusun berdasarkan penelitian/pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya.

2. Naskah Akademik dimaksudkan untuk memberikan legitimasi bagi pembuatan rancangan instrumen regulasi, baik berupa Rancangan Peraturan Daerah Provinsi atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
3. Naskah Akademik merupakan bagian dari upaya penyelesaian permasalah *(problem-solving)* dan pemenuhan kebutuhan hukum *(legal-need fulfilment)* masyarakat dan pemerintah melalui penerbitan instrumen regulasi.

Berdasarkan proposisi tersebut dapat dikatakan bahwa Naskah Akademik merupakan "penghubung" antara permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat yang berada pada ranah empirik dengan upaya menyelesaikan permasalahan dan memenuhi kebutuhan hukum itu melalui instrumen regulasi yang berada pada ranah normatif-preskriptif. Dengan posisi seperti itu, substansi Naskah Akademik pada akhirnya akan sangat mempengaruhi profil instrumen regulasi yang disusun berdasarkan Naskah Akademik yang bersangkutan. Naskah Akademik dengan kajian komprehensif yang secara tepat bisa mengidentifikasi permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat di bidang tertentu akan menghasilkan instrumen regulasi yang bisa merespons permasalahan dan kebutuhan hukum tersebut secara baik. Sebaliknya, Naskah Akademik yang kurang bisa mengidentifikasi permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat, pada gilirannya akan menghasilkan instrumen regulasi yang kurang responsif dan tidak bisa memberikan solusi yang akurat terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum riil masyarakat dan pemerintah.

Oleh karenanya, penyusunan Naskah Akademik atau Keterangan/ Penjelasan Akademik merupakan langkah penting yang akan menentukan apakah instrumen regulasi yang dihasilkan akan memiliki legitimasi untuk menjawab permasalahan dan kebutuhan hukum yang ada ataukah tidak. Lebih lanjut, ketika sebuah Naskah Akademik secara ideal mampu menjadi landasan legitimasi dari sebuah instrumen regulasi, menurut *Morgan & Yeung,* instrumen regulasi tersebut akan memiliki daya persuasi yang

bernalar sehingga mendorong penerimaan masyarakat atas instrumen itu, tanpa perlu dipaksakan.[1]

Salah satu tujuan yang ingin dicapai oleh setiap negara modern adalah kesejahteraan masyarakatnya. Kesejahteraan masyarakat sendiri merupakan konsep yang cukup luas dan menjangkau berbagai aspek kehidupan, termasuk sosial, budaya maupun ekonomi. Salah satu kondisi yang penting untuk diwujudkan dalam kerangka merealisasikan kesejahteraan masyarakat adalah kondisi kehidupan masyarakat yang tidak terganggu. Hal ini menjadi penting karena hanya dalam kondisi kehidupan yangtanpa gangguan, berbagai kegiatan dan upaya merealisasikan kesejahteraan masyarakat dapat berlangsung secara baik. Sebaliknya, ketika kehidupan masyarakat terganggu, berbagai aktivitas masyarakat tidak akan bisa berjalan secara baik dan pada gilirannya upaya mewujudkan kesejahteraan pun akan terganggu pula.

Secara nyata, ada berbagai faktor yang bisa menimbulkan gangguan terhadap kehidupan dan penghidupan masyarakat. Salah satu faktor dominan yang bisa membawa pengaruh signifikan terhadap kehidupan masyarakat adalah faktor alamiah. Faktor alamiah yang secara langsung berpotensi mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat adalah faktor bencana alam *(natural disaster)* dalam berbagai bentuknya.

Dalam konteks Indonesia faktor bencana alam merupakan faktor yang cukup dominan. Kondisi geografis Indonesia sebagai negara kepulauan *(archipelagic state)* tentu sekaligus juga meningkatkan risiko terjadinya bencana alam yang berkaitan dengan laut, seperti tsunami. Di samping itu sebagian wilayah Indonesia yang merupakan tempat pertemuan dua lempeng benua juga membawa potensi gempa bumi tektonik yang cukup besar. Posisi geografis Indonesia sebagai bagian dari jalur cincin api *(ring of fire)* juga menjadikan Indonesia sebagai negara yang memiliki cukup banyak gunung berapi aktif.

Signifikansi bencana alam di Indonesia juga dipertegas oleh rangkaian bencana alam yang pernah terjadi di Indonesia dan

[1] Bronwen Morgan & Karen Yeung, *An Introduction to Law and Regulation - Text and Materials*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, hlm. 221.

menyebabkan kerugian material dalam jumlah besar serta memakan banyak korban jiwa. Beberapa peristiwa bencana alam di Indonesia yang cukup menonjol di antaranya adalah tsunami Aceh (2004), gempa bumi di Yogyakarta dan Jawa Tengah (2006), erupsi Gunung Merapi (2010), gempa bumi di Padang (2010), tsunami di Mentawai (2010), gempa bumi di Pidie Jaya (2016), tanah longsor di Karang Kobar, Banjarnegara (2014) serta erupsi Gunung Sinabung (2014, 2016).

Melihat kenyataan tersebut, tidaklah berlebihan kalau Indonesia memperoleh predikat sebagai negara yang rawan bencana. Untuk itu, wajar kalau Indonesia memerlukan sistem dan mekanisme yang baik untuk merespons bencana yang bisa terjadi setiap saat. Dengan bencana alam yang mengancam setiap saat, sudah sepatutnya kalau Indonesia memiliki platform kebijakan yang kuat untuk mengantisipasi bencana yang tidak diinginkan namun sangat mungkin terjadi. *Platform* kebijakan yang dimaksud tentu harus dibuat sedemikian rupa sehingga pemerintah maupun masyarakat memiliki peran yang jelas di dalam mencegah dan menanggulangi bencana.

Secara nasional, kerangka kebijakan penanggulangan bencana sudah dicoba untuk dibuat, antara lain melalui penerbitan Undang-undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana yang juga menjadi dasar hukum bagi pembentukan Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) serta Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD).[2]

Secara umum, karena letak geografisnya, Kota Salatiga menjadi salah satu daerah dengan tingkat ancaman bencana alam yang tidak terlalu tinggi. Meski begitu, bukan lantas berarti bahwa bencana alam dalam berbagai wujudnya tidak mungkin terjadi di Salatiga. Bencana angin puting beliung yang terjadi di daerah Soka, Sidorejo Lor pada bulan Desember 2016 merupakan salah satu indikator bahwa Salatiga tidak sama sekali imun dari bencana alam.[3] Selain itu, beberapa gempa bumi minor yang

---

[2] Lihat Bab IV Bagian Kesatu dan Kedua Undang-undang No. 27 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

[3] "Hanya Tujuh Menit, Angin Puting Beliung Porakporandakan Permukiman di Salatiga", *Tribunnews.com*, http://www.tribunnews.com/regional/2016/12/08/hanya-tujuh-menit-angin-puting-beliung-porakporandakan-permukiman-di-salatiga.

terasa di Salatiga oleh sementara ahli juga dianggap sebagai indikator bahwa ada kemungkinan terjadinya peningkatan aktivitas geologis di dekat Salatiga sebagai konsekuensi keberadaan sesar aktif di lereng utara Gunung Merbabu.[4]

Saat ini Kota Salatiga belum memiliki peraturan daerah yang secara komprehensif mengatur tentang penanggulangan bencana. Secara asumtif dapat ada kemungkinan bahwa persoalan penanggulangan bencana selama ini kurang mendapat perhatian dari masyarakat karena posisi Salatiga yang dianggap memiliki potensi bencana yang rendah.

Meskipun ada anggapan bahwa potensi bencana alam di Kota Salatiga rendah, bukan berarti bahwa bencana alam tidak akan pernah terjadi di Kota Salatiga. Beberapa kejadian bencana alam, meskipun bersifat minor, menunjukkan bahwa peluang terjadinya bencana alam di Kota Salatiga tidak sama sekali tertutup. Berdasarkan hal ini, langkah-langkah yang bersifat antisipatif untuk mencegah maupun menangani bencana tentu menjadi relevan. Dalam konteks itulah diperlukan kerangka hukum yang jelas dalam bentuk peraturan daerah untuk menjadi landasan hukum bagi upaya-upaya pencegahan dan penanggulangan bencana alam yang bisa setiap saat terjadi.

B. Identifikasi Masalah

Berpijak pada uraian sebelumnya, penyusunan Naskah Akademik Rancangan Perda Kabupaten/Kota Salatiga tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana difokuskan pada permasalahan berikut:

1. Bagaimana landasan filosofis, sosiologis dan yuridis dari Rancangan Perda tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana?
2. Bagaimana pokok-pokok materi muatan di dalam berbagai peraturan perundang-undangan untuk dijadikan acuan dalam mengidentifikasi materi muatan Rancangan Perda tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana?

[4] "Gempa Lereng Merbabu Dipicu Sesar Aktif", *Tempo.co*, https:// m.tempo.co/ read/news/2016/05/31/061775353/gempa-lereng-merbabu-dipicu-sesar-aktif.

3. Pokok-pokok materi muatan apa saja yang direkomendasikan untuk dimuat di dalam Rancangan Perdatentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana berdasarkan kajian akademik dari aspek filosofis, sosiologis dan yuridis ?

C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik

Penyusunan Naskah Akademik ini dimaksudkan untuk mencapai tujuan-tujuan berikut:

1 Mengidentifikasi dan menyusun landasan filosofis, sosiologis dan yuridis dari Rancangan Perda tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana;

2 Mengidentifikasi pokok-pokok materi muatan di dalam berbagai peraturan perundang-undangan untuk dijadikan acuan dalam mengidentifikasi materi muatan Rancangan Perda tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana;

3 Mengidentifikasi dan menyusun pokok-pokok materi muatan yang direkomendasikan untuk dimuat di dalam Rancangan Perda tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana berdasarkan kajian akademik dari aspek filosofis, sosiologis dan yuridis.

D. Metodologi

1. Jenis Penelitian

Penyusunan Naskah Akademik ini menggunakan dua jenis penelitian yaitu penelitian hukum normatif dan penelitian empirik. Penelitian hukum normatif digunakan untuk mengkaji aspek-aspek legitimasi filosofis dan juridis, sedangkan penelitian empirik dipakai untuk melakukan kajian legitimasi sosiologis.

Penelitian hukum normatif dilakukan melalui dua tahapan. *Pertama*, inventarisasi terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang memiliki relevansi dengan penyelenggaraan penanggulangan bencana. *Kedua*, peraturan perundang-undangan yang sudah diinventarisasikan kemudian dianalisis dengan bertumpu pada dua

aspek, yaitu aspek filosofis dan aspek yuridis. Analisis terhadap aspek filosofis dilakukan terhadap isi *(content)* peraturan perundang-undangan yang telah diabstraksikan pada ranah meta-yuridis dengan berpangkal pada nilai-nilai filsafati yang bersumber dari konstitusi sebagai sumber hukum formal yang tertinggi. Kajian terhadap aspek yuridis dilakukan terhadap norma-norma peraturan perundang-undangan yang memberi dasar kewenangan daerah maupun yang menentukan substansi pengaturan yang harus diakomodasikan dalam penyusunan Perda.

Penelitian empirik terutama dipergunakan untuk mendeskripsikan aspek legitimasi sosiologis yang juga hendak dipakai sebagai salah satu dasar untuk menyusun Naskah Akademik. Ada dua instrumen utama yang dipergunakan untuk mendapatkan data dalam penelitian empirik, yaitu: *Focussed Group Discussion* dan *Key Informant Interview*.

2. Pedoman Penyusunan Naskah Akademik

Penyusunan Naskah Akademik ini didasarkan pada peraturan perundang-undangan relevan yang mengatur tentang Naskah Akademik, yaitu:

(1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
(2) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 (sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015) tentang Pemerintahan Daerah;
(3) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
(4) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah; dan
(5) Peraturan perundang-undangan substantif yang terkait dengan pokok persoalan Naskah Akademik.

3. <u>Pengumpulan dan Pengolahan Data</u>

Sebagaimana telah dikemukakan, pengumpulan data dilakukan dengan beberapa cara, yaitu:

a. Studi dokumen

Studi dokumen pada dasarnya dilakukan terhadap dua kategori dokumen, yaitu peraturan perundang-undangan dan dokumen pendukung lainnya. Studi terhadap dokumen yang berupa peraturan perundang-undangan terutama dimaksudkan untuk membahani analisis yang bermuara pada legitimasi filosofis dan Yuridis. Sementara studi terhadap dokumen pendukung lainnya dimaksudkan untuk melengkapi baik analisis terhadap legitimasi filosofis, juridis maupun sosiologis.

b. *Focussed Group Discussion*

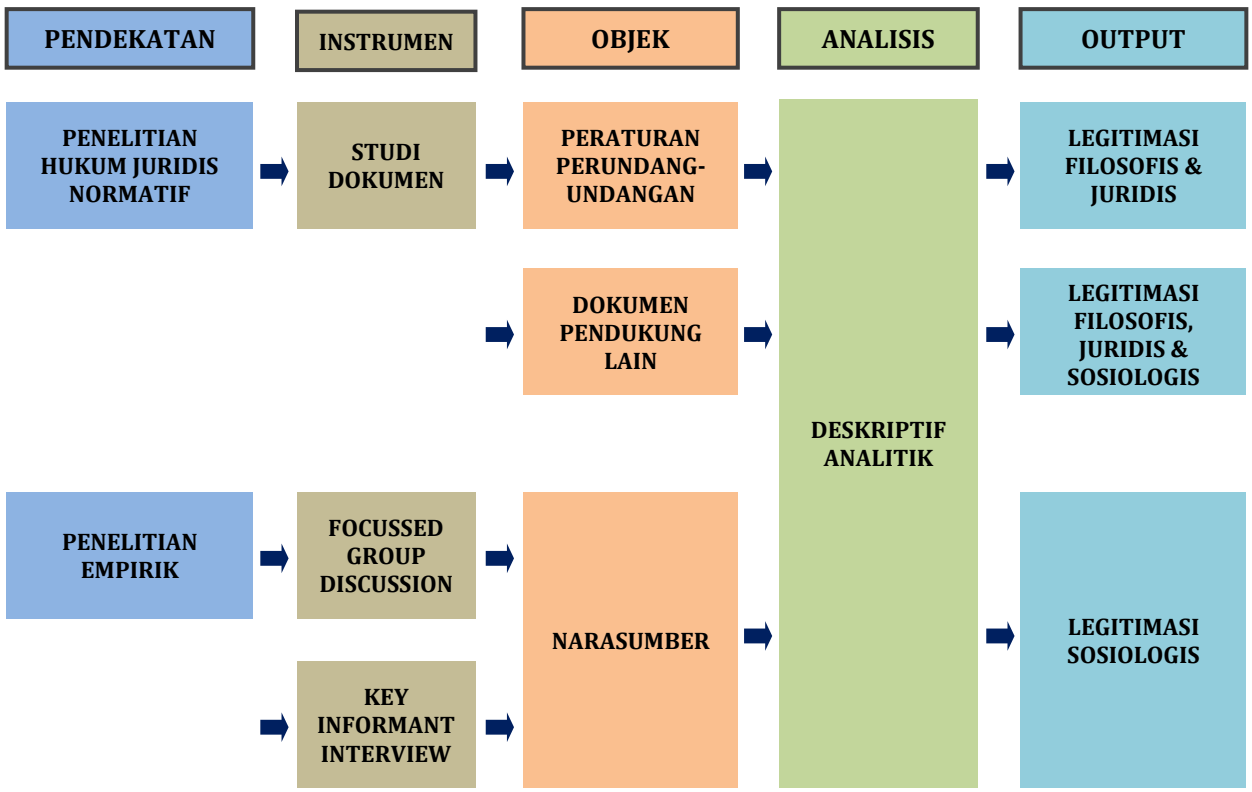
Focussed Group Discussion dalam konteks ini dipahami sebagai forum diskusi yang melibatkan para *stakeholder* yang berkepentingan dengan Pembentukan Perda tentang Penyelenggaraan Penanggulangan BencanaProses FGD dalam penyusunan Naskah Akademik ini akan diintegrasikan ke dalam *public hearing* yang diselenggarakan selama proses penyusunan Naskah Akademik.

c. *Key Informant Interview*

Key Informant Interview pada dasarnya merupakan proses penggalian data yang dilakukan dengan mewawancarai narasumber yang dipandang memiliki kapasitas untuk memaparkan informasi yang dibutuhkan.

Secara ringkas, aspek-aspek metodologis dari penelitian ini digambarkan dalam Gambar 1.1 di bawah ini.

GAMBAR 1.1 : SKEMA METODOLOGISPENELITIAN



4. Analisis data

Data yang diperoleh dari penelitian ini akan diklasifikasikan sesuai dengan tiga aspek yaitu aspek yang berkaitan dengan legitimasi filosofis, legitimasi juridis dan legitimasi sosiologis.

Setelah itu, data akan dianalisis secara kualitatif dengan bertumpu pada aspek-aspek yang sama. Analisis terhadap aspek legitimasi filosofis terutama akan dibahani oleh data yang diabstraksikan dari berbagai peraturan perundang-undangan, terutama dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelenggaraan penanggulangan bencana.Pada tahap akhir analisis, temuan-temuan pada tiga ranah analisis tersebut kemudian akan dipadukan, dideskripsikan dan kemudian juga dituangkan dalam bentuk Rancangan Perda yang dilampirkan pada Naskah Akademik.

E. Sistematika

Penyusunan Naskah Akademik ini didasarkan pada sistematika berikut:

1. *Pendahuluan*

   Bagian ini memuat latar belakang, tujuan dan maksud, metodologi dan sistematika.

2. *Kajian Teoretik dan Praktik Empiris*

   Bagian ini memuat Kajian Teoretik yang berisi teori-teori yang relevan dengan pokok naskah akademik seperti pengertian tentang bencana dan bencana alam, dimensi sosial-ekonomi bencana, serta korelasi antara bencana dengan isu pembangunan. Selain itu pada bagian Praktik Empiris akan memuat kondisi nyata terkait dengan kebutuhan atau persoalan tentang penyelenggaraan penanggulangan bencana.

3. *Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Terkait*

   Bagian ini berisi inventarisasi peraturan perundang-undangan tentang kewenangan daerah membentuk Perda maupun perundang-undangan tentang penyelenggaraan penanggulangan bencana.

4. *Landasan Filosofis, Sosiologis dan Juridis*

   Muatan utama dari bagian ini adalah hasil kajian terhadap data yang dikategorikan ke dalam tiga basis atau landasan legitimasi, yaitu legitimasi filosofis, sosiologis dan yuridis.

5. *Jangkauan, Arah Pengaturan dan Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah*

   Bagian ini berisi pokok-pokok materi utama yang dianggap perlu dimasukkan ke dalam rancangan Perda berdasarkan kajian terhadap data penelitian. Substansi bagian ini juga akan dipergunakan sebagai dasar untuk menyusun Rancangan Perda tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana.

6. *Penutup*

   Bagian ini berisi dua hal pokok, yaitu kesimpulan dan rekomendasi.

BAB II

KAJIAN TEORETIK DAN PRAKTIK EMPIRIK

A. Kajian Teoretik tentang Penanggulangan Bencana

Seperti telah dikemukakan sebelumnya, sistematika Bab II naskah akademik ini pada dasarnya berisi dua hal. Bagian pertama dari Bab II menguraikan tentang aspek-aspek teoretik yang dimaksudkan untuk memberikan gambaran mendasar tentang penanggulangan bencana dalam konteks yang agak umum. Sementara itu, bagian kedua akan berisi deskripsi kondisi yang ada pada saat ini, yang berkaitan dengan kegiatan penanggulangan bencana di Kota Salatiga yang bersifat lebih spesifik.

1. Bencana, Bencana Alam dan Persoalan Bencana Alam

   Dalam bahasa Inggris, 'bencana' disebut sebagai *'disaster.'* Secara etimologis, kata '*disaster'* berasal dari bahasa Italia *"disastro."* Kata *disastro* sendiri terbentuk dari kata *'dis'* (buruk) dan *'astro'* (bintang), sehingga secara harafiah, kata disastro yang menjadi asal kata *disaster* bermakna 'bintang yang buruk.' Kata *disastro* dipergunakan untuk menyebut kejadian buruk dalam kehidupan manusia karena keyakinan astrologis bahwa peristiwa-peristiwa buruk tersebut disebabkan oleh posisi bintang yang tidak baik.[5]

   United Nations Development Program (UNDP) mendefinisikan bencana *(disaster)* sebagai *"…a serious disruption of the functioning of a society,* causing *widespread human, material, or environmental losses which exceed the ability of affected society to copy using only its own resources."*[6] Selanjutnya, UNDP juga menjelaskan bahwa bencana bisa diklasifikasikan berdasarkan kecepatan munculnya

[5] http://www.etymonline.com/index.php?term=disaster.

[6] Terjemahan: gangguan berat terhadap berfungsinya masyarakat yang menyebabkan kerugian manusia, harta-benda maupun lingkungan dalam skala luas yang melampaui kemampuan masyarakat untuk menghadapi dengan sumberdayanya sendiri

(cepat atau perlahan-lahan) atau berdasarkan penyebabnya (alamiah atau buatan manusia).[7]

Faktor kausal bencana bisa bermacam-macam, namun pada umumnya ada dua kelompok penyebab bencana, yaitu penyebab yang bersifat alamiah dan penyebab yang bersifat artifisial (buatan manusia). Contoh penyebab bencana yang bersifat alamiah misalnya adalah cuaca, iklim, kondisi geografis serta aktivitas geologis. Sedangkan penyebab bencana yang bersumber dari aktivitas manusia misalnya penebangan hutan, pembakaran hutan, aktivitas industri serta perang.

Pada kenyataannya, tidak jarang bencana muncul dari kombinasi beberapa penyebab sekaligus, baik yang disebabkan oleh faktor alamiah maupun aktivitas manusia. Tanah longsor yang disebabkan oleh hujan deras di lereng bukit yang pohonnya habis ditebang manusia, misalnya, merupakan contoh dari bencana yang bersifat multikausal. Di satu sisi ada faktor alamiah yang signifikan berupa hujan yang deras, namun pada saat yang sama ada pula tindakan penebangan pohon yang juga ikut menjadi penyebab terjadinya bencana.

Salah satu jenis bencana yang selalu berpotensi untuk terjadi di lingkungan kehidupan manusia adalah bencana alam *(natural disaster)*. Sebagai salah satu jenis bencana, bencana alam juga ditandai oleh sifatnya yang serius. Bencana alam dikategorikan sebagai bencana karena pada umumnya masyarakat yang terkena dampak bencana alam tidak mampu mengandalkan sumber dayanya sendiri untuk menanggulangi. Bencana alam sendiri memiliki banyak dimensi yang berkaitan dengan berbagai aspek kehidupan manusia. Dimensi sosial menjadi relevan karena bencana alam berpotensi mengubah, bahkan merombak, tatanan kehidupan masyarakat yang telah mapan. Ketika terjadi bencana alam yang membutuhkan relokasi korban bencana, pemulihan struktur sosial

[7] UNDP, *An Overview of Disaster Management*, UNDP Publications, New York, 1992 hlm. 14.

masyarakat menjadi salah satu hal yang diperlukan dalam penanggulangan bencana. Demikian pula halnya apabila penanganan pasca-bencana alam diikuti dengan integrasi masyarakat korban bencana alam dengan masyarakat di daerah yang aman. Dimensi ekonomi juga amat relevan di dalam memahami bencana dan penanggulangan bencana alam, mengingat bahwa bencana alam bisa menimbulkan kerugian material dalam secara masif sehingga mengganggu sumber-sumber daya ekonomi masyarakat yang menjadi korban. Terganggunya sumber-sumber daya ekonomi masyarakat sebagai akibat terjadinya bencana alam sekaligus juga berarti bahwa landasan penting penghidupan masyarakat menjadi terganggu. Sayangnya, selama beberapa waktu dimensi sosial dan ekonomi yang bersifat mendasar ini cenderung diabaikan dalam penanggulangan bencana yang berorientasi pada respons pasca-bencana yang dilakukan tanpa rencana jangka panjang.[8]

Dalam konteks yang lebih luas, bencana alam juga memiliki korelasi dengan pembangunan. Uniknya, korelasi antara pembangunan dengan bencana alam tidak selalu bersifat negatif. Artinya, bencana alam pun ternyata bisa membuka peluang bagi dilakukannya upaya-upaya pembangunan secara progresif. Korelasi positif maupun negatif antara pembangunan dengan bencana alam dapat dilihat dalam Gambar 2.1 berikut.[9]

[8] UNDP, *An Overview of Disaster Management*, UNDP Publications, New York, 1992, hlm. 24.

[9] Diadaptasi dari UNDP, *Disasters and Development: a study in institution-building*, UNDP & INTERTECT, Januari 1991.

GAMBAR 2.1 KORELASI POSITIF-NEGATIF ANTARA PEMBANGUNAN DAN BENCANA ALAM



Berdasarkan diagram di atas, pada dasarnya ada 4 pola korelasi antara bencana alam dengan pembangunan, yang masing-masing dapat dijelaskan sebagai berikut.

a) Pola Pertama: pembangunan meningkatkan kerentanan terhadap bencana alam

   Pola influensial pembangunan terhadap potensi bencana alam ini bisa muncul kalau kegiatan pembangunan tidak dilakukan secara cermat dan mengabaikan kondisi serta daya dukung alam. Ketika ambang daya dukung alam terlampaui, kemungkinan terjadinya bencana alam akan semakin besar. Sebagai contoh, eksploitasi hutan untuk kepentingan pembangunan, misalnya, bisa menyebabkan berkurangnya tegakan pohon di kawasan hutan yang kemudian akan meningkatkan risiko terjadinya banjir, tanah longsor atau kekeringan. Potensi deforestasi sebagai faktor yang memicu terjadinya tanah longsor antara lain dikaji oleh Sharma & Ram yang mengatakan bahwa dalam peristiwa tanah longsor, curah hujan yang tinggi memang merupakan salah satu faktor penyebab yang penting. Namun, yang tidak bisa diabaikan adalah penyebab lain, yakni deforestasi yang dilakukan

manusia.[10] Dalam konteks Indonesia, banjir dan tanah longsor yang terjadi di Wasior, Papua Barat, pada tahun 2010 barangkali merupakan salah satu contoh signifikan yang mewakili pola pertama ini.

b) Pola Kedua: pembangunan mengurangi kerentanan terhadap bencana alam

   Ketika potensi bencana alam sepenuhnya disadari, upaya-upaya untuk merespons potensi bencana bisa dilakukan dengan berbagai cara. Salah satunya adalah dengan menyelenggarakan pembangunan yang peka terhadap potensi bencana alam. Pembangunan waduk multiguna di daerah yang rawan mengalami bencana kekeringan adalah contoh ketika pembangunan secara langsung dilakukan seraya mengurangi resiko bencana alam.

c) Pola Ketiga: bencana alam menghambat pembangunan

   Anggapan bahwa bencana alam niscaya membawa dampak yang destruktif barangkali merupakan anggapan yang paling dominan tentang bencana alam. Pada kenyataannya, bencana alam memang paling sering diasosiasikan dengan berbagai kerusakan dan kerugian dalam skala yang luas. Hal ini dapat dipahami karena memang kerusakan dan kerugian yang bersifat luas *(widespread losses)* merupakan hakikat bencana alam. Ketika terjadi bencana alam, bisa dimengerti kalau salah satu dampaknya adalah rusaknya berbagai sarana dan fasilitas publik. Di samping itu, pembangunan di daerah terdampak bencana juga kemungkinan besar tidak akan bisa direalisasikan sesuai dengan rencana yang sudah dibuat, karena terjadinya gangguan yang signifikan.

[10] Abhishek Sharma & Shri Ram, A Review on Effects of Deforestation on Landslide: Hill Areas, *International Journal for Scientific Research & Development*, Vol. 2., Issue 07, 2014, hlm. 41.

Menurut UNDP, bencana (termasuk bencana alam) berpotensi mengganggu dan menghambat pembangunan melalui beberapa cara berikut:[11]

(1) hilangnya sumber daya pembangunan;
(2) terhentinya program pembangunan dan teralihkannya sumber daya pembangunan untuk memenuhi kebutuhan jangka pendek pasca-bencana;
(3) rusaknya iklim usaha setempat; dan
(4) terganggunya sektor ekonomi informal.

d) Pola Keempat: bencana alam membuka peluang pembangunan

Aspek yang secara dominan tampak dalam peristiwa bencana alam adalah sifat destruktifnya. Namun, sesungguhnya di balik dampak negatif bencana alam juga ada sisi-sisi yang mungkin selama ini cenderung tertutup oleh aspek destruktif bencana alam. Dalam hal ini, bencana alam justru menjadi katalis bagi berbagai perubahan ke arah yang lebih positif. Peristiwa bencana alam mungkin akan menunjukkan bagian-bagian mana dalam sauatu wilayah yang sebelumnya kurang mendapat perhatian dalam pembangunan. Dengan kata lain, peristiwa bencana "memaksa" masyarakat, pemerintah dan bahkan lembaga-lembaga donor internasional untuk memberi perhatian pada daerah yang sebelumnya terabaikan.

Restrukturisasi ekonomi secara drastis sebagai akibat bencana juga berpeluang untuk menjadi fondasi bagi pembangunan ekonomi yang lebih stabil dalam jangka panjang, terlebih ketika ada bantuan material dan teknis dari lembaga-lembaga donor yang memiliki sumber daya yang memadai.

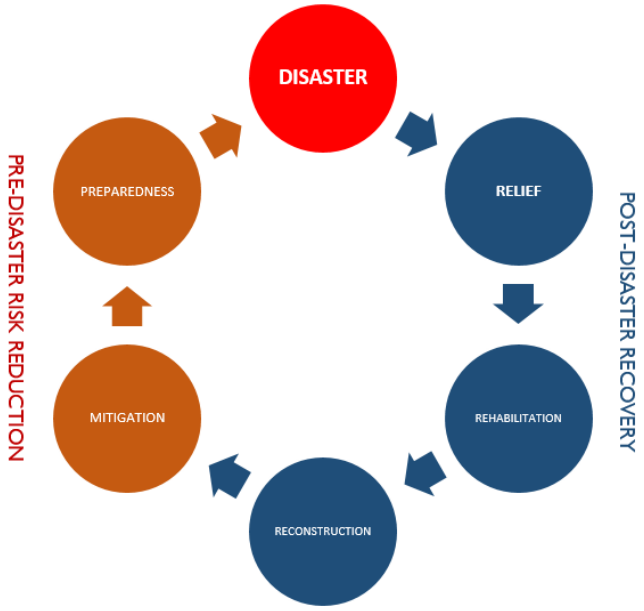
2. Penanggulangan Bencana

Secara teoretik, tipologi bencana berdasarkan kecepatan munculnya akan menentukan corak penanggulangan bencana. Pada bencana yang muncul secara cepat *(rapid on-set disaster)*, tahapan penanggulangan bencana dapat dikategorikan menjadi dua fase,

[11]R.S.Stephenson, *Disaster and Development*, UNDP, 1994, hlm. 21.

yakni fase pemulihan pasca-bencana *(post-disaster recovery)* dan fase pengurangan resiko pra-bencana *(pre-disaster risk reduction)*. Tahap-tahap penanggulangan bencana pada fase pemulihan pasca-bencana selanjutnya bisa dibedakan menjadi tiga, yaitu tahap bantuan untuk korban bencana *(disaster relief)*, tahap rehabilitasi serta tahap rekonstruksi. Sementara itu, tahap-tahap penanggulangan bencana pada fase pengurangan resiko pra-bencana terbagi menjadi dua, yakni mitigasi bencana *(disaster mitigation)* dan kesiagaan terhadap bencana *(disaster preparedness)*. Fase dan tahap-tahap penanggulangan bencana sebagaimana diuraikan di atas dapat dilihat secara ringkas melalui Gambar 2.2 berikut.

GAMBAR 2.2 TAHAP-TAHAP PENANGGULANGAN BENCANA *RAPID ON-SET*



Respons yang pertama diharapkan ketika terjadi bencana adalah pemberian pertolongan secara segera. Respons yang dikenal sebagai tahap *relief* ini berisi langkah-langkah penyelamatan terhadap jiwa korban bencana yang segera disusul oleh upaya-upaya untuk memenuhi kebutuhan dasar para korban.

Selanjutnya pada tahap rehabilitasi dilakukan upaya-upaya untuk memulihkan kondisi masyarakat agar bisa kembali melanjutkan kehidupan mereka serta untuk mendorong

dilakukannya penyesuaian-penyesuaian terhadap perubahan yang ditimbulkan oleh bencana.

Tahap rekonstruksi merupakan kelanjutan dari tahap rehabilitasi. Tahap rekonstruksi dimaksudkan untuk membangun kembali masyarakat yang kehidupannya terganggu oleh bencana serta mempersiapkan sarana dan prasarana yang dibutuhkan masyarakat korban bencana dalam jangka panjang.

Tahap mitigasi mencakup segala upaya untuk mengurangi resiko timbulnya kerugian yang bersifat eksesif manakala terjadi bencana, sedangkan kesiagaan terhadap bencana merupakan tahap yang berisi langkah-langkah untuk mempersiapkan masyarakatdi dalam menghadapi bencana sehingga ketika terjadi bencana jumlah korban jiwa dan kerugian material dapat ditekan.

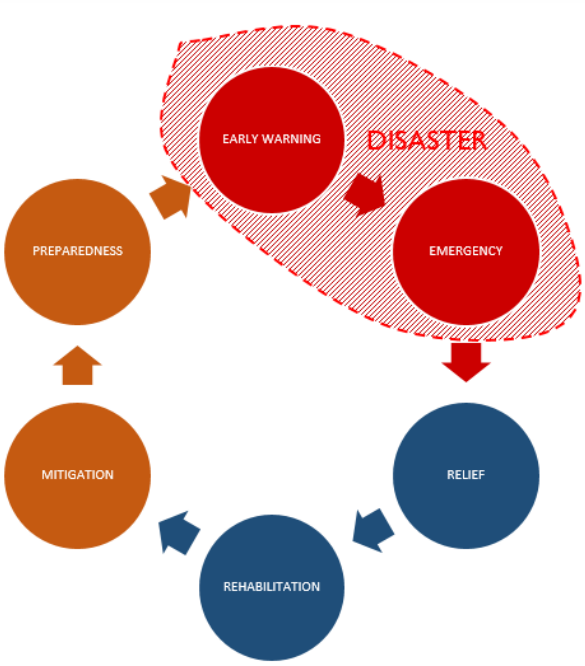
Pada bencana yang terjadi perlahan-lahan (slow on-set disaster), secara ideal ada tahap-tahap penaggulangan bencana yang agak berbeda. Karena terjadinya perlahan-lahan, ada waktu yang memadai untuk melakukan persiapan sebelum bencana benar-benar terjadi. Keberadaan waktu yang cukup untuk menghadapi bencana inilah yang membedakan corak penanggulangan yang berbeda dari *rapid on-set disaster*.

Sama seperti pada bencana yang terjadi secara cepat, pada bencana yang terjadi secara perlahan-lahan juga ada tahap bantuan untuk korban bencana *(disaster relief)*, tahap rehabilitasi, tahap mitigasi *(disaster mitigation)* dan tahap kesiagaan terhadap bencana *(disaster preparedness).* Namun, karakteristik yang membedakan penanggulangan bencana yang terjadi secara perlahan-lahan dari penanggulangan bencana yang terjadi secara cepat adalah bahwa prediktabilitas bencana yang terjadi secara perlahan-lahan diasumsikan akan memungkinkan dilakukan upaya awal untuk mengurangi jumlah korban dan kerusakan ketika bencana terjadi. Oleh karena itu, berbeda dari penanggulangan bencana yang muncul secara cepat, dalam penanggulangan bencana yang terjadi secara perlahan-lahan ada tahap-tahap yang disebut sebagai peringatan

awal *(early warning)* dan darurat bencana *(emergency)*. Namun, karena diasumsikan bahwa jumlah korban dan kerugian material dapat ditekan, tidak ada tahap rekonstruksi yang bersifat signifikan dalam penanggulangan bencana yang bersifat *slow on-set*.

Secara ringkas, tahap-tahap penanggulangan bencana yang memiliki karakteristik *slow on-set* dapat dilihat secara ringkas melalui Gambar 2.3 berikut.

GAMBAR 2.3 TAHAP-TAHAP PENANGGULANGAN BENCANA *SLOW ON-SET*



Dari gambaran di atas dapat diketahui bahwa tahap peringatan dini *(early warning)* dan kedaruratan *(emergency)* merupakan tahap yang krusial karena dilakukan berdekatan dengan dan selama terjadinya bencana. Peringatan dini merupakan tahap di mana pemerintah serta masyarakat melakukan pemantauan terhadap potensi bencana di daerah yang diperkirakan akan terdampak bencana, dengan maksud agar langkah-langkah menghadapi bencana bisa dilakukan secara efektif dan tepat waktu.

3. Peran Pemerintah dan Masyarakat dalam Penanggulangan Bencana

   Berdasarkan pola-pola penaggulangan bencana sebagaimana telah diuraikan di atas, pada dasarnya ada dua fase penting dalam

penanggulangan bencana. Kedua fase tersebut adalah fase pasca-bencana yang pada prinsipnya berisi kegiatan-kegiatan rehabilitatif, serta fase pra-bencana yang intinya berisi kegiatan-kegiatan preventif. Dalam konteks penanggulangan bencana secara komprehensif, kedua fase tersebut sama-sama penting. Demikian pula, keduanya membutuhkan keterlibatan penuh dari pemerintah, masyarakat dan segenap *stakeholders* yang terkait dengan penanggulangan bencana alam.

Mengingat bahwa pemerintah adalah penyelenggara negara, tanpa menafikan peran masyarakat dan *stakeholders* yang lain, sesungguhnya tanggungjawab utama dalam penanggulangan bencana terletak di pundak pemerintah. Dalam konteks negara Indonesia, tanggungjawab tersebut bahkan secara langsung memiliki benang merah dengan salah satu tujuan negara, yakni melindungi segenap bangsa Indonesia. Oleh karena itu, tanggung jawab pemerintah untuk menjadi ujung tombak dalam penanggulangan bencana merupakan amanat konstitusi.

Dikaitkan dengan tahap-tahap penanganan bencana (lihat Gambar 2.2 dan 2.3), pada dasarnya pemerintah diharapkan memegang peran pada semua tahap yang ada. Bagaimana pun bencana adalah situasi luar biasa yang tidak bisa ditangani sendiri oleh masyarakat yang menjadi korban bencana, sehingga bantuan dari pihak di luar masyarakat menjadi benar-benar krusial. Dalam kondisi seperti ini, respons yang sangat diharapkan tentunya adalah respons dari pemerintah (pusat maupun lokal) yang dipandang memiliki sumber daya yang memadai untuk mengambil langkah-langkah awal pemberian bantuan kepada korban.

Penanggulangan bencana merupakan kegiatan yang memiliki skala sangat luas serta bisa melibatkan banyak pihak. Karena itulah, koordinasi dalam penanggulangan bencana alam menjadi sangat penting. Tanpa koordinasi yang baik, sumber daya yang tersedia untuk merespons bencana alam tidak akan teralokasikan secara tepat dan efisien.

Pentingnya koordinasi dalam merespons bencana ini juga disadari oleh masyarakat internasional yang sering diperhadapkan pada bencana skala besar yang penanganannya menuntut keterlibatan berbagai pihak dari negara-negara yang berbeda. Upaya penanganan bencana skala luas yang didasarkan pada pentingnya koordinasi ini mulai mendapatkan perhatian setelah terjadinya bencana siklon di Bangladesh pada tahun 1971 yang menyebabkan 300.000 korban jiwa. Pada lingkup internasional, langkah koordinatif itu juga ditindaklanjuti dengan langkah institusional melalui pembentukan *United Nations Disaster Relief Office* (UNDRO), sebuah unit di bawah naungan PBB yang memfokuskan kegiatannya pada koordinasi penanganan bencana skala besar yang memerlukan keterlibatan berbagai pihak secara lintas negara.

Sama seperti prinsip-prinsip penanganan bencana yang bersifat lintas-batas negara, penanganan bencana alam dalam lingkup satu negara juga menghendaki adanya koordinasi yang baik. Koordinasi ini secara khusus juga perlu di negara-negara yang memiliki struktur pusat – daerah, khususnya dalam hal menentukan secara jelas, tindakan-tindakan mana yang menjadi domain kewenangan pemerintah pusat dan mana yang masuk dalam teba kewenangan pemerintah lokal.

Selain itu, aspek lain yang juga tidak kalah penting adalah aspek hak asasi manusia (HAM) dalam peristiwa bencana. Bencana dan penanggulangan bencana sangat mungkin bersentuhan dengan isu-isu HAM. Di samping sifat bencana sendiri yang bisa menyebabkan tidak terpenuhinya hak-hak dasar korban, kebijakan dan tindakan-tindakan yang diambil pasca-terjadinya bencana juga bisa berkaitan dengan persoalan hak asasi. Tentang hal ini, Elizabeth Ferris, seorang peneliti senior pada *Brookings Institution* menyebutkan beberapa persoalan HAM yang bisa dialami oleh para korban bencana, yang antara lain berupa *"unequal access to assistance; discrimination in aid provision; enforced relocation; sexual and gender-based violence; loss of documentation; recruitment of*

children into fighting forces; unsafe or involuntary return or resettlement; and issues of property restitution".[12]

Karena bencana dan penanggulangan bencana mungkin berkaitan dengan HAM, tuntutan agar pemerintah mengambil peran utama dalam penanggulangan bencana menjadi sangat berdasar. Dilihat dari sudut pandang HAM, penanganan bencana oleh pemerintah merupakan perwujudan kewajiban-kewajiban dasar negara terhadap HAM warga negaranya, yang terdiri dari kewajiban untuk menghormati *(to respect)*, melindungi *(to protect)* dan memenuhi *(to fulfil)* HAM.

B. Kajian Empirik terhadap Penanggulangan Bencana di Kota Salatiga

Kota Salatiga terletak di rentang wilayah antara 007^{o}.17‟ dan 007^{o}.17‟.23 Lintang Selatan dan antara 110^{o}.27‟.56,81" dan 110^{o}.32‟.4,64" Bujur Timur. Luas wilayah Kota Salatiga mencapai 56.781 km^{2}.[13] Secara administratif, Kota Salatiga berada di tengah-tengah wilayah Kabupaten Semarang dan terdiri dari 4 Kecamatan serta 22 Kelurahan. Secara morfologis, Kota Salatiga berada di daerah cekungan, kaki gunung Merbabu di antara gunung-gunung kecil seperti Gajah Mungkur, Telomoyo, dan Payung Rong. Kota Salatiga memiliki ketinggian antara 450 – 825 dpl (dari permukaan laut) dengan iklim tropis dan berhawa sejuk.

Secara umum, karena letak geografisnya, Kota Salatiga menjadi salah satu daerah dengan tingkat ancaman bencana alam yang tidak terlalu tinggi. Kondisi ini tampaknya menjadi salah satu alasan mengapa penanggulangan bencana di Kota Salatiga belum terlalu mendapat prioritas. Salah satu indikatornya adalah bahwa dari seluruh kabupaten/kota yang ada di Jawa Tengah, saat ini hanya ada dua kota yang belum memiliki Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD), yaitu Kota Magelang dan Kota Salatiga.

---

[12] Elizabeth Ferris, Natural Disasters, Human Rights, and the Role of National Human Rights Institutions, Brookings Institution, https://www.brookings.edu/on-the-record/natural-disasters-human-rights-and-the-role-of-national-human-rights-institutions.

[13] BPS Kota Salatiga, *Kota Salatiga dalam Angka 2016*.

Meskipun secara geografis terletak di daerah yang tidak memiliki prevalensi bencana alam tinggi, pada kenyataannya potensi terjadinya bencana alam juga ada di Kota Salatiga. Berdasarkan pemetaan bencana yang dilakukan oleh Satpol Polisi Pamongpraja, terdapat beberapa lokasi di wilayah Kota Salatiga yang rawan tanah longsor, seperti Bulu, Ngaglik, Randuacir, Gunungsari, Nanggulan dan Klaseman. Bahkan secara riil bencana alam pun pernah terjadi di Kota Salatiga. Selain tanah longsor dalam skala yang tidak terlalu besar, pada bulan Desember 2016 kawasan Soka juga pernah terkena bencana angin ribut yang membawa kerusakan terhadap beberapa rumah penduduk dan juga gedung perkantoran.

Secara kelembagaan, sejak awal tahun 2017 penanganan bencana di Kota Salatiga merupakan bagian dari tugas pokok dan fungsi Satpol PP. Namun dinas lain, yaitu Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Dinsosnakertrans), khususnya Bidang Sosial, juga memiliki tugas dan fungsi dalam kerangka penanggulangan bencana. Tugas Satpol PP dalam penanggulangan bencana lebih ditekankan pada aspek preventif, sedangkan Dinsosnakertrans lebih difokuskan pada aspek-aspek penanganan korban bencana. Dalam kerangka pencegahan bencana alam, Satpol PP sudah melakukan beberapa kegiatan seperti membentuk simpul-simpul masyarakat yang mencakup pula Tagana (Taruna Siaga Bencana), PMI serta RT/RW. Selain itu, dalam kapasitasnya sebagai anggota tim IMB, Satpol PP juga bisa melakukan *assessment* terhadap potensi bencana yang berkaitan dengan bangunan. Sementara itu, dalam kerangka penanggulangan bencana, Dinsosnakertrans memiliki tugas yang lebih bersifat operasional. Namun, perlu dikemukakan bahwa tugas ini baru sebatas memberikan suplai logistik bagi sukarelawan yang menangani bencana dan memberikan bantuan logistik pokok (beras dan selimut) bagi korban bencana. Keterbatasan bantuan bencana alam terjadi karena minimnya dana yang tersedia untuk penanganan bencana alam yang selama ini belum dianggap sebagai prioritas.

Dalam peristiwa bencana alam angin putting beliung yang terjadi pada akhir 2016, pemerintah Kota Salatiga melalui Kantor Satpol PP menyerahkan bantuan sebesar Rp 327.313.500 yang bersumber dari APBD

perubahan kepada 266 warga korban. Bantuan tersebut diberikan dalam kerangka rehabilitasi rumah dan fasilitas umum yang rusak dan juga diberikan dalam wujud bahan makanan pokok (beras) dengan jumlah total 2,86 ton.[14]

Meskipun pemerintah Kota Salatiga bisa merespons kejadian bencana alam secara proporsional, pada kenyataannya Tupoksi tentang bencana masih saling tumpang tindih di antara OPD terkait, sehingga diperlukan aturan yang lebih jelas. Tumpang-tindihnya kewenangan pada gilirannya menyebabkan penanganan bencana belum bisa dilaksanakan secara cepat, termasuk pemberian bantuan yang belum bisa dilakukan dengan segera. Dana untuk penanganan bencana alam pun belum tersedia secara memadai dan "hanya" disediakan melalui APBD perubahan. Dari sisi masyarakat, mereka yang menjadi korban bencana alam pun mengalami kebingungan untuk mengakses bantuan pemerintah.

Berdasarkan apa yang diuraikan tentang aspek empirik penanganan bencana alam di atas, terdapat kebutuhan-kebutuhan sebagai berikut:

a) Perlu dibuat peraturan tentang penanggulangan bencana alam yang antara lain mengatur tentang lembaga khusus untuk menanggulangi bencana, persyaratan yang harus dipenuhi oleh korban bencana untuk mendapatkan bantuan serta kategori bencana yang semestinya mencakup juga bencana non-alam.
b) Perlu dibentuk badan khusus untuk menangani penanggulangan bencana.
c) Perlu koordinasi yang baik di antara lembaga, instansi dan organisasi perangkat daerah yang perlu dilibatkan dalam penanggulangan bencana.

[14] http://salatiga.go.id/warga-korban-puting-beliung-terima-bantuan/

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Kewenangan untuk Membentuk Peraturan Daerah

Pembentukan Peraturan Daerah oleh daerah (provinsi dan kabupaten/kota) harus dapat dibenarkan sesuai dengan hukum, baik menyangkut aspek kewenangan maupun aspek substansi atau materi muatannya. Karena *output* pengaturan tersebut adalah produk hukum daerah berupa Peraturan Daerah, maka landasan kewenangan untuk membentuk Peraturan Daerah adalah kewenangan legislasi yang melekat pada satuan pemerintah daerah.

Sebagai asas atau prinsip hukum, tindakan daerah membentuk Peraturan Daerah secara umum harus didasari adanya kewenangan. Untuk mengindentifikasi kewenangan tersebut maka perlu ditelusur sumbernya yang valid yaitu peraturan perundang-undangan (khususnya undang-undang).[15] Secara teoretis pengertian demikian dikonsepsikan sebagai asas legalitas. Oleh karena itu, sesuai asas legalitas, sebelum suatu subyek hukum, termasuk pemerintah, menginisiasi tindakan, maka perlu dilihat terlebih dahulu peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar tindakan yang menentukan kapasitasnya bertindak. Hal yang sama berlaku pula untuk tindakan daerah dalam menginisiasi pembentukan Peraturan Daerah.

Karena yang menjadi persoalan spesifik di sini adalah kewenangan daerah untuk membentuk Peraturan Daerah, maka peraturan perundang-undangan yang perlu diprioritaskan sebagai rujukan adalah peraturan perundang-undangan terkait dengan pemerintahan daerah. Dalam kasus ini peraturan perundang-undangan dimaksud adalah Undang-undang No.23 Tahun 2014 (sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-undang No. 9 Tahun 2015) tentang Pemerintahan Daerah. Sesuai dengan UUD NRI

[15] Kewenangan ini secara teoretis disebut kewenangan atributif yaitu kewenangan yang lahir dari peraturan perundang-undangan.

1945, sistem yang dianut dalam hubungan antara Pemerintah (Pusat) dan Daerah adalah negara kesatuan yang desentralistik.

Dalam rangka asas desentralistik sebagai dasar untuk penyelenggaraan negara Indonesia sebagai negara kesatuan maka pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.[16] Kemudian, hubungan wewenang antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antara provinsi dengan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.[17] Dengan demikian asas otonomi daerah adalah asas dalam rangka penyelenggaraan negara kesatuan yang desentralistik. Otonomi daerah pada dasarnya adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.[18]

Dengan demikian, pada negara kesatuan, mendiskusikan sumber kewenangan daerah (dalam hal ini secara khusus adalah kabupaten/kota) untuk membentuk Peraturan Daerah kabupaten/kota sangat tergantung pada prinsip desentralisasi dan otonomi. Sepanjang suatu urusan pemerintahan telah didesentralisasikan kepada daerah otonom oleh Pemerintah berdasarkan undang-undang, maka daerah kabupaten/kota tersebut memiliki kewenangan untuk membentuk Peraturan Daerah.

Daerah otonom dalam sistem negara kesatuan yang desentralistik di Indonesia menyelenggarakan urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan, yaitu urusan pemerintahan di luar urusan pemerintahan yang menjadi domain pemerintah pusat yang telah digariskan secara eksplisit meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, dan agama[19].

---

[16] Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945.

[17] Pasal 18A ayat (1) UUD NRI 1945.

[18] Pasal 1 angka 6 Undang-undang No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-undang No.9 Tahun 2015.

[19] Pasal 10 ayat (1) Undang-undang No.23 Tahun 2014 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-undang No.9 Tahun 2014.

Pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah di Indonesia digariskan secara eksplisit sebagai berikut:

(1) Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
(2) Daerah dalam menetapkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.
(3) Dalam hal kebijakan yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah Pusat membatalkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).[20]

Dengan memperhatikan batasan tersebut, implikasi yuridis terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota adalah kewajiban harmonisasi atau sinkronisasi vertikal dengan kebijakan Pemerintah Pusat, termasuk dalam pembentukan produk hukum daerah yaitu Peraturan Daerah, meskipun penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut didasarkan pada asas otonomi daerah. Kondisi ini dipertegas dengan adanya ketentuan bahwa Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap peneyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah.[21] Khusus dalam kaitan dengan pembentukan Peraturan Daerah, kaidah umum demikian dieksplisitkan dalam bentuk pemberian nomor register dan evaluasi Peraturan Daerah.

Lembaga pemberian nomor register ditujukan untuk semua rancangan Peraturan Daerah setelah dicapai persetujuan bersama antara DPRD dan Kepala Daerah, sebelum dilakukan pengundangan terhadap Peraturan Daerah yang dimaksud. Pemberian nomor register untuk rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan oleh Menteri, sementara

[20] Pasal 17 Undang-undang No.23 Tahun 2014 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-undang No.9 Tahun 2015.

[21] Pasal 7 ayat (1) Undang-undang No.23 Tahun 2014 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-undang No.9 Tahun 2015.

rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan oleh Gubernur sebagai wakil dari Pemerintah Pusat.[22]

Lembaga evaluasi Peraturan Daerah ditujukan secara spesifik untuk Peraturan Daerah tertentu, yaitu: RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah. Evaluasi Peraturan Daerah Provinsi atas Peraturan Daerah tersebut dilakukan oleh Menteri, semenatara Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan oleh Gubernur dalam kapasitas sebagai wakil Pemerintah Pusat. Jika hasil evaluasi menyatakan bahwa rancangan Peraturan Daerah disetujui maka hal itu akan ditindak lanjuti dengan pemberian nomor register[23].

Secara yuridis, dasar kewenangan Daerah dalam membentuk Peraturan Daerah dapat dijumpai secara tersirat dalam makna yang dikandung oleh konsep Peraturan Daerah itu sendiri dengan menunjuk pada badan/pejabat pembentuknya. Pengertian demikian nampak tersirat, misalnya dalam definisi sebagai berikut: "Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota."[24] Secara konseptual, dengan mengacu pada pengertian di atas, kewenangan daerah dalam membentuk Peraturan Daerah pada hakekatnya melekat atau inheren pada kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah.

Selanjutnya tentang batasan materi muatan dalam rangka pembentukan Peraturan Daerah. Pasal 14 Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menetapkan ketentuan sebagai berikut: Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka

---

[22] Pasal 242 Undang-undang No.23 Tahun 2014 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-undang No. 9 Tahun 2015.

[23] Pasal 245 Undang-undang No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-undang No. 9 Tahun 2015.

[24] Pasal 1 angka 8 Undang-undang No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-undang No. 9 Tahun 2015. Mutatis mutandis Peraturan Daerah Provinsi (Pasal 1 angka 7 Undang-undang No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-undang No. 9 Tahun 2015.

penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaan lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi[25].

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas ada tiga kriteria bagi kewenangan pembentukan Peraturan Daerah oleh provinsi dan kabupaten/kota secara substansi atau materi muatan, yaitu: (1) dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan (hal ini mengacu pada urusan pemerintahan yang didsentralisasikan kepada daerah otonom baik urusan wajib atau pilihan); (2) kondisi khusus daerah; dan (3) penjabaran atau pelaksanaan lebih lanjut peraturan perundang-undangan lebih tinggi. Oleh karena itu sepanjang tetap dalam koridor atau mengacu pada ketiga kriteria tersebut maka daerah berwenang membentuk suatu Peraturan Daerah.

Hal yang prinsip sebagai pembatasan yang bersifat formal adalah hirarki peraturan perundang-undangan. Pembatasan tersebut mengandung pengertian bahwa kekuatan mengikat suatu peraturan perundang-undangan ditentukan oleh hierarkinya[26]. Untuk lebih konkret kaidah tersebut memiliki dua makna, yaitu: (1) peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mendasari peraturan perundang-undangan yang lebih rendah; dan (2) peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (*lex superior derogat legi inferiori).*

Sementara itu secara teoretis, dasar bagi pembentukan Peraturan Daerah secara khusus, dan pembentukan peraturan perundang-undangan secara umum, sangat terkait dengan penyelenggaraan fungsi pemerintahan. Bentuk penyelenggaraan fungsi pemerintahan secara teoretis mencakup dua aspek, yaitu: mengatur (melakukan pengaturan atau *rule making* sebagai dasar dari tindakan penerbitan atau *ordering*) dan mengurus menyelenggarakan layanan umum *(public service)* atau *ordenende en*

[25] Ketentuan ini pararel dengan Pasal 236 Undang-undang No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-undang No.9 Tahun 2015.

[26] Pasal 7 Undang-undang No. 12 Tahun 2011.

verzorgende taken.[27] Dengan demikian, secara teori, pembentukan peraturan perundang-undangan secara umum dan pembentukan Peraturan Daerah secara khusus, sangat terkait erat dengan sifat dari penyelenggaraan fungsi pemerintahan yang menjadi prioritas. Ini berarti, jika orientasinya adalah untuk mengarahkan perilaku atau tindakan, maka instrumen yang dapat digunakan pemerintah adalah dengan melakukan pengaturan, yaitu membentuk peraturan perundang-undangan. Dalam pengertian demikian maka daerah memiliki kewenangan untuk membentuk Peraturan Daerah yang bersifat inheren fungsinya dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

B. Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana

1. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penanggulangan Bencana.

Pemberian otonomi yang luas sebagaimana diamanatkan Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD NRI 1945 mempunyai tujuan mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Sebagai konsekuensi pemberian otonomi yang luas kepada daerah, daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus warganya sendiri dengan memperhatikan kearifan lokal daerah yang bersangkutan. Pasal 9 Undang-undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan :

(1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.
(2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah pusat.
(3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah urusan pemerintahan yang dibagi

[27] N.M.Spelt & J.B.J.M. ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan,* Yuridika, Surabaya, 1993, h.

antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.

(4) Urusan Pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.

(5) Urusan Pemerintahan Umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Selanjutnya dalam penjelasan disebutkan bahwa urusan pemerintah konkuren yang menjadi urusan pemerintah Pusat, urusan pemerintah daerah provinsi dan urusan pemerintah kabupaten/kota, dapat ditemukan dalam Pasal 11 Undang-undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah diatur sebagai berikut :

(1) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintah Pilihan.

(2) Urusan Pemerintahan wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

(3) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana pada ayat (2) adalah urusan pemerintahan wajib yang sebagian substansinya merupakan pelayanan dasar.

Dengan demikian nampak bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota mempunyai kewenangan untuk mengurus urusan pemerintahan wajib yang salah satunya adalah urusan yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Selanjutnya Pasal 12 Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan penjelasan tentang apa yang dimaksud dengan Urusan Pemerintahan wajib, yakni meliputi :

a. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi : pendidikan; kesehatan; pekerjaan umum dan penataan ruang; perumahan rakyat dan kawasan permukiman; ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat dan sosial.
b. Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi: tenaga kerja; pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; pangan; pertanahan; lingkungan hidup; administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; pemberdayaan masyarakat dan desa; pengendalian penduduk dan keluarga berencana; perhubungan; komunikasi dan informatika; koperasi, usaha kecil, dan menengah; penanaman modal; kepemudaan dan olah raga; statistik; persandian; kebudayaan; perpustakaan dan kearsipan.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, nampak bahwa Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan dalam urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan kewenangan dalam urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Salah satu urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar ialah memberikan ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan kepada masyarakat.

Rasa aman, tentram dan tercukupi kebutuhan dasar masyarakat akan sangat dibutuhkan apabila yang bersangkutan mendapat musibah karena adanya bencana, baik bencana alam maupun bukan bencana alam. Pemerintah Daerah perlu memberikan perhatian kepada para korban bencana, agar korban tercukupi kebutuhannya.

Dengan bertumpu pada uraian di atas nampak bahwa ada tugas dan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah kota untuk memberikan rasa tentram, aman dan memberikan perlindungan

kepada masyarakat diberikan oleh UUD NRI 1945 dan Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Selanjutnya, secara khusus dalam Pasal 5 Undang-undang No. 24 tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana, dinyatakan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjadi penanggungjawab dalam penyelenggaraan penanggulanan bencana. Demikian juga Pasal 8 dan Pasal 9 Undang-undang No. 24 Tahun 2007 mengatur tentang wewenang dan tanggungjawab pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Demikian juga dalam Pasal 6 ayat (6) Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, menugaskan pemerintah daerah untuk mengadakan perencanaan tentang penanggulanagn bencana di wilayahnya untuk jangka waktu 5 (lima) tahun.

Pasal 52 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2008 juga memberikan tugas kepada Pemerintah Daerah untuk memberikan pemenuhan kebutuhan dasar yang meliputi air bersih dan sanitasi, sandang, pangan, pelayanan kesehatan, pelayangan psikososial dan penampungan serta tempat hunian. Sehubungan dengan itu pembentukan rancangan peraturan daerah tentang penanggulangan bencana sudah menjadi kewenangan dari pemerintah daerah. Bertumpu pada uraian di atas, maka Pemerintah Daerah Kota Salatiga mempunyai kewenangan dan tugas untuk membuat Peraturan Daerah tentang penanggulangan bencana.

2. Kelembagaan dalam Penanggulangan Bencana.

Sebagaimana telah dipaparkan di atas bahwa ada kewenangan dari Pemerintah Daerah sebagai penyelenggara penanggulangan bencana. Menindaklanjuti Pasal 5 Undang-undang No. 24 Tahun 2007 tersebut, maka Pemerintah membentuk Badan Nasional Penanggulangan Bencana, sedangkan untuk tingkat daerah, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Undang-undang No. 24 Tahun 2007, Pemerintah daerah membentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD). Dengan demikian ada kewenangan dari

Pemerintah Kota Salatiga untuk membentuk lembaga BPBD yang merupakan lembaga yang mempunyai tugas sebagai penyelenggaraan penanggulangan bencana yang terjadi di Kota Salatiga.

BPBD, sebagaimana dituangkan dalam Pasal 20 Undang-undang No. 24 Tahun 2007 mempunyai fungsi:

a. Perumusan dan penetapan kebijakan penanggulangan bencana dan penanganan penanganan pengungsi dengan bertindak cepat dan tepat, efektif dan efisien.
b. Pengkoordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu dan menyeluruh.

Adapun tugas dari BPBD sebagaimana dituangkan dalam Pasal 21 Undang-undang No. 24 Tahun 2007 adalah :

a. Menetapkan pedoman dan pengarahan sesuai dengan kebijakan pemerintah daerah dan BNPB terhadap usaha penanggulangan bencana yang mencakup pencegahan bencana, penanganan darurat, rehabilitasi serta rekontruksi secara adil dan setara.
b. Menetapkan standarisasi serta kebutuhan penyelenggaraan penanggulangan bencana berdasakan peraturan perundang-undangan.
c. Menyusun, menetapkan, dan menginformasikan peta rawan bencana.
d. Menyusun dan menetapkan prosedur tetap penanganan bencana.
e. Melaksanakan penyelenggaraan penanggulangan bencana pada wilayahnya.
f. Melaporkan penyelenggaraan penanggulan bencana kepada kepala daerah setiap bulan sekali dalam kondisi normal dan setiap saat dalam kondisi darurat.
g. Mengendalikan pengumpulan dan penyaluran uang dan barang.
h. Mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari APBD
i. Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pembentukan BPBD ditegaskan kembali dalam Pasal 63 Peraturan Presiden No. 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana yang menyatakan bahwa pembentukan BPBD dilakukan dengan Peraturan Daerah.

Adapun tata cara pembentukan BPBD diatur lebih lanjut dalam Peraturan Kepala BNPB No. 3 Tahun 2008 Tentang Pedoman Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah.

Pada tingkat kabupaten/kota, BPBD ini dipimpin pejabat setingkat dibawah walikota atau setingkat eselon IIa.

Secara organisasi BPBD ini terdiri dari unsur :

a. Kepala.

   Kepala BPBD dijabat secara rangkap *(ex officio)* oleh Sekretaris Daerah dan bertanggungjawab kepada Kepala Daerah. Kepala BPBD membawahi kedua unsur BPBD.

b. Unsur pengarah penanggulangan bencana (Unsur Pengarah).

   Beberapa hal penting yang berkaitan dengan Unsur Pengarah sebagaimana diatur dalam Pasal 23 Undang-undang No. 24 Tahun 2007 *jo* Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana No. 3 Tahun 2008 dapat dijelaskan sebagai berikut :

   - Unsur Pengarah berada dibawah dan bertanggungjawab langsung kepada kepala BPBD.
   - Tugas dan fungsi Unsur Pengarah:
     1) Unsur Pengarah mempunyai tugas memberikan masukan dan saran Kepala BPBD dalam penanggulangan bencana.
     2) Untuk melaksanakan tugas tersebut, Unsur Pengarah menyelenggarakan fungsi perumusan kebijakan penanggulangan bencana daerah, pemantauan dan evaluasi dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana.

- Keanggotaan unsur pengarah.

  Unsur pengarah untuk BPBD tingkat kabupaten/kota, terdiri dari Ketua dijabat oleh Kepala BPBD dan anggota yang berasal dari instansi pemerintah daerah yang terkait dengan penanggulangan bencana yang berjumlah 5 (lima) orang dan masyarakat profesional yang berjumlah 4 (empat) orang. Masyarakat profesional adalah pakar, profesional dan tokoh masyarakat di daerah. Masa jabatan unsur pengarah dari masyarakat profesional adalah 5 (lima) tahun.

  Keanggotaan unsur pengarah yang berasal dari masyarakat profesional ini sebagaimana dituangkan dalam Pasal 22 ayat (3) dipilih melalui uji kepatutan yang dilakukan oleh DPRD. Tata cara pemilihan lebih lanjut diatur dalam Peraturan kepala BNPB No. 3 Tahun 2008.

c. Unsur pelaksana penanggulanan bencana (Unsur Pelaksana)

   Beberapa hal penting yang berkaitan dengan Unsur Pelaksana sebagaimana diatur dalam Pasal 23 Undang-undang No. 24 Tahun 2007 jo Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bancana No. 3 tahun 2008, dapat dijelaskan sebagai berikut :

   - Pembentukan unsur pelaksana merupakan kewenangan pemerintah daerah.
   - Unsur pelaksana berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Kepala BPBD.
   - Unsur pelaksana mempunyai tugas melaksanakan penanggulangan bencana yang meliputi prabencana, saat tanggap darurat, dan pascabencana secara terintegrasi.
   - Unsur pelaksana dipimpin oleh seorang Kepala Pelaksana yang membantu Kepala BPBD dalam menyelenggarakan tugas dan fungsi unsur pelaksana dan menjalankan tugas Kepala BPBD sehari-hari.

- Susunan organisasi unsur pelaksana BPBD terdiri dari:
  1) Kepala Pelaksana.
  2) Sekretariat Unsur Pelaksana.
  3) Bidang/Seksi Pencegahan dan Kesiapsiagaan.
  4) Bidang/seksi Kedaruratan dan Logistik.
  5) Bidang/Seksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi.
- Fungsi dari unsur pelaksana adalah fungsi koordinasi, komando dan pelaksana dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana di daerah secara lebih rinci diatur dalam Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana No. 3 tahun 2008.

3. Aspek Pendanaan dalam Penanggulangan Bencana

Aspek pendanaan dalam penanggulangan bencana diatur dalam Pasal 61 sampai dengan Pasal 64 Undang-undang No. 24 Tahun 2007 dan kemudian ditindak lanjuti dengan diundangkannya Peraturan Pemerintah No. 22 Tahun 2008.

Dana penanggulangan bencana adalah dana yang digunakan bagi penanggulangan bencana untuk tahap prabencana, saat tanggap darurat dan/atau pascabencana. Pendanaan dan pengelolaan bantuan bencana ditujukan untuk mendukung upaya penanggulangan bencana secara berdayaguna, berhasilguna dan dapat dipertanggungjawabkan. Dana penanggulangan bencana menjadi tanggungjawab bersama antara Pemerintah dan pemerintah daerah, dengan sumber dana yang berasal dari APBN, APBD dan masyarakat. Untuk itu Pemerintah dan pemerintah daerah mengalokasikan anggaran penanggulangan bencana dalam APBN dan APBD. Dana yang telah dialokasikan tersebut disediakan untuk tahap prabencana, saat tanggap darurat bencana dan pasca bencana. Berkaitan dengan penyediaan dana oleh pemerintah yang bersumber pada APBN, pemerintah menyediakan dana kontijensi bencana, dana siap pakai dan dana bantuan sosial berpola hibah.

Dana kontijensi adalah dana yang dicadangkan untuk menghadapi kemungkinan terjadinya bencana tertentu dan disediakan dalam APBN untuk kegiatan kesiapsiagaan pada tahap prabencana. Dana siap pakai adalah dana yang selalu tersedia dan dicadangkan oleh pemerintah untuk digunakan pada saat tanggap darurat bencana sampai dengan batas waktu tanggap darurat berakhir. Dana ini disediakan dalam APBN yang ditempatkan dalam anggaran BPBN untuk kegiatan pada saat tanggap darurat. Berkaitan dengan dana siap pakai, pemerintah daerah dapat menyediakan dana siap pakai yang berasal dari APBD dan ditempatkan dalam anggaran BPBD. Sedangkan yang dimaksud dengan dana bantuan sosial berpola hibah adalah dana yang disediakan Pemerintah kepada pemerintah daerah sebagai bantuan penanganan pascabencana.

Untuk dana yang bersumber dari masyarakat ditentukan bahwa Pemerintah Daerah hanya dapat menerima dana yang berasal dari masyarakat dalam negeri saja. Jika dana yang bersumber dari masyarakat diterima oleh Pemerintah, maka dana tersebut akan dicatatan dalam APBN dan jika dana tersebut diterima oleh pemerintah daerah akan dicatat dalam APBD. Sehubungan dengan dana yang bersumber dari masyarakat, pemerintah dan pemerintah daerah dapat meningkatkan kepedulian masyarakat untuk berparsipasi dalam penyediaan dana. Oleh karena itu Pemerintah dan pemerintah daerah bisa memfasilitasi pihak-pihak yang akan memberikan dan mengumpulkan dana untuk membantu penanggulangan bencana. Agar supaya pengumpulan dana tidak disalahgunakan, maka setiap kegiatan pengumpulan dana oleh masyarakat untuk kepentingan penanggulanagan bencana harus mendapatkan izin dari pihak yang berwenang.

Berkaitan dengan pengelolaan dana, Pasal 29 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 22 tahun 2008 menyatakan bahwa BPBD berwenang mengkoordinasikan pengendalian, pengumpulan dan

penyaluran dana bantuan darurat bencana. pengawasan terhadap pengelolaan dana dan bantuan dalam penyelengaraan penanggulangan bencana. Tata cara pengelolaan dan pertanggungjawabannya dilakukan sesuai dengan kebutuhan, situasi dan kondisi kearuratannya. Sedangkan untuk pengawasan dan laporan pertanggungjawaban terhadap pengelolaan dana dan bantuan penanggulangan bencana dilakukan oleh pemerintah daerah.

4. Tata Kerja Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana

Penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang beresiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat dan rehabilitasi. Penyelenggaraan penanggulangan bencana bertujuan untuk menjamin terselenggaranya pelaksanaan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinir dan menyeluruh dalam memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman, resiko dan dampak bencana. Tata kerja penyelenggaraan penanggulangan bencana diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2008, sebagai tindak lanjut dari Pasal 31 sampai dengan Pasal 59 Undang-undang No. 24 Tahun 2007.

Penyelenggaraan penanggulangan bencana sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2008 meliputi tahap prabencana, saat tanggap darurat dan pasca bencana (Pasal 33 Undang-undang No. 24 Tahun 2007), yang dapat diuraikan sebagai berikut :

a. Tahap Prabencana, diatur dalam Pasal 34 sampai dengan Pasal 47 Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2008 .

   Dalam tahap pra bencana sebagaimana diatur dalam Pasal 34 Peraturan Pemerintah No 21 Tahun 2008, dibedakan :

   1) Situasi tidak ada bencana :

      Penyelenggaraan penanggulangan bencana dalam situasi tidak ada bencana meliputi kegiatan :

      - Perencanaan penanggulangan bencana.

- Pengurangan resiko bencana
- Pencegahan
- Pemaduan dalam perencanaan pembangunan
- Persyaratan analisi risiko bencana
- Penegakan rencana tata ruang
- Pendidikan dan pelatihan
- Pesyartan standart tehnis penganggulangan bencana.

2) Situasi terdapat potensial bencana, sebagaimana diatur dalam Pasal 44 Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2008 meliputi:
   - Kesiapsiagaan
   - Peringatan dini
   - militigasi bencana.

b. Tahap tanggap darurat bencana, diatur dalam Pasal 46 sampai dengan Pasal 56 Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2008.

   Penyelenggaraan penanggulana bencana pada saat tanggap darurat sebagaimana diatur dalam Pasal 48 Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2008 , meliputi :
   - Pengkajian secara cepat dan tepat terhadap lokasi, kerusakan, dan sumber daya.
   - Penentuan status keadaan darurat bencana.
   - Penyelamatan dan evakuasi masyarakat terkena bencana.
   - Pemenuhan kebutuhan dasar
   - Perlindungan terhadap kelompok rentan.
   - Pemulihan dengan segera prasarana dan sarana vital.

c. Pascabencana, diatur dalam Pasal 57 sampai dengan 59 Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2008

Penyelenggaraan penanggulangan bencana dalam Peraturan Pemerintah No 21 Tahun 2008 tahap pascabencana meliputi :

1) Rehabilitasi.

   Rehabilitasi menurut Pasal 58 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2008 dilakukan melalui kegiatan:

   - perbaikan lingkungan daerah bencana
   - perbaikan sarana dan prasarana umum
   - pemberian bantuan perbaikan rumah masyarakat
   - pemulihan sosial psikologis
   - pelayanan kesehatan
   - rekonsiliasi dan resolosi konflik
   - pemulihan sosial ekonomi dan budaya
   - pemulihan keamanan dan ketertiban
   - pemulihan fungsi pemerintahan
   - pemulihan fungsi pelayanan publik

2) Rekontruksi.

   Rekonstruksi menurut Pasal 59 Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2008 dilakukan melalui kegiatan pembangunan yang lebih baik, meliputi :

   - pembangunan kembali Prasarana dan sarana
   - Pembangunan kembali sarana sosial masyarakat.
   - Pembangunan kembali kehidupan sosial budaya masyarakat
   - Penerapan rancang bangun yang tepat dan penggunaan peralatan yang lebih baik dan tahan bencana.
   - partisipasi dan peran serta lembaga dan organisasi kemasyarakatan, dunia usaha dan masyarakat.
   - peningkatan kondisi sosial, ekonomi dan budaya.
   - peningkatan fungsi pelayanan publik
   - peningkatan pelayanan utama dalam masyarakat.

5. Partisipasi Masyarakat Dalam Penanggulangan Bencana

Negara Indonesia hampir setiap tahun sering dilanda bencana, baik yang berskala besar ataupun berskala kecil. Sehubungan dengan itu masyarakat diharapkan ikut berpartisipasi dalam penanggulangan bencana. Partisipasi masyarakat sangat dibutuhkan dalam tahap prabencana, tanggap darurat bencana dan tahap pasca bencana. Partisipasi masyarakat diharapkan dapat dimulai dari tahap perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan. Dalam tahap perumusan kebijakan partisipasi masyarakat terlihat aspirasi dan masukan masyarakat dalam perumusan kebijakan, khususnya dalam hal ini adalah kebijakan yang berkaitan dengan penanggulangan bencana. Masyarakat yang berada di daerah adalah yang paling tahu tentang kondisi daerah yang bersangkutan, terutama daerah yang rawan bencana. Oleh karena itu dalam melakukan perumusan kearifan lokal perlu mendapatkan perhatian dan hal ini dapat diperoleh dari in put masyarakat. Pada tahap pelaksanaan kebijakan khususnya berkaitan dengan penanggulangan bencana, yakni dalam tahap tanggap darurat bencana, partisipasi masyarakat dapat dalam bentuk bantuan pada masyarakat korban bencana dengan tindakan-tindakan yang sesuai dengan kondisi daerah setempat. Pada umumnya dalam kondisi demikian masyarakat akan lebih dahulu bergerak ketimbang pemerintah daerah setempat. Dalam tahap pascabencana, keterlibatan masyarakat sangat penting dalam kaitannya dengan pengumpulan dana dan bantuan dalam penanggulangan bencana.

Partisipasi masyarakat juga diharapkan dalam rangka membantu penataan daerah rawan bencana ke arah yang lebih baik dan meningkatkan rasa kepedulian daerah rawan bencana, sebagaimana tertuang dalam Pasal 87 Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2008. Partisipasi demikian dapat dilakukan melalui beberapa cara yakni dengan :

1) Melakukan kampanye peduli bencana
2) Mendorong tumbuhnya rasa peduli dan setia kawan pada lembaga, organisasi kemayarakatan dan dunia usaha.
3) Mendorong partisipasi dalam bidang pendanaan dan kegiatan persiapan menghadapi bencana.

Selanjutnya Peraturan Kepala BNPB No. 4 Tahun 2008, secara garis besar mengatur tentang peran serta masyarakat seagai berikut :

a. Masyarakat

   Diharapkan masyarakat selaku pelaku awal penanggulangangan dan korban bencana mampu menangani bencana sehingga bencana tidak berkembang dalam skala yang lebih besar

b. Swasta

   Swasta lebih menonjol pada saat tahap tanggap darurat bencana, yakni dengan pemberian berbagai bantuan.

c. Lembaga non Pemerintah

   Lembaga ini dapat berkoordinasi dengan pemerintah daerah dalam tahap sebelum, saat dan pasca bencana

d. Perguruan Tinggi

   Dapat berpartisipasi dalam bentuk penlitian dengan berbagai pemikirannya.

e. Media

   Media sangat penting kaitannya dengan pemberian informasi kebencanaan berupa peringatan dini, kejadian bencana sera upaya penanggulangan bencana kepada masyarakat.

f. Lembaga Internasional

   Lembaga internasional dapat berpartisipasi baik dalam tahap prabencana, tahap tanggapdarurat bencana maupun dalam tahap pasca bencana harus seuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, YURIDIS DAN SOSIOLOGIS

A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis sangat diperlukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan karena landasan filosofis memberikan kontribusi agar pembentukan peraturan perundang-undangan memiliki materi muatan tentang nilai-nilai dasar dalam memecahkan masalah kehidupan sehingga dapat ditangani secara rasional dan bertanggung jawab.[28] Dengan demikian, landasan filosofis mengandung norma-norma hukum yang diidealkan (*ideal norm)* oleh suatu masyarakat tentang ke mana cita-cita luhur kehidupan masyarakat dan bernegara hendak diarahkan. Peraturan perundang-undangan dapat digambarkan sebagai cermin dari cita-cita kolektif suatu masyarakat tentang nilai-nilai luhur dan filosofis yang hendak diwujudkan dalam kehidupan masyarakat melalui pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan dalam kenyataan.

Penyelenggaraan penanggulangan bencana merupakan masalah kemanusiaan yang sangat mendasar, oleh karena itu Pasal 28 H ayat (1) UUD 1945 menetapkan bahwa negara memberikan jaminan agar setiap orang berhak hidup sejahtera lahir batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Dengan demikian penyelenggaraan penanggulangan bencana merupakan tanggung jawab negara. Tanggung jawab negara tersebut diwujudkan sebagai bagian dari pembangunan nasional yaitu serangkaian kegiatan penanggulangan bencana sebelum, pada saat maupun sesudah terjadinya bencana. Selanjutnya tanggung jawab negara ini ditugaskan kepada Pemerintah dan Pemerintah Daerah yang dilaksanakan secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh.

[28] Frans Magnis Suseno, *Filsafat Sebagai Ilmu Kritis,* Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 1991, hlm.19.

Tanggung jawab pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi:

a. menjamin pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana ssuai dengan standar pelayanan minimum;
b. perlindungan masyarakat dari dampak bencana;
c. pengurangan resiko bencana dan pemanduan pengurangan risiko bencana dan pemanduan pengurangan risiko bencana dengan program pembangunan; dan
d. pengalokasian dana penanggulangan bencana dalam anggaran pendapatan belanja daerah yang memadai[29].

Secara riil, Indonesia merupakan negara kepulauan yang wilayahnya terdiri dari ribuan pulau dan lautan. Pada sisi yang lain, posisi Indonesia yang secara geografis terletak pada tiga lempeng bumi, yaitu : Indo-Australia, Eurasia dan Pasifik menjadikan Indonesia sebagai negara yang sangat rawan bencana. Berbagai bencana sudah terjadi di wilayah tanah air memberikan banyak pembelajaran kepada masyarakat tentang banyaknya korban jiwa dan harta benda. Kurangnya pengetahuan masyarakat tentang antisipasi terjadinya bencana atau musibah membuat tingginya jumlah korban bencana.

Pengalaman sejarah terjadinya bencana seperti gempa bumi, tsunami, kebakaran hutan, dan sebagainya, membuka wawasan bagi masyarakat Indonesia. Peristiwa tersebut mengubah paradigma manajemen penanggulangan bencana dari yang bersifat tanggap darurat menjadi pencegahan dan pengurangan resiko bencana. Pentingnya pemahaman masyarakat dan pemerintah tentang menajemen bencana akan dijadikan dasar dalam rangka mengembangkan manajemen pengurangan resiko bencana.

Undang-undang Nomor 24 tahun 2007 memberi definisi bencana sebagai “peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang

[29] Pasal 8 Undang-undang No.24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan bencana.

disebabkan, nbaik oleh faktor alam dan/atau faktor non-alam maupun faktor manusia sehingga menyebabkan timbulnya kurban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda dan dampak psikologis" apabila kita rangkum definisi tersebut mengandung tiga aspek, pertama terjadinya peristiwa sehingga dapat mengganggu dan merusak bahkan dapat membinasakan. Kedua, peristiwa tersebut akan memiliki dampak ikutan yaitu terganggunya sistem kehidupan dan penghidupan masyarakat. Ketiga, peristiwa tersebut mengakibatkan sejumlah korban.

Ketika bencana terjadi, akan ada anggota masyarakat yang terdampak, baik secara langsung maupun tidak. Ada peluang anggota-anggota masyarakat kehilangan sumber daya yang selama ini menopang kehidupan mereka. Hilangnya nyawa seseorang yang sebelumnya merupakan tulang punggung ekonomi sebuah keluarga sebagai akibat bencana tentu akan membawa dampak luar biasa bagi keluarga yang bersangkutan. Kondisi itu akan diperburuk oleh fakta bahwa bencana hampir selalu mengganggu sumber daya perekonomian masyarakat seperti rusaknya sumber daya alam serta rusaknya unit-unit produksi masyarakat. Hal yang tidak kalah penting adalah bahwa bencana juga secara langsung berkaitan dengan aspek-aspek hak asasi manusia (HAM). Masyarakat yang menjadi korban bencana rentan menjadi kelompok yang HAM-nya ternegasikan, tidak terpenuhi dan tidak terlindungi, seperti ketika akses masyarakat terhadap air bersih dan kebutuhan dasar mereka terganggu oleh bencana.

Kondisi-kondisi buruk yang dialami oleh masyarakat yang terkena dampak bencana mengharuskan negara (baca: pemerintah) untuk mengambil peran. Secara filosofis, negara-negara modern mengadopsi gagasan *welfare state* yang menuntut agar negara melakukan upaya-upaya meningkatkan kesejahteraan warganegaranya, bukan sekedar menjaga keamanan mereka. Selain itu, negara modern juga mengemban amanat fundamental untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak dasar

warganegaranya. Kedua amanat itulah yang menjadi pilar-pilar utama untuk membangun argumen tentang mengapa negara perlu aktif merespons kondisi bencana yang membawa dampak negatif bagi masyarakat.

Sebagai negara modern, Indonesia juga mengadopsi gagasan *welfare state*. Dengan demikian mewujudkan kesejahteraan masyarakat merupakan salah satu orientasi penting bagi keberadaan negara. Ketika ada golongan masyarakat yang menjadi korban bencana, sudah semestinya negara melakukan upaya-upaya untuk merespons keadaan ini dan menjaga agar kondisi kesejahteraan korban bencana tidak berada di titik nadir. Pemerintah dituntut untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk memulihkan dan bahkan meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang menjadi korban bencana. Demikian pula, negara Indonesia terikat kewajiban untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak dasar warga negara. Kewajiban ini memiliki relevansi yang semakin aktual dalam kondisi bencana, di mana pemenuhan hak-hak dasar para korban bencana terganggu.

Upaya-upaya untuk melaksanakan kewajiban-kewajiban di atas tentu hanya akan berjalan secara efektif apabila ada payung hukum yang menjadi dasar pelaksanaan kegiatan-kegiatan substansial yang dilakukan pemerintah. Dalam konteks inilah upaya untuk mengatur penanggulangan bencana menemukan legitimasi filosofis untuk diwujudkan.

B. Landasan Yuridis

Dalam rangka pembentukan Naskah Akademik diperlukan pengkajian landasan yuridis agar suatu kaidah hukum dibentuk sesuai dengan aturan-aturan hukum prosedur yang berlaku oleh badan yang berwenang dan secara substansial tidak bertentangan dengan kaidah-kaidah hukum lainnya, terutama yang kedudukannya lebih tinggi

sehingga memperhatikan suatu struktur hierarki.[30] Pendapat Meuwissen ini sesuai dengan sistem yang berlaku di Indonesia sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 7 Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Sebagaimana telah diuraikan dalam Bab III, pembentukan Peraturan Daerah terkait dengan pengaturan penyelenggaraan penanggulangan bencana sudah sesuai dengan kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Salatiga baik dalam aspek mengatur (membuat peraturan daerah) maupun dalam aspek mengurus urusan pemerintahan yang menjadi wewenangnya. Hal ini diatur dalam Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Secara substansial dapat diketahui bahwa pembentukan Peraturan Daerah tersebut juga tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Untuk lebih jelasnya berikut ini akan dikemukakan peraturan perundang-undangan yang relevan dari tingkat nasional sampai di tingkat provinsi Jawa Tengah sebagai berikut:

a) Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;
b) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kota Kecil Dalam Lingkungan Provinsi Jawa Timur, Jawa Tengah dan Jawa Barat;
c) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043).
d) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1961 tentang Pengumpulan Uang Atau Barang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1961 Nomor 2004, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2073);
e) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4723);
f) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indoesia Tahun 2007 Nomor

3. Meuwissen, *Tentang Pengembanan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum,* Penerjemah B Arief Sidharta, Refika Aditama, Bandung, 2007.

68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725);

g) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 61, Tambahan Lembaran Negara Repbulik Indonesia Nomor 4846);

h) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Noor 4967);

i) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5038);

j) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5059);

k) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 144, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5063);

l) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan Dan Kawasan Permukiman (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5188);

m) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);

n) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 224, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 95, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);

o) Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4828;

p) Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan Dan Pengelolaan Bantuan Bencana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 43, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4829);

q) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana;

r) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;

s) Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 6 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Kota Salatiga Tahun 2005-2025 (Lembaran Daerah Kota Salatiga Tahun 2010 Nomor 6, Tambahan Lembaran Daerah Kota Salatiga Nomor 6);

t) Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Salatiga Tahun 2010-2030 (Lembaran Daerah Kota Salatiga Tahun 2011 Nomor 4, Tambahan Lembaran Daerah Kota Salatiga Nomor 8);

u) Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Daerah Kota Salatiga Tahun 2016 Nomor xxxx , Tambahan Lembaran Daerah Kota Salatiga Nomor xxxxx).

C. Landasan Sosiologis

Telah dikemukakan dalam bagian sebelumnya bahwa secara geografis letak Kota Salatiga membuat wilayahnya relatif aman dari bencana alam. Kondisi ini membuat isu penanggulangan bencana selama beberapa waktu tidak menjadi prioritas baik dalam hal kelembagaan, program dan kegiatan maupun penganggaran dana penanggulangan bencana. Paling tidak dari sisi kelembagaan, kurangnya perhatian terhadap isu penanggulangan bencana tampak dari fakta bahwa Kota Salatiga menjadi salah satu dari dua kota di Jawa Tengah yang belum memiliki Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) di samping Kota Magelang. Dari sisi yang sama, tampak pula bahwa masih ada ketidakjelasan atau tumpang-tindih tugas dan fungsi di antara OPD yang terkait dengan penanggulangan bencana, yakni di antara Satpol PP dan Dinsosnakertrans.

Sumber daya manusia untuk penanggulangan bencana sebenarnya juga sudah ada di Salatiga, setidaknya berbasis pada simpul-simpul masyarakat yang diidentifikasi oleh Satpol PP Kota Salatiga yang mencakup Taruna Siaga Bencana (Tagana), PMI maupun RT/RW. Di samping itu, institusi kepolisian dan TNI yang berbasis di

Kota Salatiga juga menunjukkan kesiapan untuk melibatkan diri dalam kegiatan penanggulangan bencana. Namun, meskipun sumber daya manusia bisa dikatakan tersedia, dana penanggulangan bencana masih belum teranggarkan secara memadai. Kondisi ini tentu membuat upaya-upaya penanggulangan bencana, termasuk upaya-upaya preventif menjadi tidak bisa direncanakan dan dilaksanakan secara baik.

Data empirik menunjukkan bahwa biarpun Kota Salatiga digolongkan sebagai kota dengan prevalensi bencana alam yang relatif rendah, wilayah ini sama sekali tidak sepenuhnya terbebas dari potensi terjadinya bencana alam. Peristiwa termutakhir yang menunjukkan bahwa bencana alam tetap berpotensi terjadi di Kota Salatiga adalah bencana angin puting beliung yang melanda daerah Soka pada bulan Desember 2016, yang menimbulkan kerusakan fisik dan berdampak pada lebih dari 200 jiwa. Meskipun kondisi pascabencana bisa direspons oleh pemerintah Kota Salatiga, belum adanya payung hukum membuat upaya-upaya penanganan bencana dirasa menemui hambatan, baik yang terkait dengan koordinasi, kewenangan maupun pendanaan.

Berdasarkan *focussed group discussion* (FGD) yang diselenggarakan dengan *stakeholders* pada tanggal 17 Mei 2017 diperoleh informasi bahwa di Kota Salatiga telah beberapa kali terjadi bencana, baik bencana alam maupun bencana non-alam. Namun penyelenggaraan penanggulangan bencana masih belum dapat terlaksana dengan baik karena terkendala dengan beberapa hal sebagai berikut:

a) belum adanya Peraturan Daerah yang dapat dipakai sebagai acuan bagi seluruh *stakeholders* dalam melakukan penyelenggaraan penanggulangan bencana;
b) belum adanya kelembagaan yaitu Badan Penaggulangan Bencana Daerah di Kota Salatiga yang memiliki tugas, wewenang dan tanggung jawab untuk melaksanakan penanggulangan bencana.
c) belum dialokasikannya dana (APBD) yang memadai untuk pembiayaan penyelenggaraan penanggulangan bencana.

Persoalan tersebut harus diberikan solusi mengingat bahwa Kota Salatiga tidak spenuhnya bebas dari risiko terjadinya bencana. Oleh karena itu pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan jawaban terhadap persoalan yang terjadi dalam kehidupan masyarakat, dengan demikian pembentukan peraturan daerah ini sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Berdasarkan uraian di atas, pembentukan peraturan daerah tentang penanggulangan bencana alam memiliki alasan sosiologis yang terlegitimasi. Pembuatan peraturan daerah yang demikian diharapkan akan menyediakan koridor hukum untuk mengatur berbagai aspek yang terkait dengan penanggulangan bencana di Kota Salatiga, baik aspek-aspek yang menyangkut kelembagaan, koordinasi dan kerjasama, sumber daya, perencanaan maupun pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang relevan.

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

A. Jangkauan Pengaturan

Pengaturan tentang Penanggulangan Bencana di Kota Salatiga dirancang dengan mempertimbangan beberapa hal sebagai berikut: ***Pertama,*** bahwa suatu kebijakan dilakukan Pemerintah dalam rangka untuk mengatasi masalah yang terjadi dalam kehidupan masyarakat. Dengan demikian, suatu kebijakan merupakan suatu respon yang dilakukan oleh Pemerintah untuk mengatasi permasalahan yang terjadi dalam kehidupan masyarakat.

Secara empiris, permasalahan kebencanaan di Kota Salatiga muncul beberapa kali sehubungan dengan terjadinya bencana alam maupun non alam yang menimpa masyarakat di Kota Salatiga. Di satu sisi, terjadinya bencana tersebut menimbulkan kerugian nyata bagi warga masyarakat yang menjadi korban, namun di sisi lain Pemerintah Kota Salatiga belum memiliki landasan hukum yang dapat digunakan sebagai acuan untuk melakukan penanggulangan bencana tersebut. Tidak adanya acuan hukum tersebut mengakibatkan Pemerintah Kota Salatiga mengalami kesulitan dalam melakukan penanggulangan bencana yang terjadi di wilayahnya.

Sehubungan dengan hal itu, Pemerintah Kota Salatiga merencanakan untuk membuat Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana. Pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana merupakan *conditio sine qua non* karena bencana merupakan peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan menganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat. Jika terjadi bencana maka Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjadi penanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Mengingat bahwa Kota Salatiga tidak lepas dari ancaman bencana yang bahkan sudah beberapa kali terjadi, harus

segera dibuat Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana. Kebijakan penaggulangan bencana merupakan urusan pemerintahan konkuren wajib yang terkait dengan pelayanan dasar sehingga menjadi kewenangan Pemerintah Kota Salatiga, di samping untuk melaksanakan perintah dari Undang-undang No.24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

Kedua, penyelenggaraan penanggulangan bencana merupakan kegiatan yang bersifat lintas sektoral sehingga melibatkan banyak sektor yang terkait. Dengan demikian sangat diperlukan pengaturan tugas, wewenang dan tanggung jawab dari masing-masing sektor sehingga terwujud adanya koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi (KISS). Pembentukan kelembagaan yang secara khusus diberi tugas untuk melaksanakan penyelenggaraan penanggulangan bencana. Di samping itu juga dibutuhkan pengaturan keterlibatan warga masyarakat dalam penanggulangan bencana, dengan demikian warga masyarakat dapat terlibat secara aktif dalam penanggulangan bencana.

B. Arah Pengaturan

1. **Tugas, Wewenang dan Tanggung jawab Pemerintah Kota Salatiga Dalam Penanggulangan Bencana.**

   Pengaturan tentang tugas, wewenang dan tanggungjawab perlu dimuat secara jelas dalam Peraturan Daerah, mengingat bahwa penanggulangan bencana merupakan upaya yang bisa melibatkan berbagai pihak, baik pemerintah maupun swasta. Upaya ini bisa melibatkan instansi-instansi pemerintah pada level administratif yang berbeda-beda, yakni level pemerintah pusat, provinsi maupun kabupaten/kota. Di samping itu, ada pula lembaga lain yang terkait, yaitu Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) serta Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) baik pada tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Pada level yang sama pun bisa jadi ada berbagai instansi pemerintah yang terlibat dalam penanggulangan bencana pada berbagai tahap. Demikian pula, lembaga-lembaga non-pemerintah, bahkan lembaga-lembaga

asing sangat mungkin terlibat dalam penanggulangan bencana. Mengingat hal tersebut, bisa dipahami kalau pengaturan tentang tanggungjawab dan wewenang dalam penanggulangan bencana perlu dimuat dalam Peraturan Daerah tentang penanggulangan bencana.

Secara prinsip, tanggungjawab penanggulangan bencana di daerah berada di pundak pemerintah daerah. Namun, tanggungjawab ini perlu diejawantahkan melalui peran Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD). Meski demikian, ada kewenangan tertentu yang secara mendasar tetap berada di tangan pemerintah daerah, yaitu kewenangan untuk (a) penetapan kebijakan penanggulangan bencana sesuai dengan kebijakan pembangunan Daerah; (b) pemuatan unsur-unsur kebijakan penanggulangan bencana dalam perencanaan pembangunan; (c) pelaksanaan kebijakan kerja sama dalam penanggulangan bencana dengan Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota lain; (d) pengaturan penggunaan teknologi yang berpotensi sebagai sumber ancaman atau bahaya bencana; dan (e) pengaturan dan pengendalian pengumpulan barang dan uang berskala daerah dalam kerangka penanggulangan bencana.

Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah menetapkan secara tegas bahwa penanggulangan bencana merupakan urusan pemerintahan konkuren yang terkait dengan pelayanan dasar. Hal ini diatur dalam Pasal 11 ayat (1) huruf e yaitu bidang ketenteraman, ketertiban umum,dan perlindungan masyarakat. Selanjutnya dalam Lampiran huruf E kolom 2 (dua) secara eksplisit disebutkan penanggulangan bencana di wilayah kabupaten/kota menjadi tanggung tugas, wewenang Pemerintah kabupaten/kota. Dengan demikian jika di wilayah kabupaten/kota terjadi bencana maka pemerintah setempat memiliki tugas, wewenang sekaligus tanggung jawab untuk melakukan penanggulangan bencana. Di samping itu juga telah disebutkan dalam Undang-undang No. 24 Tahun 2007 yang

kemudian ditindak lanjuti dengan PP No. 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana bahwa penanggulangan bencana merupakan tugas, wewenang dan tanggung jawab pemerintah kabupaten/kota. Sehubungan dengan hal itu, Peraturan Daerah ini akan mengatur tentang tugas, wewenang dan tanggung jawab Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana.

2. Asas, Tujuan dan Ruang Lingkup

Bagian awal peraturan daerah tentang penanggulangan bencana akan memuat hal-hal mendasar yang menjadi ruh pengaturan penanggulangan bencana. Ketiga hal yang bersifat mendasar tersebut adalah asas, tujuan serta ruang lingkup pengaturan.

Asas-asas yang relevan dalam penanggulangan bencana adalah sebagai berikut:

a. Kemanusiaan

   Asas kemanusiaan mengandung arti bahwa upaya-upaya penanggulangan bencana harus dilakukan dengan memberikan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia, harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

b. Keadilan

   Asas keadilan menghendaki agar upaya-upaya penanggulangan bencana harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.

c. Kesamaan kedudukan dalam hukum.

   Asas kesamaan kedudukan dalam hukum pada dasarnya menghendaki agar upaya-upaya penanggulangan bencana tidak membedakan perlakuan terhadap seseorang atau sekelompok orang berdasarkan latar belakang agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

d. Keseimbangan, keselarasan dan keserasian

   Makna yang terkandung dalam asas ini adalah bahwa setiap upaya penanggulangan bencana mencerminkan keseimbangan antara kehidupan sosial dan lingkungan, keselarasan tata kehidupan dan lingkungan serta keserasian lingkungan dan kehidupan sosial masyarakat.

e. Ketertiban dan kepastian hukum;

   Asas ketertiban dan kepastian hukum menghendaki agar upaya-upaya penanggulangan bencana dilakukan dengan berdasarkan hukum dan berorientasi pada terwujudnya ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

f. Kebersamaan

   Di dalam asas kebersamaan ini terkandung pengertian bahwa upaya-upaya penanggulangan bencana harus mengedepankan kesadaran bahwa upaya-upaya tersebut pada dasarnya menjadi tugas dan tanggung jawab bersama Pemerintah dan masyarakat yang dilakukan secara gotong-royong.

g. Kelestarian lingkungan hidup

   Asas ini menghendaki agar upaya-upaya penanggulangan bencana yang dilakukan mempertimbangkan terjaganya kelestarian lingkungan untuk generasi sekarang dan untuk generasi yang akan datang demi kepentingan bangsa dan negara.

h. Ilmu pengetahuan dan teknologi

   Makna yang terkandung dalam asas ilmu pengetahuan dan teknologi ini adalah bahwa setiap upaya untuk menanggulangi bencana harus memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi secara optimal sehingga mempermudah dan mempercepat proses penanggulangan bencana, baik pada tahap pencegahan, pada saat terjadi bencana, maupun pada tahap pascabencana.

Tujuan pengaturan penanggulangan bencana secara umum adalah sebagai berikut:

a. memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana;
b. menjamin terselenggaranya penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh;
c. menghargai budaya lokal;
d. membangun partisipasi dan kemitraan publik serta swasta;
e. mendorong semangat gotong royong, kesetiakawanan, dan kedermawanan; dan
f. menciptakan perdamaian dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara

Ruang lingkup pengaturan juga perlu dimuat secara jelas untuk mendukung kapasitas peraturan daerah di dalam mewujudkan tujuan-tujuan pengaturan tentang penanggulangan bencana. Ruang lingkup ini akan berfungsi sebagai koridor substansial yang membuat pengaturan penaggulangan bencana dalam peraturan daerah menjadi lebih terfokus dan tidak saling tumpang-tindih dengan peraturan daerah (yang telah ada maupun yang kelak dibuat) yang mungkin memiliki objek pengaturan yang hampir sama. Dari sisi ruang lingkup, Peraturan Daerah yang tengah disusun ini pada dasarnya dibatasi pada pengaturan penanggulangan bencana pada lingkup daerah Kota Salatiga. Sementara itu, ruang lingkup materi pengaturan peraturan daerah ini mencakup penanggulangan bencana, baik bencana alam, bencana non-alam maupun bencana sosial.

3. Kelembagaan dalam Penanggulangan Bencana

Mengingat penyelenggaraan penanggulangan bencana merupakan urusan pemerintahan konkuren wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, Pemerintah Kota Salatiga wajib untuk membentuk kelembagaan yang diberi tugas, wewenang dan

tanggung jawab secara jelas. Di samping itu, pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) di Kota Salatiga merupakan perintah dari Undang-undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Badan Penanggulangan Bencana Daerah merupakan kelembagaan yang memiliki peran sangat penting sehingga penyelenggaraan penanggulangan bencana dapat terselenggara dengan baik. Sehubungan itu diperlukan pengaturan dalam Peraturan Daerah sehingga memiliki landasan hukum dalam pembentukannya, kedudukan atau posisi kelembagaan dalam Struktur Organisasi Tata Kerja (SOTK).

Substansi pengaturan tentang kelembagaan memuat norma tentang pembentukan BPBD sebagai lembaga yang menerima delegasi untuk melakukan penanggulangan bencana dan menjadi *leading institution* yang mengkoordinasikan keterlibatan berbagai elemen pemerintah maupun masyarakat dalam kerangka penanggulangan bencana di daerah. Perlu digarisbawahi bahwa konstruksi kelembagaan BPBD ini mengacu pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang memang menghendaki peran sentral BPBD dalam penanggulangan bencana di daerah.

4. Pengaturan Mengenai Tata Kerja Penanggulangan Bencana.

Mengingat penyelenggaraan penanggulangan bencana merupakan kegiatan yang sifatnya lintas sektoral dan melibatkan berbagai instansi pemerintah maupun masyarakat, maka dibutuhkan pengaturan mengenai tata kerja dalam penanggulangan bencana. Pengaturan tata kerja penanggulangan bencana sangat diperlukan agar terdapat kejelasan tugas, wewenang, tanggung jawab dari masing-masing instansi yang terkait. Pengaturan tata kerja penanggulangan bencana juga memperjelas komando dan koordinasi untuk memastikan hubungan antar instansi pemerintah juga dengan organisasi-organsasi kemasyarakatan, dengan demikian dapat diharapkan seluruh proses

penyelenggaraan penanggulangan bencana dapat terlaksana secara baik.

5. Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana

Bagian tentang penyelenggaraan penanggulangan bencana merupakan bagian yang paling terelaborasikan dalam struktur peraturan daerah tentang penanggulangan bencana alam. Hal ini dapat dipahami karena bagian ini menyangkut berbagai aspek yang cukup teknis terkait dengan penanggulangan bencana alam.

Pengaturan tentang penyelenggaraan penanggulangan bencana dalam bagian ini bertitik-tolak dari pembagian penanggulangan bencana berdasarkan tahap-tahap keberadaan bencana yakni prabencana, saat tanggap darurat bencana serta pascabencana. Dari sini, tahap prabencana kemudian dibedakan lagi menjadi dua situasi secara kategorial, yaitu situasi di mana tidak terjadi bencana dan situasi di mana terdapat potensi terjadi bencana.

Pengaturan penanggulangan bencana pada tahap tanggap darurat bencana juga dipecah menjadi beberapa fase kegiatan, yaitu pengkajian *(assessment)*, penetapan status keadaan darurat bencana, pencarian, penyelamatan dan evakuasi korban bencana, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan kepada kelompok rentan serta pemulihan sarana dan prasarana vital secara segera. Sementara itu, tahap pasca bencana terbagi menjadi dua fase, yaitu rehabilitasi dan konstruksi.

6. Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana

Untuk bagian pengaturan tentang pendanaan, ada dua hal yang dipandang perlu ditegaskan di dalam peraturan daerah, yaitu sumber dana dan penggunaan dana. Aspek pendanaan ini dirasa perlu diatur dalam peraturan daerah karena beberapa alasan. Pertama, pendanaan merupakan unsur penting dalam penanggulangan bencana. Kerusakan besar yang ditimbulkan bencana akan berkonsekuensi pada perlunya ketersediaan dana

dalam jumlah yang memadai untuk melakukan rehabilitasi dan rekonstruksi fisik maupun non-fisik. Kedua, penggunaan dana pasti akan bersentuhan dengan persoalan objek atau subjek mana yang harus diprioritaskan untuk dibantu dan diberi alokasi dana. Tanpa ketentuan yang jelas, prioritas pendanaan bisa menjadi tidak proporsional. Ketiga, penggunaan dana bencana, terutama jika menyangkut jumlah yang besar, seringkali rawan untuk disalahgunakan. Oleh sebab itu, aspek-aspek ini perlu dimuat dalam ketentuan peraturan daerah untuk mengatur penggunaan dana dan bantuan bencana.

Setiap kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah pastilah akan membawa konsekuensi pada beban pembiayaan atau pendanaan. Demikian pula dalam kebijakan penyelenggaraan penanggulangan bencana oleh Pemerintah Kota Salatiga. Pengaturan pendanaan dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana di Kota Salatiga dibedakan antara sumber pendanaan dan alokasi pendanaan. Sumber pendanaan dapat berasal dari APBN, APBD dan sumbangan yang tidak mengikat. Sedangkan untuk alokasi dana untuk penyelenggaraan penanggulangan bencana, Pemerintah Kota Salatiga wajib untuk menyediakan anggaran yang memadai. Ketentuan ini sesuai dengan perintah Undang-undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dan Peraturan Pemerintah No. 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana. Pemerintah Daerah juga dapat menyediakan dana siap pakai dalam anggaran penanggulangan bencana yang berasal dari APBD yang ditempatkan dalam anggaran BPBD, dengan demikian penyelenggaraan penaggulangan bencana tidak mengalami kesulitan dalam membiayai seluruh kegiatan penanggulangan bencana.

7. Hak dan Kewajiban Masyarakat

Dalam pengaturan ini juga dimuat ketentuan yang menegaskan hak dan kewajiban anggota masyarakat dalam konteks penanggulangan bencana. Hak yang diatur mencakup hak dalam

lingkup pencegahan, pada saat terjadi bencana dan pascabencana. Demikian pula, terdapat pengaturan kewajiban dalam lingkup yang sama.

8. Peran Lembaga Sosial Kemasyarakatan, Dunia Usaha, dan Lembaga Internasional

Pada dasarnya pihak yang bertanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Namun mengingat keterbatasan waktu, sumber daya manusia dan biaya, dibutuhkan adanya partisipasi masyarakat dan pihak-pihak lain. Di samping itu harus dibuka pula kemungkinan adanya pihak asing yang akan ikut berpartisipasi dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Dengan demikian partisipasi masyarakat dan pihak-pihak lain dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana merupakan faktor yang sangat esensial. Oleh karena itu diperlukan pengaturan tentang partisipasi masyarakat maupun dari pihak-pihak lain dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Dengan adanya pengaturan yang jelas, akan terwujud kepastian hukum bagi warga mayarakat untuk berperanserta secara aktif dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana.

Merujuk pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, pihak-pihak di luar pemerintah yang bisa berperan dalam penanggulangan bencana adalah lembaga sosial kemasyarakatan, dunia usaha dan lembaga internasional. Khususnya dalam peristiwa bencana berskala besar, ada kemungkinan berbagai pihak berinisiatif untuk turut-serta dalam penanggulangan bencana baik dalam wujud memberikan bantuan tenaga, keahlian maupun bantuan material. Dalam konteks itulah pengaturan tentang peran lembaga sosial kemasyarakatan, dunia usaha, dan lembaga internasional diperlukan.

Secara singkat, norma utama yang termuat dalam bagian pengaturan ini adalah bahwa pihak-pihak yang hendak berperan dalam penanggulangan bencana perlu diberi akses yang memadai.

Meski demikian, kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh pihak-pihak tersebut harus terkoordinasikan dengan kegiatan-kegiatan pemerintah daerah dan berada di bawah pengawasan pemerintah daerah.

9. Data dan Informasi Kebencanaan

Keberadaan data dan informasi yang andal akan menentukan kinerja penanggulangan bencana. Data kebencanaan yang andal akan sangat bermanfaat untuk menentukan tindakan-tindakan yang tepat dalam kerangka pencegahan bencana, penentuan darurat bencana maupun rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana. Sistem peringatan dini *(early warning system)* yang baik tentulah akan sangat berfaedah untuk menekan jumlah korban bencana, karena sistem tersebut memungkinkan dilakukannya evakuasi masyarakat dari daerah terancam bencana ke tempat yang aman secara segera.

Mengingat pentingnya data dan informasi kebencanaan yang akurat, aspek ini perlu diatur secara jelas dalam peraturan daerah tentang penanggulangan bencana.

10. Kerjasama

Bencana, terutama yang berskala besar, sering kali terjadi dalam cakupan yang tidak terbatasi oleh wilayah administratif. Dalam hal terjadi bencana dengan cakupan lintas-wilayah administratif, satu hal yang tidak bisa dihindarkan adalah perlunya kerjasama yang mencakup komponen-komponen pemerintah di seluruh wilayah yang terdampak bencana. Kerjasama yang baik dan proporsional akan sangat diperlukan untuk menanggulangi bencana yang terjadi secara efektif. Kerjasama di antara berbagai pihak juga diperlukan pada tahapan prabencana maupun pascabencana, misalnya terkait dengan tempat relokasi korban bencana atau pengerahan sumber daya pengelolaan bencana dari wilayah lain.

11. Pengawasan dan Pertanggungjawaban

Pengaturan tentang pengawasan dan pertanggungjawaban berkaitan erat dengan prinsip transparansi dan akuntabilitas yang telah dikemukakan sebelumnya. Penerimaan dan penyaluran dana maupun bantuan bencana harus dilakukan secara akuntabel dalam sistem yang memungkinkan masyarakat menerima informasi yang lengkap dan benar perihal dana dan bantuan yang diterima dan disalurkan dalam suatu peristiwa bencana. Oleh karena itu, dalam peraturan daerah perlu dimuat ketentuan yang mewajibkan pemerintah daerah selaku penerima dana dan bantuan bencana untuk memublikasikan jumlah dana dan bantuan yang diterima serta penggunaannya.

12. Pemantauan dan Evaluasi

Ketentuan tentang pemantauan dan evaluasi ini dilakukan terhadap sistem penanggulangan bencana. Pemantauan dan evaluasi ini dimaksudkan untuk menjamin agar sistem penanggulangan bencana yang ada masih relevan dan bisa secara baik merespons kebutuhan penanggulangan bencana yang mungkin berubah. Kewajiban untuk melakukan pemantauan dan evaluasi berada pada BPBD dengan melibatkan institusi-institusi yang berkaitan dengan sistem penanggulangan bencana.

13. Penyelesaian Sengketa

Dengan asumsi bahwa di dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana mungkin terjadi sengketa, di dalam peraturan daerah perlu pula dimuat ketentuan tentang penyelesaian sengketa. Mengingat bahwa penanggulangan bencana merupakan aktivitas yang benar-benar harus dilakukan secara efisien, upaya penaggulangan bencana tidak boleh terganggu oleh sengketa yang berlarut-larut dan berpotensi menempatkan pihak-pihak yang menjadi stakeholders penanggulangan bencana dalam hubungan konfliktual satu sama lain. Oleh karena itu, prinsip penyelesaian bencana yang dikedepankan adalah musyawarah untuk mencapai

mufakat. Prinsip ini dipandang tepat untuk menyelesaikan sengketa yang ada secara konstruktif dengan semangat kebersamaan seraya menjunjung tinggi kepentingan masyarakat luas dalam peristiwa bencana.

14. Ketentuan Pidana

Mengingat bahwa pengumpulan dana dan bantuan bencana berpotensi untuk disalahgunakan, kegiatan pengumpulan uang dan barang dari masyarakat dikendalikan dengan izin dari Walikota melalui organisasi perangkat daerah terkait yang berwenang. Untuk menegakkan norma ini, perlu dimuat ketentuan pidana yang mengkriminalisasikan kegiatan pengumpulan uang dan barang dari masyarakat dengan alasan untuk penanggulangan bencana, yang dilakukan tanpa izin dimaksud.

C. Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah

Berpijak pada uraian tentang cakupan pengaturan yang perlu diakomodasikan dalam penyusunan rancangan Peraturan Daerah di bidang penanggulangan bencana, berikut disampaikan usulan tentang sistematika dan substansi yang menggambarkan ruang lingkup Peraturan Daerah.

Tabel 5.1

Usulan Sistematika dan Pokok-pokok Masalah yang Perlu Diatur dalam Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Bencana

BAB	SUBSTANSI
BAB I	**KETENTUAN UMUM** Bagian ini memuat berbagai definisi istilah yang dipergunakan dalam peraturan daerah ini. Definisi istilah-istilah diperlukan untuk membakukan makna istilah-istilah tersebut ketika dipergunakan dalam konteks pengaturan di dalam peraturan daerah sehingga tidak menimbulkan multitafsir. Oleh karena itu, definisi istilah-istilah dalam bagian ini harus dianggap sebagai pemaknaan otentik atas istilah-istilah itu dan pembacaan istilah tersebut dalam peraturan daerah harus dipumpunkan pada makna yang diberikan dalam bagian ini.

BAB II	**MAKSUD DAN TUJUAN** Tujuan peraturan daerah juga dimuat secara eksplisit dalam bagian ini, yang meliputi tujuan-tujuan berikut: a. memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana; b. menjamin terselenggaranya penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh; c. menghargai budaya lokal; d. membangun partisipasi dan kemitraan publik serta swasta; e. mendorong semangat gotong royong, kesetiakawanan, dan kedermawanan; dan f. menciptakan perdamaian dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
BAB III	**ASAS DAN RUANG LINGKUP** Asas, prinsip, tujuan dan ruang lingkup dimuat dalam peraturan daerah sebagai landasan bagi pengaturan penanggulangan bencana secara lebih rinci. Asas dalam bagian ini dimaknai sebagai prinsip fundamental yang menjiwai seluruh pengaturan penanggulangan bencana dalam peraturan daerah, sedangkan prinsip dimaknai sebagai nilai-nilai yang harus ditegakkan dalam pengaturan dan implementasi ketentuan-ketentuan tentang penanggulangan bencana. Asas-asas yang dianggap penting dalam hal ini adalah asas kemanusiaan, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum, keseimbangan, keselarasan dan keserasian, ketertiban dan kepastian hukum, kebersamaan, kelestarian lingkungan hidup dan asas ilmu pengetahuan dan teknologi. Ketentuan tentang ruang lingkup peraturan daerah menegaskan bahwa ketentuan-ketentuan dalam peraturan daerah ini meliputi penanggulangan bencana secara umum, baik penanggulangan bencana alam, bencana non-alam maupun bencana sosial.
BAB IV	**TANGGUNG JAWAB DAN WEWENANG** Ketentuan tentang tanggung jawab dan wewenang memuat norma yang menegaskan bahwa tanggungjawab penanggulangan bencana di daerah berada di pundak pemerintah daerah, namun perlu diejawantahkan melalui

	peran Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD).
BAB V	**KELEMBAGAAN** Ketentuan dalam bagian ini berisi penegasan tentang BPBD sebagai lembaga pelaksana penanggulangan bencana. Untuk itu dimuat pula ketentuan yang mengamanatkan pembentukan BPBD.
BAB VI	**PENYELENGGARAAN PENANGGULANGAN BENCANA** Bab V peraturan daerah memuat ketentuan-ketentuan yang substansial dan terelaborasi. Beberapa hal penting yang dimuat dalam bagian ini antara lain: Pembagian tahapan penanggulangan bencana menjadi prabencana, tanggap darurat dan pascabencana. ▪ Aspek-aspek dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana, yaitu aspek sosial ekonomi dan budaya masyarakat, aspek kelestarian lingkungan hidup, aspek kemanfaatan dan efektivitas dan aspek lingkup luas wilayah. ▪ Penetapan daerah rawan bencana sebagai daerah terlarang untuk pemukiman. ▪ Penyelenggaraan penanggulangan bencana pada tahap prabencana ▪ Penyelenggaraan penanggulangan bencana pada tahap tanggap darurat ▪ Penyelenggaraan penanggulangan bencana pada tahap pascabencana, baik rehabilitasi maupun rekonstruksi.
BAB VII	**PENDANAAN DAN PENGELOLAAN BANTUAN BENCANA** Ada dua pokok utama yang diatur dalam bagian ini, yakitu pendanaan dan pengelolaan bantuan bencana. Pengaturan tentang pendanaan penyelenggaraan penanggulangan bencana mencakup ketentuan-ketentuan tentang sumber dana dan penggunaan dana baik pada tahap prabencana, tanggap darurat maupun pascabencana. Sementara pengaturan tentang pengelolaan bantuan bencana mencakup ketentuan-ketentuan tentang prosedur penerimaan bantuan bencana serta pendistribusian bantuan bencana kepada korban bencana.

BAB VIII	**HAK DAN KEWAJIBAN MASYARAKAT** Bagian ini memuat substansi pengaturan tentang hak dan kewajiban anggota masyarakat dalam konteks penanggulangan bencana. Hak yang diatur dalam bagian ini antara lain adalah hak untuk mendapatkan kebutuhan hidup dasar dalam situasi bencana, sedangkan kewajiban utama yang ditagaskan dalam peraturan daerah ini adalah kewajiban untuk turut serta dalam upaya penanggulangan bencana.
BAB IX	**PERAN LEMBAGA SOSIAL KEMASYARAKATAN, DUNIA USAHA, DAN LEMBAGA INTERNASIONAL** Secara khusus bagian ini mengatur peran pihak-pihak di luar pemerintah, baik itu lembaga sosial kemasyarakatan, dunia usaha maupun lembaga internasional. Norma utama yang termuat dalam bagian ini adalah bahwa pihak-pihak di luar pemerintah diberi akses untuk turut serta dalam upaya-upaya penanggulangan bencana. Meski demikian kegiatan-kegiatan lembaga sosial kemasyarakatan, dunia usaha maupun lembaga internasional harus tetap beada dalam koordinasi pemerintah daerah dan tidak boleh melenceng dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang relevan.
BAB X	**DATA DAN INFORMASI KEBENCANAAN** Bagian ini memuat ketentuan-ketentuan tentang data dan informasi kebencanaan yang merupakan unsur penting dalam penanggulangan bencana. Pengaturan tentang data dan informasi kebencanaan dianggap perlu karena data dan informasi kebencanaan yang akurat dan mutakhir akan membantu upaya-upaya penanggulangan bencana secara tepat sejak tahap prabencana hingga pascabencana.
BAB XI	**KERJA SAMA** Ketentuan tentang kerja sama dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum bagi upaya-upaya penanggulangan bencana yang harus melibatkan berbagai *stakeholder*s, termasuk pemerintah-pemerintah daerah, khususnya dalam hal terjadi peristiwa bencana dalam skala besar yang bersifat lintas-daerah administratif. Ketika kerja sama dilakukan secara baik dan diatur oleh norma-norma hukum yang jelas, harapannya adalah bahwa kerja sama itu akan membuat sumber daya yang tersedia dan diperlukan untuk menanggulangi bencana bisa dimanfaatkan secara berdaya guna dan berhasil guna.

BAB XII	**PENGAWASAN DAN PERTANGGUNGJAWABAN** Bagian ini memuat ketentuan yang mewajibkan pemerintah daerah selaku penerima dana dan bantuan bencana untuk memublikasikan jumlah dana dan bantuan yang diterima serta penggunaannya. Ketentuan tentang penerimaan dan penggunaan dana dan bantuan bencana merupakan pengejawantahan dari prinsip transparansi dan akuntabilitas. Ketentuan ini juga dimaksudkan untuk mencegah terjadinya penyelewengan yang tidak patut terhadap penerimaan dan penggunaan dana maupun bantuan bencana.
BAB XIII	**PEMANTAUAN DAN EVALUASI** Bagian ini berisi ketentuan yang meletakkan kewajiban untuk melakukan pemantauan dan evaluasi pada BPBD dengan melibatkan institusi-institusi yang berkaitan dengan sistem penanggulangan bencana. Maksud ketentuan ini adalah supaya sistem penanggulangan bencana yang ada selalu diperbarui dan disesuaikan dengan dinamika potensi bencana, sehingga potensi bencana yang ada bisa direspons secara tepat melalui sistem penanggulangan bencana yang selalu disesuaikan.
BAB XIV	**PENYELESAIAN SENGKETA** Ketentuan tentang penyelesaian sengketa memuat prinsip dan metode yang harus diutamakan dalam hal terjadi sengketa yang berkaitan dengan penanggulangan sengketa. Metode yang diprioritaskan adalah penyelesaian sengketa melalui musyawarah untuk mendorong agar sengketa tidak membawa dampak konfliktual, tidak berlarut-larut dan tidak membebani upaya-upaya penting dalam penanggulangan bencana.
BAB XV	**KETENTUAN PIDANA** Ketentuan pidana pada intinya memuat norma yang mengkriminalisasikan kegiatan pengumpulan uang dan barang dari masyarakat dengan alasan untuk penanggulangan bencana, yang dilakukan tanpa izin dari Walikota melalui organisasi perangkat daerah yang berwenang. Ketentuan ini perlu untuk mengendalikan kegiatan pengumpulan uang dan barang dari masyarakat agar tidak disalahgunakan oleh orang-orang yang memanfaatkan situasi bencana untuk kepentingan pribadi.

BAB XVI	**KETENTUAN PERALIHAN** Ketentuan peralihan dimaksudkan untuk menjembatani situasi kini *(existing situation)* menuju ke situasi yang diharapkan *(expected situation)*. Ketentuan ini berisi aturan-aturan transisional tentang aspek-aspek penanggulangan bencana dalam hal kondisi yang diharapkan oleh ketentuan-ketentuan peraturan daerah belum terwujud sepenuhnya.
BAB XVII	**KETENTUAN PENUTUP** Bagian ini berisi ketentuan tentang saat pemberlakuan peraturan daerah.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hal-hal yang telah dikemukakan dalam bab-bab sebelumnya, berkenaan dengan penyelenggaraan penanggulangan bencana, khususnya di Kota Salatiga, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1) Bencana merupakan peristiwa yang tidak selalu dapat diprediksi dengan akurat dan setiap wilayah tidak dapat sama sekali lepas dari risiko kemungkinan terjadinya bencana.
2) Secara filosofis, penaggulangan bencana berkaitan erat dengan isu kesejahteraan masyarakat yang merupakan salah satu tujuan utama negara-negara modern yang bercirikan welfare state.
3) Sebagai negara yang rentan terhadap bencana, khususnya bencana alam, Indonesia sudah memiliki peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penanggulangan bencana alam. Berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan
4) Penyelenggaraan penanggulangan bencana di daerah merupakan tugas dan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah kabupaten/kota untuk memberikan rasa tentram, aman dan memberikan perlindungan kepada masyarakat berdasarkan UUD NRI 1945 dan Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
5) Kota Salatiga memiliki kewajiban untuk membentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) sebagai lembaga utama dalam penanggulangan bencana di daerah, namun hingga sekarang BPBD Kota Salatiga belum terbentuk.
6) Secara empirik di Salatiga pernah terjadi bencana alam, namun belum adanya Peraturan Daerah tentang penanganan bencana membuat penanggulangan bencana belum bisa berjalan secara efektif dan efisien, baik dari sisi sumber daya manusia, pendanaan maupun sarana dan prasarana.

B. Saran

1) Perlu dibuat Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Bencana sebagai kerangka hukum bagi kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan penanggulangan bencana alam dari berbagai aspek, baik sumber daya manusia, sumber daya finansial/pendanaan serta sarana dan prasarana.
2) Perlu dibentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Salatiga, diikuti dengan penataan kelembagaan antarsektor di antara organisasi perangkat daerah yang berkaitan dengan tugas dan fungsi penanggulangan bencana.

DAFTAR PUSTAKA

Buku & jurnal

BPS Kota Salatiga, *Kota Salatiga dalam Angka 2016*.

Frans Magnis Suseno, *Filsafat Sebagai Ilmu Kritis*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 1991.

Meuwissen, *Tentang Pengembanan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, Penerjemah B Arief Sidharta, Refika Aditama, Bandung, 2007.

Morgan, Bronwen & Karen Yeung, *An Introduction to Law and Regulation - Text and Materials*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

Sharma, Abhishek & Shri Ram, A Review on Effects of Deforestation on Landslide: Hill Areas, *International Journal for Scientific Research & Development*, Vol. 2., Issue 07, 2014.

Spelt, N.M. & J.B.J.M. ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya, 1993.

Stephenson, R.S., *Disaster and Development*, UNDP, 1994.

UNDP, *An Overview of Disaster Management*, UNDP Publications, New York, 1992.

--------, *Disasters and Development: a study in institution-building*, UNDP & INTERTECT, Januari 1991.

Sumber daring

http://salatiga.go.id/warga-korban-puting-beliung-terima-bantuan/

http://www.etymonline.com/index.php?term=disaster.

"Hanya Tujuh Menit, Angin Puting Beliung Porakporandakan Permukiman di Salatiga", *Tribunnews.com*, http://www.tribunnews.com/regional/2016/12/08/hanya-tujuh-menit-angin-puting-beliung-porakporandakan-permukim- an-di-salatiga.

"Gempa Lereng Merbabu Dipicu Sesar Aktif", *Tempo.co*, https:// m.tempo.co/ read/news/2016/05/31/061775353/gempa-lereng-merbabu-dipicu-sesar-ak- tif.

Ferris, Elizabeth, Natural Disasters, Human Rights, and the Role of National Human Rights Institutions, Brookings Institution, https://www.brookings.edu/on-the-record/natural- disasters-human-rights-and-the-role-of-national-human-rights-institutions.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4723).

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4967).

Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5063).

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679).

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan Tata Cara, Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 21, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4817).

Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Sistem Penanggulangan Bencana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4828).

Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 43, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4829).

Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2008 tentang Peran Serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Non Pemerintah dalam Penanggulangan Bencana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 44, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4830).

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 11 Tahun 2009 tentang Sistem Penanggulangan Bencana Provinsi Jawa Tengah (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2009 Nomor 26).

Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Salatiga Tahun 2010 - 2030 (Lembaran Daerah Kota Salatiga Tahun 2011 Nomor 4, Tambahan Lembaran Daerah Kota Salatiga Nomor 4).