



## Synchronization of Legislation in Realizing Disaster Risk Reduction: Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan dalam Mewujudkan Pengurangan Risiko Bencana

**Shandra Lisya Wandasari**

Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang, Indonesia

**Info Artikel**

*Sejarah Artikel:*

Diterima Agustus 2013  
Disetujui September 2013  
Dipublikasikan Oktober 2013

*Keywords:*

*Synchronization,  
Regulation, Legislation,  
Disaster Risk Reduction*

**Abstrak**

*Pengurangan risiko bencana Indonesia merupakan program yang dilakukan oleh para stakeholders dengan mempertimbangkan aspek berkelanjutan, partisipasi semua pihak. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pentingnya sinkronisasi peraturan perundang-undangan dibidang kebencanaan dalam konteks pengurangan resiko bencana. Hasil penelitian menunjukan, bahwa sinkronisasi peraturan perundang-undangan penanggulangan bencana penting dilakukan, baik secara sosiologis yang meliputi sektor ekonomi, sosial, dan budaya maupun secara empiris yang menunjukkan ketahanan masyarakat dan kondisi wilayah berdasarkan kajian tingkat risiko bencana, ancaman, kerentanan dan kapasitas masyarakat; serta urgensi secara normatif antara peraturan tingkat pusat dan daerah. Adapun model sinkronisasi peraturan perundang- undang dalam sector pengelolaan bencana yang tepat adalah model sinkronisasi secara vertikal berdasarkan sinkronisasi terhadap sistematika hukum dan sinkronisasi juga sinkronisasi terkait dengan asas-asas peraturan perundang-undangan.*

*Abstract*

*Disaster risk reduction is a program undertaken by the stakeholders to strive for sustainability, participation of all parties. This study aims to analyze the importance of synchronization of legislation in the field of disaster risk reduction. The results showed that the synchronization of legislation important, whether in the disaster management, both sociologically, which includes economic, social , and cultural as well as empirically that showed resilience and the condition of the study area based on the level of disaster risk, threat, vulnerability and capacity; and urgency normatively between central and local level regulation. The synchronization of the model legislation in proper disaster management sector is a model of vertical synchronization based on systematic synchronization and synchronization also synchronizes the law relating to the principles of the legislation.*

© 2012 Universitas Negeri Semarang

ISSN 2252-6536

Alamat korespondensi:

Gedung C4 Lantai 1 FH Unnes  
Kampus Sekaran, Gunung Pati, Semarang, 50229  
E-mail: shandra\_91@ymail.com

## PENDAHULUAN

Indonesia telah memiliki peraturan perundang-undangan tentang penanggulangan bencana yaitu Undang-Undang Nomor. 24 Tahun 2007 yang dalam penyelenggarannya diatur dalam Peraturan pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana sebagai landasan hukum penyelenggaraan penanggulangan bencana nasional. Sebagai landasan hukum penyelenggaraan penanggulangan bencana di Prov. Jateng, maka Pemerintah Daerah membentuk Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Di Provinsi Jawa Tengah. Selain itu juga membentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Prov. Jateng berdasarkan Permendagri No. 46 Tahun 2008 tentang Pedoman dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah dan Perka No. 3 Tahun 2008 tentang Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah.

Paradigma bencana mengalami perubahan yaitu dari tanggap darurat (pra bencana) menjadi pengurangan risiko bencana. Untuk itu, unsur-unsur tahap tanggap darurat (pra bencana) perlu dipersiapkan secara terpadu dengan penekanan pada unsur pencegahan dan kesiapsiagaan. Pelaksanaan program pencegahan dan kesiapsiagaan harus didasarkan pada kajian analisis mengenai ancaman yang dihadapi, tingkat kerentanan, kapasitas masyarakat serta ketersediaan sumber daya yang dimiliki baik sumber daya manusia maupun peralatan.

Namun, hingga saat ini masih cukup banyak sinyalemen yang menegaskan bahwa persoalan utama bukanlah tersedia atau tidaknya peraturan yang memadahi, tetapi pada disiplin eksekusi (*discipline of execution*) peraturan perundang-undangan tersebut dan kualitas relasi institusional antar peraturan yang tersedia. Secara sederhana contohnya masih banyak masyarakat tidak mengenal program pengurangan risiko bencana serta paradigm masyarakat yang masih tradisional. Selain itu ditemukan indikasi peraturan perundang-

undangan baik dipusat maupun di daerah yang saling berkaitan dengan upaya penanggulangan bencana masih menunjukkan gejala dengan tumpang tindih, konflik, inkonsisten dan multitafsir serta masih banyaknya peraturan perundang undangan yang tidak sensitif terhadap upaya penanggulangan bencana.

Berdasarkan hal tersebut maka perlu dilakukan kajian dengan melakukan sinkronisasi peraturan perundang-undangan tingkat pusat hingga daerah baik dari segi isi, kelembagaan, penyelenggaraan maupun fungsi untuk mengkaji sejauh mana peraturan perundang-undangan tentang bencana saling berkaitan dan saling menunjang dalam mewujudkan pengurangan risiko bencana di Provinsi Jawa Tengah.

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan urgensi sinkronisasi peraturan perundang-undangan tentang penanggulangan bencana serta menemukan cara untuk sinkronisasi peraturan perundang-undangan tentang penanggulangan bencana dalam mewujudkan pengurangan risiko bencana di Provinsi Jawa Tengah.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif dengan pendekatan undang-undang dan pendekatan konseptual. Sedangkan jenis penelitian untuk penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau sumber penelitian sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer (PP No. 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dan Perda No. 11 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Di Provinsi Jawa Tengah), bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Serta sebagai bahan pendukung maka peneliti melakukan wawancara dengan Cecep Purnawadi, SE sebagai Kepala Seksi Bidang Pencegahan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Jawa Tengah dan Dra. Hevy Afrida Hanifah, M.Kom sebagai Kepala Seksi Bidang Kesiapsiagaan Badan

Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Jawa sistematis, dikaji, kemudian ditarik suatu kesimpulan dalam hubungannya dengan masalah yang diteliti (Soekanto dan Mamudji, 2006: 10).

Pemeriksaan keabsahan data dilakukan dengan teknik kebergantungan (*dependability*). *Dependability* atau kebergantungan adalah kriteria yang dapat digunakan untuk menilai apakah proses penelitian kualitatif bermutu atau tidak, dengan mengecek apakah peneliti cukup hati-hati, membuat kesalahan dalam mengkonseptualkan rencana penelitiannya, pengumpulan data, dll. *Dependability* atau kebergantungan dilakukan untuk mengulangi kesalahan-kesalahan dalam konseptualisasi hasil penelitian. Untuk dependent auditor dalam penelitian ini yaitu adalah pembimbing I dan pembimbing II.

Analisis data yang penulis lakukan dilalui dengan menggunakan metode silogisme atau logika deduktif, yaitu untuk penalaran hukum yang merupakan premis mayor adalah aturan hukum sedangkan premis minornya adalah fakta hukum, dari kedua hal tersebut kemudian dianalisis lalu ditarik suatu konklusi atau kesimpulan (Marzuki: 2006: 47).

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### **Urgensi Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan Penanggulangan Bencana Provinsi Jawa Tengah**

Urgensi peraturan perundang-undangan penanggulangan bencana meliputi urgensi sosiologis, urgensi empiris, dan urgensi normatif. Untuk lebih jelasnya pembahasannya sebagai berikut:

#### a. Urgensi Sosiologis

Bencana alam merupakan fenomena alam yang bersifat destruktif terhadap sendi-sendi kehidupan. Bencana tersebut sering mengakibatkan timbulnya korban jiwa, kerusakan lingkungan, dan kerugian harta benda. Wilayah Jawa Tengah memiliki kondisi geografis dan geologis yang berpotensi bencana, baik disebabkan faktor alam maupun faktor manusia diantaranya:

#### 1) Sektor ekonomi (kemiskinan)

Tengah. Bahan-bahan tersebut disusun secara

Kemiskinan mempunyai konsekuensi yang banyak terhadap kondisi manusia secara umum maupun khusus berkaitan dengan pengurangan risiko bencana, serta kemiskinan merupakan faktor penyebab bencana paling utama (Priwoyo:2012). Kemiskinan menyebabkan seseorang untuk mencari tempat-tempat yang rawan akan bencana seperti tinggal dilereng gunung berapi atau dibantaran sungai. Selain disebabkan kemiskinan juga karena kepercayaan masyarakat yang masih tergolong tradisional seperti tinggal di lereng gunung.

#### 2) Sektor sosial (masyarakat)

Presiden RI Susilo Bambang Yudhoyono dalam pidato Konferensi Internasional Pembelajaran dan Pengalaman Indonesia Dalam Kesiapan & Ketahanan Bencana menyatakan bahwa “Bencana mendorong perubahan paradigma penanggulangan bencana dari semula hanya berupa respons tanggap darurat yang kemudian diikuti rekonstruksi dan rehabilitasi, kini ditambah dengan pengurangan risiko bencana (Investor Daily: 2013).

Perubahan paradigma bencana dari upaya reaktif menjadi upaya proaktif pada prinsipnya lebih menekankan pada tahap prabencana. Untuk itu, unsur-unsur tahap prabencana perlu dipersiapkan secara terpadu dengan penekanan pada unsur kesiapsiagaan dalam rangka penanganan tanggap darurat yang efektif. Pada kenyataannya yang terjadi saat ini, masyarakat masih terfokus ke dalam upaya saat terjadinya bencana dan belum memikirkan upaya preventif untuk mengurangi risiko bencana. Akibatnya masih banyak orang yang terjebak dalam area/lingkup daerah rawan bencana. Hal ini disebabkan kurangnya informasi yang didapat oleh masyarakat serta kurangnya sosialisasi yang dilakukan oleh pihak yang berwenang (BNPB dan BPBD).

#### 3) Sektor budaya (pendidikan)

Siswa merupakan aset pembangunan dan masa depan bangsa sehingga harus dilindungi dari berbagai ancaman bencana dan siswa (termasuk yang berkebutuhan khusus) merupakan anggota masyarakat yang rentan terhadap bencana alam. Komunitas sekolah,

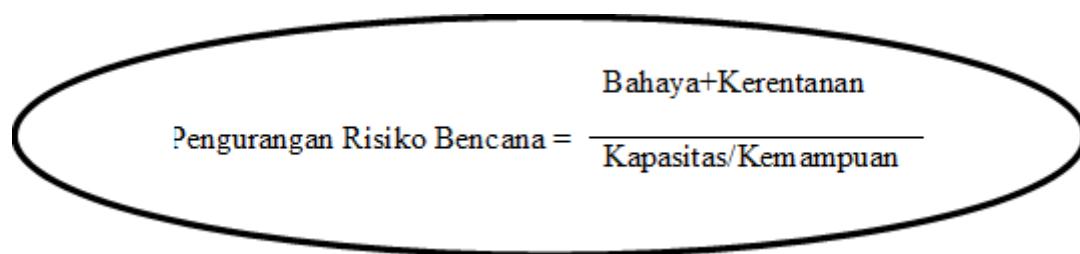
khususnya siswa, dapat berperan sebagai agen sekaligus komunikator untuk menyebarluaskan pengetahuan tentang pendidikan bencana kepada orang tua dan lingkungannya (SC-DRR: 2010).

Penting sekali ditingatkannya pendidikan melalui integrasi PRB di sekolah baik kurikulumnya maupun budaya siaga bencana di sekolah. Namun timbul permasalahan, yaitu integrasi pengetahuan tentang kebencanaan dan PRB belum masuk sebagai materi pembelajaran. Sangat disayangkan karena sampai detik ini belum ada materi pembelajaran tentang kebencanaan di

sekolah-sekolah apalagi jika sekolah-sekolah tersebut terletak di daerah yang rawan bencana.

#### b. Urgensi Empiris

Pengurangan risiko bencana adalah konsep dan praktik mengurangi risiko bencana melalui upaya sistematis untuk menganalisis dan mengelola faktor-faktor penyebab bencana termasuk dengan dikuranginya paparan terhadap ancaman, penurunan kerentanan manusia dan properti, pengelolaan lahan dan lingkungan yang bijaksana, serta meningkatkan kesiapsiagaan terhadap kejadian yang merugikan.



**Gambar 1.** Pengurangan Risiko Bencana

Sumber: Diolah dari data Sekunder, 2013

Untuk mengetahui kondisi tingkat kebencanaan di Provinsi Jawa Tengah, dapat dilihat berdasarkan paparan indikator dan data-

data yang telah diperoleh dan dianalisis penulis di bawah ini:

**Tabel 1.** Klasifikasi Tingkat Ancaman Provinsi Jawa Tengah

| <b>Klasifikasi</b>      |               | <b>Tingkat Ancaman</b>   |               |               |
|-------------------------|---------------|--|---------------|---------------|
|                         |               | <b>Rendah</b>  | <b>Sedang</b> | <b>Tinggi</b> |
| <b>Tingkat Kerugian</b> | <b>Rendah</b> |  |               |               |
|                         | <b>Sedang</b> | Epidemi Dan Wabah Penyakit   |               |               |
|                         | <b>Tinggi</b> | Gelombang Ekstrim & Abrasi, Cuaca Ekstrim, Epidemi, Gempa Bumi, Kebakaran Hutan & Lahan, Kegagalan Teknologi, Kekeringan, Konflik Sosial, Tanah Longsor, Gunung Api, Tsunami |               |               |
| <b>Klasifikasi</b>      |               | <b>Tingkat Ancaman</b>   |               |               |

|   |        | Rendah                     | Sedang   | Tinggi  |
|---|--------|----------------------------|--|---|
| Tingkat Penduk Terpapar (Jiwa/Km <sup>2</sup> ) | Rendah |                            |  |   |
|   | Sedang |                            |  |   |
|   | Tinggi | Epidemi Dan Wabah Penyakit | Konflik Sosial   | Tsunami, Gempa Bumi, Kebakaran Hutan, Kekeringan, Gagal Teknologi, Banjir, Gunung Api, Cuaca Ekstrem, Tanah Longsor, Abrasi                               |
| Klasifikasi                                     |        | Tingkat Ancaman            |  |   |
|   |        | Rendah                     | Sedang   | Tinggi  |
|   |        |                            | Epidemi  |   |
| Tingkat Kerugian (Rupiah)                       | Tinggi |                            | Cuaca Ekstrem, Kegagalan Teknologi, Kekeringan, Konflik Sosial | Gelombang Ekstrim, Banjir, Gempa Bumi, Letusan Gunung Api, Kebakaran Hutan Dan Lahan, Tanah Longsor, Tsunami  |
|   |        | Tingkat Ancaman            |  |   |
|   |        | Rendah                     | Sedang   | Tinggi  |
| Tingkat Kapasitas Daerah                        | Rendah |                            | Epidemi  | Gelombang Ekstrim, Cuaca Ekstrim, Banjir, Gempa Bumi, Gunung Api, Kebakaran Lahan, Kegagalan Teknologi, Kekeringan Konflik Sosial, Tanah Longsor, Tsunami |
|   |        |                            |  |   |
|   |        |                            |  |   |

*Sumber:* Rencana Penanggulangan Bencana Jateng 2012-2016

Tahap pra bencana dalam penanggulangan bencana merupakan pemegang kunci dari besar atau kecilnya dampak terjadinya bencana. Jika kegiatan pada tahap pra bencana dilakukan secara optimal dan terus menerus maka pada saat terjadinya bencana, masyarakat dapat mengevakuasi dirinya sendiri sehingga dapat mengurangi dampak yang diakibatkan oleh bencana baik dari segi jiwa maupun harta benda.

Sebaliknya jika kegiatan pada tahap pra bencana tidak dilakukan secara optimal maka saat bencana itu terjadi, masyarakat sangat kesulitan menyelamatkan dirinya sendiri karena

keterbatasan diri serta keterbatasan informasi tentang kebencanaan yang kurang. Sehingga dampak yang disebabkan bencana akan sangat besar, selain merugikan masyarakat itu sendiri juga merugikan Negara karena biaya yang dibutuhkan untuk pemulihan sangat besar.

Berdasarkan paparan di atas maka dapat diketahui bahwa tingkat kapasitas Provinsi Jawa Tengah masih rendah dengan tingkat risiko bencana, ancaman, dan kerentanan yang tinggi. Hal ini dapat menyebabkan program pengurangan risiko bencana di Provinsi Jawa Tengah sulit untuk diwujudkan. Karena pada dasarnya konsep pengurangan risiko bencana adalah dengan menekan ancaman/bahaya dan kerentanan dan meningkatkan kapasitas yang ada di Provinsi Jawa Tengah

c. Urgensi Normatif

Sinkronisasi yang dilakukan dalam penelitian ini, adalah dengan melakukan analisis

substansi pasal-pasal yang saling terkait satu sama lain. Dalam penelitian ini analisis substansi dilakukan dengan menjadikan PP No.

21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana sebagai acuan sinkronisasi.

Konsep penyelenggaraan penanggulangan bencana khususnya tahap prabencana yang tersurat dalam dalam PP No. 21 tahun 2008 menjadi dasar acuan sinkronisasi sehingga dapat ditarik korelasinya dengan substansi pasal-pasal yang mengatur tahap prabencana dalam Perda Pemprov No. 11 Tahun 2009 sehingga diketahui taraf sinkronisasinya dari pasal-pasal yang terkandung. Maka berdasarkan hal tersebut bisa disampaikan dalam bentuk tabel sebagai berikut :

**Tabel 2.** Sinkronisasi PP No. 21 Tahun 2008 dan Perda No. 11 Tahun 2009  
(Penanggulangan Bencana-Pra Bencana-Saat Tidak Terjadi Bencana)

| No | Klasifikasi      | Peraturan Perundang Undangan Tentang Penanggulangan Bencana   |   |
|----|------------------|---|---|
|    |                  | Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana  | Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Di Provinsi Jawa Tengah                              |
| 1. | Bab              | II. Prabencana  | VIII. Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana  |
|    | Bagian/Paragraf  | Bagian 1. Umum  | Bagian 2/Paragraf 1. Prabencana   |
|    | Pasal (Ayat)     | 4   | 29  |
|    | Uraian Substansi | Mengklasifikasikan prabencana menjadi 2 tahapan yaitu:<br><br>a. Dalam situasi tidak terjadi bencana<br>b. Dalam situasi terdapat potensi terjadinya bencana. | Mengklasifikasikan prabencana menjadi 2 tahapan yaitu:<br><br>a. Dalam situasi tidak terjadi bencana<br>b. Dalam situasi terdapat potensi terjadinya bencana. |

| No | Klasifikasi      | Peraturan Perundang Undangan Tentang Penanggulangan Bencana                              |  |
|----|------------------|--|--|
|    |                  | Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana             | Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Di Provinsi Jawa Tengah |
| 2. | Bagian/Paragraf  | Bagian 2. Situasi Tidak Terjadi Bencana  |  |
|    | Pasal (Ayat)     | 5 Ayat (1), (2), (3)   | 30   |
|    | Uraian Substansi | Mengklasifikasikan kegiatan penyelenggaraan bencana dalam situasi tidak terjadi bencana. | Mengklasifikasikan kegiatan penyelenggaraan bencana dalam situasi tidak terjadi bencana.   |

*Sumber:* Diolah dari data sekunder 2013

Berkaitan dengan Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana khususnya tahap Prabencana oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, terdapat 2 penanganan berbeda yang terdapat dalam PP No. 21 Tahun 2008 dan Perda Pemprov No. 11 Tahun 2009, yaitu:

Penyelenggaraan penanggulangan bencana pada tahapan prabencana meliputi dalam situasi tidak terjadi bencana; dan dalam situasi terdapat potensi terjadinya bencana.

a. Situasi Tidak Terjadi Bencana

Penyelenggaraan penanggulangan bencana dalam situasi tidak terjadi bencana yang meliputi:

1. Perencanaan penanggulangan bencana

Perencanaan penanggulangan bencana ditetapkan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya yang dalam penyusunannya dikoordinasikan oleh Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) atau Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD).

Perencanaan penanggulangan bencana dilakukan melalui penyusunan data tentang risiko bencana pada suatu wilayah dalam waktu tertentu berdasarkan dokumen resmi yang berisi program kegiatan penanggulangan bencana.

Perencanaan penanggulangan bencana meliputi:

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

Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam waktu tertentu meninjau dokumen perencanaan penanggulangan bencana secara berkala. Dalam usaha menyelaraskan kegiatan perencanaan penanggulangan bencana, Pemerintah dan Pemerintah Daerah dapat

mewajibkan pelaku penanggulangan bencana untuk melaksanakan perencanaan penanggulangan bencana.

## 2. Pengurangan risiko bencana

Pengurangan risiko bencana dilakukan untuk mengurangi dampak buruk yang mungkin timbul, terutama dilakukan dalam situasi sedang tidak terjadi bencana yang dilakukan melalui sejumlah kegiatan meliputi:

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

## 3. Pencegahan

Upaya pencegahan dilakukan melalui sejumlah kegiatan meliputi:

- a) identifikasi dan pengenalan secara pasti terhadap sumber bahaya atau ancaman bencana;
- b) kontrol terhadap penguasaan dan pengelolaan sumber daya alam yang secara tiba-tiba dan/atau berangsur berpotensi menjadi sumber bahaya bencana;
- c) pemantauan penggunaan teknologi yang secara tiba-tiba dan/atau berangsur berpotensi menjadi sumber ancaman atau bahaya bencana; pengelolaan tata ruang dan lingkungan hidup; dan penguatan ketahanan sosial masyarakat.

## 4. Pemaduan dalam perencanaan pembangunan

Pemaduan penanggulangan bencana dalam perencanaan pembangunan dilakukan dengan cara mencantumkan unsur-unsur rencana penanggulangan bencana ke dalam rencana pembangunan pusat dan daerah. Setiap kegiatan pembangunan yang mempunyai risiko tinggi yang menimbulkan bencana dilengkapi dengan analisis risiko bencana sebagai bagian dari usaha penanggulangan bencana sesuai dengan kewenangannya.

Kegiatan pembangunan yang mempunyai risiko tinggi menimbulkan bencana adalah kegiatan pembangunan yang memungkinkan terjadinya bencana, antara lain pengeboran minyak bumi, pembuatan senjata nuklir, pembuangan limbah, eksplorasi tambang, dan pembabatan hutan.

## 5. Persyaratan analisis risiko bencana

Analisis risiko bencana adalah kegiatan penelitian dan studi tentang kegiatan yang memungkinkan terjadinya bencana. Persyaratan analisis risiko bencana disusun dan ditetapkan oleh Badan Nasional Penanggulangan Bencana. Pemenuhan syarat analisis risiko bencana ditunjukkan dalam dokumen yang disahkan oleh pejabat pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Badan Nasional Penanggulangan Bencana melakukan pemantauan dan evaluasi atas pelaksanaan analisis risiko bencana.

## 6. Penegakan rencana tata ruang

Penegakan rencana tata ruang dilakukan untuk mengurangi risiko bencana yang mencakup pemberlakuan peraturan tentang tata ruang, standar keselamatan, dan penerapan sanksi terhadap pelanggar. Dalam hal ini, Pemerintah secara berkala melaksanakan pemantauan dan evaluasi terhadap pelaksanaan tata ruang dan pemenuhan standar keselamatan. Dalam PP telah diatur tentang penegakan rencana tata ruang tetapi pada Perda tidak diatur sama sekali sehingga dapat menimbulkan ketidakpastian hukum.

## 7. Pendidikan dan pelatihan

Pendidikan, pelatihan, dan persyaratan standar teknis penanggulangan bencana dilaksanakan dan ditetapkan oleh Pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam PP telah diatur tentang Pendidikan, pelatihan, dan persyaratan standar teknis penanggulangan bencana tetapi pada Perda tidak diatur sama sekali sehingga dapat menghambat pelaksanaannya.

## 8. Persyaratan standar teknis penanggulangan bencana

**Tabel 3.** Sinkronisasi PP No. 21 Tahun 2008 dan Perda No. 11 Tahun 2009

(Penanggulangan Bencana-Pra Bencana-Situasi Potensi Terjadinya Bencana)

| No  | Klasifikasi      | Peraturan Perundang Undangan Tentang Penanggulangan Bencana                      |  |
|-----|------------------|--|--|
|     |                  | Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana     | Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Di Provinsi Jawa Tengah |
| 12. | Bagian/Paragraf  | Bagian 3. Situasi Terdapat Potensi Terjadi Bencana                               |  |
|     | Pasal (Ayat)     | 15   | 36   |
|     | Uraian Substansi | Mengklasifikasikan 3 kegiatan dalam situasi terdapat potensi terjadinya bencana. | Mengklasifikasikan 3 kegiatan dalam situasi terdapat potensi terjadinya bencana.   |

Sumber: Diolah dari data sekunder 2013

b. Situasi Terdapat Potensi Bencana

Penyelenggaraan penanggulangan bencana dalam situasi terdapat potensi terjadi bencana meliputi:

1. Kesiapsiagaan

Kesiapsiagaan dilakukan untuk memastikan upaya yang cepat dan tepat dalam menghadapi kejadian bencana. Kesiapsiagaan dilakukan melalui:

- penyusunan dan uji coba rencana penanggulangan kedaruratan bencana;
- pengorganisasian, pemasangan, dan pengujian sistem peringatan dini;
- penyediaan dan persiapan barang pasokan pemenuhan kebutuhan dasar;
- pengorganisasian, penyuluhan, pelatihan, dan gladi tentang mekanisme tanggap darurat;
- persiapan lokasi evakuasi;
- penyusunan data akurat, informasi, dan pemutakhiran prosedur tetap tanggap darurat bencana; dan penyediaan dan persiapan bahan, barang, dan peralatan untuk pemenuhan pemulihan prasarana dan sarana.

2. Peringatan dini

Peringatan dini dilakukan untuk pengambilan tindakan cepat dan tepat dalam rangka mengurangi risiko terkena bencana serta mempersiapkan tindakan tanggap darurat.

Peringatan dini dilakukan melalui:

- pengamatan gejala bencana;
- analisis hasil pengamatan gejala bencana;
- pengambilan keputusan oleh pihak yang berwenang;
- penyebarluasan informasi tentang peringatan bencana; dan pengambilan tindakan oleh masyarakat.

3. Mitigasi bencana

Mitigasi Bencana dilakukan untuk mengurangi risiko bencana bagi masyarakat yang berada pada kawasan rawan bencana. Kegiatan mitigasi dilakukan melalui:

- pelaksanaan penataan tata ruang;
- pengaturan pembangunan, pembangunan infrastruktur, tata bangunan; dan
- penyelenggaraan pendidikan, penyuluhan, dan pelatihan baik secara konvensional maupun modern.

Berdasarkan Tabel 2 di atas dapat dikemukakan bahwa kegiatan penanggulangan bencana pada tahap prabencana antara PP No. 21 Tahun 2008 dengan Perda No. 11 Tahun 2009 saling berkesinambungan yang ditandai dengan kesamaan 8 kegiatan yang dilakukan dalam situasi tidak terjadi bencana dan 3 kegiatan yang dilakukan pada saat terdapat potensi bencana dengan kekurangan tidak adanya sebagian klausul pada Perda.

#### **Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan Penanggulangan Bencana**

Sinkronisasi peraturan perundang-undangan selain memperhatikan susunan hirarki peraturan perundang-undangan juga memperhatikan tentang asas dan norma yang terkandung didalamnya. Untuk lebih jelasnya dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Sinkronisasi Terhadap Sistematika Hukum

Membahas mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, pasti tidak terlepas menganai *Teori Stoffenbow* karya Hans Kelsen.

Hans Kelsen dalam ajaran *Stoffenbow* berpendapat bahwa norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu susunan hirarkis, dimana norma yang di bawah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma di atasnya, demikian seterusnya hingga sampai akhirnya *regresus* ini berhenti pada suatu norma yang tertinggi (*Grondnorm*) (Farida 1998:8).

Pemikiran tentang hirarkhi peraturan perundang-undangan merupakan akibat dari pengaruh pemikiran tentang hukum oleh Hans Kelsen, hukum termasuk dalam norma yang termasuk *nomodynamic* karena hukum itu selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya (Farida 1998:9).

Hirarki atau tata urut peraturan perundang-undangan di Indonesia telah mengalami 3 (tiga) kali perubahan pengaturan, yang satu sama lain memiliki perbedaan sekaligus kesamaan, yaitu Tap MPRS No. XX/I966, Tap MPR No. III/2000 dan UU No. 10 Tahun 2004. Dalam Tap MPRS No. XX/1966 belum ada kejelasan pemaknaan peraturan perundang-undangan, sehingga terdapat bentuk hukum yang bersifat *einmalig* dan yang berupa *staatsfundamental norm* masuk dalam hirarki peraturan perundang-undangan. Penyempurnaan dalam Tap MPR No. III/2000 justru menimbulkan inkonstitusionalitas hirarki, terutama karena penempatan Perpu di bawah UUD (Nurbaningsih, 2004: 52-61).

Sistematika hukum peraturan perundang-undangan telah dijelaskan pada pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Untuk mengetahui taraf sinkronisasi peraturan perundang-undangan penanggulangan bencana dengan UU No.12 Tahun 2011 dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

**Tabel 4.** Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan Penanggulangan Bencana Terhadap Sistematika Hukum

| Jenis dan Hirarki<br>Pasal 7 ayat (1) UU No. 12<br>Tahun 2011 | Peraturan Peundang-Undangan Tentang Penanggulangan<br>Bencana |
|---|---|
| Undang-Undang Dasar<br>Negara Republik Indonesia<br>1945      | -   |
| Ketetapan Majelis<br>Permusyawaratan Rakyat                   | -   |

|  |   |
|--|---|
| <b>Undang-Undang</b>                           | UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana   |
| <b>Peraturan Pemerintah</b>                    | PP No. 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana   |
|  | PP No. 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana  |
|  | PP No. 23 Tahun 2008 tentang  |
| <b>Keputusan Presiden</b>                      | Peraturan Presiden No. 8 Tahun 2009 tentang Peran Serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Non Pemerintah Dalam Penanggulangan Bencana |
| <b>Peraturan Daerah (Provinsi Jawa Tengah)</b> | Perda No. 11 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Di Provinsi Jawa Tengah  |
| <b>Peraturan Daerah Kabupaten/Kota</b>         | -   |

Sumber: Diolah Dari Data Sekunder, 2013

Setelah himpunan peraturan perundang-undangan tentang penanggulangan bencana telah dikelompokkan berdasarkan masing-masing jenisnya, maka dapat diketahui bahwa antara PP No. 21 Tahun 2008 dan Perda No. 11 Tahun 2009 sudah sesuai terhadap jenis serta hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

b. Sinkronisasi Terhadap Asas-Asas Peraturan Perundang-Undangan

Adolf Merkl telah menulis teori yang disebut *Jeliae* dengan *stairwell structure of legal order*. Teori Merkl ini adalah tentang tahapan hukum (*die Lehre vom Stufenbau der Rechtsordnung*) yaitu bahwa hukum adalah suatu sistem tata aturan hierarkis, suatu sistem norma yang mengkondisikan dan dikondisikan dan tindakan hukum. Norma yang mengkondisikan berisi kondisi untuk pembentukan norma lain atau tindakan. Pembentukan hierarki ini termanifestasi dalam bentuk regresi dari sistem tata hukum yang lebih tinggi ke sistem tata hukum yang lebih rendah. Proses ini selalu merupakan proses konkreitisasi dan individualisa.

Pada teori ini Adolf Merkl menjelaskan Norma memiliki 2 (dua) wajah :

- 1) Norma mengadah kebawah (bersumber pada norma dibawahnya)
  - 2) Norma mengadah keatas (bersumber pada norma diatasnya)
- Akibat dari teori ini adalah :
- 1) Suatu norma ada masa berlakunya tergantung pada norma diatasnya
  - 2) Apabila norma di atas dicabut maka norma yang ada di bawah tidak berlaku lagi.

Pembentukan peraturan perundang-undangan sesuai dengan pada (Pasal 5) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi :

1. Kejelasan tujuan
2. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat
3. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan
4. Dapat dilaksanakan
5. Kedayaagunaan dan kehasilgunaan
6. Kejelasan rumusan
7. Keterbukaan (Rodiyah 2011:16).

Berdasarkan asas dalam peraturan perundang-undangan menurut Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 maka dapat dilakukan

sinkronisasi terhadap asas-asas hukum peraturan bencana, perundang undangan tentang penanggulangan yaitu:

**Tabel 5.** Sinkronisasi Asas-Asas Peraturan Perundang-Undangan Tentang Penanggulangan Bencana

| <b>Asas Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011</b>     | <b>Peraturan Perundang-Undangan Penanggulangan Bencana</b>  |   |
|--|---|---|
|  | <b>PP No. 24 Tahun 2007</b>   | <b>Perda No. 11 Tahun 2009</b>  |
| <b>Kejelasan Tujuan</b>                      | <b>Pasal 2</b><br>Penyelenggaraan penanggulangan bencana bertujuan untuk menjamin terselenggaranya pelaksanaan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh dalam rangka memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman, risiko, dan dampak bencana. | <b>Pasal 3</b><br>Penanggulangan bencana bertujuan untuk: <ol style="list-style-type: none"> <li>memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana;</li> <li>menyelaraskan peraturan perundang-undangan yang sudah ada;</li> <li>menjamin terselenggaranya penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh;</li> <li>menghargai budaya lokal;</li> <li>membangun partisipasi dan kemitraan publik serta swasta;</li> <li>mendorong semangat gotong royong, kesetiakawanan, dan kedermawanan;</li> <li>menciptakan perdamaian dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.</li> </ol> |
| <b>Kelembagaan/ Organ Pembentuk yg Tepat</b> | DPR bersama Presiden  | DPRD bersama Gubernur   |
| <b>Kesesuaian jenis dan Materi Muatan</b>    | Menjalankan perintah dari ketentuan Pasal 50 ayat (2), Pasal 58 ayat (2), dan Pasal 59 ayat (2)UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana  | Menjalankan perintah UU No. 24 Tahun 2009 tentang Penanggulangan Bencana dalam rangka penyelenggaraan otoda dan tugas pembantuan serta Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan  |

| <b>Asas Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011</b>              | <b>Peraturan Perundang-Undangan Penanggulangan Bencana</b>  |   |
|---|---|---|
|   | <b>PP No. 24 Tahun 2007</b>   | <b>Perda No. 11 Tahun 2009</b>  |
|   |   | Bencana dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 46 Tahun 2008 tentang Peraturan Organisasi Dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah. |
| <b>Dapat Dilaksanakan</b>                             |   |   |
| <b>Kedayagunaan, kehasilgunaan, Kejelasan Rumusan</b> | <p>Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggungjawab melindungi seluruh masyarakat Indonesia dengan tujuan untuk memberikan perlindungan terhadap kehidupan dan penghidupan termasuk atas bencana dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat; Wilayah Indonesia memiliki kondisi geografis, geologis, hidrologis dan demografis yang memungkinkan terjadinya bencana baik yang disebabkan oleh faktor alam, faktor nonalam ataupun faktor manusia terutama bencana alam seperti gempa, tanah longsor, banjir, kekeringan, angin topan, tsunami dan gunung meletus, yang dapat menyebabkan kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dampak psikologis, dan korban jiwa;</p> <p>Bencana dapat menghambat dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat, pelaksanaan pembangunan dan hasilnya, sehingga perlu dilakukan upaya antisipasi dan penanggulangan secara terkoordinir, terpadu, cepat, dan tepat;</p> |   |
| <b>Keterbukaan</b>                                    | Masyarakat luas maupun lembaga masyarakat dapat bebas dalam memberikan pendapat dan ide terhadap peraturan perundang-undangan ini   |   |

Sumber: Diolah Dari Data Sekunder, 2013

Sinkronisasi peraturan perundang-undangan dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu dengan sinkronisasi vertikal dan sinkronisasi horizontal. Sinkronisasi vertikal dan horizontal menelaah sampai sejauh mana hukum positif tertulis yang berlaku bagi suatu bidang yang sama yaitu sinkron (Goesnadhie 2006:23-24).

Berdasarkan sinkronisasi peraturan perundang-undangan terhadap jenis dan hierarki serta asas-asas serta norma yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan pada PP No. 21 Tahun 2008 dengan Perda No. 11 Tahun 2009, dapat disimpulkan bahwa sinkronisasi peraturan perundang-undangan tentang penanggulangan bencana adalah sinkronisasi

vertikal, karena sinkronisasi vertikal adalah sinkronisasi yang dilakukan dengan melihat apakah suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam suatu bidang tertentu tidak saling bertentangan antara satu dengan yang lain serta dalam penelitian ini memperhatikan pula susunan hierarki peraturan perundang-undangan tersebut.

### Simpulan

Berdasarkan hasil analisis data sebagaimana diuraikan sebelumnya diketahui, bahwa urgensi sinkronisasi peraturan perundang-undangan penanggulangan bencana dapat dibagi menjadi 3 bagian yaitu: urgensi sosiologis, urgensi empiris, urgensi normatif.

Urgensi sosiologis serta urgensi empiris merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi sinkronisasi perundang-undangan penanggulangan bencana yaitu dengan menggambarkan keadaan masyarakat saat ini. Karena dengan mengetahui keadaan masyarakat terhadap bencana saat ini merupakan suatu indikator keberhasilan penanggulangan bencana di Provinsi Jawa Tengah setelah dikeluarkannya Peraturan Daerah No.11 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Di Provinsi Jawa Tengah. Sedangkan urgensi normatif merupakan kajian tentang sinkronisasi terhadap pasal-pasal antara PP No. 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dengan Perda No. 11 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Di Provinsi Jawa Tengah. Untuk lebih rincinya dapat dilihat penjelasannya sebagai berikut: (a) urgensi sosiologis dapat dikemukakan bahwa kondisi penduduk baik dari segi ekonomi, sosial dan budaya serta luas wilayah berpengaruh besar terhadap terjadinya bencana di Provinsi Jawa Tengah; (b) urgensi empiris dapat dikemukakan bahwa fakta yang terjadi di lapangan tingkat kapasitas Provinsi Jawa Tengah masih terlalu rendah sedangkan tingkat risiko bencana, ancaman dan kerentanan yang ada cukup tinggi; (c) urgensi normatif dapat dikemukakan bahwa kegiatan penanggulangan bencana pada tahap prabencana antara PP No. 21 Tahun 2008 dengan Perda No. 11 Tahun 2009 saling berkesinambungan yang ditandai dengan kesamaan 8 kegiatan yang dilakukan dalam situasi tidak terjadi bencana dan 3 kegiatan yang dilakukan pada saat terdapat potensi bencana.

Berdasarkan sinkronisasi terhadap jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan, asas-asas peraturan perundang-undangan dan peraturan perundang-undangan yang baik dan benar yang telah dilakukan maka dapat dikemukakan bahwa sinkronisasi yang dilakukan adalah sinkronisasi vertikal karena sinkronisasi ini dilakukan terhadap PP No. 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dengan Perda No. 11

Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Di Provinsi Jawa Tengah.

## DAFTAR PUSTAKA

- BNPB, 2010. *Data Kejadian Bencana Indonesia 2010*. Jakarta: BNPB.
- BPBD, 2012. *Rencana Penanggulangan Bencana Jawa Tengah 2012-1016*. Semarang: BPBD.
- Farida, M. 1998. *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-Dasar & Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius.
- Goesnadhie, K. 2006. *Harmonisasi Hukum: Dalam Perspektif Peraturan Perundang-Undangan*. Surabaya: JP Books.
- Marzuki, PM. 2006. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Nurbaningsih, E. 2004. "Hirarki Baru Peraturan Perundang-Undangan" *Jurnal Mimbar Hukum* Volume 10 Nomor 48 Halaman 52-61. November 2004.
- Rodiyah Tangwun, 2010. *Teknik Perundang – Undangan*. Semarang: Badan penerbit Universitas Diponegoro Semarang.
- SC-DRR. 2010. *Strategi Pengarusutamaan Pengurangan Risiko Bencana Di Sekolah*. Jakarta: SC-DRR.
- Soekanto, S dan Mamoedji, S. 2006. *Penelitian hukum normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan
- Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana
- Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Di Provinsi Jawa Tengah