

HARMONISASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI BIDANG PENANGGULANGAN BENCANA *

Bayu Dwi Anggono **

Abstract

The Disaster Management Act was set forth to reduce the risk of looming disaster and to relieve the aftermath of an already-happened one. Since this Act relates with the other laws that govern natural resources, overlap and disharmony often arise. Therefore, synchronisation of this Act with sectoral laws is needed.

Abstrak

Undang-undang Penanggulangan Bencana disahkan untuk mengurangi risiko terjadinya bencana serta memitigasi dampak bencana yang telah terjadi. Karena undang-undang ini berkaitan erat dengan peraturan perundang-undangan lain yang mengatur sumber daya alam, tumpang tindih dan ketidakselarasan terjadi. Oleh karena itu, harmonisasi antara Undang-undang Penanggulangan Bencana dengan undang-undang sektoral diperlukan.

Kata Kunci: *penanggulangan bencana, peraturan perundang-undangan, harmonisasi.*

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah negara yang sangat rawan terkena bencana, hal ini karena secara geografis, wilayah Indonesia terletak pada pertemuan 4 jalur lempeng tektonik yang besar dan aktif di dunia, yaitu: lempeng Asia, lempeng Samudera Hindia, lempeng Australia dan lempeng Pasifik.¹ Di samping itu, daratan Indonesia memiliki lebih dari 500 gunung berapi di mana 128 di antaranya masih aktif, yang terkenal sebagai lingkaran api (*ring of fire*). Fakta inilah

yang menjadikan wilayah Indonesia rawan terhadap bencana alam (*natural disaster*) seperti gempa bumi, tsunami, angin topan dan letusan gunung berapi.

Dalam seputuh tahun terakhir Indonesia dilanda berbagai jenis bencana alam, sehingga Indonesia dapat dikategorikan sebagai negara rawan bencana. Hal ini terutama ditunjukkan sejak terjadinya bencana gempa bumi dan tsunami di wilayah Nangroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias pada bulan Desember

* Laporan Penelitian yang didanai Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) Tahun 2009.

** Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Jember (e-mail: bayu_fhunej@yahoo.co.id).

¹ Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Kemeneq PPN/Bappenas) dan Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana (Bakornas PB), 2006, *Rencana Aksi Nasional Pengurangan Risiko Bencana 2006-2009*, Kemeneq PPN/Bappenas dan Bakornas PB, Jakarta, hlm. II-1.

2004, bencana gempa bumi di Kabupaten Alor (Nusa Tenggara Timur) dan Kabupaten Nabire (Papua Barat) pada bulan Februari dan November 2004. Bencana gempa bumi di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (Daerah Istimewa Yogyakarta) dan Jawa Tengah pada bulan Mei 2006, bencana semburan lumpur panas Sidoarjo pada bulan Mei 2006, Tsunami Pangandaran pada bulan Juli 2006, Gempa Bumi di Sumbar dan Bengkulu April 2007. Di samping itu, Indonesia juga memiliki berbagai ancaman bencana lain, seperti tanah longsor, kebakaran hutan, belum lagi bencana yang diakibatkan oleh perubahan iklim global seperti banjir, gelombang pasang, abrasi, kekeringan dan angin puting beliung yang hampir setiap tahun melanda berbagai kawasan tanah air, yang dapat mengancam dan mempengaruhi perikehidupan sosial ekonomi masyarakat Indonesia.

Dengan latar belakang kondisi Indonesia yang rawan terkena bencana maka pada tahun 2007 tepatnya Bulan April, Dewan Perwakilan Rakyat dengan Persetujuan Bersama Presiden Republik Indonesia telah mengundang Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (Undang-Undang Penanggulangan Bencana).² Undang-Undang Penanggulangan Bencana merupakan dasar dan sekaligus payung hukum penyelenggaraan penanggulangan bencana di Indonesia. Banyak kalangan berharap dengan lahirnya Undang-Undang Penanggulangan Bencana maka penanggulangan bencana di Indonesia menjadi lebih terencana, sistematis, terpadu

dan terkoordinasi. Meskipun Undang-Undang Penanggulangan Bencana secara formal telah diundangkan bukan berarti pekerjaan yang terkait dengan penanggulangan bencana telah selesai karena justru muncul tantangan baru yaitu bagaimana pemerintah dan pemerintah daerah dengan dukungan semua pihak bisa mengimplementasikan Undang-Undang Penanggulangan Bencana secara efektif sehingga masalah-masalah yang selalu muncul dalam kegiatan penanggulangan bencana bisa tertangani dengan baik.

Lahirnya Undang-Undang Penanggulangan Bencana yang diikuti dengan ditetapkannya beberapa peraturan pelaksanaannya seperti Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana, Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2008 tentang Peran Serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Non Pemerintah Dalam Penanggulangan Bencana, Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana telah merubah paradigma penanggulangan bencana di Indonesia dibandingkan masa sebelum lahirnya Undang-Undang Penanggulangan Bencana. Paradigma tersebut yaitu penanggulangan bencana tidak lagi menekankan pada aspek tanggap darurat saja, tetapi juga menekankan pada keseluruhan aspek penanggulangan bencana yang meliputi saat: pra bencana, saat bencana (tanggap darurat) dan sesudah bencana.

² Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4723.

Salah satu hal penting yang menjadi perhatian sejak diundangkannya Undang-Undang Penanggulangan Bencana adalah pengurangan risiko bencana.³ Hal ini tidak dapat dilepaskan dari catatan bencana Indonesia yang menunjukkan bahwa bencana yang terjadi sebagian besar disebabkan karena buruknya pengelolaan sumber daya alam yang bersumber dari peraturan perundang-undangan dan penegakkannya. Catatan Bakornas menunjukkan sejak tahun 1998 hingga pertengahan tahun 2003 telah terjadi 647 kejadian bencana di Indonesia dengan korban sekitar 2000 orang. Di mana 85% dari bencana tersebut, merupakan bencana banjir dan longsor. Hal ini menunjukkan bahwa bencana terbesar yang terjadi justru bencana yang bisa diatasi, diantisipasi kejadian dan risikonya. Bencana banjir dan tanah longsor adalah bencana yang terjadi bukan hanya karena faktor alamiah alam, namun lebih dikarenakan campur tangan manusia terhadap penghancuran lingkungan hidup.

Kondisi di daerah tidak jauh berbeda dengan di pusat, peraturan daerah yang dibuat oleh pemerintahan daerah yang materi pengaturannya berkaitan dengan kebijakan pengelolaan sumber daya alam, sebagian besar mempunyai motif untuk melakukan eksploitasi sumber daya alam berupa perijinan dan belum mempertimbangkan

pentingnya proses kolaborasi maupun pelaksanaan devolusi pengelolaan sumber daya alam. Di samping itu perda-perda tersebut kebanyakan tidak memperhatikan daya dukung lingkungan

Implementasi Undang-Undang Penanggulangan Bencana dan aturan pelaksanaannya sangat memiliki keterkaitan dengan beberapa peraturan perundang-undangan lainnya, karena materi muatan peraturan perundang-undangan tersebut meskipun tidak secara khusus mengatur tentang penanggulangan bencana namun beberapa substansi pengaturannya adalah pengaturan yang berkaitan unsur-unsur kebijakan penanggulangan bencana dan tahapan penyelenggaraan penanggulangan bencana. Sebagai contoh, Pasal 7 dan Pasal 9 Undang-Undang Penanggulangan Bencana mengatur tentang wewenang pemerintah dan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana yang salah satunya adalah perumusan kebijakan mencegah penguasaan dan pengurusan sumber daya alam yang melebihi kemampuan alam untuk melakukan pemulihan.⁴ Implementasi dari Pasal 7 dan Pasal 9 Undang-Undang Penanggulangan Bencana ini sangat terkait dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemanfaatan, pengelolaan, pelestarian sumber daya alam, seperti, Undang-

³ Pengurangan Risiko bencana adalah serangkaian tindakan untuk mengurangi potensi kerugian yang ditimbulkan akibat bencana pada suatu wilayah dan kurun waktu tertentu yang dapat berupa kematian, luka, sakit, jiwa terancam, hilangnya rasa aman, mengungsi, kerusakan atau kehilangan harta, dan gangguan kegiatan masyarakat. (Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007).

⁴ Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Penanggulangan Bencana: *Wewenang Pemerintah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi: f. perumusan kebijakan mencegah penguasaan dan pengurusan sumber daya alam yang melebihi kemampuan alam untuk melakukan pemulihan; Pasal 9: Wewenang pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi :e. perumusan kebijakan pencegahan penguasaan dan pengurusan sumber daya alam yang melebihi kemampuan alam pada wilayahnya;*

Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan (telah diganti dengan Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Mineral dan Batu Bara), Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan, Undang- Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Sampai sejauh ini Implementasi Undang-Undang Penanggulangan Bencana dan peraturan pelaksanaannya menghadapi kendala sebagai berikut: *Pertama*, sebelum lahirnya Undang-Undang Penanggulangan Bencana, telah ada peraturan perundang-undangan yang lahir lebih dulu yang mengatur upaya penanggulangan bencana di sektor-sektor terkait, yang membawa konsekuensi tanggung jawab sektoral, baik itu undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan presiden dan peraturan presiden, keputusan menteri dan peraturan menteri, maupun peraturan daerah dan peraturan kepala daerah; *Kedua*, ditemukan indikasi bahwa peraturan perundang-undangan baik dipusat maupun daerah yang berkaitan dengan upaya penanggulangan bencana masih menunjukkan gejala: tumpang tindih, konflik, inkonsisten dan multitafsir serta masih banyaknya peraturan perundang-undangan yang tidak sensitif terhadap upaya penanggulangan bencana.

Peraturan perundang-undangan yang

saling tumpang tindih, terjadi karena pembentukan peraturan perundang-undangan sangat didominasi perilaku ego sektoral Departemen, Direktorat Jenderal bahkan Pemerintah Daerah. Peraturan perundang-undangan yang saling tumpang tindih berakibat pada tidak adanya kepastian hukum. Adagium *lex specialis derogat lex generalis* atau ketentuan yang lebih khusus mengesampingkan ketentuan yang umum, tidak banyak bermanfaat. Hal yang sama terjadi pada prinsip *lex posteriori derogat lex priori*. Ini karena tergantung pada kacamata siapa yang melihat dan menafsirkannya.

Beberapa gejala kurang baik yang nampak pada peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penanggulangan bencana ini jika terus dibiarkan bisa menyebabkan tiadanya kepastian hukum pada penyelenggaraan penanggulangan bencana.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka dapat diidentifikasi permasalahan sebagai berikut: (1) Bagaimanakah wujud ketidaksiharasan antara Undang-Undang Penanggulangan Bencana dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya; (2) Bagaimanakah cara menyelaraskan peraturan perundang-undangan di bidang penanggulangan bencana yang mampu memberikan kepastian hukum bagi pihak-pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana.

C. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan cara meneliti bahan

pustaka atau data sekunder.⁵ Pelaksanaan penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode *comparative approach*. Analisis dilakukan dengan membandingkan berbagai perumusan aturan yang mengatur obyek yang sama. Dengan pendekatan ini diharapkan dapat ditemukan rumusan aturan yang berpotensi menimbulkan multi-intepretasi, sulit dimengerti/dipahami sehingga menjadi kendala dalam pelaksanaannya.

D. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Ketidakselarasan antara Undang-Undang Penanggulangan Bencana dengan Undang-Undang Sektoral

Dalam rangka menunjang implementasi Undang-Undang Penanggulangan Bencana perlu diidentifikasi peraturan perundang-undangan apa saja yang sangat berkaitan dengan implementasi Undang-Undang Penanggulangan Bencana. Hal ini dilakukan untuk mengetahui peraturan perundang-undangan mana saja yang potensial menghambat dan menunjang implementasi Undang-Undang Penanggulangan Bencana. Untuk mengetahui peraturan mana saja yang potensial menghambat dan menunjang pelaksanaan Undang-Undang Penanggulangan Bencana maka perlu dilakukan analisis kesenjangan antara materi pengaturan dalam UU Penanggulangan Bencana dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

2. Undang-Undang Penanggulangan Bencana dan Undang-Undang Pengelolaan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil

Setelah diundangkannya Undang-Undang Penanggulangan Bencana, pada bulan Juli 2007 diundangkan juga Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Undang-Undang PWP-3-K).⁶ Undang-Undang PWP-3-K ini merupakan payung hukum dalam melaksanakan perencanaan, pengelolaan, serta pengawasan dan pengendalian wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil di Indonesia. Dari sisi substansi Undang-Undang PWP-3-K ini memiliki keterkaitan dengan Undang-Undang Penanggulangan bencana, hal ini disebabkan Undang-Undang PWP-3-K mengatur mengenai mitigasi bencana yang merupakan salah satu tahapan dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana.

Undang-Undang PWP-3-K mengatur bahwa dalam menyusun rencana pengelolaan dan pemanfaatan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil terpadu, pemerintah dan/atau pemerintah daerah wajib memasukkan dan melaksanakan bagian yang memuat mitigasi bencana di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil sesuai dengan jenis, tingkat dan wilayahnya (*vide* pasal 56 Undang-Undang PWP-3-K). Kegiatan mitigasi bencana dilakukan dengan melibatkan tanggung jawab pemerintah,

⁵ Sarjono Soekanto dan Sri Mamudji, cetakan ke delapan Agustus 2008, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 13-14.

⁶ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 84, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4739.

pemerintah dan/atau masyarakat (*vide* pasal 57 Undang-Undang PWP-3-K). Setiap orang yang berada di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil wajib melaksanakan mitigasi bencana terhadap kegiatan yang berpotensi mengakibatkan kerusakan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil (*vide* pasal 59 Undang-Undang PWP-3-K).

Mitigasi bencana sebagaimana diatur dalam Undang-Undang PWP-3-K dilakukan melalui kegiatan struktur/fisik dan/atau nonstruktur/non fisik, kegiatan struktur/fisik meliputi pembangunan struktur peringatan dini, pembangunan sarana prasarana, dan/atau pengelolaan lingkungan untuk mengurangi risiko bencana. Kegiatan non struktur/nonfisik meliputi meliputi penyusunan peraturan perundang-undangan, penyusunan peta rawan bencana, penyusunan peta risiko bencana, penyusunan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL), penyusunan tata ruang, penyusunan zonasi, pendidikan, penyuluhan, dan penyadaran masyarakat. Mengenai pilihan bentuk kegiatan ini ditentukan oleh instansi yang berwenang (*vide* Pasal 59 ayat 3 UU PWP-3-K). UU PWP-3-K juga mengamanatkan pembentukan peraturan pemerintah tentang mitigasi bencana dan kerusakan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.

Mitigasi bencana sebagaimana diatur dalam Undang-Undang PWP-3-K memiliki potensi bertentangan dengan Undang-Undang Penanggulangan Bencana, hal ini disebabkan Undang-Undang Penanggulangan Bencana mengatur bahwa mitigasi bencana adalah bagian dari penyelenggaraan penanggulangan bencana yang berarti pelaksanaannya dikoordinasikan oleh Badan

Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD). Sementara dalam Undang-Undang PWP-3-K diatur bahwa pilihan kegiatan dalam mitigasi bencana ditentukan oleh instansi yang berwenang dan tidak diatur mengenai kewajiban instansi yang berwenang tersebut untuk berkoordinasi dengan BNPB dan BPBD. Mitigasi bencana dalam Undang-Undang Penanggulangan Bencana dilakukan untuk mengurangi resiko bencana yang berada pada kawasan rawan bencana, sedangkan dalam Undang-Undang PWP-3-K mitigasi dilakukan di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil (yang belum tentu rawan bencana)

Selain mengenai mitigasi bencana, ketidakselarasan antara Undang-Undang Penanggulangan Bencana dengan Undang-Undang PWP-3-K juga meliputi definisi bencana dan rehabilitasi. Definisi bencana menurut Undang-Undang PWP-3-K berbeda dengan definisi bencana menurut Undang-Undang Penanggulangan Bencana. Perbedaan ini nampak pada penyebab terjadinya bencana dan akibat/dampak dari adanya bencana. Undang-Undang PWP-3-K hanya menyebut penyebab bencana adalah peristiwa alam dan karena perbuatan orang (tidak menyebut faktor non alam). Selain Undang-Undang PWP-3-K itu tidak menyebut adanya dampak psikologis sebagai akibat dari terjadinya bencana.

Rehabilitasi dalam Undang-Undang Penanggulangan Bencana diartikan perbaikan dan pemulihan semua aspek pelayanan publik atau masyarakat sampai tingkat yang memadai pada wilayah pascabencana dengan sasaran utama untuk normalisasi atau berjalannya secara wajar semua aspek

pemerintahan dan kehidupan masyarakat pada wilayah pascabencana. Sedangkan pengertian Rehabilitasi Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil adalah proses pemulihan dan perbaikan kondisi Ekosistem atau populasi yang telah rusak walaupun hasilnya berbeda dari kondisi semula.

3. Undang-Undang Penanggulangan Bencana dan Undang-Undang Sumber Daya Air

Beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (Undang-Undang Sumber Daya Air)⁷ tidak selaras dengan Undang-Undang Penanggulangan Bencana. Di antaranya adalah, *Pertama*, Pengertian mitigasi bencana dalam Undang-Undang Sumber Daya Air dengan mitigasi dalam Undang-Undang Penanggulangan Bencana berbeda, mitigasi bencana dalam Undang-Undang Sumber Daya Air ditujukan untuk meringankan penderitaan akibat bencana. Artinya mitigasi dilakukan saat terjadi bencana, hal ini Berbeda dengan mitigasi dalam Undang-Undang Penanggulangan Bencana yang merupakan kegiatan dalam tahapan prabencana dan ditujukan untuk mengurangi risiko bencana; *Kedua*, Wabah penyakit dalam Undang-Undang Penanggulangan Bencana masuk dalam jenis bencana non alam, sedangkan dalam Undang-Undang Sumber Daya Air masuk bagian dari daya rusak air; *Ketiga*, Tahapan penanggulangan bencana antara Undang-Undang Penanggulangan Bencana dan Undang-Undang Sumber Daya Air

hampir sama, namun tindakan/kegiatan yang dilakukan dalam tiap tahapan antara Undang-Undang Penanggulangan Bencana dan UU Sumber Daya Air berbeda, misalkan; dalam Undang-Undang Sumber Daya Air, mitigasi bencana masuk dalam tahapan penanggulangan. Sedangkan dalam Undang-Undang Penanggulangan Bencana, mitigasi bencana masuk tahapan prabencana (terutama dalam situasi terdapat potensi terjadinya potensi bencana); *Keempat*, Undang-Undang Penanggulangan Bencana menyebutkan penggantian kerugian terbatas terhadap bencana disebabkan oleh kegagalan konstruksi. Sedangkan Undang-Undang Sumber Daya Air menyebutkan penggantian kerugian juga diberikan kepada masyarakat yang mengalami kerugian sebagai akibat pelaksanaan pengelolaan sumber daya air (bencana akibat pelaksanaan pengelolaan sumber daya air).

4. Undang-Undang Penanggulangan Bencana dan Undang-Undang Tentang Keadaan Bahaya

Undang-Undang Penanggulangan Bencana mengatur tiga jenis bencana, yaitu bencana alam seperti gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor); bencana non alam (gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, dan wabah penyakit); dan bencana sosial (konflik sosial dan teror). Berkaitan dengan bencana sosial (konflik sosial) sebelum lahirnya Undang-Undang Penanggulangan Bencana telah ada undang-undang yang dijadikan landasan dalam upaya

⁷ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 32, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4377.

penanganan konflik yaitu Undang-Undang No. 23/Prp 1959 tentang Keadaan bahaya sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan undang-undang No. 52 Prp tahun 1960.⁸

Beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Tentang Keadaan Bahaya tidak selaras dengan Ketentuan dalam Undang-Undang Penanggulangan Bencana, diantaranya adalah mengenai penetapan status darurat bencana. Dalam konteks penetapan status bencana maka Undang-Undang Penanggulangan Bencana hanya mengatur bahwa presidenlah yang menyatakan seluruh atau sebagian dari wilayah Negara Republik Indonesia dalam keadaan bahaya. Sedangkan dalam Undang-Undang Penanggulangan Bencana diatur bahwa kepala daerah juga berhak menetapkan status darurat bencana di skala provinsi, kabupaten/kota.

Jika ditelaah lebih lanjut, pengaturan tiga jenis bencana dalam Undang-Undang Penanggulangan Bencana menimbulkan beberapa persoalan atau kelemahan dalam undang-undang tersebut, terutama dari perspektif penanganan konflik, karena Undang-Undang Penanggulangan Bencana menggunakan paradigma bencana alam dan mengabaikan perbedaan karakteristik penanganan bencana alam dan konflik. Dengan demikian, Undang-Undang Penanggulangan Bencana tidak cukup memadai untuk menangani bencana sosial/konflik karena rumusan-rumusannya kabur (di dalam ketentuan umum, definisi pengungsi tidak tepat diberlakukan karena substansi

lebih kewenangan, sementara ada perbedaan sangat mendasar antara akibat bencana alam dengan konflik), dan tidak implementatif meskipun ada hal umum yang dapat diselenggarakan berdasarkan Undang-Undang Penanggulangan Bencana. Misalnya, masalah rehabilitasi infrastruktur dapat dilakukan berdasarkan Undang-Undang Penanggulangan Bencana yang penyelenggaraannya dilaksanakan oleh Badan Nasional Penanggulangan Bencana

Pengaturan penanganan konflik dalam Undang-Undang tentang Keadaan Bahaya juga kurang sesuai karena ada beberapa kelemahan dalam undang-undang ini diantaranya adalah *Pertama*; Undang-Undang ini melihat keadaan dari perspektif ancaman kedaulatan negara terutama ancaman dari negara asing dan gerakan pemberontakan. Paradigma ini tidak tepat lagi, karena keadaan bahwa yang merupakan bagian dari konflik itu lebih banyak bersumber dari negara itu sendiri serta mengakibatkan terganggunya aktivitas sosial masyarakat yang paling menderita (mengalami kerugian); *Kedua*, Sebagian kelembagaan pemerintahan negara sebagaimana diatur dalam Undang-undang tersebut tidak sesuai lagi dengan sistem pemerintahan dan kenegaraan yang ada sekarang; *Ketiga*, Undang-undang tersebut justru kental bersifat *sui generis* sehingga terkesan berdiri lebih tinggi dari peraturan perundang-undangan lainnya dan kondisi rentan membuka ruang penggunaan kewenangan berlebihan dari masing-masing dalam tingkatan keadaan bahaya.

⁸ Lembaran Negara tahun 1959 Nomor 139, Tambahan Lembaran-Negara No. 1908, Lembaran Negara tahun 1960 No. 170, Tambahan Lembaran Negara No. 2113.

5. Undang-Undang Penanggulangan Bencana dengan Undang-Undang Kehutanan

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan⁹ sangat memiliki keterkaitan dengan Undang-Undang tentang Penanggulangan Bencana karena selama ini Bencana yang terjadi, baik banjir, longsor, api dan asap, bukanlah sebuah proses kulminasi alamiah, tetapi lebih merupakan produk dari sistem kelola lingkungan yang eksploitatif melalui kebijakan-kebijakan yang sangat mementingkan perputaran rente ekonomi dan menepikan aspek keberlangsungan dan kelestarian lingkungan hidup.

Beberapa ketentuan dalam undang-undang kehutanan tidak selaras dengan undang-undang penanggulangan bencana diantaranya adalah mengenai tujuan pengelolaan hutan yang dicapai dengan berpedoman pada perencanaan kehutanan ternyata lebih menitikberatkan pada upaya mengoptimalkan aneka fungsi hutan dan tidak secara khusus menyebutkan tujuan pengelolaan hutan untuk mencegah terjadinya bencana. rencana kehutanan yang disusun belum mempertimbangkan daerah rawan bencana.

Pada Tahun 2008 keluar Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2008 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak yang

Berasal dari Penggunaan Kawasan Hutan untuk Kepentingan Pembangunan di luar Kegiatan Kehutanan. PP tersebut membuka peluang pembukaan hutan lindung dan hutan produksi untuk kegiatan pertambangan, infrastruktur telekomunikasi dan jalan tol dengan tarif sewa seharga Rp120 untuk hutan produksi dan Rp300 per meter persegi per tahun.

Peraturan Pemerintah tersebut merupakan produk turunan dari Perpu Nomor 1 Tahun 2004 yang memberikan izin bagi usaha pertambangan untuk melakukan aktivitasnya di atas hutan lindung. Perpu yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 dalam perjalanannya diperkuat dengan Keppres Nomor 41 Tahun 2004 tentang Perizinan atau Perjanjian di Bidang Pertambangan yang Berada di Kawasan Hutan.

6. Undang-Undang Penanggulangan Bencana dengan Undang-Undang tentang Wabah Penyakit Menular

Undang-Undang Penanggulangan Bencana membagi bencana menjadi 3 yaitu bencana alam, bencana non alam dan bencana sosial. Bencana non alam ini dapat berupa wabah penyakit. Khusus untuk penanggulangan bencana akibat wabah penyakit landasan hukumnya sebenarnya sudah diatur jauh sebelum adanya Undang-Undang Penanggulangan Bencana. Peraturan perundang-undangan yang digunakan sebagai landasan dalam melakukan penanggulangan wabah penyakit adalah

⁹ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3888; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 86, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4412.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular.¹⁰ Undang-Undang tentang Wabah Penyakit Menular dibuat dengan dasar pertimbangan bahwa perkembangan teknologi, ilmu pengetahuan, dan lalu lintas internasional, serta perubahan lingkungan hidup dapat mempengaruhi perubahan pola penyakit termasuk pola penyakit yang dapat menimbulkan wabah dan membahayakan kesehatan masyarakat serta dapat menghambat pelaksanaan pembangunan nasional, karena itulah dipandang perlu untuk membuat undang-undang ini.

Secara garis besar ada beberapa pengaturan dalam Undang-Undang Wabah Penyakit Menular yang sudah tidak sesuai dengan Undang-Undang Penanggulangan Bencana, ketidaksesuaian itu meliputi; tahapan penanggulangan dan kelembagaan yang bertanggung jawab. Dalam Undang-Undang wabah penyakit menular tahapan penanggulangannya masih terfokus pada upaya pra dan saat terjadinya wabah penyakit menular, belum mengatur tindakan/kegiatan pasca terjadinya wabah. Undang-Undang Wabah Penyakit Menular menetapkan Menteri Kesehatan bertanggung jawab menetapkan dan mencabut daerah tertentu dalam wilayah Indonesia yang terjangkit wabah sebagai daerah wabah. Sedangkan dalam Undang-Undang Penanggulangan bencana disebutkan bahwa salah tugas BNPB adalah memberikan pedoman dan pengarahannya terhadap usaha penanggulangan bencana yang mencakup pencegahan bencana, penanganan tanggap darurat,

rehabilitasi dan rekonstruksi secara adil dan setara. Karena dalam penanggulangan bencana wabah penyakit sudah ditetapkan sebagai salah satu bencana (dalam hal ini bencana non alam) maka tanggung jawab pengarahannya dibuat oleh BNPB.

Pengaturan tiga jenis bencana dalam Undang-Undang Penanggulangan Bencana menimbulkan beberapa persoalan atau kelemahan dalam Undang-Undang tersebut, terutama dari perspektif penanggulangan bencana akibat wabah penyakit, karena Undang-Undang Penanggulangan Bencana menggunakan paradigma bencana alam dan mengabaikan perbedaan karakteristik penanganan bencana alam dan bencana non alam (salah satunya wabah penyakit). Dengan demikian, Undang-Undang Penanggulangan Bencana tidak cukup memadai untuk menangani bencana akibat wabah penyakit, rumusan-rumusannya kabur, mengambang, dan tidak implementatif.

7. Undang-Undang Penanggulangan Bencana dengan Peraturan Perundang-Undangan yang Terkait dengan Pemerintahan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah

Pasal 5 Undang-Undang Penanggulangan Bencana menyebutkan: "*Pemerintah dan pemerintah daerah menjadi penanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana*". Meskipun telah

¹⁰ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1984 Nomor 20, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3273.

disebutkan dalam Undang-Undang Penanggulangan Bencana, secara khusus tanggung jawab pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana tidak disebut dalam urusan wajib yang menjadi kewenangan daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah¹¹ dan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.¹²

Dengan demikian timbul permasalahan apakah urusan penanggulangan bencana sebagai salah satu urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah atau urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan. Seandainya urusan penanggulangan bencana menjadi urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan, maka masuk kategori apakah urusan penanggulangan bencana, apakah masuk urusan wajib atau urusan pilihan.

Tidak dicantulkannya secara jelas tentang kedudukan urusan penanggulangan bencana dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah maupun Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 akan membawa dampak pada: a. ketidakjelasan

pada pengkategorian urusan penanggulangan bencana apakah masuk kategori urusan pemerintahan wajib atau urusan pilihan; b. ketidakjelasan standar pelayanan minimal penyelenggaraannya. Hal ini dikarenakan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 mengatur bahwa penyelenggaraan urusan wajib yang harus berpedoman pada standar pelayanan minimal yang ditetapkan Pemerintah dan dilaksanakan secara bertahap. c. ketidakjelasan mengenai pihak mana yang akan mengambil alih seandainya pemerintah daerah melalaikan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib, Hal ini dikarenakan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 diatur bahwa pemerintahan daerah yang melalaikan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib, penyelenggaraannya dilaksanakan oleh pemerintah dengan pembiayaan bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang bersangkutan. d. kebingungan tentang pedoman yang digunakan dalam melaksanakan urusan penyelenggaraan penanggulangan bencana hal ini dikarenakan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 mengatur bahwa pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota dalam melaksanakan urusan pemerintahan wajib dan pilihan berpedoman kepada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh menteri/kepala lembaga pemerintah non departemen.

¹¹ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437.

¹² Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737.

Dari perbandingan dan analisis kesenjangan antara Undang-Undang Penanggulangan Bencana dengan Undang-Undang Sektoral menggambarkan hal-hal sebagai berikut:

Pertama, beberapa peraturan perundang-undangan yang sedikit banyak terkait dengan upaya penanggulangan bencana masih mengedepankan ego sektoral, sehingga dalam implementasinya masing-masing departemen, dan pemerintah daerah dapat berjalan sendiri-sendiri. Kondisi ini menggambarkan suatu manajemen penanggulangan bencana yang tidak terkoordinasi dan terintegrasi dalam satu sistem penanggulangan bencana yang kuat. Keadaan ini masih ditambah lagi dengan ketidaksesuaian atau pertentangan pengaturan antar peraturan perundang-undangan seperti nampak dalam analisa kesenjangan.

Kedua, selain Undang-Undang Penanggulangan bencana, beberapa undang-undang yang terkait dengan upaya penanggulangan bencana yang bersifat sektoral, belum menetapkan secara jelas dan komprehensif mengenai tindakan-tindakan serta tahapan-tahapan dalam penanggulangan bencana, baik dalam rangka upaya pencegahan (*preventif*), maupun penanganan pada saat, dan sesudah bencana. Karakter yang muncul dalam setiap peraturan tersebut adalah tindakan yang bersifat reaktif, sehingga belum merupakan suatu kebijakan yang tersistematis dan terukur.

Ketiga, meskipun saat ini sudah ada undang-undang yang menjadi payung dalam melakukan penanggulangan bencana yaitu Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007, namun karena undang-undang yang bersifat

sektoral memungkinkan dilakukannya upaya penanggulangan bencana tanpa mengacu pada Undang-Undang Penanggulangan Bencana maka dalam pelaksanaannya bisa menimbulkan keraguan pada masing-masing institusi karena setiap institusi mengacu kepada undang-undang yang berbeda. Kondisi ini menggambarkan suatu kerangka hukum yang saling bertentangan, tidak konsisten/harmonis/sinkron, baik secara vertikal maupun horisontal.

8. Pentingnya Penyelarasan Peraturan Perundang-undangan di Bidang Penanggulangan Bencana

Besarnya potensi ketidakharmonisan peraturan perundang-undangan di bidang penanggulangan bencana disebabkan karena begitu banyaknya peraturan perundang-undangan di negara kita yang baik langsung maupun tidak langsung terkait dengan penanggulangan bencana. Secara umum upaya pembenahan ketidakharmonisan peraturan perundang-undangan di bidang penanggulangan bencana ini dapat dibagi menjadi dua langkah, yaitu pembenahan terhadap peraturan perundang-undangan yang tengah berlaku (*existing regulations*) dan harmonisasi terhadap rancangan peraturan perundang-undangan untuk menyesuaikan dengan pengaturan dan semangat Undang-Undang Penanggulangan Bencana.

Terhadap peraturan perundang-undangan yang sedang berlaku yang menunjukkan adanya ketidakharmonisan agar tidak menimbulkan ketidakpastian dalam implementasinya harus memperhatikan asas-asas peraturan perundang-undangan yang menurut Purnadi Purbacaraka dan

Soerjono Soekanto, terdiri dari enam asas sebagai berikut:

- a. Peraturan perundang-undangan tidak berlaku surut (*non retroaktif*);
- b. Peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;
- c. Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus menyampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generalis*);
- d. Peraturan perundang-undangan yang berlaku belakangan membatalkan peraturan perundang-undangan yang berlaku terdahulu (*lex posteriori derogate lex periori*);
- e. Peraturan perundang-undangan tidak dapat di gangu gugat;
- f. Peraturan perundang-undangan sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan materil bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian (asas *welvaarstaat*).¹³

Sebagai gambaran penerapan asas *lex specialis derogat lex generalis* adalah dalam hal penanggulangan bencana akibat wabah penyakit, dimana Undang-Undang tentang Wabah Penyakit Menular dapat dikatakan sebagai *lex spesialis* dari Undang-Undang Penanggulangan Bencana. karena sifatnya yang *lex spesialis* apabila dalam hal terdapat

pengaturan yang sama dalam Undang-Undang Penanggulangan Bencana dan Undang-Undang Wabah Penyakit Menular maka ketentuan dalam Undang-Undang Wabah Penyakit yang harus diutamakan.

Selain itu dalam kaitannya dengan asas peraturan perundang-undangan sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan maka beberapa ketentuan dalam Undang-Undang tentang Wabah Penyakit Menular yang belum diatur dalam Undang-Undang Penanggulangan Bencana dapat digunakan sebagai sarana untuk melengkapi efektifitas pelaksanaan penanggulangan bencana, contohnya pemberian ganti rugi kepada mereka yang mengalami kerugian harta benda yang diakibatkan oleh upaya penanggulangan wabah.

Langkah kedua yaitu harmonisasi terhadap rancangan peraturan perundang-undangan. Menurut kesimpulan hasil pertemuan berkala Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDI) Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) tahun 2006 harmonisasi peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai suatu proses penyetaraan atau penyerasian peraturan perundang-undangan yang hendak atau sedang disusun, agar peraturan perundang-undangan yang kelak dihasilkan sesuai prinsip-prinsip hukum dan peraturan perundang-undangan yang baik.¹⁴ Harmonisasi tidak hanya menyangkut hal-hal yang bersifat yang dimaksudkan untuk

¹³ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, 1989, *Peraturan Perundang-undangan dan Yurisprudensi*, Cet. Ke-3, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm.7-11.

¹⁴ Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), "Hasil Pertemuan Berkala", <http://www.bphn.go.id/pusdokinfo/index.php?action=news&id=7>, 20 Desember 2009.

menghindari pengaturan yang tumpang tindih atau saling bertentangan tapi lebih dari itu agar peraturan perundang-undangan yang dilahirkan dan kemudahan hukum positif dapat menjalankan fungsinya dengan baik dalam masyarakat.¹⁵

Sedangkan maksud dari pengharmonisasian terhadap rancangan peraturan perundang-undangan menurut Wicipto Setiadi adalah:

...untuk menyelaraskan, menyesuaikan, memantapkan dan membulatkan konsepsi suatu rancangan peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain, baik yang lebih tinggi, sederajat, maupun yang lebih rendah, dan hal-hal lain selain peraturan perundang-undangan, sehingga tersusun secara sistematis, tidak saling bertentangan atau tumpang tindih (overlapping). Hal ini merupakan konsekuensi dari adanya hierarki peraturan perundang-undangan.¹⁶

Berdasarkan definisi dan maksud pengharmonisasian tersebut maka, pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undangan di bidang penanggulangan bencana dapat diartikan sebagai upaya untuk menyelaraskan rancangan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan upaya penanggulangan bencana yang saling berkaitan dan saling bergantung dengan

tujuan untuk mewujudkan satu kebulatan yang utuh.

Upaya harmonisasi atau penyelarasan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penanggulangan bencana perlu dilakukan karena disamping merupakan ketentuan *mandatory* dari Undang-Undang Penanggulangan Bencana, juga tidak dapat dilepaskan dari kondisi faktual di lapangan yang menunjukkan banyaknya peraturan perundang-undangan yang domain pengaturannya adalah mengenai kebencanaan yang masih eksis berlaku baik itu berbentuk undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan/keputusan menteri, peraturan daerah yang masing-masing peraturan perundang-undangan tersebut memiliki keterkaitan satu sama lain.¹⁷ Selain itu, pengharmonisasian peraturan perundang-undangan yang terkait dengan kebencanaan dilakukan untuk menjaga keselarasan, dan menghindari agar tidak terjadi tumpang tindih dan saling bertentangan antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan peraturan perundang-undangan yang lain yang dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan ambiguitas dalam penerapannya.

Mengenai siapakah yang melakukan harmonisasi terhadap rancangan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan upaya penanggulangan bencana harus merujuk pada Undang-Undang Nomor 10

¹⁵ *ibid.*

¹⁶ Wicipto Setiadi, "Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan", <http://www.djpp.depkumham.go.id/index.php/harmonisasi-peraturan-perundang-undangan/49-kegiatan-direktorat-harmonisasi>, 13 Desember 2009.

¹⁷ Menurut Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan terdiri dari: 1. Undang-Undang Dasar 1945, 2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, 3. Peraturan Pemerintah, 4. Peraturan Presiden, 5. Peraturan Daerah.

Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (2) “*Pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden, dikoordinasikan oleh Menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan*”.¹⁸

Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 hanya mengatur harmonisasi dikoordinasikan oleh menteri yang tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan (dalam hal ini menunjuk pada Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia). Dengan demikian letak beban harmonisasi sebenarnya justru ada pada pemrakarsa yaitu menteri/pimpinan lembaga pemerintah nondepartemen yang mengajukan usul penyusunan rancangan undang-undang, rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, rancangan peraturan pemerintah, atau rancangan peraturan presiden.¹⁹

Dalam proses pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undangan yang memiliki keterkaitan dengan upaya penanggulangan bencana baik yang dilakukan oleh pemrakarsa maupun dikoordinasikan oleh menteri yang tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan harus berpegang pada beberapa hal: *Pertama*, memperhatikan semangat dan ketentuan dari Undang-Undang Pe-

nganggulangan Bencana. Sebagai contoh, saat ini dalam Progam Legislasi Nasional Tahun 2010-2014 telah disepakati rencana pembentukan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi.²⁰

Dalam pelaksanaan harmonisasi RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Jasa Konstruksi perlu diselaraskan dengan ketentuan Undang-Undang Penanggulangan Bencana yang mengatur jenis bencana non alam yaitu kegagalan konstruksi/teknologi. Untuk mengurangi risiko bencana akibat kegagalan konstruksi maka dalam RUU Perubahan Undang-Undang Jasa konstruksi perlu diperkuat aturan tentang penegakan dan sanksi bagi usaha jasa konstruksi yang melakukan kegagalan konstruksi sebagaimana diatur Pasal 26 ayat (3) Undang-Undang Penanggulangan Bencana.

Kedua, pemrakarsa perlu memperhatikan makna Peraturan perundang-undangan yang baik yaitu peraturan perundang-undangan yang tidak bertentangan secara vertikal dan horizontal, sehingga terwujud keselarasan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan dengan falsafah negara, tujuan nasional berikut aspirasi yang melingkupinya, UUD Negara R.I Tahun 1945, Undang-undang lain yang telah ada berikut segala peraturan pelaksanaannya dan kebijakan lainnya.

¹⁸ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389.

¹⁹ Pasal 1 angka 8 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden.

²⁰ Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), “Daftar Progam Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2010”, <http://www.bphn.go.id/prolegnas/index.php?action=news>, 3 Desember 2009.

Ketiga, harmonisasi rancangan peraturan perundang-undangan juga harus mengingat asas peraturan perundang-undangan yang meliputi:

1. Asas tingkatan hirarki;
2. Undang-undang tak dapat diganggu gugat;
3. Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generalis*);
4. Undang-undang tidak berlaku surut;
5. Undang-undang yang baru menyampingkan undang-undang yang lama (*lex posteriori derogat lex priori*);

Pengertian dari asas bahwa peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum adalah apabila ada beberapa atau sekurang-kurangnya dua peraturan perundang-undangan yang sama jenisnya, maka peraturan perundang-undangan yang mengatur materi yang khusus yang harus dipergunakan dan peraturan perundang-undangan yang mengatur materi yang umum harus dikesampingkan. Peraturan perundang-undangan yang mengatur materi yang lebih khusus yang berlaku. Hal ini berkaitan dengan kepastian hukum.

Sementara itu, apabila ada dua atau lebih peraturan perundang-undangan yang sejenis (sederajat) mengatur materi yang sama dan peraturan perundang-undangan yang baru tidak dengan secara eksplisit menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang lama itu dicabut atau dinyatakan tidak berlaku lagi, maka berlaku asas *lex posteriori derogat lex priori*. Peraturan perundang-

undangan yang lama dikesampingkan oleh peraturan perundang-undangan yang baru. Hal ini pun harus dipenuhi persyaratan bahwa peraturan perundang-undangan tersebut sejenis (sederajat) atau peraturan perundang-undangan yang baru tersebut derajatnya lebih tinggi dari peraturan perundang-undangan yang lama. Asas ini digunakan dalam rangka mencapai kepastian dan ketertiban hukum.

E. Kesimpulan

Sebelum lahirnya Undang-Undang Penanggulangan Bencana telah ada berbagai Undang-Undang sektoral yang materinya juga berkaitan dengan upaya penanggulangan jenis bencana tertentu seperti: Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air yang materinya mengatur tentang penanggulangan bencana yang diakibatkan oleh daya rusak air. Kemudian Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular yang mengatur tentang penanggulangan bencana yang diakibatkan oleh wabah penyakit. Setelah diundangkannya UU Penanggulangan Bencana, juga dikeluarkan beberapa undang-undang sektoral yang materinya juga berkaitan dengan penanggulangan bencana, seperti Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil yang mengatur tentang mitigasi bencana di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Juga ada Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang mengatur upaya pencegahan bencana melalui penataan ruang. Dengan banyaknya undang-undang yang berkaitan dengan upaya penanggulangan bencana maka dapat dikatakan aspek landasan hukum

penanggulangan bencana dari segi undang-undang sebenarnya sudah cukup, namun dibalik banyaknya undang-undang yang menjadi landasan hukum penanggulangan bencana tersebut masih menunjukkan potensi adanya ketidakselarasan, konflik, multitafsir dan inkonsisten. Dengan demikian

dibutuhkan upaya untuk menyelaraskan UU sektoral tersebut dengan paradigma penanggulangan bencana yang ada dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 dengan tujuan agar pemberlakuan undang-undang tersebut saling mendukung dan tidak saling tumpang tindih.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), “Daftar Progam Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2010”, <http://www.bphn.go.id/prolegnas/index.php?action=news>, 3 Desember 2009.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN). “Hasil Pertemuan Berkala”. <http://www.bphn.go.id/pusdokinfo/index.php?action=news&id=7>, 12 September 2008.
- Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Kemeng PPN/Bappenas) dan Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana (Bakornas PB), 2006, *Rencana Aksi Nasional Pengurangan Risiko Bencana 2006-2009*, Kemeng PPN/Bappenas dan Bakornas PB, Jakarta.
- Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737).
- Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden.
- Purbacaraka, Purnadi dan Soerjono Soekanto, 1989, *Peraturan Perundang-undangan dan Yurisprudensi, Cet. Ke-3*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Setiadi, Wicipto, “Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan”, <http://www.djpp.depukumham.go.id/index.php/harmonisasi-peraturan-perundang-undangan/49-kegiatan-direktorat-harmonisasi>, 15 Oktober 2008.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, cetakan kedelapan Agustus 2008, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Undang-Undang Nomor 23/Prp 1959 Tentang Keadaan bahaya sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 52 Prp Tahun 1960 (Lembaran Negara tahun 1959 Nomor 139, Tambahan Lembaran-Negara Nomor 1908, Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 170, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2113).

- 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 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 84, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4739).
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437).
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1984 Nomor 20, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3273).
- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3888; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 86, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4412).
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 32, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4377).
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389).