

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Secara geografis, Kota Palangka Raya terletak pada 113°30' - 114°07' Bujur Timur dan 1°35' - 2°24' Lintang Selatan. Wilayah Kota Palangka Raya mempunyai luas wilayah 2.678,51 Km² (267.851 Ha), yang dibagi ke dalam 5 (lima) kecamatan, yaitu Kecamatan Pahandut seluas 117,25 Km², Kecamatan Sabangau seluas 583,50 Km², Kecamatan Jekan Raya seluas 352,62 Km², Kecamatan Bukit Batu seluas 572,00 Km² dan Kecamatan Rakumpit seluas 1.053,14 Km². Luas wilayah sebesar 2.678,51 Km² dapat dirinci sebagai berikut :¹

1. Kawasan Hutan : 2.485,75 Km²
2. Tanah Pertanian : 12,65 Km²
3. Perkampungan : 45,54 Km²
4. Areal Perkebunan : 22,30 Km²
5. Sungai dan Danau : 42,86 Km²
6. Lain-lain : 69,41 Km²

Dari data di atas, kawasan Hutan di Palangka Raya memiliki luas wilayah yang besar, yaitu 2.485,75 Km², yang letaknya terbagi ke wilayah kecamatan-kecamatan yang rentan dapat menimbulkan bencana kebakaran hutan dan lahan. Kota Palangka Raya memiliki ciri khas tersendiri dari letak geografis daerahnya yang jauh dari permukaan laut, namun dilewati oleh aliran-aliran sungai yang

¹Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Palangka Raya. 2009. *Kota palangka Raya dalam Angka (Palangka Raya City in Figures)*. Palangka Raya: Badan Pusat Statistik Kota Palangka Raya, hlm. 3.

membentang mengelilingi lintas kabupaten dan Kota dalam Provinsi Kalimantan Tengah.

Palangka Raya memiliki 2 (dua) musim yaitu musim kemarau dan musim hujan. Pada musim kemarau yang cukup panjang dapat menimbulkan bencana alam dan sosial bagi masyarakat kota palangka raya berupa bencana kebakaran baik hutan, lahan , pekarangan dan pemukiman sehingga dapat menimbulkan dampak yang negatif dan merugikan dalam berbagai bidang misalnya bidang transportasi, pendidikan, kesehatan, perdagangan dan bidang lainnya. Sedangkan apabila musim hujan tiba dengan intensitas yang tinggi juga dapat menimbulkan bencana banjir terhadap daerah yang datarannya rendah atau daerah rawa, banyak sungai atau danau serta draenase yang berbagai macam luas dan jenisnya, baik yang terbentuk secara alami atau ada yang sengaja dibuat oleh manusia, belum dapat menampung dan menyimpan air yang berasal dari air hujan yang deras sehingga dapat meluap kedaerah pemukiman penduduk yang memiliki dataran yang rendah.

Indonesia khususnya kota Palangka Raya merupakan wilayah yang cukup rawan mengalami bencana. Bencana merupakan peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan oleh faktor alam dan faktor non alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda dan dampak psikologis.

Bencana yang diakibatkan oleh faktor alam antara lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin

topan, dan tanah longsor. Sedangkan bencana yang diakibatkan oleh faktor non alam antara lain berupa kebakaran hutan kebakaran lahan, kebakaran pemukiman, gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemik, dan wabah penyakit. Adapun bencana Sosial meliputi konflik antar kelompok, konflik antar komunitas masyarakat, konflik etnik dan teror.

Kota Palangka Raya Provinsi Kalimantan Tengah merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang rentan terhadap bencana. Oleh karena itu diperlukan kesiapsiagaan terhadap bencana yang didukung oleh regulasi, baik berupa peraturan Walikota maupun peraturan daerah sehingga terbangun sinkronisasi lintas sektoral dalam penanganan bencana.

Agar penanggulangan bencana ke depan dapat dilaksanakan secara lebih sistematis dan memiliki landasan hukum yang jelas, maka pemerintah telah mengeluarkan Undang-Undang No 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Sesuai UU No 24 tersebut, penyelenggaraan penanggulangan bencana mencakup serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang beresiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi. Salah satu unsur penting dalam upaya membangun sistem penanggulangan bencana alam ini adalah dengan mengevaluasi dan mengambil pelajaran penting dari kegiatan atau sistem penanggulangan bencana alam yang sudah dilakukan selama ini. Kekuatan dan keberhasilan maupun kelemahan dan kegagalan dalam penanggulangan bencana alam yang telah dilakukan akan menjadi pelajaran penting untuk membangun sistem

nasional penanggulangan bencana alam yang lebih baik di masa yang akan datang. Dengan demikian, kajian yang komprehensif terhadap kegiatan atau sistem penanggulangan bencana alam sepatutnya dapat dijadikan bahan pelajaran atau *lesson learned* untuk membentuk sistem penanggulangan bencana. Belum adanya mekanisme program perencanaan juga menjadi suatu catatan dalam pembahasan penanganan bencana. Perencanaan pembangunan nasional di Indonesia ternyata tidak mempunyai satu paragraf sekalipun tentang penanganan bencana. Unsur ini dibahas secara sambil lalu dalam kalimat-kalimat yang dihubungkan dengan sektor-sektor dalam perencanaan pembangunan tetapi sama sekali tidak mendapat alokasi perhatian. Tidak mengherankan bahwa jarang sekali, atau mungkin malah tidak pernah diketemukan, suatu rencana penanganan bencana yang koheren.²

Pengurangan risiko bencana rupanya juga masih jauh dari khasanah bernegara dan pemerintahan di Indonesia. Belum ada mekanisme yang mendorong atau mengharuskan pemerintah untuk secara koheren dan berkala secara pasti menilai dan memantau ancaman - ancaman bencana. Tanpa itu pemerintah tidak pernah berpikir untuk mengumumkan kepada publik dan mendorong mereka untuk memperhitungkan ancaman- ancaman tersebut dalam pelaksanaan hajat hidup sehari-hari, yang terjadi adalah suatu masyarakat yang tidak peka terhadap ancaman bencana dan bahkan

² Lihat Naskah Akademik RUU Penanggulangan Bencana, hlm 58. Diakses dari <http://mpbi.org/files/ruupb/Kajian%20Mekanisme%20Penanganan%20Bencana.pdf> tanggal 8 Desember 2013.

perilaku pembangunan dan keseharian mereka cenderung meningkatkan kerentanan mereka terhadap bencana.

Dalam Undang-Undang Nomor Nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dinyatakan bahwa Pemerintah Daerah diwajibkan untuk menyelenggarakan penanggulangan bencana di daerahnya. Tanggung jawab Pemerintah Daerah tersebut meliputi pemenuhan hak masyarakat terkena bencana, melindungi dari dampak bencana dan melakukan pembangunan baik dalam bentuk fisik dan peningkatan kapasitas masyarakat untuk mengurangi risiko bencana dengan dana yang dialokasikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Selain itu, Pemerintah Daerah juga memiliki hak untuk menetapkan kebijakan

Penanggulangan bencana di daerah hendaknya selaras dengan kebijakan pembangunan daerah dengan memasukkan unsur-unsur potensi alam dan teknologi yang ada di daerah. Sehubungan dengan undang-undang bencana tersebut, langkah-langkah penyusunan rencana penanggulangan bencana harus dilakukan di kota Palangka Raya Propinsi Kalimantan Tengah. Dalam konteks pengurangan risiko bencana, kota Palangka Raya dituntut untuk melaksanakan secara terpadu dan terencana. Nilai keterpaduan dapat diperoleh dengan cara melibatkan para pemangku kepentingan dalam proses penyusunan rencana pengurangan risiko bencana. Sedangkan nilai terencana dapat diperoleh dengan memadukan seluruh strategi pengurangan risiko bencana kedalam perencanaan pembangunan daerah. Kota Palangka Raya propinsi Kalimantan Tengah merupakan salah satu daerah

yang harus merancang rumusan kebijakan yang berorientasi terhadap pengarusutamaan pengurangan risiko bencana. Hal ini harus dilakukan karena semua pihak menyadari bahwa kota Palangka Raya adalah salah satu daerah yang memiliki potensi bencana dengan estimasi risiko yang cukup tinggi. Sehubungan dengan undang-undang bencana tersebut, kota Palangka Raya juga harus menyusun sebuah kebijakan pencegahan dan penanganan bencana berupa peraturan daerah.

Ada dua permasalahan penting yang sangat berkaitan dengan proses perumusan kebijakan dan aktor yang terlibat dalam pencegahan dan penanganan bencana. (1) Rencana Pembangunan tidak berorientasi kebencanaan, hal ini sangat terkait dengan proses pengidentifikasian permasalahan dalam rumusan kebijakan dan kepentingan semua pihak yang menjadi aktor penentu kebijakan pembangunan, misalnya Swasta Developer perumahan, Industri yang memanfaatkan sumber daya lingkungan. Akhir-akhir ini dampak yang paling dirasakan adalah banyaknya lahan untuk proses pembersihannya dilakukan dengan dibakar, Pemukiman di daerah dataran rendah atau daerah rawa serta di sekitar aliran sungai yang sering terendam banjir . (2) Kurangnya komitmen bersama antar lembaga (ego sektoral) yang sangat terkait dengan peran aktor-aktor yang berkepentingan dalam penyusunan perencanaan ini.

Dalam rangka perbaikan sebuah perencanaan diperlukan sebuah kebijakan regulasi demi kepentingan bersama seluruh pihak, terutama dalam pencegahan dan penanggulangan bencana.

Sebagaimana kita ketahui bahwa isu penanggulangan bencana masih hangat dan tidak henti-hentinya diperbincangkan di beberapa instansi di kota Palangka Raya bahkan banyak warga termasuk pemerintah daerah kota Palangka Raya serta menjadikan isu bersama ini untuk menciptakan sistem penanggulangan bencana yang profesional, baik dan selaras dengan perencanaan pembangunan daerah dengan perumusan yang dapat diimplementasikan demi perbaikan ke depan. Berdasarkan problema tersebut, maka menjadi menarik untuk melihat bagaimana proses dalam perumusan kebijakan penanggulangan bencana. Hal ini untuk melihat bagaimana aktor-aktor yang terlibat memfungsikan kepentingan mereka dalam melihat hubungan antara perumusan kebijakan pembangunan, bencana dan isu-isu perubahan iklim.

B. Identifikasi Permasalahan

Berdasarkan latar belakang di atas, terlihat bahwa isu kebencanaan dan perubahan iklim menjadi salah satu permasalahan pokok dalam penyusunan perencanaan pembangunan daerah. Hal ini sangat mempengaruhi bagaimana suatu daerah bisa memberikan kontribusi dalam ketepatan penataan tata ruang wilayah, keamanan penduduk dan pengurangan dampak risiko. Di kota Palangka Raya, setidaknya telah dilakukan beberapa perencanaan yang diarahkan untuk pengurangan risiko bencana. Proses penanggulangan bencana ini telah dilakukan walaupun belum mendapatkan legalitas melalui Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Bencana di kota Palangka Raya. Perumusan

kebijakan ini, melibatkan banyak *stakeholder* dari berbagai kalangan yang meliputi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Satuan Kerja Perangkat Daerah, pihak keamanan, Tokoh Agama dan tokoh masyarakat. Perumusan kebijakan dalam prakteknya melibatkan berbagai aktor, baik yang berasal dari aktor pemerintah maupun aktor non pemerintah atau yang disebut sebagai pembuat kebijakan resmi (*official policy-makers*) dan peserta nonpemerintahan. Aktor-aktor ini memberikan kontribusi tertentu terkait dengan kepentingan dari mandat lembaga yang mereka naungi. Mandat dan kepentingan ini, akan menjadi isu pokok dalam proses penyusunan kebijakan perencanaan penanggulangan bencana³

Namun dalam prosesnya terdapat kendala dalam perumusan seperti kebijakan hanya diinisiasi beberapa orang, terbatasnya anggaran, tenggang waktu terhadap aturan serta permasalahan minimnya partisipasi masyarakat dalam proses perumusan penanggulangan Bencana. Berdasarkan pemikiran tersebut bagaimana aktor-aktor seharusnya bisa bertanggung jawab sepenuhnya menyusun perencanaan dan proses perumusan kebijakan secara bersinergi terhadap penanggulangan bencana dalam bentuk legalitas yang memiliki legitimasi secara hukum tentang Penanggulangan Bencana di kota palangka Raya.

³ (Budi Winarno. *Kebijakan Publik, Teori dan Proses*. Jakarta: MediaPress.2007. Hal 123-132.).

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan hasil identifikasi masalah di atas maka permasalahan dapat dirumuskan sebagai berikut : Bagaimanakah Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana di Kota Palangka Raya dapat dipergunakan sebagai pedoman/payung hukum untuk proses perencanaan dan proses perumusan kebijakan secara bersinergi antara pemerintah (satuan kerja perangkat daerah terkait) dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) serta masyarakat terhadap penyelenggaraan penanggulangan bencana yang memiliki legitimasi dan dapat dipertanggung jawabkan di kota palangka Raya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat Kota Palangka Raya dari segi perlindungan dan penanggulangan bencana ?.

Perubahan paradigma tentang bencana memberikan pandangan baru terhadap penanggulangan bencana di Indonesia, dari yang sifatnya responsive menjadi manajemen risiko. Bencana adalah sesuatu yang tidak terpisahkan dari sistem yang ada di muka bumi. Dalam perkembangannya ilmu tentang bencana banyak dikaji. Dalam konsep ilmu bencana penting bagi kita untuk membedakan antara bencana dengan ancaman, sehingga pemahaman ini akan menjadi tolak ukur dalam mengenal apa itu risiko bencana.

Sebagaimana cita-cita negara Indonesia yang tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUDNKRI) Tahun 1945, dikatakan bahwa dalam membentuk pemerintah Negara Indonesia diwujudkan dengan melindungi

segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.⁴ Sebagian cita-cita dimaksud didistribusikan ke daerah-daerah seluruh wilayah Indonesia, dengan sistem otonomi daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia melalui instrumen-instrumen yang dibentuk sesuai peraturan perundang-undangan. Artinya, cita-cita daerah adalah cita-cita bangsa Indonesia.

D. Tujuan dan Kegunaan Naskah Akademik

1. Tujuan

Naskah Akademik terhadap rancangan peraturan daerah tentang Penanggulangan Bencana Daerah di Kota Palangka Raya ditujukan untuk:

- a. Menggali landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis untuk memberikan argumentasi akademik tentang urgensi pembentukan rancangan peraturan daerah ini, sehingga dapat menjadi landasan ilmiah bagi tim penyusun rancangan peraturan daerah dalam tahap selanjutnya.
- b. Memberikan arah dan menetapkan ruang lingkup bagi penyusun rancangan peraturan daerah tentang Penanggulangan Bencana di Kota Palangka Raya ini, sehingga dapat menciptakan norma yang tepat dan terarah.

⁴ Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- c. Untuk melihat sejauh mana peranan pemerintah, DPRD dan masyarakat dalam pelaksanaan penanggulangan bencana di Kota Palangka Raya.
- d. Untuk meningkatkan kualitas kesejahteraan masyarakat Kota Palangka Raya melalui pembangunan bidang pencegahan dan penanggulangan bencana.

2. Kegunaan

Kegunaan naskah akademik rancangan peraturan daerah tentang Penanggulangan bencana di Kota Palangka Raya ini adalah:

- a. Sebagai bahan referensi dan masukan bagi yang berkepentingan dalam penyusunan draf rancangan peraturan daerah tentang Penanggulangan bencana di Kota Palangka Raya;
- b. Tersusunnya draf rancangan peraturan daerah sesuai dengan partisipasi masyarakat yang dipresentasikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kota Palangka Raya.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Pada dasarnya, penelitian ini menggunakan metode kepustakaan, yaitu metode penelitian hukum yang dilakukan melalui metode *yuridis normative*, dimana metode yuridis normatif dilakukan melalui kajian pustaka yang menelaah data sekunder berupa UUD 1945, Peraturan Perundang-Undangan, perjanjian, putusan pengadilan serta dokumen hukum pendukung lainnya.

Metode penelitian hukum normative (*yuridis normative*) atau metode penelitian hukum kepustakaan adalah metode atau cara yang dipergunakan di dalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada.⁵ Tahapan pertama penelitian hukum normatif adalah penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan hukum obyektif (norma hukum), yaitu dengan mengadakan penelitian terhadap masalah hukum. Tahapan kedua penelitian hukum normatif adalah penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan hukum subjektif (hak dan kewajiban).⁶

Penelitian yang dilakukan bersifat deskriptif yaitu menggambarkan gejala-gejala di lingkungan masyarakat terhadap suatu kasus yang diteliti, pendekatan yang dilakukan yaitu pendekatan kualitatif yang merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif,⁷ digunakannya pendekatan kualitatif bertujuan untuk mengerti atau memahami gejala yang diteliti.⁸ Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk menarik azas-azas hukum (*“rechtsbeginselen”*) yang dapat dilakukan terhadap hukum positif tertulis maupun hukum positif tidak tertulis.⁹

⁵Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan ke-11. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2009, hlm. 13-14.

⁶Hardijan Rusli, *“Metode Penelitian Hukum Normatif: Bagaimana?”*, Law Review Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan, Volume V No. 3 Tahun 2006, hlm. 50.

⁷Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : UI Press, 1986, hlm. 32.

⁸*Ibid.*

⁹Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : Universitas Indonesia, 1984, hlm. 252.

2. Pendekatan Masalah

Dalam penelitian digunakan beberapa pendekatan, yang bertujuan untuk mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabannya. Pendekatan yang digunakan di dalam penelitian hukum ini adalah Pendekatan undang-undang (*statute approach*), Pendekatan kasus (*case approach*) dan Pendekatan konseptual (*conceptual approach*).¹⁰

Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.¹¹ Pendekatan kasus dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi. Sedangkan, pendekatan konseptual atau *conceptual approach* beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang, untuk menemukan ide-ide yang melahirkan konsep-konsep dan asas-asas yang relevan dengan isu yang merupakan suatu upaya menemukan dan menelusuri dasar-dasar setiap konsep.¹²

3. Jenis Bahan Hukum

Di dalam metode penelitian hukum normatif, terdapat 3 (tiga) macam bahan pustaka yang dipergunakan, yaitu :

- a. Bahan Hukum Primer

¹⁰Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2009, hlm. 93.

¹¹*Ibid.*

¹²Philipus M. Hajon, *Penelitian Hukum Normatif*, Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga, tanpa Tahun.

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang mengikat atau yang membuat orang taat pada hukum seperti peraturan perundang-undangan dan putusan hakim. Bahan hukum primer yang digunakan di dalam penulisan ini yakni UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan yang terkait.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder itu diartikan sebagai bahan hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan mengenai bahan hukum primer yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari suatu bidang tertentu secara khusus yang akan memberikan petunjuk kemana penelitian ini akan mengarah. Bahan sekunder disini adalah doktrin-doktrin yang ada di dalam buku masalah penanggulangan bencana, jurnal hukum dan laporan penanggulangan bencana daerah kota Palangka Raya serta internet

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan memberikan pemahaman dan pengertian atas bahan hukum lainnya. Bahan hukum yang dipergunakan adalah kamus umum, kamus hukum, ensiklopedi, abstrak perundang-undangan, serta bahan lainnya yang berkaitan dengan isu hukum yang diteliti.

Selanjutnya, bahan-bahan tersebut dikumpulkan dengan sistem bola salju (*snowball*), untuk diinventarisir dan dipilah, sehingga dapat memenuhi referensi penelitian ini.

4. Prosedur Pengumpulan bahan Hukum

Bahan yang akan digunakan dalam penelitian ini, di ambil melalui studi kepustakaan atas berbagai bahan yang terkait dengan isu yang dibahas, khususnya menyangkut penanggulangan bencana, kemudian dihimpun dengan cara sebagai berikut:

- a. Pasal-pasal dalam UUD 1945 beserta Peraturan Perundang-undangan terkait selanjutnya diinventarisir.
- b. Mencermati berbagai bahan hukum sekunder yang diperoleh dari perpustakaan, seperti buku-buku khususnya masalah penanggulangan bencana.
- c. Pasal-pasal yang diinventarisir dan bahan lainnya sebagai dasar disusunnya draf rancangan perturan daerah.

5. Pengelolaan dan Analisa Bahan

Seluruh bahan yang didapatkan dari perpustakaan dihubungkan satu sama lain, kemudian dilakukan pengolahan yang berhubungan dengan penanggulangan bencana di Kota Palangka Raya, selanjutnya dianalisis secara kualitatif, yang saatnya ditarik kesimpulan secara deduktif.

Untuk bahan hukum berupa UUD 1945 dan Peraturan Perundang-Undangan terkait, dilakukan dengan cara:

- a. Memilih Pasal-Pasal yang berisikan kaidah-kaidah hukum yang mengatur pengelolaan sungai dan danau.
- b. Membuat sistematika dari pasal-pasal tersebut dengan mempergunakan kualifikasi pasal yang berlaku.
- c. Menganalisa pasal-pasal tersebut.

F. Sistematika Penulisan

Naskah Akademik ini disusun dengan sistematika sebagai berikut:

1. Bab I Pendahuluan, berisi Latar Belakang, yang memaparkan tentang fakta yang menjadi dasar pokok pikiran yang melandasi penyusunan materi dan substansi dalam penyusunan rancangan peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana di Kota Palangka Raya. Kemudian, Identifikasi Masalah, yang memaparkan tentang gejala isu atau permasalahan, sehingga muncul fakta di lapangan. Kemudian Rumusan Masalah yang berisikan rumusan tentang bagaimana penyelenggaraan penanggulangan bencana secara terencana dan bersenergi dalam bentuk legalitas yang dapat dipertanggung jawabkan secara hukum berupa peraturan daerah. Selanjutnya, tujuan dan kegunaan Naskah Akademik, menjelaskan tentang tujuan dan kegunaan disusunnya Naskah Akademik Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana di Kota Palangka Raya. Setelah itu, Metode Penulisan, yaitu menjelaskan tata cara yang dipakai dalam menyusun Naskah

Akademik, dan terakhir, Sistematika Penulisan, yaitu menerangkan sistematika penulisan naskah akademik ini.

2. Bab II Kajian Teoritis dan Empiris Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, memaparkan landasan teoritik dan fakta empirik sebagai dasar untuk membuat pengaturan penyelenggaraan penanggulangan bencana yang terarah, terencana, bersinergi antar lembaga yang mempunyai wewenang dan tanggung jawab, agar nantinya akan memiliki kepastian hukum, kemanfaatan hukum dan keadilan hukum.
3. Bab III Landasan Filosofis, Yuridis dan Sosiologis, memaparkan tentang tiga landasan sebagai dasar mengkaji suatu masalah sehingga memiliki landasan pengaturan yang kuat. Landasan yang digunakan adalah landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis.
4. Bab IV Jangkauan, Arah Pengaturan dan Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah, memaparkan substansi secara umum dalam peraturan daerah.
5. Bab V Penutup, Memuat tentang beberapa kesimpulan dan rekomendasi terkait dengan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Kota Palangka Raya.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN EMPIRIS PENYELENGGARAAN PENANGGULANGAN BENCANA

A. Kajian Teoritis

Perubahan paradigma tentang bencana memberikan pandangan baru terhadap penanggulangan bencana di Indonesia, dari yang sifatnya responsive menjadi manajemen risiko. Bencana adalah sesuatu yang tidak terpisahkan dari sistem yang ada di muka bumi. Dalam perkembangannya ilmu tentang bencana banyak dikaji. Dalam konsep ilmu bencana penting bagi kita untuk membedakan antara bencana dengan ancaman, sehingga pemahaman ini akan menjadi tolak ukur dalam mengenal apa itu risiko bencana.

Bencana (*disaster*) adalah suatu gangguan serius terhadap keberfungsian suatu komunitas atau masyarakat yang mengakibatkan kerugian manusia, materi, ekonomi, atau lingkungan yang meluas yang melampaui kemampuan komunitas atau masyarakat yang terkena dampak untuk mengatasi dengan menggunakan sumberdaya mereka sendiri.¹³ Undang-undang No 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana mendefinisikan bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor non-alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan

¹³ ISDR, 2004, *Living with Risk " A Hundred Positive Examples of How People are Making The World Safer"* United Nation Publication, Geneva, Switzerland, 2004.

timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis (Anonim, 2007).

Bahaya (*hazard*) adalah suatu fenomena fisik atau aktivitas manusia yang berpotensi merusak, yang dapat menyebabkan hilangnya nyawa atau cedera, kerusakan harta-benda, gangguan sosial dan ekonomi atau kerusakan lingkungan atau kejadian potensial yang merupakan ancaman terhadap kesehatan, keamanan, kesejahteraan masyarakat, fungsi ekonomi, masyarakat atau kesatuan organisasi pemerintah yang lebih luas yang berdampak langsung terhadap aset yang ada di masyarakat. Bahaya merupakan suatu even kejadian ancaman yang dapat berdampak pada kehidupan manusia, aset-aset penghidupan dan lingkungannya, bahaya selalu berhubungan dengan risiko bencana.¹⁴ Besarnya suatu bahaya menjadi salah satu unsur dalam penilaian risiko bencana. Pengkajian bahaya adalah suatu analisis untuk mengidentifikasi probabilitas suatu bahaya tertentu, pada suatu waktu tertentu di masa yang akan datang, serta intensitas dan wilayah dampaknya (ISDR, 2004)

Risiko (*risk*) adalah probabilitas timbulnya konsekuensi yang merusak atau kerugian yang sudah diperkirakan (hilangnya nyawa, cederanya orang-orang, terganggunya harta benda, penghidupan dan aktivitas ekonomi, atau rusaknya lingkungan) yang diakibatkan oleh

¹⁴ Affeltrnger, B., Alcedo., Amman,W.J., Arnold, M., 2006. *Living with Risk*, "A Global Review of Disaster Reduction Initiatives". Buku terjemahan oleh MPBI (Masyarakat Penanggulangan Bencana Indonesia), Jakarta.

adanya interaksi antara bahaya yang ditimbulkan alam atau diakibatkan manusia serta kondisi yang rentan (*ISDR, 2004*).

Kegiatan Pencegahan bencana adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan sebagai upaya untuk menghilangkan dan/atau mengurangi ancaman bencana (UU No. 24 Tahun 2007 Pasal 1 ayat (6)). Pencegahan merupakan suatu upaya preventif dalam mengelola ancaman dan kerentanan dari risiko bencana yang tertuang dalam program-program di masyarakat di tingkat local maupun daerah di tingkat kabupaten untuk menghilangkan secara total ancaman dan kerentanan penyebab risiko bencana.

Mitigasi bencana adalah serangkaian upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan dalam menghadapi bencana (UU No. 24 Tahun 2007 Pasal 1 ayat (9)). Kegiatan mitigasi bertujuan untuk meminimalisasi dampak ancaman dalam tahapannya kegiatan mitigasi dilakukan ketika kita telah melakukan identifikasi ancaman dengan program-program yang di prioritaskan untuk mengelola ancaman.

Kesiapsiagaan adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mengantisipasi bencana melalui pengorganisasian serta melalui langkah yang tepat guna dan berdaya guna (UU No. 24 Tahun 2007 Pasal 1 Ayat (7)).

Peringatan dini adalah serangkaian kegiatan pemberian peringatan sesegera mungkin kepada masyarakat tentang kemungkinan terjadinya bencana pada suatu tempat oleh lembaga yang berwenang (UU No 24 Tahun 2007 Pasal 1 Ayat (8)).

Tanggap darurat bencana adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan dengan segera pada saat kejadian bencana untuk menangani dampak buruk yang ditimbulkan, yang meliputi kegiatan penyelamatan dan evakuasi korban, harta benda, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan, pengurusan pengungsi, penyelamatan, serta pemulihan prasarana dan sarana (UU No. 24 Tahun 2007 Pasal 1 Ayat (10)).

Rehabilitasi adalah perbaikan dan pemulihan semua aspek pelayanan publik atau masyarakat sampai tingkat yang memadai pada wilayah pascabencana dengan sasaran utama untuk normalisasi atau berjalannya secara wajar semua aspek pemerintahan dan kehidupan masyarakat pada wilayah pasca bencana (UU No 24 tahun 2007 Pasal 1 ayat (11)).

Rekonstruksi adalah pembangunan kembali semua prasarana dan sarana, kelembagaan pada wilayah pascabencana, baik pada tingkat pemerintahan maupun masyarakat dengan sasaran utama tumbuh dan berkembangnya kegiatan perekonomian, sosial dan budaya, tegaknya hukum dan ketertiban, dan bangkitnya peran serta masyarakat dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat pada wilayah pascabencana (UU No 24 tahun 2007 Pasal 1 ayat (12)).

Kegiatan penanggulangan bencana adalah seluruh aspek kegiatan yang meliputi aspek perencanaan dan penanggulangan bencana pada sebelum terjadi, saat terjadi dan sesudah terjadi bencana yang dirancang untuk memberikan kerangka bagi orang perorangan atau komunitas yang berisiko terkena bencana untuk

menghindari risiko, mengendalikan risiko, mengurangi risiko, menanggulangi maupun memulihkan diri dari dampak bencana. Penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, rehabilitasi dan rekonstruksi. Pemahaman tentang kegiatan penanggulangan bencana dapat disederhanakan dalam suatu siklus kegiatan.

B. Kajian Empiris

Kota Palangka Raya adalah salah satu kota pemerintahan sekaligus ibu kota Provinsi Kalimantan Tengah, kota yang ada di kepulauan kalimantan ini merupakan kota yang memiliki topografi lahan yang hampir semua datar, berawa dan ada sedikit perbukitan, serta memiliki kawasan hutan dan lahan yang cukup luas. Namun demikian kota Palangka Raya tidak luput dari resiko terjadinya bencana, seperti; kebakaran hutan dan lahan, angin puting beliung, banjir disebagian kawasan yang rendah dan rawa. Namun, kondisi demikian terkadang kurang menjadi perhatian dan tidak diatur dengan lebih baik oleh pemerintah maupun kepedulian masyarakat kota Palangka Raya sehingga bisa menimbulkan dampak berupa bencana padahal kita pahami bahwa keberadaan hutan dan lahan serta rawa dapat memberikan nilai atau arti positif serta berpengaruh pada keberlangsungan kehidupan manusia, hewan dan tanaman khususnya di kota Palangka Raya.

Berdasarkan informasi Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) kota Palangka Raya bahwa terindikasi beberapa

wilayah atau titik yang rawan terjadi bencana banjir apabila curah hujan pada tingkat yang tinggi disamping memang wilayah ini adalah daerah dataran rendah, sehingga dapat mengganggu aktifitas masyarakat dan dapat menimbulkan gangguan kesehatan serta wabah penyakit. Adapun wilayah atau lokasi yang rawan terjadi banjir adalah :

1. Komplek Mendawai/ kompleks sosial
2. Plamboyan bawah
3. Jl. Irin/ kompleks puntun
4. Jl. Kalimantan
5. Danau Rangas
6. Kelurahan Tanjung Pinang
7. Kelurahan Kameloh Baru
8. Kelurahan Petuk Katimpun
9. Kelurahan Petuk Bukit
10. Kelurahan Tangkiling
11. Kelurahan Tumbang Tahai
12. Kelurahan Sei Gohong

Disamping bencana banjir, bencana yang dapat menimpa kota Palangka Raya juga adalah kebakaran lahan, pekarangan dan hutan. Dimana berdasarkan informasi Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) kota Palangka Raya bahwa terindikasi beberapa wilayah atau titik yang rawan terjadi kebakaran lahan, pekarangan dan hutan yang disebabkan adanya pembukaan lahan perkebunan oleh perusahaan/koorporasi dengan cara membakar lahan dan pembukaan lahan masyarakat baik yang sengaja maupun tidak sengaja dengan tidak terkendali sehingga mengakibatkan bencana asap yang dapat mengganggu aktifitas masyarakat seperti Pendidikan, Lingkungan hidup, transportasi serta dapat mengganggu kesehatan. Adapun lokasi yang rawan terjadi kebakaran lahan, pekarangan dan hutan adalah :

1. Sekitar Jalan Tjilik Riwut
2. Sekitar Jalan Adonis Samad

3. Sekitar Jalan G. Obos
4. Sekitar Jalan Arah Kelampangan, Tumbang Nusa
5. Sekitar Jalan Mahir Mahar Lingkar luar
6. Sekitar Jalan Pahandut Seberang

Dari enam (6) lokasi rawan kebakaran lahan, pekarangan dan hutan tersebut berdasarkan data Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) kota Palangka Raya tahun 2015 telah terjadi bencana kebakaran lahan, pekarangan dan hutan seluas 5.673,65 Ha dengan rincian sesuai jenis lahan yang terbakar sebagai berikut :

1. Lahan Gambut : 156,46 Ha
2. Lahan Non Gambut : 5.517,19 Ha

Penyelenggaraan penanggulangan bencana hendaknya tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) kota Palangka Raya. Oleh karena itu kita mendorong untuk diadakan revisi terhadap RPJP Daerah, RPJM Daerah dan RKP kota Palangka Raya karena belum memasukkan unsur-unsur kebijakan pembangunan penanggulangan bencana kedalam perencanaan pembangunan. Hal ini dimungkinkan untuk bisa dilakukan karena adanya payung hukum yang mengatur yaitu PP No 8 tahun 2008 Pasal 50 tentang Tahapan, Tata Cara Menyusun, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan rencana Pembangunan Daerah yang menyatakan bahwa rencana pembangunan pemerintah daerah dapat diubah dalam hal : hasil pengendalian dan evaluasi menunjukkan bahwa proses perumusan dan substansi yang dirumuskan belum sesuai dengan mekanisme yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, terjadi perubahan mendasar atau merugikan kepentingan nasional.

Kebijakan pembangunan penanggulangan bencana kedalam perencanaan pembangunan dilakukan dalam bentuk Rencana Aksi Daerah Pengurangan Risiko Bencana (RAD-PRB) yaitu berupa Dokumen Perencanaan Program Terpadu yang bersifat Lintas sektor dan lintas wilayah serta meliputi aspek sosial, ekonomi, dan lingkungan untuk kurun waktu 5 (lima) tahun. Penyusunan RAD didasarkan atas rencana-rencana program baik yang sedang dijalankan maupun yang akan di jalankan dalam kurun waktu 5 tahun yang dilaksanakan oleh semua pihak yang berkepentingan. Penyusunan Rencana Aksi Daerah dalam penanggulangan bencana hendaknya melibatkan semua stakeholder yang berkepentingandan bertanggung jawab melakukan kegiatan-kegiatan pengurangan risiko bencana di kota Palangka Raya, mulai dari pemerintah kota Palangka Raya, Dewan perwakilan Rakyat Daerah, pemerintah provisnsi, akademisi, dan masyarakat. Dokumen RAD ini adalah dokumen yang memberikan informasi kepada semua pihak tentang program-program penanggulangan bencana yang sedang dan akan dilakukan di kota Palangka Raya.

Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 Pasal 36 ayat (1) menyatakan bahwa perencanaan penanggulangan bencana sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 35 huruf a ditetapkan oleh pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya. Pasal 36 ayat (2) menyatakan bahwa penyusunan perencanaan penanggulangan bencana sebagaimana pada ayat 1 dikordinasikan oleh badan. Pasal 36 ayat (3) menyatakan bahwa perencanaan penanggulangan bencana sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

dilakukan melalui penyusunan tentang data risiko bencana pada suatu wilayah dalam waktu tertentu berdasarkan dokumen yang resmi yang berisi program kegiatan penanggulangan bencana. Pasal 36 ayat 4 menyatakan bahwa perencanaan penanggulangan bencana sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi : (a) pengenalan dan pengkajian bencana; (b) pemahaman tentang kerentanan masyarakat; (c) analisis kemungkinan dampak bencana; (d) pilihan tindakan pengurangan risiko bencana; (e) penentuan mekanisme kesiapsiagaan dan penanggulangan dampak bencana; dan (f) alokasi tugas, kewenangan dan sumberdaya yang tersedia. Pasal 36 ayat (5) menyatakan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah dalam waktu tertentu meninjau dokumen perencanaan penanggulangan bencana secara berkala. Pasal 36 ayat (6) menyatakan bahwa dalam usaha menyelaraskan kegiatan penanggulangan bencana, pemerintah dan pemerintah daerah dapat mewajibkan pelaku penanggulangan bencana untuk melaksanakan perencanaan penanggulangan bencana.

Banyaknya bencana yang terjadi di dunia ataupun di Indonesia dalam dasawarsa terakhir ini, menunjukkan bahwa pembangunan berkelanjutan dapat mencapai tujuannya secara sinergi bila diimplementasikan dalam prespektif pengurangan risiko bencana (*disaster risk reduction*). Bencana dapat memberi peluang terhadap pembangunan, setiap pembangunan akan tidak bernilai apabila tidak diperhitungkan risikonya. Bencana dapat menghambat bahkan menghancurkan perkembangan pembangunan yang sudah direncanakan dalam jangka panjang, disegala bidang; ekonomi,

pendidikan, kesehatan serta sarana dan prasarana lainnya bahkan korban jiwa.

Pengurangan risiko bencana sesungguhnya untuk membangun komunitas yang berkelanjutan dengan sebuah fondasi sosial yang memberikan kesehatan, penghargaan terhadap keragaman budaya, berkeadilan dan memperhatikan kebutuhan generasi mendatang. Dalam mencapai tujuannya ada suatu harapan akan adanya lingkungan yang berkurang bahayanya, dan untuk mencapai hal itu akan tergantung pada keterkaitan dan konvergensi, serta integrasi studi-studi tentang bahaya dalam kesadaran yang lebih luas, keberlanjutan dan kesetaraan (White, 2002).

BAB III

LANDASAN FILOSOFIS, YURIDIS DAN SOSIOLOGIS

A. Landasan Filosofis

Pembangunan nasional yang dilaksanakan selama ini merupakan upaya pembangunan yang berkesinambungan dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, guna mencapai tujuan tersebut, pelaksanaan pembangunan harus senantiasa memperhatikan keserasian, keselarasan, dan keseimbangan berbagai unsur pembangunan termasuk dengan alam.

Perlunya upaya perhatian pada sumberdaya alam agar tetap terjaga dan dapat memberikan manfaat bagi manusia dan pembangunan salah upaya yang perlu dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat adalah dengan meminimalisir terjadinya bencana dan kalau terjadi bencana sesegera mungkin untuk menanggulangi bencana tersebut agar tidak menimbulkan kerugian yang lebih besar terhadap masyarakat, Secara filosofis, pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Daerah di Kota Palangka Raya diperlukan sebagai upaya meminimalisir terjadinya bencana dan akibat terjadinya bencana secara sistematis dan terencana mulai tahapan perencanaan sampai tahapan pelaksanaan.

Peraturan Daerah ini sesuai dengan visi dan misi Pemerintah Kota Palangka Raya untuk mewujudkan Kota Palangka Raya sebagai pusat pelayanan jasa dan wisata yang terencana, tertata dan berwawasan lingkungan serta mewujudkan pengelolaan sumber daya

alam yang lestari, dunia usaha dan investasi yang kondusif untuk mengembangkan perekonomian yang berkeadilan dan memberdayakan potensi masyarakat menuju kehidupan sejahtera dan mandiri sesuai falsafah *huma betang*.¹⁵

B. Landasan Yuridis

UUD NKRI 1945 menegaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia bertanggung jawab melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan tujuan untuk memberikan perlindungan terhadap kehidupan dan penghidupan termasuk perlindungan atas bencana, dalam rangka mewujudkan kesejahteraan umum,¹⁶ kemudian setiap orang juga berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya berdasarkan atas Hukum (*Rechtsstaad*) dan tidak berdasarkan kepada kekuasaan belaka (*Machtsstaad*). Sebagai konsekuensi dari Negara hukum tersebut, maka Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terdiri dari daerah otonom harus menjunjung tinggi supremasi hukum dengan mendasarkan pada prinsip adanya jaminan akan hak asasi manusia dan kewajiban dasar manusia dalam berkehidupan. Artinya, setiap orang berhak memperoleh manfaat pengelolaan dan penyelenggaraan penanggulangan bencana bagi kehidupan, bersosial dan pembangun. Hal ini senada dengan norma lain yang ada dalam UUD NKRI 1945,

¹⁵Lihat di *Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Kota Palangka Raya Tahun 2008-2028*, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kota Palangka Raya, 2008.

¹⁶ Pasal 28C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

yang menyebutkan “setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia”.¹⁷ Norma ini dapat dikatakan sebagai penjelas atau pelengkap terhadap norma sebelumnya.

Sebagai suatu Negara Hukum, maka sudah selayaknya segala sesuatu yang dijalankan di dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat juga harus berada dalam koridor hukum. Artinya, hubungan kemasyarakatan mutlak diperlukan dalam pengelolaan penanggulangan bencana, karena hukum adalah untuk mengatur hubungan seluruh lapisan, baik masyarakat, pemerintah maupun swasta.

Adanya norma-norma tersebut menggambarkan adanya upaya hukum yang diciptakan, untuk mengatur hak dan kewajiban dari Negara dan masyarakat sebagai pelaksanaan dari peraturan-peraturan yang mengandung norma hukum tersebut, pada dasarnya merupakan bagian dari penegakkan hukum, karena *Law Enforcement* adalah suatu upaya untuk menjaga agar hukum senantiasa ditaati.

Dari uraian diatas kita dapat memperoleh suatu gambaran bahwa setiap warga Negara termasuk penyelenggara pemerintah daerah wajib tunduk kepada peraturan dan perundang-undangan yang dikeluarkan pemerintah tanpa terkecuali. Agar hak-hak sebagai

¹⁷Pasal 28F Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

warga Negara terjamin dan dapat hidup layak melalui berbagai bidang sekaligus untuk mendapatkan perlindungan hukum tanpa adanya *deskriminasi racial* serta dalam penyelenggaraan pemerintahan memiliki pedoman atau rujukan yang jelas dan dapat dipertanggung jawabkan secara yuridis termasuk dalam hal pelaksanaan penanggulangan bencana sehingga dapat terlaksana dengan baik secara adil dan profesional.

Untuk mendukung rancangan peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana di Kota Palangka Raya ini, ada beberapa referensi penunjang didalam menghindari stagnant dalam pengaplikasiannya apabila rancangan peraturan daerah tersebut telah diundangkan dalam lembaran daerah. Adapun yang dimaksud dengan peraturan tersebut adalah Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan Keputusan Menteri yang disusun seperti berikut :

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1965 tentang Pembentukan Kotapradja Palangka Raya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 48, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2753);
3. Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126,

- Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 4438);
4. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4723);
 5. 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);
 6. 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 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 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
 7. 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 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737);

8. 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);
9. 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);
10. Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2008 tentang Peran Serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Non Pemerintahan dalam Penanggulangan Bencana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 44, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4830);
11. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 32);

C. Landasan Sosiologis

Pembentukan peraturan daerah tentang penyelenggaraan penanggulangan bencana daerah pada dasarnya tidak hanya bermakna filosofis, tetapi juga memiliki makna sosiologis. Peraturan daerah ini, ditujukan agar pemerintah dan masyarakat mendapatkan kesempatan yang sama untuk menyelenggarakan dan mengawasi pelaksanaan penyelenggaraan penanggulangan bencana dalam batasan yang jelas dan normatif untuk meningkatkan kualitas

sumber daya alam serta untuk mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat Kota Palangka Raya.

Peraturan daerah ini juga disusun, agar dapat meningkatkan akses masyarakat untuk menyelenggarakan penanggulangan bencana yang berkualitas, sehingga dapat meningkatkan pemerataan pelayanan dan kualitas penanggulangan bencana. Penyelenggaraan penanggulangan bencana yang berkualitas akan menghasilkan sumber daya manusia dan sumber daya alam yang berpotensi, berdaya saing, mandiri serta mampu berpartisipasi dalam pembangunan daerah.

BAB IV

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Kota Palangka Raya, bertujuan untuk menjamin terselenggaranya pelaksanaan penyelenggaraan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh dalam rangka memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman, risiko, dan dampak bencana. Sesuai Undang-Undang Nomor Nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dinyatakan bahwa Pemerintah Daerah diwajibkan untuk menyelenggarakan penanggulangan bencana di daerahnya. Tanggung jawab Pemerintah Daerah tersebut meliputi pemenuhan hak masyarakat terkena bencana, melindungi dari dampak bencana dan melakukan pembangunan baik dalam bentuk fisik dan peningkatan kapasitas masyarakat untuk mengurangi risiko bencana dengan dana yang dialokasikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Selain itu, Pemerintah Daerah juga memiliki hak untuk menetapkan kebijakan

Rumusan akademik mengenai pengertian istilah, dan frasa dijelaskan dalam ketentuan umum, sebagai berikut:

1. Pemerintah adalah Pemerintah Kota Palangka Raya.
2. Daerah adalah Kota Palangka Raya.
3. Wali Kota adalah Wali Kota Palangka Raya.
4. Pemerintah Daerah adalah Wali Kota dan Perangkat Daerah sebagai unsur Penyelenggara Pemerintahan Daerah.

5. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Palangka Raya.
6. Badan Nasional Penanggulangan Bencana yang selanjutnya disingkat BNPB adalah lembaga pemerintah non departemen yang dipimpin oleh pejabat setingkat menteri yang dibentuk oleh Pemerintah, sebagai badan yang berwenang menyelenggarakan penanggulangan bencana pada tingkat nasional.
7. Badan Penanggulangan Bencana Daerah yang selanjutnya disingkat BPBD adalah Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Palangka Raya.
8. Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor non alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.
9. Daerah rawan bencana adalah daerah yang memiliki kondisi atau karakteristik geologis, biologis, hidrologis, klimatologis, geografis, sosial, budaya, politik, ekonomi, dan teknologi pada suatu wilayah untuk jangka waktu tertentu yang mengurangi kemampuan mencegah, meredam, mencapai kesiapan, dan mengurangi kemampuan untuk menanggapi dampak buruk bahaya tertentu.

10. Penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, serta kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi.
11. Pencegahan bencana adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mengurangi atau menghilangkan risiko bencana, baik melalui pengurangan ancaman bencana maupun pengurangan kerentanan pihak yang terancam bencana.
12. Risiko bencana adalah potensi kerugian yang ditimbulkan akibat bencana pada suatu wilayah dan kurun waktu tertentu, berupa kematian, luka, sakit, jiwa terancam, hilangnya rasa aman, mengungsi, kerusakan atau kehilangan harta benda, dan gangguan terhadap kegiatan masyarakat.
13. Kesiapsiagaan adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mengantisipasi bencana melalui pengorganisasian, serta melalui langkah yang tepat guna dan berdaya guna.
14. Peringatan dini adalah serangkaian kegiatan pemberian peringatan sesegera mungkin kepada masyarakat tentang kemungkinan terjadinya bencana pada suatu tempat oleh lembaga yang berwenang.
15. Mitigasi adalah serangkaian upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana.
16. Tanggap darurat bencana adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan dengan segera pada saat kejadian bencana untuk

menangani dampak buruk yang ditimbulkan, meliputi kegiatan evakuasi korban, penyelamatan nyawa dan harta benda, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan, pengurusan pengungsi, serta pemulihan darurat prasarana dan sarana.

17. Korban bencana adalah orang atau kelompok orang yang menderita atau meninggal dunia akibat bencana.
18. Pemulihan adalah upaya yang dilakukan pada saat pasca bencana, yang terdiri dari rehabilitasi dan rekonstruksi.
19. Rehabilitasi adalah perbaikan dan pemulihan semua aspek pelayanan publik sampai pada tingkat yang memadai dengan sasaran utama untuk normalisasi atau berjalannya secara wajar semua aspek pemerintahan dan kehidupan masyarakat pada wilayah pasca bencana seperti pada kondisi sebelum terjadinya bencana.
20. Rekonstruksi adalah pembangunan kembali semua prasarana dan sarana serta kelembagaan pada wilayah pasca bencana, baik pada tingkat pemerintahan maupun masyarakat dengan sasaran utama tumbuh dan berkembangnya kegiatan perekonomian, sosial dan budaya, tegaknya hukum dan ketertiban, dan bangkitnya peran serta masyarakat dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat pada wilayah pasca bencana.
21. Kelompok rentan adalah bayi, anak usia di bawah lima tahun, anak-anak, ibu hamil atau menyusui, penyandang cacat dan orang lanjut usia.

22. Pengelolaan bantuan penanggulangan bencana adalah kegiatan penerimaan, penyimpanan dan pendistribusian bantuan yang disediakan dan digunakan pada pra bencana, saat tanggap darurat, pemulihan dini dan pasca bencana.
23. Bantuan tanggap darurat bencana adalah bantuan untuk memenuhi kebutuhan dasar pada saat keadaan darurat.
24. Kejadian Luar Biasa yang selanjutnya disingkat KLB adalah status yang diterapkan untuk mengklasifikasikan peristiwa merebaknya suatu wabah penyakit yang ditandai dengan kejadian meningkatnya kesakitan atau kematian yang bermakna secara epidemilogis pada suatu daerah dalam kurun waktu tertentu.
25. Dana Penanggulangan Bencana adalah dana yang digunakan bagi penanggulangan bencana untuk tahap pra bencana, saat tanggap darurat, pemulihan dini dan/atau pasca bencana.
26. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang selanjutnya disebut APBN adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat.
27. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan Pemerintah Daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Materi yang akan diatur dalam Peraturan daerah ini adalah tentang :

1. Penanggung jawab penanggulangan bencana di kota Palangka Raya adalah Walikota dan melimpahkan kewenangannya kepada

Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan penanggulangan bencana dapat melibatkan unsur-unsur antara lain SKPD, TNI, Polri, masyarakat, lembaga kemasyarakatan, lembaga usaha, maupun lembaga internasional.

2. Bentuk tanggung jawab pemerintah terhadap penanggulangan bencana adalah
 - a. pengalokasian dan menyediakan dana penanggulangan bencana yang memadai dalam APBD;
 - b. memadukan penanggulangan bencana dalam pembangunan daerah dalam bentuk
 - c. melindungi masyarakat dari ancaman dan dampak bencana
 - d. melaksanakan tanggap darurat sejak kaji cepat, penentuan tingkatan bencana, penyelamatan dan evakuasi, penanganan kelompok rentan dan menjamin pemenuhan hak dasar kepada masyarakat korban bencana
 - e. memulihkan dan meningkatkan secara lebih baik
3. Penyelenggaraan penanggulangan bencana
 - a. Aspek penyelenggaraan penanggulangan bencana di Daerah dilaksanakan meliputi :
 - a) sosial, ekonomi dan budaya masyarakat;
 - b) kelestarian lingkungan hidup;
 - c) kemanfaatan dan efektivitas; dan
 - d) lingkup luas wilayah.

- b. Kewenangan penyelenggaraan penanggulangan bencana di Daerah dilaksanakan meliputi :
 - a) melakukan kerjasama dengan daerah lain;
 - b) menetapkan status darurat bencana dan daerah rawan bencana menjadi daerah terlarang untuk permukiman; dan/atau
 - c) mencabut atau mengurangi sebagian atau seluruh hak kepemilikan setiap orang atas suatu benda sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
 - c. Tahapan penyelenggaraan penanggulangan bencana terdiri 3 (tiga) tahap meliputi:
 - a) pra bencana;
 - b) saat tanggap darurat; dan
 - c) pasca bencana.
4. Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana
- a. Sumber Dana Penanggulangan Bencana
 - b. Penggunaan Dana Penanggulangan Bencana
 - c. Pengelolaan Bantuan Bencana
 - d. Pengawasan, pelaporan serta pertanggungjawaban pendanaan dan pengelolaan bantuan bencana
5. Hak dan Kewajiban Masyarakat
- a. Hak Masyarakat
 - b. Kewajiban Masyarakat
6. Pemantauan, Pelaporan dan Evaluasi
- Pemantauan terhadap penyelenggaraan penanggulangan bencana diperlukan sebagai upaya untuk memantau secara terus-menerus

terhadap pelaksanaan penyelenggaraan penanggulangan bencana. Pelaporan penyelenggaraan penanggulangan bencana dilakukan oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) kota Palangka Raya. Sedangkan evaluasi terhadap penyelenggaraan penanggulangan bencana di daerah dilakukan dalam rangka pencapaian standar minimal pelayanan dan peningkatan kinerja penanggulangan bencana.

7. Ketentuan Peralihan

8. Ketentuan Penutup

BAB V

PENUTUP

Penanggulangan bencana di Kota Palangka Raya merupakan salah satu langkah atau program yang wajib dipersiapkan dan diselenggarakan oleh pemerintah kota Palangka Raya dalam rangka untuk memberikan rasa aman dan nyaman kepada masyarakat apa bila terjadi suatu bencana di kota Palangka Raya, dimana kita sadari kota Palangka Raya termasuk kota yang cukup rawan terjadi bencana yang memiliki 2 (dua) musim yaitu musim kemarau dan musim hujan. Pada musim kemarau dapat menimbulkan bencana alam dan sosial bagi masyarakat kota Palangka Raya berupa bencana kebakaran baik hutan, lahan , pekarangan dan pemukiman sehingga dapat menimbulkan dampak yang negatif dan merugikan dalam berbagai bidang misalnya bidang transportasi, pendidikan, kesehatan, perdagangan dan bidang lainnya. Sedangkan apabila musim hujan tiba dengan intensitas yang tinggi juga dapat menimbulkan bencana banjir terhadap daerah yang datarannya rendah atau daerah rawa karena belum dapat menampung dan menyimpan air yang berasal dari air hujan yang deras sehingga dapat meluap kedaerah pemukiman penduduk dan jalan.

Indonesia khususnya kota Palangka Raya merupakan wilayah yang cukup rawan mengalami bencana. Bencana merupakan peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan oleh faktor alam dan faktor non alam maupun faktor

manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda dan dampak psikologis.

Berdasarkan data dan kondisi-kondisi faktual daerah kota Palangka Raya maka sudah saatnya dilakukan upaya penyelenggaraan penanggulangan bencana dengan melibatkan semua unsur pemangku kepentingan secara bertanggungjawab yang didukung dan diatur dengan produk hukum daerah sebagai landasan pelaksanaan dan penegakan hukum untuk melindungi dan memberikan rasa aman serta nyaman kepada masyarakat apa bila terjadi suatu bencana di kota Palangka Raya.

Agar peraturan daerah penyelenggaraan penanggulangan bencana ini dapat terlaksana dengan baik maka perlu adanya upaya yang terkoordinir antar lintas satuan kerja perangkat daerah mulai dari perencanaan sampai proses pelaksanaan.

Palangka Raya, 2016

Tim Penyusun,

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-undangan :

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.
Negara Kesatuan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1965 tentang
Pembentukan Kotapradja Palangka Raya;

Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang
Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan
Pemerintah Daerah;

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang
Penanggulangan Bencana;

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang
Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang
Pemerintahan Daerah;

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang
Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah,
Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah
Kabupaten/Kota;

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
Pemerintahan dalam Penanggulangan Bencana;

Peraturan Menteri Dalam Negeri 80 Tahun 2015 tentang
Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Buku :

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Palangka
Raya. 2009. *Kota palangka Raya dalam Angka (Palangka Raya
City in Figures)*. Palangka Raya: Badan Pusat Statistik Kota
Palangka Raya.

Hardijan Rusli, "Metode Penelitian Hukum Normatif:
Bagaimana?", Law Review Fakultas Hukum Universitas Pelita
Harapan, Volume V No. 3 Tahun 2006.

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta :
Kencana Prenada Media Group, 2009.

Philipus M. Hajon, *Penelitian Hukum Normatif*, Surabaya:
Fakultas Hukum Universitas Airlangga, tanpa Tahun.

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta :
Universitas Indonesia, 1984.

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : UI Press, 1986.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan ke-11. Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2009.

Tim penyusun Kamus Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga*, Jakarta: Balai Pustaka, 2003.

KATA PENGANTAR

Segala puji bagi Allah Tuhan yang maha Esa yang telah memberikan kesehatan dan kesempatan-Nya kepada kami (Tim Penyusun), sehingga penyusunan naskah akademik ini dapat kami selesaikan. Selanjutnya kami sampaikan, naskah akademik ini dapat tersusun sedemikian rupa, tidak lepas dari peran serta dan bantuan dari berbagai pihak,

Demikian yang dapat kami sampaikan, dengan ridho Allah Tuhan yang maha Esa kami berharap semoga naskah akademik ini memenuhi syarat pembuatannya, sehingga dapat bermanfaat dalam penelitian dan pengkajian selanjutnya, yakni pembahasan RANCANGAN PERATURAN DAERAH KOTA PALANGKA RAYA TENTANG PENYELENGGARAAN PENANGULANGAN BENCANA DI KOTA PALANGKA RAYA.

Sekian dan terima kasih.

Palangka Raya, 1 Juni 2016

Tim Penyusun,

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i	
DAFTAR ISI	ii	
BAB I PENDAHULUAN		
A. Latar Belakang	1	
B. Identifikasi Masalah	5	
C. Tujuan dan Kegunaan Naskah Akademik	5	
D. Metode Penelitian	6	
E. Sistematika Penulisan	11	
BAB II PENYELENGHGAAN PENANGULANGAN BENCANA (KAJIAN TEORITIS DAN EMPIRIS)		
A. Kajian Teoritis	13	
B. Kajian Empiris	14	
BAB III LANDASAN FILOSOFIS, YURIDIS DAN SOSIOLOGI		
A. Landasan Filosofis	20	
B. Landasan Yuridis	21	
C. Landasan Sosiologis	24	
BAB IV JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH		26
BAB V PENUTUP		
A. Kesimpulan	28	
B. Saran	30	
DAFTAR PUSTAKA		



NASKAH AKADEMIK

RANCANGAN PERATURAN DAERAH INISIATIF
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KOTA PALANGKA RAYA

TENTANG

PENYELENGGARAAN PENANGGULANGAN
BENCANA
DI KOTA PALANGKA RAYA

Tim Penyusun :

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KOTA PALANGKA RAYA

