

## **BAB II**

### **LATAR BELAKANG DAN URGENSI DITETAPKANNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 24 TAHUN 2007 TENTANG PENANGGULANGAN BENCANA**

#### **A. Latar Belakang Undang-Undang No. 24 Tahun 2007**

Pola penanggulangan bencana mendapatkan wajah baru setelah lahirnya Undang-undang No 24 Tahun 2007 berikut dengan peraturan turunannya seperti Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana, Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan penanggulangan bencana, peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 tentang pendanaan dan pengelolaan bantuan bencana, dan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2008 tentang peran serta lembaga internasional dan lembaga asing non pemerintah dalam penanggulangan bencana .

Kehadiran undang-undang tersebut merupakan sebuah refleksi atau jawaban pemerintah akan pentingnya sebuah kebijakan yang mengatur tata cara penanggulangan bencana. Demikian karena peraturan atau kebijakan penanggulangan bencana termasuk hal yang penting dan merupakan salah satu amanat yang terkandung dalam Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang dalam alenia ke IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia harus melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.<sup>75</sup>

Sebagai implementasi dari amanat tersebut maka dilaksanakanlah pembangunan nasional yang bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan sejahtera yang senantiasa memperhatikan hak atas penghidupan dan

---

<sup>75</sup> Alinea ke IV Undang-Undang Dasar 1945

perlindungan bagi setiap warga negaranya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>76</sup> Hak atas penghidupan dan perlindungan bagi setiap warga negaranya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud diatas meliputi segala bidang apalagi yang menyangkut keadaan darurat seperti bencana.

Sebagaimana telah diketahui bersama bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan Negara yang memiliki wilayah luas dan terletak digaris khatulistiwa pada posisi silang antara dua benua dan dua samudra dengan kondisi alam yang memiliki berbagai keunggulan, namun dipihak lain posisinya berada dalam wilayah yang memiliki kondisi geografis, geologis, hidrologis, dan demografis yang rawan terhadap terjadinya bencana dengan frekwensi yang cukup tinggi, sehingga memerlukan penanganan yang sistematis, terpadu, dan terkoordinasi.<sup>77</sup>

Sudah banyak fakta yang terjadi khususnya sejak tahun 2004 ketika Tsunami terjadi di Aceh dan setelah itu bencana tak henti-hentinya melanda Indonesia seperti Gempa Bumi di Nias (2005), Gempa Bumi di Yogyakarta ( 2006) Banjir Bandang di Jakarta, Gunung Meletus di Sinabung dan lain-lain.<sup>78</sup> Semua bencana yang telah disebutkan itu hanyalah sebagaian kecil dari bencana yang telah terjadi di Indonesia yang kemudian melandasi terbentuknya undang-undang Nomor 24 Tahun 2007.

Keharusan adanya sebuah peraturan yang sistematis, terpadu, dan terkoordinasi menjadi mutlak adanya. Apalagi dampak dari bencana tersebut tidak hanya melukai satu atau dua orang saja melainkan lebih dari itu. Berdasarkan penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa faktor yang melandasi atau yang melatar belakangi lahirnya Undang-Undang No 24 Tahun 2007 bisa dikategorikan menjadi 3 yaitu :

1. Faktor geografis, geologis, hidrologis Indonesia

---

<sup>76</sup> Penjelasan umum Undang-undang No 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana

<sup>77</sup> *Ibid*

<sup>78</sup> <http://dibi.bnpb.go.id/> diakses pada hari senin tanggal 16 Januari Tahun 2017 Pukul

Dalam Penjelasan umum Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 disebutkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan Negara yang memiliki wilayah luas dan terletak digaris khatulistiwa pada posisi silang antara dua benua dan dua samudra dengan kondisi alam yang memiliki berbagai keunggulan, namun dipihak lain posisinya berada dalam wilayah yang memiliki kondisi geografis, geologis, hidrologis, dan demografis yang rawan terhadap terjadinya bencana. Secara astronomis Indonesia merupakan Negara yang terletak diantara  $6^{\circ}$  LU- $11^{\circ}$  LS dan  $95^{\circ}$  BT-  $141^{\circ}$  BT dan secara geologis berada di jalur gunung berapi aktif, diapit oleh tiga patahan lempengan tektonik dunia yaitu lempeng Eurasia, Indonesia-australia, dan pasifik sehingga hal tersebut menjadikan Indonesia sebagai Negara yang paling rawan terhadap ancaman bencana.<sup>79</sup>

2. Faktor Perkembangan zaman dan manusia, yang dimaksud dengan faktor perkembangan zaman dan manusia adalah dengan adanya perkembangan zaman banyaknya manusia yang justru mengakibatkan dan melahirkan konflik, serta bencana. Perkembangan yang terjadi sering kali disalah gunakan oleh beberapa oknum sehingga apa yang diperbuat sangat berpotensi melahirkan bencana.
3. Amanat Konstitusi. Yang dimaksud dengan amanat konstitusi disini adalah amanat yang terkandung dalam Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagaimana dalam alinea keempat disebutkan bahwa Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia harus melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

---

<sup>79</sup> <http://www.pdat.co.id> yang diakses pada hari senin tanggal 16 Januari 2017 Pukul

## **B. Urgensi Undang-undang No. 24 Tahun 2007**

Undang-undang penanggulangan bencana baru lahir pada tahun 2007 silam. Hal ini didasari Banyaknya bencana yang menimpa Indonesia kala itu seperti Tsunami Aceh yang terjadi pada tahun 2004 ditambah gempa dahsyat yang menimpa Pulau Nias pada 2005. Banyaknya bencana tersebut menggugah para anggota DPR RI akan pentingnya undang-undang penanggulangan bencana untuk Indonesia hingga akhirnya pada 24 Januari 2005 para anggota DPR RI seperti Teras Nanang, dan Ketua DPR RI Agung Laksono berkehendak untuk membuat Rancangan Undang-Undang Penanggulangan Bencana Alam (RUUPBA).

Sependapat dengan alasan diatas, Heru Susetyo dalam artikel esai unggul memaparkan bahwa banyaknya bencana yang terjadi di Indonesia menjadi suatu momentum berharga bagi pemerintah dan bangsa Indonesia. Hal ini dikarenakan pemerintah terlihat sangat tidak berdaya menyelesaikan berbagai persoalan yang lahir akibat adanya bencana alam. Ketidak berdayaan tersebut pada dasarnya dikarenakan ketiadaan kebijakan dan regulasi di tingkat pusat mengenai penanganan bencana, sehingga masih banyak di temukan mayat-mayat bergeletakkan, bantuan kemanusiaan menumpuk dan penyebarannya-pun tidak merata, pengungsi terus lapar dan menderita berbagai macam penyakit.

Menurut Jawahir Tantowi, setidaknya ada 3 hal penting mengapa undang-undang penanggulangan bencana dipandang sangat penting dan dibutuhkan :

*Pertama*, secara yuridis Keputusan Presiden Nomor 3/2007 tentang Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi tidak cukup layak untuk mengatur persoalan serius yang mengancam keselamatan umat manusia dalam jumlah besar. Esensi Keppres dipandang sebagai peraturan kebijakan yang hanya dapat digunakan untuk menjawab hal-hal teknis tidak memiliki kapasitas untuk merespon persoalan bencana.

*Kedua*, Obyek yang diatur dalam Keppres selama ini mengadnung muatan materi setingkat Undang-Undang. Namun persoalan-persoalan

yang timbul begitu besar, serius, mendesak, dan terkait dengan ancaman fisik, psikis, maerial akibat bencana alam sehingga keberadaan Keppres menjadi tidak sesuai. Agar tercipta peraturan hukum yang efektif, harus dibuat peraturan hukum yang proses pembuatannya melibatkan wakil-wakil rakyat DPR.

*Ketiga*, Kelemahan Keppres tampak nyata terutama di tingkat implementasi. Ketika Departemen Sosial, Departemen Kesehatan, PMI, Kimpraswil, Departemen Perhubungan, dan kekuatan masyarakat sipil bekerja untuk menolong korban tanpa koordinasi yang memadai. Tiadanya koordinasi yang sistematis di antara instansi pemerintah yang terkait serta tidak adanya jaminan kepastian hukum dari segi Undang-Undang merupakan faktor yang melemahkan implementasi.<sup>80</sup>

Menurut Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) terdapat 3 urgensi dan dimensi baru lahirnya undang-undang Nomor 24 tahun 2007 tentang penanggulangan bencana yaitu :

1. Penanggulangan bencana sebagai sebuah upaya menyeluruh dan proaktif dimulai dari pengurangan risiko bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi dan rekonstruksi.
2. Penanggulangan bencana sebagai upaya yang dilakukan bersama oleh para pemangku kepentingan dengan peran dan fungsi yang saling melengkapi.
3. Penanggulangan bencana sebagai bagian dari proses pembangunan sehingga mewujudkan ketahanan (resilience) terhadap bencana.<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> <https://jawahirthontowi.wordpress.com/2009/09/14/paradigma-undang-undang-pengelolaan-bencana/> diakses pada hari kamis tanggal 19 Januari 2016 pukul 10.17

<sup>81</sup> [www.bapennas.go.id](http://www.bapennas.go.id)

### **C. Ruang Lingkup yang Diatur dalam Undang-Undang No 24 Tahun 2007**

Secara garis besar, undang undang nomor 24 tahun 2007 memuat dan membahas mengenai penyelenggaraan penanggulangan bencana dari landasan nilai, kelembagaan, distribusi kewenangan dan aturan hukum. Berdasarkan fokus bahasan dari tiap pasal, maka undang undang nomor 24 tahun 2007 memiliki 13 Bab sebagai berikut :

Bab I undang undang nomor 24 tahun 2007 membahas tentang ketentuan umum, yang membahas tentang pengertian bencana, macam-macam bencana, penyelenggaraan penanggulangan bencana, kegiatan pencegahan, kesiapsiagaan, peringatan dini, pengertian mitigasi, rehabilitasi dan rekontruksi. Selain itu pada bab I juga dijelaskan arti ancaman bencana, rawan bencana, pemulihan, pencegahan bencana, risiko bencana, bantuan darurat bencana, status keadaan darurat bencana, pengungsi, korban bencana serta lembaga-lembaga yang membahas atau mengurus penanggulangan bencana.

Dalam Bab I ini bencana diartikan sebagai peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan baik oleh faktor alam dan/atau faktor nonalam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis. Kemudian Bencana dalam undang-undang ini dibagi tiga, yaitu bencana alam, bencana non alam dan bencana sosial.<sup>82</sup>

Bab II Undang-undang No. 24 tahun 2007 tentang penanggulangan bencana memuat tentang landasan, asas, prinsip dan tujuan. Dalam pasal 2 disebutkan bahwa landasan berlakunya undang-undang No. 24 tahun 2007 adalah Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan dalam pasal 3 disebutkan bahwa asas berlakunya undang-undang ini adalah

---

<sup>82</sup> Undang-Undang No 24 Tahun 2007 tentang penanggulangan bencana.

kemanusiaan, keadilan, kesamaan, keseimbangan, ketertiban, kebersamaan, kelestarian, dan ilmu pengetahuan.

Kemudian masih dalam pasal 3 ayat 2 disebutkan pula prinsip-prinsip penanggulangan bencana yaitu cepat dan tepat, prioritas, koordinasi dan keterpaduan, berdaya guna dan berhasil guna, transparansi dan akuntabilitas, kemitraan, pemberdayaan, non diskriminatif dan non proletisi. Dalam pasal 4 dijelaskan bahwa tujuan dari undang-undang penanggulangan bencana ini adalah memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana, menyelaraskan peraturan perundang-undangan yang telah ada, menjamin terselenggaranya penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi dan menyeluruh, menghargai budaya lokal, membangun partisipasi dan kemitraan publik serta swasta, mendorong semangat gotong royong, kesetiakawanan dan kedermawanan, menciptakan perdamaian dalam kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara.

Bab III Undang-undang No. 24 tahun 2007 memuat tentang tanggung jawab dan wewenang pemerintah, serta penetapan status dan tingkat bencana. Dalam pasal 5 Bab III ini disebutkan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah menjadi penyelenggara penanggulangan bencana. Dalam Pasal 6 disebutkan bahwa tanggung jawab pemerintah dalam penanggulangan bencana meliputi : pengurangan resiko bencana dan pemaduan pengurangan resiko bencana, perlindungan masyarakat, menjamin pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi, pemulihan kondisi, pengalokasian anggaran penanggulangann bencana dalam APBN dan dana siap pakai, pemeliharaan arsip dan data otentik.

Masih dalam bab III dijelaskan bahwa wewenang pemerintah dalam menanggulangi bencana diantaranya adalah penetapan kebijakan penanggulangan bencana selaras dengan kebijakan pembangunan nasional, pembuatan perencanaan pembangunan, penetapan status dan tingkat bencana, penentuan kebijakan kerjasama, perumusan kebijakan penggunaan teknologi yang potensial menjadi sumber bencana, perumusan

kebijakan dalam penguasaan dan pengurusan sumber daya alam untuk pemulihan, pengendalian pengumpulan uang atau barang yang bersifat nasional.

Bab IV menjelaskan tentang kelembagaan, dimana kelembagaan di bagi menjadi dua. Kelembagaan pertama yaitu Badan Nasional Penanggulangan Bencana yang dibentuk oleh pemerintah dimana ia merupakan lembaga nondepartemen setingkat menteri yang memiliki tugas salah satunya untuk menggunakan dan mempertanggungjawabkan sumbangan atau bantuan nasional dan internasional. Kelembagaan kedua yaitu Badan Penanggulangan Bencana Daerah dimana badan ini pada tingkat provinsi dipimpin oleh seorang pejabat setingkat di bawah gubernur dan ditingkat kabupaten/kota dipimpin oleh seorang pejabat setingkat bupati/walikota. Selain itu dalam bab V juga dibahas tentang hal-hal terkait tugas dan fungsi Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) baik pusat maupun daerah.

Pada Bab V UU No. 24 tahun 2007 menjelaskan tentang hak dan kewajiban masyarakat terhadap penanggulangan bencana. Salah satu hak yang dimaksud dalam undang-undang ini setiap orang berhak mendapatkan perlindungan sosial dan rasa aman, khususnya bagi kelompok masyarakat rentan bencana. Dan salah satu kewajibannya adalah menjaga kehidupan sosial masyarakat yang harmonis, memelihara keseimbangan, keserasian, keselarasan, dan kelestarian fungsi lingkungan hidup.

Pada Bab VI Undang-undang No. 24 tahun 2007 yang membahas tentang peran lembaga usaha dan lembaga internasional. Peran lembaga usaha berkewajiban menyampaikan laporan kepada pemerintah dan/atau badan yang diberi tugas melakukan penanggulangan bencana serta menginformasikan kepada publik secara transparan. Selain itu, dalam bab ini ada peran lembaga internasional dan lembaga asing non pemerintah yang dapat ikut serta dalam kegiatan penanggulangan bencana dan mendapat jaminan perlindungan dari pemerintah terhadap para pekerjanya.



Pada Bab VII Undang-undang No. 24 tahun 2007 membahas tentang penyelenggaraan penanggulangan bencana, dimana penyelenggaraan penanggulangan bencana dilaksanakan berdasarkan empat aspek yaitu a) sosial, ekonomi dan budaya masyarakat b) kelestarian lingkungan hidup c) kemanfaatan dan efektivitas d) lingkup luas wilayah. Dalam bab ini juga membahas tentang tahapan penyelenggaraan penanggulangan bencana yang meliputi prabencana, saat tanggap darurat dan pasca bencana. Dalam bab ini disebutkan juga rincian dari tiap tahapan penyelenggaraan bencana.

Pada Bab VIII Undang-undang No. 24 tahun 2007 membahas tentang pendanaan dan pengelolaan bantuan bencana yang menyebutkan bahwa pendanaan dan pengelolaan bantuan bencana menjadi tanggung jawab pemerintah dan pemerintah daerah. Dalam bab ini juga dijelaskan bahwa pengelolaan sumber daya bantuan bencana meliputi perencanaan, penggunaan, pemeliharaan, pemantauan, dan pengevaluasian terhadap barang, jasa dan bantuan nasional maupun internasional.

Bab IX Undang-undang No. 24 tahun 2007 membahas tentang pengawasan, dimana pemerintah dan pemerintah daerah melaksanakan pengawasan terhadap seluruh tahap penanggulangan bencana yang meliputi a) sumber ancaman atau bahaya bencana b) kebijakan pembangunan yang berpotensi menimbulkan bencana c) kegiatan eksploitasi yang berpotensi menimbulkan bencana d) pemanfaatan barang, jasa, teknologi, serta kemampuan rekayasa dan rancang bangun dalam negeri e) kegiatan konservasi lingkungan f) perencanaan penataan ruang g) pengelolaan lingkungan hidup h) kegiatan reklamasi i) pengelolaan keuangan.

Selanjutnya, Bab X Undang-undang No. 24 tahun 2007 membahas tentang penyelesaian sengketa, dimana penyelesaian sengketa penanggulangan bencana pada tahap pertama diupayakan berdasarkan asas musyawarah mufakat dan apabila musyawarah tidak tercapai maka bisa menempuh upaya penyelesaian di luar pengadilan atau melalui pengadilan.

Pada Bab XI Undang-undang No. 24 tahun 2007 membahas mengenai ketentuan pidana, dimana keseluruhan dari peraturan-peraturan yang menentukan perbuatan apa yang dilarang dan termasuk ke dalam tindakan pidana, serta menentukan hukuman apa yang dapat dijatuhkan terhadap yang melakukannya. Dalam bab sebelas ini juga berisi mengenai denda dari pidana yang ditindak.

Pada Bab XII Undang-undang No. 24 tahun 2007 membahas mengenai ketentuan peralihan, pada saat undang-undang ini berlaku, semua peraturan pelaksanaan yang berkaitan dengan penanggulangan bencana yang telah ada tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dan belum diganti berdasarkan undang-undangan ini.

Pada Bab XIII menjelaskan tentang ketentuan penutup. Dalam ketentuan bab ini disebutkan bahwa pembentukan Badan Nasional Penanggulangan Bencana paling lambat enam bulan pada saat berlakunya undang-undang ini. Selanjutnya sejak undang-undang ini diberlakukan pada tanggal diundangkan maka setiap orang mengetahuinya atau dianggap tahu akan undang-undang ini. Terakhir Bab ini memerintahkan pengundangan undang-undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

#### **D. Isi Pasal 48 Huruf d dan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007**

Demi menjalankan amanat konstitusi dan sebagai upaya menanggulangi bencana pemerintah pada dasarnya telah membuat kebijakan yang bertujuan untuk memberikan acuan dan arahan serta aturan dalam menanggulangi bencana. Undang-Undang yang bersangkutan ialah Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana.

Dalam penjelasan umum undang-undang tersebut diuraikan bahwa materi muatan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana berisikan ketentuan-ketentuan pokok yang salah

satunya adalah Penyelenggaraan penanggulangan bencana dilaksanakan dengan memperhatikan hak masyarakat yang antara lain mendapatkan bantuan pemenuhan kebutuhan dasar, mendapatkan perlindungan sosial, mendapatkan pendidikan dan keterampilan dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana, berpartisipasi dalam pengambilan keputusan.

Berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan dasar, nampaknya undang-undang ini tidak serta merta mengatur kebutuhan khusus bagi perempuan. Padahal dalam lapangan kebutuhan khusus ini dinilai penting dan sama halnya dengan kebutuhan dasar. Tidak adanya pengaturan dalam pemenuhan kebutuhan khusus ini bisa dilihat dalam Pasal 48 huruf d dan pasal 53 yang mengatur tentang pemenuhan kebutuhan dasar.

Adapun penyebutan pemenuhan kebutuhan dasar dimuat dalam pasal 48 dan 53 yang redaksinya berbunyi :

“ Penyelenggaraan penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 huruf b meliputi :

- a. Pengkajian secara cepat dan tepat terhadap lokasi, kerusakan dan sumber daya;
- b. Penentuan status keadaan darurat bencana;
- c. Penyelamatan dan evakuasi masyarakat terkena bencana
- d. Pemenuhan kebutuhan dasar
- e. Perlindungan terhadap kelompok rentan; dan
- f. Pemulihan dengan segera prasarana dan sarana vital;

Dalam penelitian ini peneliti menegaskan fokus pembahasan pada pasal 48 huruf d yang mengatur tentang pemenuhan kebutuhan dasar bagi para korban yang dalam penjelasan umum pasal tersebut, tidak ada penjelasan lanjutan terkait dengan jenis-jenis bantuan dasar yang dimaksud. Dalam penjelasan umum pasal tersebut dianggap “ cukup jelas”.

Adapun penyebutan jenis bantuan yang dimaksud selanjutnya diatur dalam pasal 53 yang berbunyi :

“ Pemenuhan kebutuhan dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 huruf d meliputi bantuan penyediaan :

- a. Kebutuhan air bersih dan sanitasi;
- b. Pangan;
- c. Sandang;
- d. Pelayanan kesehatan;
- e. Pelayanan psikososial; dan
- f. Penampungan dan tempat hunian; “

Adanya jenis bantuan yang diatur dalam pasal 53 di atas seharusnya mengakomodir jenis-jenis bantuan yang bersifat khusus bagi perempuan, namun sayang nyatanya pasal tersebut belum juga mengakomodir kebutuhan khusus perempuan. Hal ini dapat dilihat dalam penjelasan umum pasal tersebut yang juga dianggap cukup jelas.

Adapun Peraturan Pemerintah yang menjadi peraturan lanjutan dari penyelenggaraan penanggulangan bencana ini adalah Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana. Dalam Peraturan Pemerintah tersebut peraturan tentang pemenuhan kebutuhan diatur dalam pasal 21 ayat (1) huruf d yang menyebutkan bahwa Penyelenggaraan penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat meliputi pemenuhan kebutuhan dasar.<sup>83</sup> Mengenai jenis kebutuhan yang dimaksud Peraturan pemerintah kemudian mengaturnya kembali dalam bagian lima tentang pemenuhan kebutuhan dasar pasal 52. Dalam pasal 52 disebutkan bahwa :

- (1) Pemenuhan kebutuhan dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 huruf d meliputi bantuan penyediaan: a. kebutuhan air bersih dan sanitasi; b. pangan; c. sandang; d. pelayanan kesehatan; e. pelayanan psikososial; dan f. penampungan serta tempat hunian.

---

<sup>83</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana

- (2) Pemenuhan kebutuhan dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, masyarakat, lembaga usaha, lembaga internasional dan/atau lembaga asing nonpemerintah sesuai dengan standar minimum sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan rumusan diatas, kita dapat mengetahui bahwa baik rumusan pasal 48 huruf d dan pasal 53 Undang-undang nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana maupun rumusan pasal 21 huruf d dan pasal 52 Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, seluruhnya belum mengakomodir secara rinci tentang kebutuhan khusus perempuan. Keseluruhan pasal diatas hanya menjelaskan secara umum jenis bantuan yang diberikan kepada para korban tanpa melihat perbedaan jenis kelamin. Adapun peraturan yang kemudian hadir untuk mengatur penyaluran bantuan adalah Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 7 Tahun 2008. Dalam Bab IV Peraturan Kepala BNPB tersebut memang disebutkan beberapa jenis bantuan yang disalurkan berdasarkan asas cepat dan tepat. Namun sayang peraturan Kepala BNPB belum berlaku secara baik. Hal ini dapat terjadi karena Peraturan Kepala BNPB bukanlah peraturan utama yang cenderung sering diabaikan.

#### **E. Perspektif yang Dominan dalam Pasal 48 Huruf d dan Pasal 53 Undang-Undang No 24 Tahun 2007**

Walaupun masalah kerentanan berbasis gender diakui sebagai salah satu isu penting dalam bencana, praktik dan pendekatan respons bencana hingga mitigasi dan kesiapsiagaan yang ada cenderung belum menyentuh isu ini secara substansial. Padahal di lain sisi sebenarnya pelajaran dari banyak bencana sudah menunjukkan kuatnya persoalan ini.<sup>84</sup>

---

<sup>84</sup> Dati Fatimah, *Menolak Pasrah : Gender, Keagenan dan Kelompok Rentan Dalam Bencana* (Yogyakarta : Aksara, TT) hal. 14-15

Adanya keterpaparan ini dapat terjadi selain karena kurangnya peran gender, minimnya pengetahuan dan keterbatasan informasi juga bisa dikarenakan belum diakomodirnya peraturan atau kebijakan yang detail tentang hak-hak perempuan sebagai salah satu kelompok rentan yang seharusnya didapatnya.

Setelah mengkaji ruang lingkup yang ada dalam Undang-undang No. 24 tahun 2007 umumnya dan pasal 48 huruf d dan pasal 53 khususnya, peneliti dapat berargumen bahwa Undang-undang No. 24 tahun 2007 masih belum berperspektif gender. Hal ini didasari oleh beberapa alasan diantaranya:

1. Tidak adanya aturan detail tentang pemberian bantuan berikut dengan pemisahan jenis bantuan dalam perundang-undangan
2. Tidak adanya aturan tentang koordinasi antar berbagai instansi terkait penyaluran bantuan bagi perempuan
3. Masih sedikit keterwakilan perempuan dalam sistem tata kelola pemerintahan yang informal dalam masyarakat, sehingga kebutuhan mereka mendapat prioritas rendah atau sam sekali diabaikan.<sup>85</sup>
4. Kurang dilibatkannya perempuan dalam pembuatan kebijakan tentang bencana alam sehingga berpotensi kurangnya perhatian dan kepekaan terhadap pengungsi perempuan.
5. Keterwakilan perempuan yang sedikit dan dianggap sebagai sekedar embel-embel tanpa didengar secara substansial dalam struktur tata kelola.

Berkaitan dengan hal di atas, upaya pengarusutamaan gender (gender mainstreaming) dalam setiap pengambilan keputusan merupakan keharusan yang tidak dapat ditawar lagi. Usaha meningkatkan pemahaman masyarakat dan aparat tentang kesetaraan dan keadilan gender melalui strategi pengarusutamaan gender sangat penting dan mendesak. Strategi tersebut perlu diwujudkan ke dalam setiap pengambilan keputusan dan

---

<sup>85</sup> Oxfam America and Nanban Trust, *Gender Sensitive Disaster Management : A Toolkit for Practicioners* ( Mumbai : Earthworm Books,2008) hal.23

penentuan kebijakan termasuk dalam program-program pembangunan hukum, sehingga upaya penegakan supremasi hukum yang berperspektif gender dapat terwujud.<sup>86</sup>

Dalam Buku yang diterbitkan oleh Bappenas ini juga disebutkan bahwa terdapat dua alternatif bentuk intervensi yang bisa digunakan untuk mengurangi kesenjangan gender dalam kebijakan. Yang pertama adalah pengembangan kebijakan yang spesifik perempuan (*woman specific policies, laws, and programs*). Kedua, perencanaan yang responsif gender dengan melakukan penyesuaian terhadap kebijakan umum yang telah ada (*gender responsive design of/or adjustment to general policies, laws and programs*).<sup>87</sup> Hal ini bertujuan untuk meniadakan diskriminasi. Langkah yang bisa diambil antara lain dengan melakukan pengarusutamaan gender melalui perumusan kebijakan-kebijakan yang sudah ada namun belum berperspektif gender.<sup>88</sup>

Dalam pandangan peneliti, berdasarkan uraian dari Bappenas diatas maka sudah sepatutnya diadakan perumusan ulang undang-undang nomor 24 tahun 2007 tentang penanggulangan bencana umumnya dan pasal 48 huruf d dan pasal 53 khususnya. Hal ini bertujuan untuk menghadirkan suatu kebijakan yang ramah gender dan mendatangkan kemaslahatan bagi seluruh elemen masyarakat.

---

hal.3 <sup>86</sup> Bappenas, *Analisis Gender Dalam Pembangunan Hukum*, ( Jakarta : Bappenas, 2001)

<sup>87</sup> *Ibid*

<sup>88</sup> *ibid*