

## **Paradigma Tanggung Jawab Hukum Pemerintah Dan Korporasi Terhadap Korban Bencana**

**Suharto**

### **Abstract**

The paradigm of the enforcement of the environment law has not been well implemented. It can be observed through the incapability of the government to stop some actions damaging the environment done by some corporations. On the other hand, based on the principles of the environment law it is stated that the government is the one who is liability for the management of the environment. The topic of the study is essential to disclose the background whether or not there are some violations towards the regulations done by Corporation. The result of the study indicated that the paradigm of the enforcement of the environment law stated in UU No. 32 the year 2009 on the protection and the management of environment, UU No. 24 the year 2007 on the Protection on Disaster, UU No. 30 the year 1999 on AAPS (Arbitration and Alternative for Dispute Settlement) and UU No. 4 the year 2009 on mining were still in the form of normative paradigm leading to the weakness of the enforcement of environment law.

Key words: Liability, environment law, government

### **Pendahuluan**

Paradigma merupakan istilah yang dipopulerkan Thomas Khun dalam karyanya *The Structure of Scientific Revolution*. Paradigma adalah kumpulan tata nilai yang membentuk pola pikir seseorang sebagai titik tolak pandangannya sehingga akan membentuk citra subyektif seseorang – mengenai realita – dan akhirnya akan menentukan bagaimana seseorang menanggapi realita itu.<sup>1</sup> Paradigma di sini diartikan Khun sebagai kerangka referensi atau pandangan dunia yang menjadi dasar keyakinan atau pijakan suatu teori.

---

<sup>1</sup> Thomas Khun, *The Structure of Scientific Revolution*, Chicago: The University of Chicago Press, 1970.

Pemikiran lain oleh Patton sebagaimana dikutip oleh Fakih, mendefinisikan pengertian paradigma hampir sama dengan Khun, yaitu sebagai “*a world view, a general perspective, a way of breaking down of the complexity of the real world*” sederhananya bahwa paradigma adalah suatu pandangan dunia, suatu cara pandang umum, atau suatu cara untuk menguraikan kompleksitas dunia nyata.<sup>2</sup>Tulisan dalam artikel ini hendak melihat bagaimana paradigma pertanggungjawaban pemerintah dan korporasi terhadap korban bencana.

Secara *substantive* Pemerintah telah menunjukkan kepedulian yang cukup dengan menyediakan berbagai instrumen hukum untuk mencegah dan mengendalikan timbulnya dampak negatif lingkungan akibat pembangunan. Namun dalam realitas di lapangan hasil yang dicapai belum optimal. Misalnya, ada tujuh kasus lingkungan (pencemaran-perusakan) yang utama di Indonesia dan sektor-sektor industri yang mencemarkan-merusakkan lingkungan dapat dilihat antara lain: pencemaran sungai 41,0%, pencemaran udara 23,5%, pencemaran air tanah 18,0%, perusakan bentang alam 8,5%, pencemaran air laut 6,5%, pencemaran tanah 2,5% dan Kebisingan 1,7%.<sup>3</sup>

Dari jumlah data di atas, pencemaran air (sungai), udara dan perusakan hutan merupakan kasus lingkungan yang sangat dominan dan menonjol. Jumlah kasus perusakan lingkungan yang berupa perusakan hutan. Pencemaran dan perusakan lingkungan tersebut belum termasuk kasus pembakaran hutan di Propinsi Sumatera Utara, Sumatera Selatan, Jambi, Riau, Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Kalimantan Tengah, dan Kalimantan Selatan, yang diduga dilakukan oleh 176 perusahaan sebagaimana diumumkan Menteri Kehutanan

---

<sup>2</sup> Fakih, Mansour, *Sesat Pikir Teori Pembangunan dan Globalisasi*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar. 2001

<sup>3</sup> Suparto Wijoyo, *Penyelesaian Sengketa Lingkungan (Environmental Disputes Resolution)*, Surabaya: Airlangga University Press, 2003, hlm. 1.

tanggal 15 September 1997.<sup>4</sup> Begitu pula tidak menutup kemungkinan pembukaan lahan perkebunan atau transmigrasi dengan membakar hutan tetap dilakukan, karena cara ini dianggap paling efektif dan efisien.<sup>5</sup>

Praktik tersebut telah menimbulkan kerusakan hutan dan pada saat ini telah mencapai kondisi memprihatinkan. Kementerian Kehutanan RI menyatakan laju kerusakan hutan antara Tahun 1998-2000 telah mencapai angka 3,8 juta Ha/tahun. Laporan *Forest Watch Indonesia* (FWI) memperkirakan laju kerusakan hutan antara Tahun 2001-2003 telah mencapai angka 4,1 juta Ha/tahun.<sup>6</sup> Jika dihitung dalam angka 2 juta Ha/tahun saja, berarti tiap menitnya kerusakan hutan telah mencapai 3 hektar atau sama dengan 6 kali luas lapangan bola.<sup>7</sup> Kerusakan-kerusakan hutan tersebut, berakibat timbulnya bencana, termasuk bencana asap akibat kebakaran hutan.

Ekplorasi di atas menunjukkan bahwa kerusakan lingkungan hidup telah sampai pada tingkat yang membahayakan kehidupan manusia. Sebab lingkungan hidup menempati posisi yang sangat penting dalam kehidupan manusia. Manusia dan lingkungan seperti dua keping mata uang. Keduanya berkelindan dan tidak dapat dipisahkan. Sebagai salah satu insani dalam lingkungan hidup, perlu sekali dipahami makna hidup dalam kehidupan, mengapa dan apa arti hidup, dimana manusia hidup dan apa kewajiban, tanggung jawab dan hak manusia dalam hidup sebagaimana diamanahkan oleh

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, hlm. 5.

<sup>5</sup> TM. Luthfi Yasid, *Penyelesaian Sengketa Melalui ADR*, Jurnal Hukum Lingkungan, Tahun III, No. 1 tahun 1996, hlm. 96.

<sup>6</sup> Henri Subagiyo, *Pembangunan berkelanjutan VS Pengelolaan LH berkelanjutan*, Jurnal Manifest, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, Juni 2007. *Laju Kerusakan Hutan di Indonesia, Terparah di Planet Bumi*, dikutip dari [www.gatra.com](http://www.gatra.com). diakses tanggal 12 Mei 2009.

<sup>7</sup> *Nasib Hutan Kita yang Semakin Suram*, dikutip dari [www.pelangi.or.id](http://www.pelangi.or.id).

Tuhan yang menciptakannya. Sehingga manusia mengemban amanah Tuhan agar mampu melaksanakan kehidupan dengan sebaik mungkin.<sup>8</sup>

Lingkungan hidup mempengaruhi kehidupan secara keseluruhan menentukan makna hukum dan tatanan dinamika atau pertumbuhan, hukum energi atau termodinamika dan hukum adaptasi atau survival yang pada hakikatnya berlaku baik bagi pengada insani (*biota*) maupun pengada ragawi (*abiota*).<sup>9</sup> Oleh karenanya pengelolaan lingkungan hidup adalah tanggung jawab manusia yang tidak dapat diabaikan. Pengelolaan lingkungan merupakan kewajiban yang bersifat individualistik (*fardu a'in*) sehingga berakibat bagi setiap individu memikul beban moral untuk menjaga dan mengelola lingkungan.<sup>10</sup> Dengan demikian dalam perspektif ajaran Islam, pertanggungjawaban terhadap lingkungan hidup merupakan hal yang penting dan perlu menjadi perhatian umat manusia.

### **Paradigma Tanggung Jawab dalam UU 32/2009**

Berbicara tentang instrumen hukum pertanggungjawaban, terkait dengan lingkungan hidup, umumnya unsur kesalahan dan kelalaian termasuk

---

<sup>8</sup> Penjelasan umum UU No. 23 Tahun 1997 tentang Lingkungan Hidup disebutkan bahwa lingkungan hidup Indonesia adalah anugerah Tuhan Yang Maha Esa kepada kepada rakyat dan bangsa Indonesia. Ini merupakan karunia dan rahmat-Nya yang wajib dilestarikan dan dikembangkan kemampuannya agar dapat tetap menjadi sumber dan penunjang hidup bagi rakyat dan bangsa Indonesia. Lihat: Penjelasan Umum UU No. 23 Tahun 1997 tentang Lingkungan Hidup. Dalam persepektif filsafat Islam, alam merupakan bagian dari manusia sendiri. Hal ini nyata ditunjukkan dalam al-Qur'an surat al-Baqarah ayat 29. Lihat: Musa Asy'arie, *Filsafat Islam; Sunnah Nabi dalam Berpikir*, Yogyakarta: LESFI, 2001. hlm. 126

<sup>9</sup> Hukum termodinamika juga disebut hukum konsevasi energi. Energi yang memasuki organisme hidup, populasi, atas ekosistem dapat dianggap sebagai energi yang tersimpan atau terlepas. Sistem kehidupan dapat dianggap sebagai pengubah energi. Lihat : Zoer'aini Djamal, *Prinsip Prinsip Ekologi dan Organisasi Ekosistem Komunitas dan Lingkungan* , Jakarta: Bumi Akasra, 2001.

<sup>10</sup> Keserasian dan keselaran hubungan antara manusia dan lingkungan hidup merupakan tuntutan Tuhan. Manusia mendapatkan amanah untuk menjaga lingkungan hidup. Dalam terminologi agama Islam, disebutkan banyak ayat-ayat al-Qur'an yang memaklukkan bahwa segenap kerusakan di muka bumi adalah akibat dari keserakahan manusia. Lihat: QS. Al-Baqarah : 11, QS. Al-Kahfi :94, QS. Al-Maidah: 32, 64. dst. Depag RI, *Al-Qur'an dan terjemahannya*, Arkola, Surabaya, 2000. Kewajiban individualistik ini dapat dibaca bahwa manusia adalah memikul tanggung jawab yang besar terhadap lingkungannya. Tanggung jawab ini lahir bukan disebabkan kewajiban manusia akan tetapi lahir dari kebutuhan manusia terhadap lingkungan. Oleh karenanya menjaga kelestarian dan keseimbangan lingkungan hidup harus menjadi pandangan hidup dalam diri manusia. Lihat: Ali Yafie, *Mengagas Fiqh Sosial*, Bandung: Mizan, 2001. hlm. 132

cara menyelesaikannya. Namun, terlebih dahulu harus dijelaskan tentang prinsip-prinsip dasar atau asas-asas umumnya.

Dalam tahapan awal khususnya dengan lahirnya UUPPLH 1982, UUPPLH 1997 dan UUPPLH 2009 belum dapat dikatakan sebagai suatu peraturan hukum yang memiliki paradigma holistik. Instrumen hukum tersebut negara dan subyek hukum lainnya hanya dibatasi oleh tiga asas yang berlaku di tingkat nasional. **Pertama**, asas tanggung jawab negara, sebagai sebuah entitas tertinggi dalam suatu wilayah memiliki wewenang mengatur dan mengelola lingkungan yang berfungsi selain memberikan kemakmuran bagi masyarakat. Negara wajib memberikan perlindungan kepada warganya. Asas ini seringkali disebut sebagai asas memberikan perlindungan terhadap kepentingan umum yaitu kepentingan warga negara harus didahulukan dalam pengambilan keputusan. Termasuk negara berhak melakukan tindakan yang dianggap perlu untuk menjaga dan mengelola lingkungan.<sup>11</sup>

**Kedua**, asas berkelanjutan berkaitan dengan Pasal 3 UUPPLH yang mengatur pengelolaan lingkungan harus berkesinambungan. Dengan arti bahwa negara berkewajiban untuk memikirkan suatu pembangunan tanpa mengabaikan kehidupan bagi generasi masa yang akan datang. Sehingga negara secara tegas wajib melarang praktik eksploitasi dan eksplorasi yang berlebihan dan berakibat terganggunya ekosistem.

**Ketiga**, Asas manfaat bertujuan mewujudkan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup. Suatu proses pembangunan yang berkesinambungan harus memperhatikan lingkungan dengan mengupayakan adanya keterpaduan antara pembangunan dengan pengelolaan

---

<sup>11</sup> N.H.T. Siahaan, *Hukum Lingkungan*, Jakarta: Pancuran Alam, 2006.hlm. 72

lingkungan. Sehingga pembangunan tidak boleh menimbulkan akibat yang merusak bagi lingkungan.<sup>12</sup>

Berbeda dengan UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup dari sebelumnya. Selain dalam asas-asas hukum dan substansi dan juga tampak memiliki paradigma keilmuan yang lebih holistik. Terdapat 13 (tiga belas) asas-asas pengelolaan lingkungan hidup yaitu; tanggung jawab negara, kelestarian dan keberlanjutan, keserasian dan keseimbangan, keterpaduan, manfaat, kehati-hatian, keadilan, ekoregion, keanekaragaman hayati, pencemar membayar, partisipatif, kearifan lokal, tata kelola pemerintahan yang baik dan otonomi daerah.<sup>13</sup>

Lebih lanjut, UUPPLH sangat jelas diperlihatkan bahwa Negara bertanggung jawab atas semua hal yang berhubungan dengan pengelolaan lingkungan hidup. Sebab salah satu asas yang mendasar dari UUPPLH ini adalah aturan berhubungan dengan tanggung jawab negara dimana dikatakan bahwa negara sebagai sebuah entitas tertinggi dalam suatu wilayah memiliki wewenang mengatur dan mengelola lingkungan. Fungsi negara adalah memberikan kemakmuran bagi masyarakat. Negara harus memberikan perlindungan kepada warganya. Kepentingan umum yaitu kepentingan warga negara harus didahulukan dalam pengambilan keputusan oleh negara. Negara berhak melakukan tindakan yang dianggap perlu untuk menjaga dan mengelola lingkungan.

---

<sup>12</sup> Ketiga prinsip ini dapat dilihat pada Pasal 3 UUPPLH 1997, di mana ketiganya saling berkaitan erat sehingga lebih mencerminkan kepentingan-kepentingan yang lebih padu (*holistic*) dalam berbagai dimensi. Keterpaduan holistik dan menyeluruh dilakukan antara negara dengan rakyatnya, antara masa/generasi kini dengan masa/generasi yang akan datang, individual (manusia Indonesia pribadi yang seutuhnya) dengan masyarakat (seluruh manusia Indonesia), serta kehidupan dalam perspektif fisik/jasmaniah dengan kehidupan dalam perspektif rohaniah yang religius.

<sup>13</sup> Pasal 2 UU 32/ 2009

Asas tanggung jawab negara dinyatakan dalam Pasal 2 huruf a UUPPLH 32/2009. Dalam penjelasannya dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan “asas tanggung jawab negara” adalah:

- a) Negara menjamin pemanfaatan sumber daya alam akan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan mutu hidup rakyat, baik generasi masa kini maupun generasi masa depan.
- b) Negara menjamin hak warga negara atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.
- c) Negara mencegah dilakukannya kegiatan pemanfaatan sumber daya alam yang menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.<sup>14</sup>

Sedangkan tanggung jawab korporasi dinyatakan dalam Pasal 13 ayat 3 UUPPLH 32/2009 sebagai berikut:

- (3) Pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan sesuai dengan kewenangan, peran, dan tanggung jawab masing-masing.

Selain itu, korporasi juga diwajibkan melakukan audit lingkungan dalam kerangka meningkatkan kinerja lingkungan. Berikut dijelaskan dalam Pasal 48-52 UUPPLH 32/2009 sebagai berikut:

Pasal 48:

Pemerintah mendorong penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk melakukan audit lingkungan hidup dalam rangka meningkatkan kinerja lingkungan hidup.

Pasal 49:

- 1) Menteri mewajibkan audit lingkungan hidup kepada:

---

<sup>14</sup> Penjelasan Pasal 2 huruf a UUPPLH 32/2009

- a. Usaha dan/atau kegiatan tertentu yang berisiko tinggi terhadap lingkungan hidup; dan/atau
  - b. Penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang menunjukkan ketidaktaatan terhadap peraturan perundang-undangan.
- 2) Penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan wajib melaksanakan audit lingkungan hidup.
  - 3) Pelaksanaan audit lingkungan hidup terhadap kegiatan tertentu yang berisiko tinggi dilakukan secara berkala.

Pasal 50:

- 1) Apabila penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49 ayat (1), Menteri dapat melaksanakan atau menugasi pihak ketiga yang independen untuk melaksanakan audit lingkungan hidup atas beban biaya penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang bersangkutan.
- 2) Menteri mengumumkan hasil audit lingkungan hidup.

Pasal 51:

- 1) Audit lingkungan hidup sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 dan Pasal 49 dilaksanakan oleh auditor lingkungan hidup.
- 2) Auditor lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib memiliki sertifikat kompetensi auditor lingkungan hidup.
- 3) Kriteria untuk memperoleh sertifikat kompetensi auditor lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi kemampuan:
  - a. Memahami prinsip, metodologi, dan tata laksana audit lingkungan hidup;
  - b. Melakukan audit lingkungan hidup yang meliputi tahapan perencanaan, pelaksanaan, pengambilan kesimpulan, dan pelaporan; dan merumuskan



rekomendasi langkah perbaikan sebagai tindak lanjut audit lingkungan hidup.

- 4) Sertifikat kompetensi auditor lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diterbitkan oleh lembaga sertifikasi kompetensi auditor lingkungan hidup sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 52 ;

Ketentuan lebih lanjut mengenai audit lingkungan hidup sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 sampai dengan Pasal 51 diatur dengan Peraturan Menteri.<sup>15</sup>

Pasal tersebut dengan tegas menyatakan bahwa pengendalian dan pengelolaan lingkungan hidup merupakan tanggung jawab pemerintah dan korporasi. Untuk kerusakan lingkungan korporasi juga diharuskan bertanggung jawab secara mutlak dalam menangani kerusakan dan melakukan pemulihan. Hal ini dinyatakan dalam Pasal 67-68 UUPPLH 2009.

### **Paradigama Tanggung Jawab dalam UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara**

Aspek lain yang penting terkait dengan pertanggungjawaban adalah praktik pertambangan, baik pertambangan seperti mineral dan batu baru atau juga pertambangan minyak dan gas alam. Pentingnya tanggung jawab dalam pertambangan oleh karena bukan saja disebabkan karena dalam faktanya bahwa kegiatan pertambangan menimbulkan dampak negatif atas lingkungan hidup, juga timbulnya bencana sebagaimana disaksikan di India dan juga di Soviet Rusia, mengenai kasus Chernobyl 1986.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Pasal 48-53 UUPPLH 2009

<sup>16</sup> Tanggal 26 April 1986, 22 tahun lalu, pukul 01.23 terjadi ledakan pada Unit 4 PLTN Chernobyl. peristiwa Chernobyl yang termasuk kecelakaan terbesar pada PLTN selama kurang lebih 60 tahun. Berbagai media cetak dan elektronik secepat memberikan tragedi itu secara beragam baik yang bersifat normatif, emosional, ataupun bombastis. <http://sangnanang.dagdigidug.com/2008/04/25/tragedi-chernobyl/>, akses tanggal 12 Juli 2009

Setidaknya terdapat dua instrumen hukum yang terkait dengan praktik pertambangan yang dipandang sebagai perbuatan kesalahan atau kelalaian dan merupakan penyebab dari timbulnya bencana, sehingga tidak mustahil dapat menimbulkan kerugian baik secara fisik maupun non fisik, termasuk juga korban manusia. Dalam instrumen hukum ini juga dengan jelas betapa pentingnya pihak-pihak terkait, pemerintah, korporasi dan juga mempertimbangkan lingkungan dan analisis dampaknya.

Instrumen pertama, misalnya dalam UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara, selanjutnya disebut UU 4/2009. Hal ini menjadi sangat relevan ketika pemerintah pusat mendelegasikan kewenangannya pada pemerintah daerah. Dalam Pasal 15 UU 4/2009 dengan jelas dikemukakan bahwa pemerintah pusat dapat melimpahkan sebagian kewenangannya dalam penetapan WIUP (Wilayah Ijin Usaha Pertambangan) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (1) UU 4/2009 kepada pemerintah propinsi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kewenangan yang dapat dilimpahkan tersebut tidak dapat diberikan tanpa mempertimbangkan persyaratan tertentu. Dalam Pasal 18 UU 4/2009 disebutkan bahwa kriteria untuk menetapkan satu (1) atau beberapa WIUP sebagai berikut :

- (a) letak geografi;
- (b) kaidah konservasi;
- (c) daya dukung lingkungan;
- (d) optimalisasi sumber daya mineral dan/atau batu bara, dan
- (e) tingkat kepadatan penduduk.

Penyelenggaraan dari suatu usaha pertambangan, maka mekanisme dan prosedur perizinan harus mendapatkan perhatian penting. Sebab unsur pertanggungjawaban hukum akan sangat erat kaitannya dengan seberapa jauh

korporasi mematuhi prosedur perizinan tersebut. Misalnya, dalam Pasal 36 UU 4/2009, disebutkan :

- (1) Izin Usaha Pertambangan (IUP) terdiri atas dua tahap:
  - (a) IUP Eksplorasi meliputi kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi dan studi kelayakan,
  - (b) IUP Operasi Produksi meliputi kegiatan konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, serai pengangkutan dan penjualan.
- (2) Pemegang IUP Eksplorasi dan pemegang IUP Operasi Produksi dapat melakukan sebagian atau seluruh kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Adapun IUP tersebut dapat diberikan oleh Walikota atau Bupati sebagaimana diatur dalam Pasal 37 UU 4/2009 dan diberikan kepada Badan Usaha, Koperasi dan perseorangan sebagaimana diatur dalam Pasal 38 UU 4/2009.

Namun yang lebih penting lagi adalah bahwa setiap pemegang IUP wajib memuat ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 39 UU 4/2009, ayat (1) :

- (a) nama perusahaan;
- (b) lokasi dan luas wilayah;
- (c) rencana umum tata ruang;
- (d) jaminan kesungguhan;
- (e) modal investasi;
- (f) perpanjangan waktu tahap kegiatan;
- (g) hak dan kewajiban pemegang IUP;
- (h) jangka waktu tahap kegiatan;
- (i) jenis usaha yang diberikan;

- (j) rencana pengembangan dan pemberdayaan masyarakat di sekitar wilayah pertambangan;
- (k) perpajakan;
- (l) penyelesaian perselisihan;
- (m) iuran tetap dan iuran eksplorasi, dan
- (n) amdal.

Adapun prosedur lainnya dapat dilihat dalam ayat (2) dan ayat (3). Konsep tanggung jawab dalam perspektif UU 04/2009 tampaknya lebih menekankan pada pembatasan yang seharusnya dipatuhi oleh setiap perusahaan atau investor pertambangan.

Undang-undang ini juga memuat sanksi bagi korporasi atau perusahaan yang melanggar ketentuan yang telah disepakati. Hal ini diatur dalam Pasal 151-157 UU 4/2009 berupa sanksi administratif dan Pasal 158-165 UU 4/2009 yang memuat ketentuan pidana.

### **Paradigma Tanggung Jawab dalam UU No. 24 Tahun 2007 Penanggulangan Bencana**

Kehadiran UU 24/2007 merupakan tanda perubahan paradigma Negara terhadap persoalan bencana. Semula sikap Negara terhadap bencana merupakan kewajiban moral yang tidak mengikat. Namun, sejak tahun 2007, tanggung jawab Negara terhadap suatu peristiwa bencana menjadi sangat tegas dan pasti. UU 24/2007 tersebut, Negara berkewajiban untuk melakukan tindakan seoptimal mungkin untuk melakukan pertolongan, tindak darurat, evakuasi dan juga kompensasi dan juga rehabilitasi.

Dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (selanjutnya disingkat UU 24/2007) mendefinisikan bencana sebagai berikut:

Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan faktor alam dan/atau faktor non-alam maupun faktor manusia, mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.

Pada titik ini, kata 'bencana' tidak merepresentasikan diri sendiri. Bencana juga tidak sekedar merepresentasikan lingkungan yang rusak. Bencana dan lingkungan yang rusak merepresentasikan manusia dan kepentingan manusia dibaliknya.

Istilah "bencana alam" bermakna kausalitas. Salinan UU 24/2007 mengatakan: "Bencana alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam, antara lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor. Bencana non-alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa non-alam, antara lain berupa gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, dan wabah penyakit."

Kelemahan paling mendasar UU 24/2007 adalah tidak memberi ruang atau definisi kausalitas bencana untuk interaksi atau keterkaitan antara yang alami dan buatan manusia. Secara empiris, ini bertentangan karena ada yang dikenal sebagai "*bencana antara*". Secara teoritis, disebutkan bencana kemanusiaan dalam konteks penyebab dapat pula dikaitkan oleh faktor manusia (*human made disaster*).

Salah satu ciri paradigmatik dari pengaturan pertanggungjawaban ini adalah tersedianya perubahan dari kewajiban moral (*moral obligation*) menuju ke arah kewajiban hukum (*legal obligation*). Sehingga baik pemerintah maupun korporasi memiliki tanggung jawab yang sama ketika terdapat persoalan yang

mengakibatkan timbulnya bencana alam dan menimbulkan korban. Oleh sebab itu, dalam Pasal 3 disebutkan bahwa “penanggulangan bencana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 berdasarkan kepada :

- (a) asas kemanusiaan;
- (b) keadilan;
- (c) kesamaan kedudukan dan hukum dan pemerintahan;
- (d) keseimbangan, keselarasan dan keserasian;
- (e) ketertiban dan kepastian hukum;
- (f) kebersamaan;
- (g) kelestarian lingkungan hidup dan,
- (h) ilmu pengetahuan dan teknologi.

Asas-asas ini wajib diimplementasikan, baik oleh Negara atau korporasi sebagaimana halnya asas-asas tersebut diatur dalam UU 32/2009.

Selain itu, terdapat prinsip-prinsip penting dalam penanggulangan bencana sebagai wujud pertanggungjawaban yang wajib diterapkan oleh pihak-pihak yang terlibat. Misalnya dalam Pasal 3 ayat (2) prinsip :

- (a) cepat dan tepat;
- (b) prioritas;
- (c) koordinasi dan keterpaduan;
- (d) berdaya guna dan berhasil guna;
- (e) transparansi dan akuntabilitas;
- (f) kemitraan;
- (g) pemberdayaan;
- (h) non-diskriminatif; dan
- (i) non-proletisi.

Aspek tanggung jawab dan wewenang pemerintah, maka Bab III dari UU tersebut mengatur dengan jelas dan pasti antara lain disebutkan dalam Pasal

5 dan 9. Tanggung jawab Pemerintah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi :

- (a) pengurangan resiko bencana dan pemaduan pengurangan resiko bencana dengan program pembangunan;
- (b) perlindungan masyarakat dari dampak bencana;
- (c) penjaminan pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana secara adil dan sesuai dengan standar pelayanan minimum;
- (d) pemulihan kondisi dari dampak bencana;
- (e) pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang memadai;
- (f) pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam bentuk siap pakai; dan
- (g) pemeliharaan arsip/dokumen autentik dan kredibel dari ancaman dan dampak bencana.

Karena bencana memiliki sifat dan cakupan yang berbeda-beda, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (2), maka perlu ditegaskna pula tentang tanggung jawab Pemerintah Daerah, baik untuk tingkat Provinsi maupun untuk pemerintah tingkat Kabupaten atau Kota. Ada tanggung jawab dan wewenang Pemerintah Daerah dalam penanggulangan bencana alam sebagai berikut :

Pasal 8 ditegaskan tanggung jawab Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi :

- (a) penjaminan pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana sesuai standar pelayanan minimum;
- (b) perlindungan masyarakat dari dampak bencana;
- (c) pengurangan resiko bencana dan pemanduan pengurangan resiko bencana dengan program pembangunan;

(d) pengalokasian dana penanggulangan bencana dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang memadai.

Adapun wewenang Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan penangguguan bencana meliputi :

- (a) penetapan kebijakan penanggulangan bencana pada wilayahnya selaras dengan pembangunan daerah;
- (b) pembuatan perencanaan pembangunan yang memasukkan unsur-unsur kebijakan penanggulangan bencana;
- (c) pelaksanaan kebijakan kerja sama dalam penanggulangan bencana dengan provinsi dan/atau kabupaten dan kota lain;
- (d) pengaturan penggunaan teknologi yang berpotensi sebagai sumber ancaman atau bahaya bencana pada wilayahnya;
- (e) perumusan kebijakan pencegahan penguasaan dan pengurusan sumber daya alam yang melebihi kemampuan alam pada wilayahnya; dan
- (f) pengendalian pengumpulan dan penyaluran uang atau barang yang bersekala provinsi, kabupaten/kota.

Dengan mencoba membandingkan antara ketentuan tanggung jawab dalam UU 32/2009, juga tampak jelas bahwa tanggung jawab pemerintah dalam kaitannya dengan Penanggulangan Bencana juga selalu terkait unsur penting dari persoalan lingkungan hidup. Persoalan tanggung jawab baik oleh pemerintah atau korporasi, utamanya terkait dengan timbulnya korban mengisyaratkan bahwa bencana alam terkadang disebabkan oleh adanya faktor alam atau lingkungan hidup.

Dalam UU dijelaskan tentang tanggung jawab Negara bahkan dalam pertimbangan UU dimaktubkan sebagai berikut:

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 yang berlandaskan Pancasila, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Lebih rinci tanggung jawab dan wewenang pemerintah dalam bencana alam dijelaskan dalam Pasal 5-9 UUPB sebagai berikut : Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjadi penanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana;

Pasal 6: Tanggung jawab Pemerintah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi:

- a) Pengurangan risiko bencana dan pemaduan pengurangan risiko bencana dengan program pembangunan;
- b) Pelindungan masyarakat dari dampak bencana;
- c) Penjaminan pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana secara adil dan sesuai dengan standar pelayanan minimum;
- d) Pemulihan kondisi dari dampak bencana;
- e) Pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam anggaran pendapatan dan belanja negara yang memadai;
- f) Pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam bentuk dana siap pakai; dan
- g) Pemeliharaan arsip/dokumen otentik dan kredibel dari ancaman dan dampak bencana.

Pasal 7 : Wewenang Pemerintah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi:

- a) Penetapan kebijakan penanggulangan bencana selaras dengan kebijakan pembangunan nasional;

- b) Pembuatan perencanaan pembangunan yang memasukkan unsur-unsur kebijakan penanggulangan bencana;
- c) Penetapan status dan tingkatan bencana nasional dan daerah;
- d) Penentuan kebijakan kerja sama dalam penanggulangan bencana dengan negara lain, badan-badan, atau pihak-pihak internasional lain;
- e) Perumusan kebijakan tentang penggunaan teknologi yang berpotensi sebagai sumber ancaman atau bahaya bencana;
- f) Perumusan kebijakan mencegah penguasaan dan pengurusan sumber daya alam yang melebihi kemampuan alam untuk melakukan pemulihan; dan
- g) Pengendalian pengumpulan uang atau barang yang bersifat nasional.

Sedangkan tanggung jawab korporasi dalam penanggulangan bencana terdapat dalam Pasal 28-29 UUPB sebagai berikut:

Pasal 28 menegaskan bahwa Lembaga usaha mendapatkan kesempatan dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana, baik secara tersendiri maupun secara bersama dengan pihak lain.

Pasal 29 :

- a) Lembaga usaha menyesuaikan kegiatannya dengan kebijakan penyelenggaraan penanggulangan bencana.
- b) Lembaga usaha berkewajiban menyampaikan laporan kepada pemerintah dan/atau badan yang diberi tugas melakukan penanggulangan bencana serta menginformasikannya kepada publik secara transparan.
- c) Lembaga usaha berkewajiban mengindahkan prinsip kemanusiaan dalam melaksanakan fungsi ekonominya dalam penanggulangan bencana.<sup>17</sup>

Sebelum adanya UU 24/2007, ketidakpastian hukum sungguh nyata sehingga setiap kali ada bencana penanganan dari tingkat tindakan darurat

---

<sup>17</sup> Pasal 29-29 UUPB

sampai evakuasi dan juga rehabilitasi dan integrasi tidak mudah dilakukan. Pemberian bantuan pemerintah di tingkat pusat dan daerah lebih menampakan fungsinya sebagai bantuan sukarela (*voluntary assistance*).

## **Penutup**

Bahwa tanggung jawab pemerintah dan korporasi terkait dengan korban bencana yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan mulai UU 32/2009, UU 30/2009, UU 24/2007 dan UU 04/2009 masih berparadigma normatif. Tanggung jawab tersebut sebatas termaktub dalam teks, tetapi tidak mampu diimplementasikan bahkan ditegakkan. Sehingga dalam hal ini paradigma yang terbangun adalah bahwa tanggung jawab pemerintah dan korporasi sebatas pada penemuan dan pembentukan hukum belum menyentuh kepada implementasi dan penegakan hukum.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku**

Ali Yafie, 2001, *Menggagas Fiqh Sosial*, Bandung: Mizan.

Fakih, Mansour, 2001, *Sesat Pikir Teori Pembangunan dan Globalisasi*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.

Musa Asy'arie, 2001, *.Filsafat Islam; Sunnah Nabi dalam Berpikir*, Yogyakarta: LESFI,

N.H.T. Siahaan, 2006., *Hukum Lingkungan*, Jakarta: Pancuran Alam.

Thomas Khun, *The Structure of Scientific Revolution*, Chicago: The Univesity of Chicago Prers, 1970.

Suparto Wijoyo, *Penyelesaian Sengketa Lingkungan (Environmental Disputes Resolution)*, Surabaya: Airlangga University Press, 2003

TM. Luthfi Yasid, *Penyelesaian Sengketa Melalui ADR*, Jurnal Hukum Lingkungan, Tahun III, No. 1 tahun 1996.

Henri Subagiyo, *Pembangunan berkelanjutan VS Pengelolaan LH berkelanjutan*, Jurnal Manifest, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, Juni 2007. *Laju Kerusakan Hutan di Indonesia, Terparah di Planet Bumi*, dikutip dari www.gatra.com. diakses tanggal 12 Mei 2009.

*Nasib Hutan Kita yang Semakin Suram*, dikutip dari www.pelangi.or.id.

Zoer'aini Djamal, *Prinsip Prinsip Ekologi dan Organisasi Ekosistem Komunitas dan Lingkungan*, Jakarta: Bumi Akasra, 2001.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140. Tambahan Lembaran Negara Nomor 5059.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup Lembaran Negara Nomor 68. Tambahan Lembaran Negara Nomor Nomor 3699. Tanggal 7 Juli 1997.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana Lembaran Negara Republik Indonesia NOMOR 66. Tambahan Lembaran Negara Nomor 4723. Tanggal 26 April 2007.

Undang-Undang No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase Dan Alternatif Penyelesaian Sengketa Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 138. Tambahan Lembaran Negara Nomor 3872. Tanggal 12 Agustus 1999.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 4. Tambahan Lembaran Negara Nomor 4959.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 8. Tambahan Lembaran Negara Nomor 4358 Tanggal 15 Januari 2004.