



NASKAH AKADEMIK

RAPERDA PENANGGULANGAN

KEBAKARAN DAN PENYELAMATAN



PENYUSUN:

**TIM LPPM UNIVERSITAS
MUHAMMADIYAH PURWOKERTO**



DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN 1

A. LATAR BELAKANG 1

B. IDENTIFIKASI NORMA 2

C. MAKSUD DAN TUJUAN 3

D. METODE PERANCANGAN NASKAH AKADEMIK 3

 b. Jenis dan Sifat Data Penelitian 3

 c. Alat Pengumpulan Data 3

 d. Analisa Data 4

 e. Pendekatan dalam Analisa Data 4

E. SISTEMATIKA NASKAH AKADEMIK 4

BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS 5

A. KAJIAN TEORITIS 5

B. KAJIAN TERHADAP ASAS/PRINSIP YANG BERKAITAN DENGAN PENYUSUNAN NORMA 33

C. KAJIAN TERHADAP PRAKTIK PENYELENGGARAAN, KONDISI YANG ADA, DAN PERMASALAHAN YANG DIHADAPI MASYARAKAT 37

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN 40

A. EVALUASI UNDANG-UNDANG BENCANA KEBAKARAN 40

B. ANALISIS KETERKAITAN PERATURAN TERKAIT PENANGGULANGAN BENCANA KEBAKARAN 41

C. PERMASALAHAN UNDANG-UNDANG NOMOR 24 TAHUN 2007 TENTANG PENANGGULANGAN BENCANA DALAM PENANGGULANGAN KEBAKARAN 43

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS 44

A. LANDASAN FILOSOFIS 44

B. LANDASAN SOSIOLOGIS 45

C. LANDASAN YURIDIS 46

BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH BANJARNEGARA 47

A. JANGKAUAN DAN ARAH PENGATURAN 47

B. RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH BANJARNEGARA 48

Daftar Pustaka 0

NASKAH AKADEMIK RAPERDA PENANGGULANGAN KEBAKARAN DAN PENYELAMATAN

BAB I PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Semua orang memiliki hak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dimiliki atau di bawah kekuasaannya serta memiliki hak atas rasa aman. Maka negara wajib memberikan perlindungan dan berupaya mencegah bahaya yang dapat mengancam hak asasi setiap orang sebagaimana termuat dalam Pasal 28G ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kebakaran menjadi salah satu urusan dari urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Sebagai kewajiban yang berkaitan dengan pelayanan dasar, pemerintah daerah wajib memberikan prioritas.

Dengan peningkatan laju pembangunan maka kepadatan penduduk di wilayah perkotaan atau desa menjadi semakin tinggi. Pertumbuhan kawasan perkotaan atau desa akibat penambahan penduduk menyebabkan aktivitas masyarakat menjadi semakin tinggi yang menyebabkan risiko terjadinya kebakaran dan penyelamatan menjadi lebih besar. Bahaya yang berasal dari kebakaran juga muncul seiring kemajuan teknologi serta ilmu pengetahuan yang mempengaruhi struktur tingkah laku masyarakat yang hidup di perkotaan ataupun desa.

Maka memerlukan usaha yang berkelanjutan dan berkesinambungan untuk mengurangi atau bahkan menghilangkan resiko dari kebakaran. Upaya pencegahan dan penanggulangan kebakaran perlu dibuat sedemikian rupa sehingga dapat memberikan rasa aman yang maksimal terhadap setiap jiwa.

Pemerintah Daerah dalam memberikan kepastian hukum dan memberi payung hukum atas upaya perlindungan masyarakat dari bahayanya kebakaran dan penyelamatan, maka Pemerintah Daerah perlu

membentuk Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Kebakaran dan Penyelamatan.

Pemanfaatan ilmu pengetahuan dalam bidang teknologi yang berkontribusi dalam berbagai aspek kehidupan manusia untuk memenuhi tuntutan masyarakat telah banyak dirasakan manfaatnya. Kebutuhan hidup yang meningkat cenderung merupakan salah satu fenomena yang kehadirannya secara global. Cepatnya perubahan skala dan perkembangan industri, pembangunan gedung-gedung bertingkat, sarana-sarana umum serta permukiman penduduk dengan segala fasilitas yang sedemikian cepat belakangan ini telah mengakibatkan tingginya risiko yang dihadapi oleh masyarakat. Salah satu dampaknya adalah kebakaran yang mengakibatkan bermacam-macam kerugian antara lain korban manusia, kerusakan harta benda dan kerusakan alam dengan berbagai bentuk kerugian lainnya.

Permasalahan kebakaran menjadi persoalan besar dan juga telah menjadi salah satu ancaman yang mengerikan bagi masyarakat. Oleh karena itu berbagai macam langkah dan upaya penanggulangan bahaya kebakaran merupakan hal yang penting untuk perlu diterapkan dan dilaksanakan guna mencegah terjadinya bahaya akibat kebakaran. Upaya pencegahan bahaya kebakaran haruslah menjadi prioritas dalam kebijaksanaan manajemen daerah dan juga harus didukung oleh segenap masyarakat.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja telah mengantisipasi dalam hal mencegah, mengurangi dan memadamkan kebakaran, memberi jalan penyelamatan dan penyelenggaraan latihan penanggulangan kebakaran yang ditetapkan di setiap tempat kerja dari perencanaan sampai ada sanksi hukum terhadap pelanggaran.

Berdasarkan latarbelakang yang terurai di atas, maka diperlukan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tingkat Kabupaten Banjarnegara yang dapat menjelaskan dan memenuhi kebutuhan masyarakat dalam hal pencegahan dan penanganan Kebakaran serta Keselamatan, guna mencapai masyarakat yang sejahtera.

B. IDENTIFIKASI NORMA

Pengaturan yang mengatur pencegahan dan penanganan Kebakaran serta Keselamatan adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16

Tahun 2020 tentang Pedoman Nomenklatur Dinas Pemadam Kebakaran Dan Penyelamatan, yang membutuhkan penafsiran dan peraturan pelaksana khusus yang komperhensif dan memasukkan permasalahan masyarakat.

C. MAKSUD DAN TUJUAN

Maksud dan tujuan Naskah Akademik Penanggulangan Kebakaran dan Penyelamatan adalah sebagai berikut:

1. Maksud Penyusunan Naskah Akademik Penanggulangan Kebakaran dan Penyelamatan adalah untuk mengetahui tingkat kewenangan Pemerintah Daerah dalam membuat Peraturan Daerah serta menentukan substansi yang akan dituangkan dalam Rancangan Peraturan Daerah mengenai Penanggulangan Kebakaran dan Penyelamatan.
2. Tujuan Penyusunan Naskah Akademik Penanggulangan Kebakaran dan Penyelamatan adalah untuk menyusun landasan hukum, memberikan arah dan ruang lingkup bagi penyusunan Draft Raperda Penanggulangan Kebakaran dan Penyelamatan dan menyusun konsep draft Raperda tentang Penanggulangan Kebakaran dan Penyelamatan.

D. METODE PERANCANGAN NASKAH AKADEMIK

Metode penelitian merupakan instrumen atau cara yang sistematis untuk menyelidiki dan menelusuri masalah tertentu dengan benar dan dapat dipertanggungjawabkan keilmiahannya.

Adapun sistematika metode penelitian dalam Naskah Akademik ini terdiri dari:

- a. Macam dan Jenis Penelitian
 - 1) Macam Penelitian
 - a) Eksploratoris;
 - b) Deskriptif; atau
 - c) Eksplanatoris.
 - 2) Jenis Penelitian
 - a) Penelitian Normatif/doctrinal; atau
 - b) Penelitian Empiris/non doktrinal.
- b. Jenis dan Sifat Data Penelitian
 - 1) Jenis Data Penelitian
 - a) Data primer; dan/atau
 - b) Data sekunder.
 - 2) Sifat Data Penelitian
 - a) Bahan hukum primer;
 - b) Bahan hukum sekunder; dan/atau
 - c) Bahan hukum tersier.
- c. Alat Pengumpulan Data
 - 1) Studi dokumen atau bahan pustaka;

- 2) Pengamatan atau observasi; dan/atau
- 3) Wawancara atau interview.
- d. Analisa Data
 - 1) Data kualitatif; dan/atau
 - 2) Data kuantitatif.
- e. Pendekatan dalam Analisa Data
 - 1) Pendekatan yuridis normatif;
 - 2) Pendekatan sejarah hukum;
 - 3) Pendekatan politik hukum; dan/atau
 - 4) Pendekatan perbandingan hukum.

E. SISTEMATIKA NASKAH AKADEMIK

Sistematika dalam Naskah Akademik ini adalah sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

- A. Latar Belakang
- B. Identifikasi Masalah
- C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan NA
- D. Metode Penyusunan NA

BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

- A. Kajian Teoritis
- B. Kajian terhadap Asas/Prinsip yang Berkaitan dengan Penyusunan Norma
- C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada Dan, Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat.

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

- A. Landasan Filosofis
- B. Landasan Sosiologis
- C. Landasan Yuridis

BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN BANJAR

- A. Jangkauan dan Arah Pengaturan
- B. Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah

LAMPIRAN

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. KAJIAN TEORITIS

1. TEORI KESEJAHTERAAN

Negara kesejahteraan (*welfare state*) dianggap sebagai jawaban yang paling tepat atas bentuk keterlibatan negara dalam memajukan kesejahteraan rakyat. Keyakinan ini diperkuat oleh munculnya kenyataan empiris mengenai kegagalan pasar (*market failure*) dan kegagalan negara (*government failure*) dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat. Tujuan pendirian Negara Republik Indonesia pada dasarnya untuk menyejahterakan seluruh rakyat tanpa kecuali. Dengan kata lain negara Indonesia bertujuan untuk membentuk negara kesejahteraan. Tujuan pembangunan nasional adalah peningkatan kesejahteraan sosial bukan hanya pertumbuhan ekonomi semata tetapi untuk memenuhi berbagai kebutuhan dasar sosial dan ekonomi dari setiap warga negara agar mencapai suatu standar hidup yang minimal.

Menurut kamus online Merriam-Webster Dictionary, kata '*welfare*' diartikan sebagai '*the state of being happy, healthy, or successful*'. Dalam terjemahan bebas, kata '*welfare*' mengandung beberapa makna, yakni keadaan bahagia, sehat, atau sukses. Dalam salah satu studinya, Andersen mengungkapkan bahwa *welfare state*:

*"A welfare state is a state in which organized power is deliberately used (through politics and administration) in an effort to modify the play of the market forces in at least three directions - first, by guaranteeing individuals and families a minimum income irrespective of the market value of their work or their property; - second, by narrowing the extent of insecurity by enabling individuals and families to meet certain "social contingencies" (for example, sickness, old age and unemployment) which lead otherwise to individual and family crisis; and - third, by ensuring that all citizens without distinction of status or class are offered the best standards available in relation to a certain agreed range of social services."*¹

¹ J. G. Andersen, *Welfare States and Welfare State Theory*, Aalborg: Centre for Comparative Welfare Studies, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, (CCWS Working Paper), Aalborg Universitet, Denmark, 2007 hlm. 4.

Welfare state merupakan institusi negara dimana kekuasaan yang dimilikinya (dalam hal kebijakan ekonomi dan politik) ditujukan untuk memastikan setiap warga negara beserta keluarganya memperoleh pendapatan minimum sesuai dengan standar kelayakan. Memberikan layanan sosial bagi setiap permasalahan yang dialami warga negara (baik dikarenakan sakit, tua, atau menganggur), serta kondisi lain semisal krisis ekonomi. Memastikan setiap warga negara mendapatkan hak-haknya tanpa memandang perbedaan status, kelas ekonomi dan perbedaan lainnya.

Konsep kesejahteraan (*welfare*) sering diartikan berbeda oleh orang dan negara yang berbeda. Merujuk pada Spicker, Midgley, Tracy dan Livermore, Thompson dan Suharto, pengertian kesejahteraan sedikitnya mengandung empat makna; Pertama, sebagai kondisi sejahtera (*wellbeing*). Pengertian ini biasanya merujuk pada istilah kesejahteraan sosial (*social welfare*) sebagai kondisi terpenuhinya kebutuhan material dan nonmaterial. Midgley, mendefinisikan kesejahteraan sosial sebagai “...a condition or state of human well-being”.² Kedua, sebagai pelayanan sosial, di Inggris, Australia, dan Selandia Baru, pelayanan sosial umumnya mencakup lima bentuk, yakni jaminan sosial (*social security*), pelayanan kesehatan, pendidikan, perumahan dan pelayanan sosial personal (*personal social services*). Ketiga, sebagai tunjangan sosial yang, khususnya di Amerika Serikat (AS), diberikan kepada orang miskin. Karena sebagian besar penerima *welfare* adalah orang-orang miskin, cacat, pengangguran, keadaan ini kemudian menimbulkan konotasi negatif pada istilah kesejahteraan, seperti kemiskinan, kemalasan, ketergantungan, yang sebenarnya lebih tepat disebut “*social illfare*” ketimbang “*social welfare*”.³ Keempat, sebagai proses atau usaha terencana yang dilakukan oleh perorangan, lembaga-lembaga sosial, masyarakat maupun badan-badan pemerintah untuk meningkatkan kualitas kehidupan (pengertian pertama) melalui pemberian

² James Midgley, et. al., “*The Handbook of Social Policy*”, dalam Michelle Livermore, Sage, London, 2000 hlm. xi-xv.

³ Edi Suharto, “*Negara Kesejahteraan dan Reinventing Depsos*”, Seminar “Mengkaji Ulang Relevansi *Welfare State* dan Terobosan melalui Desentralisasi-Otonomi di Indonesia”, Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta dan Perkumpulan Prakarsa Jakarta, Wisma MM UGM, Yogyakarta, 2006, hlm. 4

pelayanan sosial (pengertian kedua) dan tunjangan sosial (pengertian ketiga).⁴

Negara kesejahteraan sangat erat kaitannya dengan kebijakan sosial (*social policy*) yang di banyak negara mencakup strategi dan upaya-upaya pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan warganya, terutama melalui perlindungan sosial (*social protection*) yang mencakup jaminan sosial (baik berbentuk bantuan sosial dan asuransi sosial), maupun jaring pengaman sosial (*social safety nets*).

International Tiscali Encyclopaedia menjelaskan *welfare state* pertama kali dipopulerkan oleh Alfred Zimern tahun 1930-an untuk membedakan antara kebijakan demokratis dengan *welfare state* di beberapa kawasan Eropa yang diktator. Bagian-bagian *welfare state* dibangun di Jerman (1883), New Zeland (1898), Austria Hungaria (akhir abad 19), Norwegia (1909), Swedia (1910), Italia dan Rusia (1911), serta Amerika Serikat (1935).⁵ *Welfare state* diperkenalkan pada abad 18 melalui gagasan Jeremy Bentham (1748-1832), bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjamin kepada rakyatnya tentang kebahagiaan yang sebesar-besarnya (*The greatest happines/ welfare, of the greatest number of their citizen*).

Jeremy Bentham dalam konsepnya sering menggunakan istilah “*utility*” (kegunaan) untuk menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan, berdasarkan prinsip utilitarianisme yang dikembangkan Jeremy Bentham bahwa suatu yang dapat menimbulkan kebahagiaan ekstra (seluas luasnya) adalah sesuatu yang baik, namun sebaliknya bahwa sesuatu yang menimbulkan sakit adalah sesuatu yang *not good* (buruk), oleh karena itu pemerintah harus melakukan aksi (kebijakan dan program) yang selalu diarahkan untuk meningkatkan kebahagiaan kepada rakyat sebanyak mungkin, gagasan Jeremy Bentham untuk mewujudkan *welfare state* berkaitan langsung dengan reformasi hukum, peranan konstitusi dan pengembangan kebijakan sosial. Melalui pemikiran Jeremy Bentham tersebut ia dikenal sebagai “Bapak Kesejahteraan Negara” (*The Father of welfare state*).⁶

⁴ *Ibid.*

⁵ International Tiscali Encyclopaedia (on-line), “welfare state”, <http://www.tiscali.co.uk/reference/welfarestate>, diakses 26 September 2022.

⁶ Edi Suharto, *Peta dan Dinamika Welfare State di Beberapa Negara*, *Op.cit*, hlm. 4.

Sir William Beveridge dan T.H. Marshall yang berasal dari Inggris dalam laporannya/pemikirannya mengenai *Social Insurance and allied Services* yang terkenal dengan nama Beveridge Report, bahwa Sir William Beveridge menyebutkan dengan istilah *Want, Squalor, Ignorance, Disease, dan Idleness* sebagai “*The Five Giants Evils*” yang harus diperangi dalam laporannya itu, Sir William Beveridge mengusulkan sebuah sistem asuransi komprehensif yang dipandanginya mampu melindungi orang dari buaian hingga liang lahat (*from cradle to grave*), pengaruh laporan Sir William Beveridge tidak hanya di Inggris, melainkan juga menyebar ke negara-negara lain seperti Eropa bahkan hingga ke AS dan kemudian menjadi dasar bagi pengembangan skema jaminan sosial di negara-negara tersebut.⁷

Dalam memahami Negara Kesejahteraan, perlu memahami serta mendalami konsep Negara Hukum. Teori negara hukum mengharuskan lembaga-lembaga pemegang kekuasaan negara menjalankan kekuasaannya di bawah kendali hukum. Fungsi negara ditentukan oleh tipe-tipe negara yang dianut. Umumnya negara yang berideologi hukum formal (klasik) mengenal tipe negara liberal individualis kapitalistik, sehingga dalam perwujudannya, negara yang bertipe semacam ini semata-mata bertindak sebagai penjaga malam (*nachtwachter-staat, Nachwachter*).⁸

Tugas pokok negara yang menganut ideologi semacam ini, dititik beratkan pada bagaimana menjamin dan melindungi status ekonomis dari kelompok yang menguasai alat-alat pemerintahan yang dalam sistem klas dikenal dengan istilah *rulling elite*, yang merupakan klas penguasa atau golongan eksekutif. Paham negara hukum formal seperti ini menimbulkan berbagai akibat buruk bagi kalangan selain *the rulling class* atau klas bawah dalam wujud: (1) kelas bawah tidak mendapat perhatian serius oleh alat-alat pemerintahan; (2) lapangan pekerjaan alat-alat pemerintahannya sangat sempit; (3) terjadi pemisahan antara negara dan masyarakatnya.⁹ Dengan demikian, apabila paham negara hukum formal liberalistik dipertahankan, maka rakyat kebanyakan akan

⁷ Naya Amin Zaini, “Politik Hukum dan HAM (Kajian Hukum Terhadap Kewajiban Pemenuhan dan Perlindungan Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia)”, Jurnal Panorama Hukum, Vol.1, No.2, 2016, hlm. 5-6.

⁸ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, (Ichtiar Baru, Jakarta, 1985), hlm. 3-4.

⁹ *Ibid.*

mengalami penderitaan dan kemiskinan yang 'dalam', sementara kalangan eksklusif akan semakin kaya karena tipe negara yang memiliki paham seperti ini hanya memberi proteksi kepada kalangan elite, sehingga cita-cita negara untuk memakmurkan rakyatnya justru terbalik, dimana rakyat menjadi tidak berdaya dan hidup di bawah ambang batas (di bawah garis kemiskinan).

Pengalaman buruk yang ditunjukkan tipe negara yang berideologi hukum formal (klasik) tersebut dalam bentuk penderitaan-penderitaan sosial memberi pencerahan kepada para pemikir dan konseptor kenegaraan untuk berusaha keras mencari konsep-konsep negara yang dianggapnya lebih sesuai dengan nilai-nilai dasar yang dikehendaki rakyatnya. Dari pencarian tersebut melahirkan 2 (dua) ideologi, sebagai berikut:

Pertama, aliran pemikiran yang memandang bahwa upaya untuk menghilangkan keburukan-keburukan sosial yang ditimbulkan oleh sistem negara yang berideologi liberal kapitalistik hanya dengan jalan sosialisasi masyarakat sepenuh-penuhnya. Kaum sosialis ini, utamanya yang beraliran sosialis ilmiah yang dipelopori Karl Max secara radikal mendasarkan pandangannya pada konsep sosialisasi mutlak. Baginya, keburukan-keburukan sosial yang ditimbulkan konsep negara berideologi liberal individualistik berakar pada dibenarkannya hak milik perseorangan atas alat-alat produksi dan bersamaan dengan itu diberikan kebebasan berusaha untuk mengejar keuntungan pribadi.¹⁰

Kedua, aliran pemikiran yang berusaha mempertahankan tingkat kebebasan sejauh mungkin dalam negara hukum sembari membenarkan perlunya negara campur tangan dalam penyelenggaraan kesejahteraan rakyat (umum) semaksimal mungkin. Ideologi dan paham negara demikian berusaha mengkombinasikan asas negara hukum dengan asas negara sosialis.

Aliran pemikiran ini sampai pada konsepsi tentang *sociocapitalist state* yang mengutamakan fungsi *welfare* sebagaimana diperkenalkan oleh Mac Iver. Dalam perkembangannya, aliran ini memandang bahwa negara tidak lagi berfungsi sebagai instrument kekuasaan semata (*instrument of power*) melainkan mulai dipandang

¹⁰ Marilang, "Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat (Studi Pengelolaan Tambang)", Jurnal Penelitian dan Pengembangan Keilmuan Secara Aktual, Edisi Khusus, Juni, 2010, hlm. 110.

sebagai tool pelayanan (*an agency of service*). Dalam suasana alam pikiran semacam inilah timbul dan berkembang gejala “*welfare state*” sebagai jawaban para pemikir kenegaraan terhadap keburukan-keburukan sosial yang ditimbulkan konsep negara yang berideologi liberal individualis kapitalistik dan konsep negara yang berideologi *socio-capitalist state*.¹¹

Ideologi *welfare state* mengajarkan tentang peranan negara yang lebih luas ketimbang sekedar sebagai penjaga malam, yang oleh Utrecht dikatakan bahwa lapangan pekerjaan pemerintah suatu negara hukum modern sangat luas, yaitu bertugas menjaga keamanan dalam arti kata yang seluas-luasnya, yakni keamanan sosial di segala bidang kemasyarakatan dalam suatu *welfare state*. Sehingga ketika itu, para pemikir kenegaraan menyatakan bahwa masa ekonomi liberal telah ditinggalkan, sistem ekonomi liberal klasik diganti dengan sistem ekonomi yang dipimpin oleh pusat (*central geleide economie*), *Staatssonthouding* telah digantikan oleh *Staatsbemoeenis*, pemisahan antara negara dengan masyarakatnya telah ditinggalkan.

Perwujudan ideologi *welfare state* oleh negara-negara Anglo Saxon yang versi konsep negara hukumnya dipengaruhi oleh sistem *the rule of law* sebagaimana diperkenalkan AV. Dicey dengan konsep *rule of law* yang memiliki unsur-unsur sebagaimana berikut: Pertama, supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*) yaitu tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*) dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum apabila melanggar hukum; Kedua, kedudukan yang sama di hadapan hukum (*equality before the law*); Ketiga, terjaminnya hak-hak asasi manusia oleh undang-undang (oleh Undang-Undang Dasar di negara lain seperti antara lain Indonesia) serta keputusan-keputusan pengadilan.

Ideologi negara kesejahteraan (*welfare state*) menjadi landasan kedudukan dan fungsi pemerintah (*bestuursfunctie*) oleh negara-negara modern. Konsep negara kesejahteraan lahir atas dasar pemikiran untuk melakukan pengawasan yang ketat terhadap penyelenggaraan kekuasaan negara, khususnya eksekutif yang pada

¹¹ W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, (Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2008), hlm. 23.

masa monarki absolut telah terbukti banyak melakukan penyalahgunaan kekuasaan.¹²

Berkenaan dengan tema sentral yang akan diangkat pada Naskah Akademik ini, maka terlebih dahulu akan dijelaskan konsepsi negara hukum kesejahteraan. Menurut tim, konsepsi negara hukum kesejahteraan merupakan landasan pemikiran dalam mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan. Sebab, di dalam konsepsi negara hukum kesejahteraan termuat nilai-nilai keadilan yang merupakan rohnya pembangunan ekonomi. Paham negara hukum kesejahteraan sering juga disebut sebagai negara hukum modern dalam arti material.

Bagir Manan mengatakan bahwa konsep negara hukum kesejahteraan adalah: “Negara atau pemerintah tidak semata-mata sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat, tetapi pemikul utama tanggung jawab mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum, dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.¹³ Negara Hukum kesejahteraan menurut Bagir Manan tersebut menempatkan negara atau pemerintah tidak saja sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat, tetapi memiliki tanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan sosial dan kesejahteraan umum bagi rakyatnya.

Bagir Manan dalam karyanya yang lain menyatakan bahwa konsepsi negara hukum modern atau negara hukum kesejahteraan mengandung tiga aspek yaitu: aspek politik, hukum, dan sosial-ekonomi. Aspek politik menghendaki adanya pembatasan kekuasaan negara dalam kehidupan politik. Aspek hukum mengharuskan negara adanya prinsip supremasi hukum dalam proses penegakan hukum, asas legalitas dan *rule of law*, sedangkan aspek sosial menghendaki terciptanya keadilan sosial dan kesejahteraan umum. Ciri-ciri negara hukum kesejahteraan menurut Muchsan adalah, Negara bertujuan menyejahterakan kehidupan warganya secara merata, dan negara dituntut untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya dan seluas-luasnya kepada masyarakat. Tanpa pelayanan yang baik dan merata mustahil akan terwujud kesejahteraan pada kehidupan masyarakat.

¹² Marilang, “*Ideologi Welfare State Konstitusi: Hak Menguasai Negara Atas Barang Tambang*”, Jurnal Konstitusi, Vol. 9, No. 2, Juni, 2012, hlm. 264-266.

¹³ Bagir Manan, *Politik Perundang-undangan dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisme Perekonomian*, (FH UNLA, Bandar Lampung, 2008), hlm. 9.

Sehubungan dengan ciri-ciri tersebut maka ada dua gejala yang pasti muncul dalam negara kesejahteraan, yakni Pertama campur tangan pemerintah terhadap aspek kehidupan masyarakat sangat luas dan Kedua dalam pelaksanaan fungsi pemerintah sering digunakan asas diskresi. Intervensi pemerintah terhadap aspek kehidupan masyarakat ini dituntut demi terciptanya kesejahteraan masyarakat yang merata, bukan kesejahteraan menurut konsepsi liberal. Dengan adanya campur tangan ini, dapat dihindari terjadinya *free fight liberalism*, yang hanya akan menguntungkan pihak yang kuat saja”.¹⁴

Apabila diamati, konsepsi negara hukum kesejahteraan sesungguhnya merupakan pengembangan dari konsepsi negara hukum material. Dalam upaya menciptakan kesejahteraan rakyat muncul konsepsi negara hukum kesejahteraan yang diintrodusir oleh Otto Bar sebagaimana dikutip oleh Amran Muslimin,¹⁵ bahwa Negara hukum modern menjadi Negara yang bersifat Negara Kebudayaan (*culturstaat*) atau Negara Kesejahteraan (*welvaarstaat*). Negara dianggap sebagai perusahaan yang mendatangkan manfaat bagi rakyat, karena menyelenggarakan kepentingan umum dan melalui (*wetmatigheid van administratie*). Saluran-saluran hukum dibuat oleh Raja bersama-sama dengan rakyat. Jadi rakyat ikut menentukan kepentingan umum, bukan raja sendiri seperti dalam *polizeistaat*.

Menurut Mac Iver, negara tidak dipandang lagi sebagai alat kekuasaan (*instrument of power*) semata, tetapi lebih dari itu, dipandang sebagai alat pelayanan (*an agency of services*). Paham yang pragmatis ini, kemudian melahirkan konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*) atau negara hukum modern atau negara hukum material, yang menurutnya memiliki ciri-ciri sebagai berikut:¹⁶

- 1) Dalam negara hukum kesejahteraan, yang diutamakan adalah terjaminnya hak-hak asasi sosial ekonomi rakyat;
- 2) Pertimbangan-pertimbangan efisiensi dan manajemen lebih diutamakan daripada pembagian kekuasaan yang berorientasi

¹⁴ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap perbuatan Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, (Liberty, Yogyakarta, 1992), hlm. 4-5.

¹⁵ Amran Muslimin, *Beberapa Asas-asas dan Pengertian-pengertian Pokok Tentang Administrasi Dan Hukum Administrasi*, (Alumni, Bandung, 1982), hlm. 87.

¹⁶ Mac Iver, *The Modern State*, (Oxford University Press, London, 1950), hlm. 4.

politis, sehingga peran eksekutif lebih besar daripada peran legislatif;

- 3) Hak milik tidak bersifat mutlak;
- 4) Negara tidak hanya menjaga ketertiban dan keamanan, tetapi juga turut serta dalam usaha-usaha sosial dan ekonomi;
- 5) Kaidah-kaidah hukum administrasi semakin banyak mengatur sosial ekonomi dan membebankan kewajiban tertentu kepada warga negara;
- 6) Peran hukum publik condong mendesak hukum privat, sebagai konsekuensi semakin luasnya peran negara;
- 7) Lebih bersifat negara hukum material yang mengutamakan keadilan sosial yang material pula.

Tampak dari uraian di atas, bahwa peran negara telah ditempatkan pada posisi yang kuat dan lebih besar dalam menciptakan kesejahteraan umum (*public welfare*) dan keadilan sosial (*social justice*). Konsepsi negara demikian, dalam berbagai literatur disebut dengan istilah, antara lain: *social services state* atau *an agency of services* (negara sebagai alat pelayanan) atau *social rechtsstaat* (negara hukum sosial). Lemaire menyebutnya dengan terminologi “*bestuurzor*” (negara menyelenggarakan kesejahteraan umum) atau “*verzorgingstaat*” (negara kesejahteraan). Konsepsi negara hukum modern ini, selain menghendaki setiap tindakan negara atau pemerintah harus berdasarkan hukum, juga negara disertai peran, tugas, dan tanggung jawab yang lebih luas untuk menyejahterakan rakyat.¹⁷

Oleh karena itu, tugas negara *in case* pemerintah adalah merumuskan dalam setiap undang-undang agar tujuan tersebut yaitu kesejahteraan masyarakat dapat terwujud sehingga akan terlihat dan dapat dirasakan secara nyata bahwa hukum sangat berperan dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Inilah yang oleh Satjipto Raharjo bahkan lebih jauh lagi mengatakan bahwa, “Hukum hendaknya membuat bahagia”.¹⁸ Cita negara hukum kesejahteraan dimana negara berperan aktif dalam mengatur perekonomian termaktub dalam pembukaan Undang-Undang Dasar

¹⁷ Marojohan S. Panjaitan, “Pengembangan Sistem Ekonomi Kerakyatan dalam Perspektif Negara Hukum Kesejahteraan Berdasarkan UUD 1945”, Jurnal Wawasan Hukum, Vol. 26, No. 01, 2012, hlm. 441-451.

¹⁸ Satjipto Raharjo, *Membedah Hukum Progresif*, (Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2006), hlm. 9-11.

Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Banyak istilah yang digunakan dan semuanya mengarah kepada kesejahteraan masyarakat. Para “*founding fathers*” negara kita menggunakan istilah “adil dan makmur” sebagaimana tertuang dalam Alinea kedua Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Istilah lain adalah “kesejahteraan umum” dan keadilan sosial yang tertuang dalam Alinea keempat Pembukaan Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam Pasal 33 Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁹

Alinea ke IV Pembukaan Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan “untuk memajukan kesejahteraan umum mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial”. Selain itu dalam alinea keempat juga terdapat Pancasila yang di dalam sila ke lima menyatakan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Jika dimaknai dalam bidang ekonomi maka rakyat berhak diperlakukan adil secara ekonomi dan dapat mengakses kesejahteraan dalam hidupnya. Dalam Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 konsepsi negara hukum kesejahteraan Indonesia juga diakomodir dalam Pasal 27 ayat (2), Pasal 31, Pasal 32, Pasal 33, dan Pasal 34. Pasal 33 UUD NRI 1945 yang menyatakan diatur secara rinci sebagai landasan konstitusional bagi ikut sertanya negara dalam perekonomian nasional.

Ketentuan Pasal 33 Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa: 1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan; 2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara; 3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat; 4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar pada demokrasi atas ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan, kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

¹⁹ Yohanes Suhardin, “Peranan Hukum Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat”, Jurnal Hukum Pro Justisia, Vol. 25, No. 3, 2007, hlm. 272.

Pencantuman ketentuan sistem perekonomian nasional dalam konstitusi merupakan peletakkan landasan konstitusional bagi kebijakan perekonomian nasional. Konstitusi merupakan acuan kebijakan bagi pemerintah dari sebuah negara hukum kesejahteraan dalam mengambil setiap kebijakan ekonomi. Konstitusi tidak boleh dilanggar dan dikalahkan demi kepentingan ekonomi.²⁰

Sedangkan Pasal 34 menekankan, filantropi negara harus dilakukan untuk mereka yang tidak mampu bekerja karena kefakiran, kemiskinan, dan keterlantaran. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang telah diamandemen, hak sosial dan ekonomi warga negara yang harus dipenuhi negara semakin diperluas, menuju *extensive positive rights*. Menurut Jimly Ashidiqqie ketentuan tentang ekonomi dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan instrumen pengendalian terhadap dinamika pasar sekaligus sarana perekayasa perkembangan ekonomi untuk mencapai cita-cita bersama yaitu terciptanya keadilan (*justice*), terciptanya kemakmuran bersama dan kebebasan. Konstitusi berfungsi sebagai penyeimbang antara kepentingan negara, masyarakat, dan pasar.²¹

Konstitusi secara jelas menginginkan terwujudnya negara kesejahteraan di Indonesia, dimana negara menganugerahkan hak sosial dan ekonomi secara luas kepada setiap warga negara. Dengan demikian, di Indonesia, negara bukanlah *minimal state* atau *necessary evil*, dan bahkan bukan pula sekadar *enabling state* yang hanya memodifikasi pasar seraya tetap memuja individualisme. Berdasarkan konstitusi di Indonesia, negara adalah *development agents* yang tidak hanya mendorong *equality of opportunity*, namun juga secara aktif berupaya menegakkan keadilan sosial (*equality of outcome*). Negara secara jelas diamanatkan untuk menempatkan kepentingan masyarakat di atas kepentingan orang perorang.

Implikasinya, negara berperan penting dalam penyediaan barang dan jasa publik (*provider state*) menuju *unconditional welfare state*, dengan kebijakan fiskal (keuangan negara) secara aktif menjalankan fungsi redistribusi pendapatan untuk keadilan sosial.

²⁰ Muh. Risnain, "Peningkatan Daya Saing Bangsa Melalui Reformasi Pembangunan Hukum Dalam Mewujudkan Cita Negara Kesejahteraan", Jurnal RechtsVinding, Vol. 5, No. 3, 2016, hlm. 300.

²¹ Jimly Assidiqqie, *Konstitusi Ekonomi*, Kompas Gramedia, Jakarta, 2010, hlm. 68-70.

Dengan melakukan tafsir ekonomi atas konstitusi, maka untuk kasus Indonesia, model *welfare state* berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 akan terdiri dari empat pilar utama, yaitu:²² Pertama, sistem jaminan sosial universal, sebagai *backbone* program kesejahteraan; Kedua, pembangunan berbasiskan keunggulan sumber daya produktif perekonomian untuk pemenuhan hak-hak dasar warga negara, khususnya kesehatan dan pendidikan, sebagai penopang sistem jaminan sosial untuk mencapai efisiensi dan mencegah eskalasi biaya jaminan sosial, serta memfasilitasi tenaga kerja dengan keahlian yang dibutuhkan untuk masuk ke pasar tenaga kerja; penciptaan lapangan kerja secara luas sebagai titik tolak pembangunan, dan menyusun ulang perekonomian dalam rangka redistribusi aset dan alat produktif, dengan koperasi sebagai bentuk badan usaha yang paling dominan dalam perekonomian; Ketiga, pertumbuhan ekonomi yang tinggi, inklusif, berkeadilan, dan berorientasi pada pemerataan (*redistribution with growth*), sebagai hasil redistribusi aset dan alat produksi, serta penguasaan produksi secara bersama-sama melalui koperasi, dengan sektor-sektor strategis yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Keempat, reformasi birokrasi dan penguatan kapasitas fiskal, untuk penciptaan pemerintahan yang kuat dan responsif sebagai *agent of development* dan penyedia barang dan jasa publik secara luas, serta pengelolaan sumber daya alam dan sektor-sektor strategis yang menguasai hajat hidup orang banyak dan penting bagi negara, sebagai penopang *welfare state* untuk menegakkan keadilan sosial.

Fokus kajian pembahasan negara hukum kesejahteraan Indonesia adalah pada pilar pertama yaitu tentang sistem jaminan sosial universal, sebagai *backbone* program kesejahteraan. Kebijakan pemerintah untuk menyelenggarakan sistem jaminan sosial yang berlaku universal bagi seluruh warga negara Indonesia adalah konsekuensi dari amendemen kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang disetujui pada tanggal 18 Agustus 2000 terutama tentang Hak Asasi Manusia “Setiap orang berhak atas jaminan sosial...,” vide Pasal 28H ayat (3). Juga, amandemen keempat yang disetujui pada 10 Agustus 2002,

²² Indonesia dan Negara Kesejahteraan, <http://www.republika.co.id/berita/koran/pareto/16/08/15/obxy868-indonesia-dan-negarakesejahteraan>, diakses 24 Maret 2017.

khususnya revisi klausul kesejahteraan sosial, dimana pemerintah bertanggung jawab untuk mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia (Pasal 34 ayat (2)).

Dalam pandangan Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagai lembaga yang berwenang membuat dan mengubah undang-undang dasar, fungsi negara untuk mengembangkan jaminan sosial dimaksud bukan hanya dipandang masih tetap relevan melainkan justru dipertegas guna mewujudkan cita-cita kesejahteraan umum sebagaimana dimaksud oleh Pembukaan Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat. Indonesia berarti cenderung pada model *institutionalist welfare state* versi rezim Konservatif karena program jaminan sosial tidak sepenuhnya diserahkan kepada mekanisme pasar (swasta).

Ketentuan yang menyebutkan empat perusahaan asuransi yang ada otomatis menjadi badan penyelenggara jaminan sosial telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusan pada perkara tahun 2005 Nomor 007/PUU-III/2005 tentang Konstitusionalitas Sistem Asuransi Sosial yang Dikembangkan Undang-Undang Sistem Jaminan Sosial Nasional (UU SJSN). Mahkamah Konstitusi berpendapat: "...UU SJSN telah cukup memenuhi maksud Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam arti bahwa sistem jaminan sosial yang dipilih UU SJSN telah cukup menjabarkan maksud Undang-Undang Dasar yang menghendaki agar sistem jaminan sosial yang dikembangkan mencakup seluruh rakyat dan bertujuan untuk meningkatkan keberdayaan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan ..."²³

Pemerintah tetap bertanggung jawab terhadap jaminan sosial seluruh warga negara dengan menyelenggarakan program jaminan sosial yang dikelola oleh sebuah badan hukum yang dibentuk pemerintah berdasarkan undang-undang. Disamping itu, prinsip subsidi yang menjadi ciri dari rezim Konservatif juga diterapkan

²³ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 50/PUU-VIII/2010, perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 11 November 2011, hlm. 91. Jo. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 007/PUU-III/2005 perihal Konstitusionalitas Sistem Asuransi Sosial yang Dikembangkan Undang-Undang Sistem Jaminan Sosial Nasional, 31 Agustus 2005, hlm. 263. Karena Mahkamah Konstitusi mempunyai pendirian yang sama pada kedua perkara, pertimbangan hukum yang dipakai Mahkamah Konstitusi pada putusan Nomor 007/PUU-III/2005 mutatis mutandis diterapkan putusan Nomor 50/PUU-VIII/2010.

dimana pemerintah bertanggung jawab terhadap warga negara yang miskin dan/atau tidak mampu untuk membayar iuran wajib asuransi kesejahteraan sosial (vide Pasal 10 ayat (1), ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial dan Asuransi Kesehatan (vide Pasal 17 ayat (4), Pasal 20 ayat (1), dan Pasal 21 ayat (1), ayat (2), ayat (3) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (selanjutnya disebut UU SJSN)). Mahkamah Konstitusi ternyata membenarkan tafsiran ideologi *welfare state* versi pemerintah yang cenderung kepada kebijakan institutional yang konservatif dan bukan institutional yang Demokrasi Sosial seperti yang didalilkan oleh para pemohon.

Pertimbangan Mahkamah Konstitusi bahwa pemberlakuan sistem asuransi sosial telah sesuai dengan norma *welfare state* dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pasal 34 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bisa disarikan sebagai berikut:²⁴

Pertama, paham negara kesejahteraan Indonesia adalah paham yang terbuka terhadap model *welfare state* yang ada; konstitusi negara Indonesia telah memberikan kriteria konstitusionalnya, yaitu Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “komprehensif dan pemberdayaan masyarakat tidak mampu”; sepanjang sistem yang kemudian dianut oleh pemerintah telah memenuhi kriteria Konstitusional tadi, maka sistem itu sesuai dengan paham negara kesejahteraan Indonesia. Kedua, konsep jaminan sosial dalam UU SJSN yang mewajibkan orang yang memenuhi syarat untuk menjadi peserta asuransi dan kemudian untuk membayar premi program-program jaminan sosial, sedangkan pemerintah membiayai orang yang tidak mampu membayar premi, telah menerapkan prinsip asuransi sosial dan kegotong-royongan.

²⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 50/PUU-VIII/2010, perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 11 November 2011, hlm. 91. Jo. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 007/PUU-III/2005 perihal Konstitusionalitas Sistem Asuransi Sosial yang Dikembangkan Undang-Undang Sistem Jaminan Sosial Nasional, 31 Agustus 2005, hlm. 263. Karena Mahkamah Konstitusi mempunyai pendirian yang sama pada kedua perkara, pertimbangan hukum yang dipakai Mahkamah Konstitusi pada putusan Nomor 007/PUU-III/2005 mutatis mutandis diterapkan putusan Nomor 50/PUU-VIII/2010.

Pertimbangan Mahkamah Konstitusi bahwa paham negara kesejahteraan yang dianut Indonesia adalah paham yang terbuka lebih sesuai dengan fakta sejarah kebijakan kesejahteraan sosial (*social welfare*) di Indonesia. Para pendiri negara tidak menetapkan secara spesifik model *welfare state* seperti apa yang dimaksud oleh Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, padahal waktu paham negara kesejahteraan Indonesia dimasukkan ke dalam dasar negara tahun 1945 itu dua model *welfare state* (*institutionalist* dan *residualist*) beserta tiga variasinya (Demokrasi Sosial, Konservatif, dan Liberal) sudah berkembang. Dalam perjalanan kehidupan berbangsa, negara ternyata juga tidak lebih berperan besar dari *civil society* (keluarga dan masyarakat) dalam memajukan kesejahteraan umum. Negara terlihat baru berperan besar melalui program sosialnya (Jamkesmas, bantuan langsung tunai, subsidi, dan operasi pasar) ketika isu kesenjangan sosial semakin nyata sebagai akibat dari krisis ekonomi yang menyebabkan jumlah masyarakat miskin meningkat dan juga daya beli masyarakat untuk memenuhi kebutuhan pokok menurun tajam.

Keseluruhan program sosial ini merupakan bagian dari kebijakan *welfare state*, karena *welfare state* tidak hanya terkait dengan pemberian jaminan sosial, tapi juga kebijakan menyangkut kesejahteraan warga negara yang ditujukan untuk memperbaiki dampak eksternal ekonomi pasar melalui alokasi program-program sosial dalam belanja publik/anggaran.²⁵

Konsep dan model *welfare state* sangat cair (*fluid*) dalam prakteknya, dan juga sering mengalami transisi dari satu model ke model lain. Contohnya model *welfare state* di Inggris sejak era 1970 menjadi lebih dekat ke arah bentuk Liberal dari Konservatif, karena pemerintah membatasi diri dalam menggunakan program kesejahteraan, yakni hanya untuk mengatasi kesenjangan sosial. Dalam prakteknya juga, negara-negara yang mengadopsi *institutionalist-demokrasi sosial welfare state* (Swedia, Norwegia, dan Denmark) ternyata adalah negara maju yang berpaham pasar. Fakta lain, Bo Rothstein menemukan alokasi anggaran negara-negara industri maju untuk belanja publik, termasuk di dalamnya program sosial, meningkat secara dramatis sejak era 1960. Padahal negara-

²⁵ Bo Rothstein, *Just Institution Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*, (Cambridge University Press, Cambridge, UK, 1998), hlm. 28.

negara industri maju ini memiliki kecenderungan beragam dalam menjalankan konsep *welfare state*: Demokrasi Sosial bagi negara-negara Skandinavia; Konservatif bagi rata-rata negara Eropa, dan Liberal bagi Amerika Serikat.²⁶

2. TEORI KEPASTIAN HUKUM

Di dalam suatu peraturan hukum, terkandung asas-asas hukum yang menjadi dasar pembentuknya. Dikatakan oleh Satjipto Rahardjo, bahwa asas hukum dapat diartikan sebagai “jantungnya” peraturan hukum,²⁷ sehingga untuk memahami suatu peraturan hukum diperlukan adanya asas hukum. Dengan bahasa lain, Karl Larenz dalam bukunya *Methodenlehre der Rechtswissenschaft* menyampaikan bahwa asas hukum merupakan ukuran-ukuran hukum etis yang memberikan arah kepada pembentukan hukum.²⁸ Oleh karena asas hukum mengandung tuntutan etis maka asas hukum dapat dikatakan sebagai jembatan antara peraturan hukum dengan cita-cita sosial dan pandangan etis masyarakat.

Dalam pembentukan aturan hukum, terbangun asas yang utama agar tercipta suatu kejelasan terhadap peraturan hukum, asas tersebut ialah kepastian hukum. Gagasan mengenai asas kepastian hukum ini awalnya diperkenalkan oleh Gustav Radbruch dalam bukunya yang berjudul “*einführung in die rechtswissenschaften*”. Radbruch menuliskan bahwa di dalam hukum terdapat 3 (tiga) nilai dasar, yakni: (1) Keadilan (*Gerechtigkeit*); (2) Kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*); dan (3) Kepastian Hukum (*Rechtssicherheit*).

Sejatinya keberadaan asas ini dimaknai sebagai suatu keadaan dimana telah pastinya hukum karena adanya kekuatan yang konkret bagi hukum yang bersangkutan. Keberadaan asas kepastian hukum merupakan sebuah bentuk perlindungan bagi yustisiabel (pencari keadilan) terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dan dapat memperoleh sesuatu

²⁶ Meskipun jika dibandingkan tetap saja negara-negara beraliran Konservatif, menghabiskan anggaran untuk belanja publik sekitar 50 persen lebih banyak dari Amerika Serikat yang beraliran liberal; sedangkan negara-negara Skandinavia yang rata-rata beraliran Demokrasi Sosial membelanjakan anggaran dua kali lipat dari Amerika Serikat.

²⁷ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti: Bandung, 2012, hlm. 45.

²⁸ Dewa Gede Atmaja, “Asas-Asas Hukum Dalam Sistem Hukum”, *Jurnal Kertha Wicaksana*, Volume 12, Nomor 2, 2018, hlm. 146.

yang diharapkan dalam keadaan tertentu.²⁹ Pernyataan tersebut sejalan dengan apa yang dikatakan oleh Van Apeldoorn bahwa kepastian hukum memiliki dua segi, yaitu dapat ditentukannya hukum dalam hal yang konkret dan keamanan hukum. Hal memiliki arti bahwa pihak yang mencari keadilan ingin mengetahui yang menjadi hukum dalam suatu hal tertentu sebelum ia memulai perkara dan perlindungan bagi para pencari keadilan.

Lebih lanjut terkait kepastian hukum, Lord Lloyd mengatakan bahwa:³⁰ “...*law seems to require a certain minimum degree of regularity and certainty, for without that it would be impossible to assert that what was operating in a given territory amounted to a legal system*” Dari pandangan tersebut maka dapat dipahami bahwa tanpa adanya kepastian hukum orang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya dan akhirnya timbullah ketidakpastian (*uncertainty*) yang pada akhirnya akan menimbulkan kekerasan (*chaos*) akibat ketidak tegasan sistem hukum.

Sehingga dengan demikian kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap dan konsisten dimana pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif.³¹ Meskipun dikatakan bahwa asas hukum merupakan jantung dari peraturan hukum, akan tetapi tidak dapat disamakan antara asas hukum dan norma hukum dalam bentuk hukum positif.

Asas hukum hanya bersifat mengatur dan menjelaskan (eksplanasi), dimana tujuannya hanya memberi ikhtisar dan tidak normatif.³² Oleh karena itu asas hukum tidak termasuk hukum positif dan tentu tidak dapat diterapkan secara langsung untuk menyelesaikan sengketa hukum. Dalam hal ini, Van Eikema Hommes secara tegas mengatakan asas hukum tidak boleh dianggap sebagai norma-norma hukum yang konkret, tetapi dipandang sebagai

²⁹ Sudikno Mertokusumo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, (Citra Aditya Bakti: Bandung, 1993), hlm. 2.

³⁰ Mirza Satria Buana, *Hubungan Tarik-Menarik Antara Asas Kepastian Hukum (Legal Certainpi) Dengan Asas Keadilan (Substantial Justice) Dalam Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi*, (Yogyakarta: Tesis Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, 2010), hlm. 34.

³¹ R. Tony Prayogo, “Penerapan Asas Kepastian Hukum Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materiil Dan Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/Pmk/2005 Tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang “, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 13, Nomor 2, 2016, hlm.194.

³² Sidharta, *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Keindonesiaan*, (Alumni: Bandung, 2006), hlm. 204

dasar-dasar umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku.³³

Dalam ranah hukum, sejatinya terdapat banyak sekali asas yang menjadi landasan untuk membentuk peraturan hukum.³⁴ Pada Naskah Akademik kali ini tidak akan dibahas mengenai asas-asas pembentuk peraturan hukum secara komperhensif, melainkan pembahasan akan berpusat pada salah satu asas yang juga menurut Gustav Radbruch dapat dikatakan sebagai suatu nilai dasar hukum, yakni Kepastian Hukum. Asas kepastian hukum pada tulisan ini coba untuk dipahami bagaimana korelasinya dengan penalaran Positivisme Hukum. Dengan adanya tulisan ini diharapkan mampu menerangkan mengenai hubungan asas kepastian hukum dengan penalaran positivisme hukum.

Penalaran hukum menurut Shidarta pada dasarnya adalah kegiatan berpikir problematis.³⁵ Di dalam bukunya ia mengutip Visser't Hooft yang mengatakan bahwa: "*The object of a scientific inquiry is discovery; the object of a legal inquiry is decision*". Kegiatan berpikir ini berada dalam wilayah penalaran praktis, seperti apa yang dikatakan oleh Neil MacCormick:³⁶ "... *legal reasoning as one branch of practical reasoning which is the application by humans of their reason to deciding how it is right to conduct themselves in situation of choice*". Pola-pola penalaran hukum sangat dipengaruhi oleh sudut pandang dari subjek-subjek yang melakukan penalaran. Sudut pandang inilah yang kemudian bermuara menjadi orientasi berpikir yuridis, yakni berupa model-model penalaran di dalam disiplin hukum, khususnya sebagaimana dikenal luas sebagai aliran-aliran filsafat hukum.³⁷ Apa yang dimaksud dengan sudut pandang ialah latar belakang subjektif dari suatu kerangka orientasi berpikir yuridis. Pada Naskah Akademik ini akan membahas salah satu pola penalaran hukum dengan sudut pandang aliran positivisme hukum.

³³ Notohamidjojo, *Soal-Soal Pokok Filsafat Hukum*, (BPK Gunung Mulia: Jakarta, 1975), hlm. 49.

³⁴ Misalnya J. Gijssels, seperti dikutip dari "*Bruggink, Refleksi tentang Ilmu Hukum*, Alih Bahasa, Arief Sidharta, (Citra Adytia Bakti: Bandung, 1999), hlm. 33.", Ia mengemukakan sebuah daftar yang memuat 83 asas hukum tanpa menatanya ke dalam perbedaan tataran atau memberikan penataan tertentu.

³⁵ Shidarta, *Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum*, (Genta Publishing: Yogyakarta, 2013), hlm. 123.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.* hlm. 126.

Penalaran Positivisme Hukum berasal dari aliran positivisme. Aliran positivisme sendiri lahir dan dimatangkan oleh perubahan besar yang terjadi pada masyarakat Eropa terutama setelah meletus Revolusi Industri di Inggris dan revolusi *borjuis* di Perancis pada pertengahan abad ke-18. Dominasi kekuasaan raja dan gereja sebagai rezim pengetahuan (epistemologi) lama di Eropa mulai digugat, di mana-mana muncul pemikiran yang membuktikan kekeliruan berpikir biarawan dan raja serta mencari kebenaran yang esensial.³⁸ Gairah mencari kebenaran ini tak terbendung dan meluap sejak masa Pencerahan (*Aufklärung*).³⁹ Dominasi agama coba untuk digeser oleh ilmu pengetahuan yang mengakibatkan gereja mulai tidak diminati bersamaan dengan munculnya universitas-universitas, serta puncaknya pengetahuan metafisis diganti dengan pengetahuan rasional dan empiris.⁴⁰ Puncak dari pembersihan pengetahuan dari kepentingan subjektif dicapai tak lain dengan gagasan dari tokoh kenamaan dari Perancis, yakni Auguste Comte.

Dalam gagasannya, Auguste Comte mencetuskan hukum tiga tahap atau yang kerap dikatakan sebagai “*Law of three stages*” (tahap teologis, metafisik, dan positif) dalam bukunya yang berjudul *Cours de Philosophie Positive*.⁴¹ Makna positivis yang dikatakan oleh Comte dalam tahap tersebut dapat diartikan dalam 5 (lima) kemungkinan, yakni:⁴²

- a. Sebagai lawan atau kebalikan yang bersifat khayal, maka positif diartikan sebagai pensifatan sesuatu yang nyata.
- b. Sebagai lawan atau kebalikan sesuatu yang tidak bermanfaat, maka pengertian positif diartikan sebagai pensifatan sesuatu yang bermanfaat.
- c. Sebagai lawan atau kebalikan sesuatu yang meragukan, maka pengertian positif diartikan sebagai pensifatan sesuatu yang sudah pasti.
- d. Sebagai lawan atau kebalikan sesuatu yang kabur, maka pengertian positif diartikan sebagai pensifatan yang jelas atau tepat.

³⁸ Widodo Dwi Putro, *Kritik Terhadap Paradigma Positivisme Hukum*, (Genta Publishing: Yogyakarta, 2011), hlm. 11.

³⁹ *Ibid.* hlm. 12.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Shidarta, *Op.Cit*, hlm. 69.

⁴² *Ibid.*

- e. Sebagai lawan atau kebalikan sesuatu yang negative, maka pengertian positif dipergunakan untuk menunjukkan sifat-sifat filsafatnya, yang selalu menunjuk ke arah penataan atau penertiban.

Dari tahap perkembangan masyarakat tersebut, Auguste Comte ingin menegaskan bahwa setiap pengetahuan tidak boleh melampaui fakta, memperlakukan realitas sebagai suatu yang ada dan sebagai objek yang wajib dilepas dari bentuk konsepsi metafisis yang bersifat subjektif. Seiring dengan pengaruh positivisme yang merambah dunia sains pada umumnya, maka tidak terkecuali disiplin hukumpun menghadapi keadaan serupa. Ketika para penganut positivisme mengamati hukum sebagai obyek kajian, mereka menganggap hukum hanya sebagai gejala sosial.⁴³

Kaum positivisme pada umumnya hanya mengenal ilmu pengetahuan yang positif, demikian pula positivisme hukum hanya mengenal satu jenis hukum, yakni positivisme hukum.⁴⁴ Istilah ini dalam definisinya yang paling tradisional tentang hakikat hukum, dimaknai sebagai norma-norma positif dalam sistem perundang-undangan.⁴⁵ Menurut Erlyn Indarti, positivisme hukum (*legal positivism*) termasuk ke dalam “payung” paradigma positivisme bersama dengan aliran filsafat “*legal philosophy*” serta aliran “*natural law*”.⁴⁶ Menurutnya, *legal positivism* memandang hukum sebagai “*law as what it is written in the books*”, yakni kaidah-kaidah positif yang berlaku umum *in abstracto* di suatu waktu/tempat tertentu,⁴⁷ bisa dikatakan bahwa hukum dimaknai sebagai *ius constitutum*, yaitu hukum yang ada dan berlaku.

Meski perkembangan penalaran positivisme hukum menjadi jelas dan terkonsep secara ilmiah baru setelah kemunculan paham positivisme oleh Comte, namun sejatinya penalaran terhadap positivisme hukum sudah berkembang sejak era pemikiran klasik di Cina. Han Feizi, seorang *political philosophe* mulai menyumbangkan pemikirannya terkait positivisme hukum di Cina pada masa Dinasti

⁴³ Johni Najwan, “Implikasi Aliran Positivisme Terhadap Pemikiran Hukum”, Jurnal Ilmu Hukum Inovatif, Volume 2, Nomor 3, 2010, hlm. 24.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 198.

⁴⁶ Erlyn Indarti, *Diskresi dan Paradigma Sebuah Telaah Filsafat Hukum*, Disampaikan pada Upacara Penerimaan Jabatan Guru Besar dalam Filsafat Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Badan Penerbit Universitas Diponegoro: Semarang, 2010, hlm. 21.

⁴⁷ *Ibid.*

Han (206 SM – 220 M). Han Feizi berpendapat bahwa:⁴⁸ "*A law is that which is recorded on the registers, set up in the government offices, and promulgated among the people*" Menurutnya hukum harus tercatat dan terekam dalam kantor pemerintahan dan diumumkan diantara orang-orang. Melalui hukum yang demikian maka rakyat akan mengetahui apa yang seharusnya mereka lakukan dan tidak dilakukan. Begitu hukum dibuat undang- undang, penguasa harus tetap jeli dalam mengamati dan mengawasi perilaku rakyatnya. Karena ia memiliki wewenang, maka ia dapat menghukum siapa yang melanggar hukumnya dan memberi hadiah pada mereka yang mentaati hukum.

Dalam hal ini Han Feizi juga berpendapat jika:⁴⁹ "*In his rule of a state, the sage does not depend upon men doing good themselves but brings it about that the people can do no wrong, the entire state can be kept peaceful. He who rules a country makes use of the majority and neglects the few, and so does not concern himself with virtue but with law*". Dewasa ini positivisme hukum menurut Herbert Lionel Adolphus Hart, memiliki lima ciri yang terkandung di dalamnya, yakni:⁵⁰

- a. Hukum adalah suatu perintah yang datangnya dari manusia;
- b. Tidak ada hubungan yang mutlak antara hukum dan kesusilaan, atau antara hukum yang berlaku (*law as it is*) dan hukum yang dicita-citakan (*law as it ought to be*);
- c. Analisa mengenai pengertian hukum (*legal concept*) adalah penting dan harus dibedakan dari:
 - 1) Penyelidikan secara sejarah tentang sebab-musabab hukum atau tentang sumber hukum;
 - 2) Penyelidikan secara sosiologis mengenai hubungan hukum dengan gejala-gejala kemasyarakatan lainnya, penyelidikan hukum yang didasari pada kesusilaan, dan tujuan sosial fungsi hukum dan sebagainya;
- d. Sistem hukum adalah satu sistem logika yang tertutup (*closed logical system*), pada sistem tersebut ketentuan-ketentuan hukum yang benar bisa diperoleh dengan alat-alat logika (*logical means*) dari peraturan-peraturan hukum yang telah ditetapkan

⁴⁸ Fung Yu-Lan, *A Short History Of Chinese Philosophy*, The Free Press: New York, 1966, hlm. 160.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Soetiksno, *Filsafat Hukum bagian 1*, Pradnya Paramita: Jakarta, 2004, hlm. 53.

sebelumnya, tanpa memperhatikan tujuan-tujuan sosial, politik, ukuran-ukuran moral, dan sebagainya;

- e. Pertimbangan-pertimbangan mengenai kesusilaan tidak dapat dibuat atau dibuktikan dengan menggunakan argumentasi-argumentasi dan bukti-bukti berdasarkan logika, sebagai misalnya dalam keterangan-keterangan tentang fakta-fakta (*non cognitivisme in ethics*).

Selain dari pada 5 (lima) ciri tersebut, menurut Theo Huijbers positivisme hukum didasari atas beberapa prinsip, yakni:⁵¹

- a. Hanya yang tampil dalam pengalaman dapat disebut benar;
- b. Hanya apa yang sungguh-sungguh dapat dipastikan sebagai kenyataan dapat disebut benar. Itu berarti bahwa tidak semua pengalaman data disebut benar, tetapi hanya pengalaman yang mendapati kenyataan;
- c. Hanya melalui ilmu-ilmu pengetahuan dapat ditentukan apakah sesuatu yang dialami merupakan sungguh-sungguh suatu kenyataan.

Pada aliran positivisme, hukum terbit sebagai produk eksplisit suatu sumber kekuasaan politik tertentu yang berlegitimasi. Dalam hal ini, hukum utamanya terwujud sebagai perintah-perintah eksplisit yang secara positif telah terumus jelas guna menjamin kepastiannya, seperti misalnya peraturan perundang-undangan yang berlaku secara nasional di suatu negara. Untuk itu, dapat dikatakan bahwa operasi aliran-aliran tersebut didasarkan utamanya pada norma positif legislatif dari ranah normatif positif.⁵² Keberadaan positivisme hukum menunjukkan fakta bahwa hukum itu dibuat dan dihapuskan oleh tindakan-tindakan manusia, jadi terlepas dari moralitas dan sistem-sistem norma itu sendiri.⁵³ Dengan kata lain dapat dinyatakan bahwa hukum berdiri sendiri dan secara tegas terpisah dari moral (antara hukum yang berlaku dan hukum yang seharusnya, antara *das sein* dan *das sollen*).

Pada konteks ini, tidak ada hukum lain selain perintah penguasa. Dari beragam pemahaman di atas, maka dengan dasar

⁵¹ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, (Pustaka Pelajar: Yogyakarta, 1993), hlm. 122.

⁵² Erlyn Indarti, *Op.Cit.* hlm. 21.

⁵³ Hans Kelsen, "*General Teori Of Law and State*", diterjemahkan oleh Somardi, *Teori Hukum Murni*, (Rimidi Press: Bandung, 1995), hlm. 115.

positivisme hukum dapat dirumuskan ke dalam sejumlah premis dan postulat mengenai hukum, yakni:⁵⁴

- a. Tata hukum suatu negara berlaku bukan karena mempunyai dasar dalam kehidupan sosial, maupun dalam jiwa bangsa, dan juga bukan berdasarkan hukum alam, namun mendapat bentuk positifnya dari instansi yang berwenang;
- b. Hukum harus dipandang semata-mata dari bentuk formalnya, dengan demikian harus dipisahkan dari bentuk materialnya;
- c. Isi hukum atau materi hukum diakui ada, tetapi bukan menjadi bahan ilmu hukum, karena hal tersebut dapat merusak kebenaran ilmiah ilmu hukum.

Hukum dari keseluruhan pemahaman di atas maka dapat ditarik suatu pemahaman bahwa terdapat keterkaitan erat antara asas kepastian hukum dengan positivisme hukum. Benang merah yang menghubungkan asas kepastian hukum dengan positivisme ialah pada tujuan memberi suatu kejelasan terhadap hukum positif. Hukum dalam aliran yang positivistik mengharuskan adanya "keteraturan" (*regularity*) dan "kepastian" (*certainty*) guna menyokong bekerjanya sistem hukum dengan baik dan lancar.⁵⁵

Sehingga tujuan kepastian hukum mutlak untuk dicapai agar dapat melindungi kepentingan umum (yang mencakup juga kepentingan pribadi) dengan fungsi sebagai motor utama penegak keadilan dalam masyarakat (*order*), menegakkan kepercayaan warga negara kepada penguasa (pemerintah), dan menegakkan wibawa penguasa dihadapan pandangan warga negara.⁵⁶ Selain memberikan kejelasan, positivisme hukum bila diaplikasikan ke dalam pemikiran tentang hukum dalam ranah asasi, maka positivisme hukum ini menghendaki adanya pelepasan pemikiran meta yuridis mengenai hukum sebagaimana dianut oleh para pemikir hukum alam (*naturalis*).⁵⁷ Oleh karena itu, setiap norma hukum harus eksis dalam alamnya yang objektif sebagai norma-norma positif, serta ditegaskan dalam wujud kesepakatan kontraktual yang konkret antara warga masyarakat dengan wakil-wakilnya.

⁵⁴ Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, *Filsafat, Teori, & Ilmu Hukum Pemikiran: Menuju Masyarakat yang Berkeadilan dan Bermartabat*, (Rajawali Pers: Jakarta, 2014), hlm. 200-201.

⁵⁵ Mirza Satria Buana, *Op.Cit.*, hlm. 34.

⁵⁶ A. Ridwan Halim, *Evaluasi Kuliah Filsafat Hukum*, (Ghalia Indonesia: Jakarta, 1987), hlm. 166.

⁵⁷ Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, *Op.Cit.* hlm. 196.

Disini hukum bukan lagi dikonsepsikan sebagai asas-asas moral meta yuridis yang abstrak tentang hakikat keadilan, melainkan *ius* yang telah mengalami positivisasi sebagai *lex*, guna menjamin kepastian mengenai apa yang terbilang sebagai hukum, dan apa pula yang sekalipun normatif harus dinyatakan sebagai hal-hal yang bukan terbilang hukum.⁵⁸

Dari pernyataan tersebut di atas, maka dapat dipahami bahwa positivisme hukum menciptakan suatu hukum yang konkret dan terbebas dari konsepsi abstrak yang akan menciptakan ketidakpastian. Hal ini sejalan dengan maksud dan tujuan dari asas kepastian hukum yang mana menjamin agar para pencari keadilan dapat menggunakan suatu hukum yang pasti dan konkret serta objektif, tanpa adanya keterlibatan dari spekulasi-spekulasi ataupun pandangan yang subjektif. Seperti apa yang dikatakan oleh John Austin, bahwa kepastian hukum merupakan tujuan paling akhir dari positivisme hukum, dimana untuk mencapai kepastian hukum, maka diperlukan pemisahan antara hukum dari moral sehingga menghasilkan suatu sistem yang logis, tetap, dan bersifat tertutup (*closed logical system*).

3. TEORI KEADILAN

Teori-teori Hukum Alam sejak Sokrates hingga Francois Geny, tetap mempertahankan keadilan sebagai mahkota hukum. Teori Hukum Alam mengutamakan "*the search for justice*".⁵⁹ Berbagai macam teori mengenai keadilan dan masyarakat yang adil. Teori-teori ini menyangkut hak dan kebebasan, peluang kekuasaan, pendapatan dan kemakmuran. Diantara teori-teori itu dapat disebut: teori keadilan Aristoteles dalam bukunya *nicomachean ethics* dan teori keadilan sosial John Rawls dalam bukunya *a theory of justice* dan teori hukum dan keadilan Hans Kelsen dalam bukunya *general theory of law and state*.

a. Teori Keadilan Aristoteles

Pandangan Aristoteles tentang keadilan bisa didapatkan dalam karyanya *nicomachean ethics*, *politics*, dan *rethoric*. Spesifik dilihat dalam buku *nicomachean ethics*, buku itu sepenuhnya ditujukan

⁵⁸ Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, (Elsam & Huma: Jakarta, 2002), hlm. 96.

⁵⁹ Carl Joachim Friedrich, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, (Nuansa dan Nusamedia. Bandung. 2004), hlm. 24.

bagi keadilan, yang, berdasarkan filsafat hukum Aristoteles, mesti dianggap sebagai inti dari filsafat hukumnya, “karena hukum hanya bisa ditetapkan dalam kaitannya dengan keadilan”.⁶⁰

Pada pokoknya pandangan keadilan ini sebagai suatu pemberian hak persamaan tapi bukan persamarataan. Aristoteles membedakan hak persamaanya sesuai dengan hak proposional. Kesamaan hak dipandangan manusia sebagai suatu unit atau wadah yang sama. Inilah yang dapat dipahami bahwa semua orang atau setiap warga negara dihadapan hukum sama. Kesamaan proporsional memberi tiap orang apa yang menjadi haknya sesuai dengan kemampuan dan prestasi yang telah dilakukannya.

Lebih lanjut, keadilan menurut pandangan Aristoteles dibagi kedalam dua macam keadilan, keadilan “*distributief*” dan keadilan “*commutatief*”. Keadilan *distributief* ialah keadilan yang memberikan kepada tiap orang porsi menurut pretasinya. Keadilan *commutatief* memberikan sama banyaknya kepada setiap orang tanpa membedakan prestasinya dalam hal ini berkaitan dengan peranan tukar menukar barang dan jasa.⁶¹

Dari pembagian macam keadilan ini Aristoteles mendapatkan banyak kontroversi dan perdebatan. Keadilan distributif menurut Aristoteles berfokus pada distribusi, honor, kekayaan, dan barang-barang lain yang sama-sama bisa didapatkan dalam masyarakat. Dengan mengesampingkan “pembuktian” matematis, jelaslah bahwa apa yang ada dibenak Aristoteles ialah distribusi kekayaan dan barang berharga lain berdasarkan nilai yang berlaku dikalangan warga. Distribusi yang adil boleh jadi merupakan distribusi yang sesuai dengan nilai kebajikannya, yakni nilainya bagi masyarakat.⁶²

b. Teori Keadilan John Rawls

John Rawls Beberapa konsep keadilan yang dikemukakan oleh Filsuf Amerika di akhir abad ke-20, John Rawls, seperti *A Theory of justice*, *Political Liberalism*, dan *The Law of Peoples*, yang memberikan pengaruh pemikiran cukup besar terhadap diskursus nilai-nilai

⁶⁰ L. J. Van Apeldoorn, “*Pengantar Ilmu Hukum*”, cetakan kedua puluh enam, (Pradnya Paramita, Jakarta, 1996), hlm. 11-12.

⁶¹ Carl Joachim Friedrich, *Op Cit*, Hlm. 25.

⁶² Pan Mohamad Faiz, “*Teori Keadilan John Rawls*”, dalam Jurnal Konstitusi, Volume 6 Nomor 1 , 2009, hlm. 135.

keadilan.⁶³ John Rawls yang dipandang sebagai perspektif “*liberal-egalitarian of social justice*”, berpendapat bahwa keadilan adalah kebijakan utama dari hadirnya institusi-institusi sosial (*social institutions*). Akan tetapi, kebijakan bagi seluruh masyarakat tidak dapat mengesampingkan atau menggugat rasa keadilan dari setiap orang yang telah memperoleh rasa keadilan. Khususnya masyarakat lemah pencari keadilan.⁶⁴

Secara spesifik, John Rawls mengembangkan gagasan mengenai prinsip-prinsip keadilan dengan menggunakan sepenuhnya konsep ciptaannya yang dikenal dengan “*posisi asali*” (*original position*) dan “selubung ketidaktahuan” (*veil of ignorance*).⁶⁵ Pandangan Rawls memposisikan adanya situasi yang sama dan sederajat antara tiap-tiap individu di dalam masyarakat. Tidak ada perbedaan status, kedudukan atau memiliki posisi lebih tinggi antara satu dengan yang lainnya, sehingga satu pihak dengan lainnya dapat melakukan kesepakatan yang seimbang, itulah pandangan Rawls sebagai suatu “*posisi asali*” yang bertumpu pada pengertian ekulibrium reflektif dengan didasari oleh ciri rasionalitas (*rationality*), kebebasan (*freedom*), dan persamaan (*equality*) guna mengatur struktur dasar masyarakat (*basic structure of society*). Sementara konsep “selubung ketidaktahuan” diterjemahkan oleh John Rawls bahwa setiap orang dihadapkan pada tertutupnya seluruh fakta dan keadaan tentang dirinya sendiri, termasuk terhadap posisi sosial dan doktrin tertentu, sehingga membutuhkan adanya konsep atau pengetahuan tentang keadilan yang tengah berkembang. Dengan konsep itu Rawls menggiring masyarakat untuk memperoleh prinsip persamaan yang adil dengan teorinya disebut sebagai “*Justice as fairness*”.⁶⁶

Dalam pandangan John Rawls terhadap konsep “*posisi asali*” terdapat prinsip-prinsip keadilan yang utama, diantaranya prinsip persamaan, yakni setiap orang sama atas kebebasan yang bersifat universal, hakiki dan kompatibel dan ketidaksetaraan atas kebutuhan sosial, ekonomi pada diri masing-masing individu.

⁶³ *Ibid*, hlm. 139.

⁶⁴ *Ibid*, hlm.140.

⁶⁵ *Ibid*.

⁶⁶ John Rawls, “*A Theory of Justice*, London: Oxford University press”, yang sudah diterjemahkan dalam bahasa Indonesia oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, *Teori Keadilan*, (Pustaka Pelajar. Yogyakarta, 2006), hlm. 90.

Prinsip pertama yang dinyatakan sebagai prinsip kebebasan yang sama (*equal liberty principle*), seperti kebebasan beragama (*freedom of religion*), kemerdekaan berpolitik (*political of liberty*), kebebasan berpendapat dan mengemukakan ekspresi (*freedom of speech and expression*), sedangkan prinsip kedua dinyatakan sebagai prinsip perbedaan (*difference principle*), yang menghipotesakan pada prinsip persamaan kesempatan (*equal opportunity principle*).

Lebih lanjut John Rawls menegaskan pandangannya terhadap keadilan bahwa program penegakan keadilan yang berdimensi kerakyatan haruslah memperhatikan dua prinsip keadilan, yaitu, pertama, memberi hak dan kesempatan yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang. Kedua, mampu mengatur kembali kesenjangan sosial ekonomi yang terjadi sehingga dapat memberi keuntungan yang bersifat timbal balik.⁶⁷

Dengan demikian, prinsip perbedaan menuntut diaturnya struktur dasar masyarakat sedemikian rupa sehingga kesenjangan prospek mendapat hal-hal utama kesejahteraan, pendapatan, otoritas diperuntukkan bagi keuntungan orang-orang yang paling kurang beruntung. Ini berarti keadilan sosial harus diperjuangkan untuk dua hal: Pertama, melakukan koreksi dan perbaikan terhadap kondisi ketimpangan yang dialami kaum lemah dengan menghadirkan institusi-institusi sosial, ekonomi, dan politik yang memberdayakan. Kedua, setiap aturan harus memposisikan diri sebagai pemandu untuk mengembangkan kebijakan-kebijakan untuk mengoreksi ketidakadilan yang dialami kaum lemah.

c. Teori Keadilan Hans Kelsen

Hans Kelsen dalam bukunya *general theory of law and state*, berpandangan bahwa hukum sebagai tatanan sosial yang dapat dinyatakan adil apabila dapat mengatur perbuatan manusia dengan cara yang memuaskan sehingga dapat menemukan kebahagiaan didalamnya.⁶⁸

Pandangan Hans Kelsen ini pandangan yang bersifat positivisme, nilai-nilai keadilan individu dapat diketahui dengan

⁶⁷ Hans Kelsen, "*General Theory of Law and State*", diterjemahkan oleh Rasisul Muttaqien, (Nusa Media, Bandung, 2011), hlm. 7.

⁶⁸ *Ibid*, hlm. 9.

aturan-aturan hukum yang mengakomodir nilai-nilai umum, namun tetap pemenuhan rasa keadilan dan kebahagiaan diperuntukan tiap individu.

Lebih lanjut Hans Kelsen mengemukakan keadilan sebagai pertimbangan nilai yang bersifat subjektif. Walaupun suatu tatanan yang adil yang beranggapan bahwa suatu tatanan bukan kebahagiaan setiap perorangan, melainkan kebahagiaan sebesar-besarnya bagi sebanyak mungkin individu dalam arti kelompok, yakni terpenuhinya kebutuhan-kebutuhan tertentu, yang oleh penguasa atau pembuat hukum, dianggap sebagai kebutuhan-kebutuhan yang patut dipenuhi, seperti kebutuhan sandang, pangan dan papan. Tetapi kebutuhan-kebutuhan manusia yang manakah yang patut diutamakan. Hal ini dapat dijawab dengan menggunakan pengetahuan rasional, yang merupakan sebuah pertimbangan nilai, ditentukan oleh faktor-faktor emosional dan oleh sebab itu bersifat subjektif.⁶⁹

Sebagai aliran positivisme Hans Kelsen mengakui juga bahwa keadilan mutlak berasal dari alam, yakni lahir dari hakikat suatu benda atau hakikat manusia, dari penalaran manusia atau kehendak Tuhan. Pemikiran tersebut diesensikan sebagai doktrin yang disebut hukum alam. Doktrin hukum alam beranggapan bahwa ada suatu keteraturan hubungan-hubungan manusia yang berbeda dari hukum positif, yang lebih tinggi dan sepenuhnya sah dan adil, karena berasal dari alam, dari penalaran manusia atau kehendak Tuhan.⁷⁰

Pemikiran tentang konsep keadilan, Hans Kelsen yang menganut aliran positivisme, mengakui juga kebenaran dari hukum alam, sehingga pemikirannya terhadap konsep keadilan menimbulkan dualisme antara hukum positif dan hukum alam.

Menurut Hans Kelsen:⁷¹ “Dualisme antara hukum positif dan hukum alam menjadikan karakteristik dari hukum alam mirip dengan dualisme metafisika tentang dunia realitas dan dunia ide model Plato. Inti dari filsafat Plato ini adalah doktrinnya tentang dunia ide, yang mengandung karakteristik mendalam. Dunia dibagi menjadi dua bidang yang berbeda : yang pertama adalah dunia kasat

⁶⁹ *Ibid*, hlm. 14.

⁷⁰ *Ibid*, hlm.12.

⁷¹ *Ibid*.

mata yang dapat ditangkap melalui indera yang disebut realitas; yang kedua dunia ide yang tidak tampak.”

Dua hal lagi konsep keadilan yang dikemukakan oleh Hans Kelsen: pertama tentang keadilan dan perdamaian. Keadilan yang bersumber dari cita-cita irasional. Keadilan dirasionalkan melalui pengetahuan yang dapat berwujud suatu kepentingan-kepentingan yang pada akhirnya menimbulkan suatu konflik kepentingan. Penyelesaian atas konflik kepentingan tersebut dapat dicapai melalui suatu tatanan yang memuaskan salah satu kepentingan dengan mengorbankan kepentingan yang lain atau dengan berusaha mencapai suatu kompromi menuju suatu perdamaian bagi semua kepentingan.⁷² Kedua, konsep keadilan dan legalitas. Untuk menegakkan atas dasar suatu yang kokoh dari suatu tatanan sosial tertentu, menurut Hans Kelsen pengertian “Keadilan” bermaknakan legalitas.

Suatu peraturan umum adalah “adil” jika ia benar-benar diterapkan, sementara itu suatu peraturan umum adalah “tidak adil” jika diterapkan pada suatu kasus dan tidak diterapkan pada kasus lain yang serupa.⁷³ Konsep keadilan dan legalitas inilah yang diterapkan dalam hukum nasional bangsa Indonesia, yang memaknai bahwa peraturan hukum nasional dapat dijadikan sebagai payung hukum (*law umbrella*) bagi peraturan-peraturan hukum nasional lainnya sesuai tingkat dan derajatnya dan peraturan hukum itu memiliki daya ikat terhadap materi-materi yang dimuat (materi muatan) dalam peraturan hukum tersebut.⁷⁴

B. KAJIAN TERHADAP ASAS/PRINSIP YANG BERKAITAN DENGAN PENYUSUNAN NORMA

Bencana non alam seperti kebakaran pada saat ini masih sangat sering terjadi dan menimbulkan kerugian di berbagai faktor kehidupan seperti faktor ekonomi dan sosial Menurut Ramli kebakaran merupakan timbulnya api yang tidak terkendali yang dapat diartikan kekuatan api yang timbul tersebut diluar kemampuan dan keinginan manusia.⁷⁵ Hasil pencatatan Badan Nasional Penanggulangan Bencana mengungkapkan bahwa prevalensi kejadian

⁷² Kahar Masyhur, “*Membina Moral dan Akhlak*”, (Kalam Mulia, Jakarta, 1985), hlm. 68.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Suhrawardi K. Lunis, “*Etika Profesi Hukum*”, Cetakan Kedua, (Sinar Grafika, Jakarta, 2000), hlm. 50.

⁷⁵ Ramli, S, *Petunjuk Praktis Manajemen Kebakaran (Fire Management)*. (Jakarta: Dian Rakyat, 2010), hlm. 32.

kebakaran di Indonesia yaitu sebesar 14,4 % selama tahun 2018 dan untuk tahun 2019 sampai dengan bulan April prevalensi kejadian kebakaran di Indonesia adalah sebesar 12,1%.

Faktor – faktor penyebab kebakaran dapat bersumber dari dua faktor yaitu faktor alam dan manusia. Faktor alam disebabkan karena adanya sambaran petir dan gunung meletus serta bencana alam lainnya yang menyebabkan timbulnya api penyebab kebakaran.⁷⁶ Faktor manusia disebabkan karena kurangnya pengertian terhadap penanggulangan bahaya kebakaran faktor yang berasal dari manusia lain.

Menurut Triyono kurangnya kehati-hatian dalam menggunakan alat atau bahan yang dapat menimbulkan api dan kurangnya kesadaran pribadi atau tidak disiplin merupakan penyebab terjadinya kebakaran yang disebabkan oleh faktor manusia, diantara kedua faktor penyebab kebakaran tersebut untuk kejadian kebakaran di wilayah permukiman warga lebih banyak disebabkan oleh faktor manusia hal ini dikarenakan oleh kepadatan penduduk di suatu wilayah yang sangat berkaitan dengan timbulnya bahaya kebakaran.⁷⁷ Semakin padatnya penduduk di suatu wilayah maka akan padat pula bangunan yang didirikan di suatu wilayah tersebut. Hal ini yang akan mengakibatkan sulitnya evakuasi saat kejadian kebakaran karena akses yang sangat minim.⁷⁸

Menurut Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 26 Tahun 2008 kebakaran merupakan suatu fenomena yang timbul akibat adanya peningkatan suhu dari suatu bahan yang kemudian bereaksi secara kimia dengan oksigen sehingga menghasilkan panas dan pancaran api, mulai dari awal terjadinya api, ketika proses penjalaran api, hingga asap dan gas yang ditimbulkan.

Klasifikasi kebakaran menurut *National Fire Protection Association (NFPA)*, kebakaran dapat digolongkan :

- a. Kebakaran bahan padat kecuali logam (Golongan A);
- b. Kebakaran bahan cair / gas yang mudah terbakar (Golongan B);
- c. Kebakaran instalasi listrik bertegangan (Golongan C);

⁷⁶ Farha, A., *Gambaran Sarana Proteksi Kebakaran Aktif dan Penyelamatan Jiwa*. (UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 2010), hlm. 10.

⁷⁷ Triyono, A., *“teknik penanggulangan bahaya kebakaran di perusahaan”*. (Depnaker, September, 2001), hlm. 34.

⁷⁸ Ramli, S., *Op.Cit.*, 2010.

- d. Kebakaran bahan logam (Golongan D); dan
- e. Kebakaran akibat peralatan atau aktifitas memasak (Golongan K).

Adapaun macam-macam bentuk kebakaran dibagi dalam beberapa diantaranya yaitu :

- a. Api Kilat (*Flash Fire*) *Flash fire* atau api kilat merupakan api yang tiba-tiba menyala seperti kilat, berlangsung dalam waktu yang singkat yaitu dalam jangka waktu 0-5 detik dan terjadi ketika suatu uap bahan bakar yang bocor kemudian menguap dari sumbernya dan bereaksi dengan oksigen yang ada di udara kemudian mencapai titik nyala.
- b. Bola Api (*Fire Ball*) *Fire ball* atau bola api merupakan jenis api yang menyala akibat terjadinya kebocoran dalam suatu wadah/tempat yang mengandung gas bertekanan. Wadah yang bocor tersebut kemudian akan mengakibatkan gas mengembang dan meluas dengan cepat ke udara dan tiba-tiba terbakar.
- c. Kolam Api (*Fire Pool*) *Fire pool* atau kolam api merupakan jenis api yang menyala jika suatu bahan bakar cair seperti minyak atau bahan kimia tumpah dan mengenai suatu tempat atau dalam wadah terbuka, seperti tangki timbun.
- d. Api Jet (*Jet fire*) *Jet fire* atau api jet merupakan jenis api yang menyala jika terdapat bahan bakar berbentuk gas dengan tekanan yang tinggi keluar dari dalam lubang yang kecil akibat adanya suatu kebocoran pada pipa atau peralatan produksi lainnya.

Menciptakan suatu kondisi lingkungan kerja yang nyaman, aman dan sehat memang bukan hal yang mudah, meskipun aturan tentang keselamatan dan kesehatan kerja sudah dijalankan, namun selalu ada saja hal-hal yang menyebabkan terjadinya kecelakaan kerja. Kecelakaan industri secara umum dapat diartikan sebagai suatu kejadian yang tidak diduga semula dan tidak dikehendaki yang mengacaukan proses yang telah diatur dari suatu aktivitas.

Jadi kecelakaan kerja atau kecelakaan industri merupakan suatu kondisi yang terjadi diluar dugaan saat bekerja dan menimbulkan kerugian baik bagi pekerja ataupun perusahaan. Sehingga setiap perusahaan dituntut untuk tetap menjalankan aturan tentang keselamatan dan kesehatan kerja. Keselamatan Kerja adalah suatu usaha untuk melaksanakan pekerjaan tanpa mengakibatkan kecelakaan, seperti; keselamatan pada mesin, pesawat,

peralatan/perlengkapan kerja, bahan-bahan, lingkungan kerja dan produk.

Sedangkan kesehatan kerja adalah kondisi individu dari pekerja dalam keadaan sehat jiwa dan raga ditambah sarana lingkungan kerja yang mendukung sehingga produktivitas kerjanya meningkat. Jadi keselamatan dan kesehatan kerja (K3) dapat diartikan sebagai suatu bentuk usaha atau upaya bagi para pekerja untuk memperoleh jaminan atas keselamatan dan kesehatan kerja (K3) dalam melakukan pekerjaan yang mana pekerjaan tersebut dapat mengancam dirinya yang berasal dari individu sendiri dan lingkungan kerjanya.

Manajemen Risiko Dalam mengantisipasi agar kecelakaan kerja tidak terjadi, selain dengan membuat aturan tentang kesehatan dan keselamatan kerja, maka perusahaan juga harus menerapkan tentang manajemen risiko yang baik. Manajemen risiko adalah proses manajemen terhadap risiko yang dimulai dari kegiatan mengidentifikasi bahaya, menilai tingkat dan mengendalikan risiko.

Manajemen Risiko K3 adalah suatu upaya mengelola risiko untuk mencegah terjadinya kecelakaan yang tidak diinginkan secara komprehensif, terencana dan terstruktur dalam suatu kesisteman yang baik. Jadi pengelolaan resiko sangat diperlukan sebagai sarana untuk meminimalisir dampak terjadinya kecelakaan kerja. Manajemen Sumber Daya Manusia Pentingnya merekrut dan mengelola SDM yang berkualitas dan kompeten dibidangnya akan sangat berpengaruh terhadap kelangsungan hidup perusahaan, yang didalamnya juga termasuk dalam mencegah dan meminimalisir terjadinya kecelakaan pada pekerja. Karena pekerja yang merasa aman dan nyaman dalam bekerja maka akan meningkatkan produktivitasnya.

Manusia sebagai sumber daya bersifat potensial/abstrak, tidak dapat diukur dari jumlahnya. Potensi itu merupakan proses dan hasil interaksi substansi fisik dan psikis, berupa kemampuan mencipta, kemampuan mengkhayal, kemampuan berpikir yang menghasilkan gagasan, kreativitas, inisiatif, kemampuan memecahkan masalah, memprediksi, wawasan ke masa depan, keterampilan dan keahlian.

Manajemen Sumber Daya Manusia adalah sebagai pendayagunaan, pengembangan, penilaian, pemberian balasan jasa dan pengelolaan terhadap individu anggota organisasi atau kelompok

bekerja. Manajemen SDM sengaja dibentuk untuk meningkatkan nilai dari perusahaan yang sangat berguna untuk mencapai tujuan-tujuan perusahaan.

C. KAJIAN TERHADAP PRAKTIK PENYELENGGARAAN, KONDISI YANG ADA, DAN PERMASALAHAN YANG DIHADAPI MASYARAKAT

Mengacu pada perumusan permasalahan seperti yang tertulis di atas, maka praktek penyelenggaraan penanggulangan bencana berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 serta permasalahan permasalahannya selama ini adalah sebagai berikut:

1) Pemahaman yang tidak tepat mengenai bencana

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 menyebutkan bahwa bencana adalah 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. Definisi ini memunculkan makna ganda dan berimplikasi pada salahnya penanganan maupun politisasi kejadian berdasarkan kepentingan serta mengorbankan kepentingan untuk membangun ketahanan dan ketangguhan masyarakat. Tidak setiap peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat dapat disebut sebagai bencana. Hanya jika dampak peristiwa tersebut melampaui kemampuan masyarakat terdampak dapatlah disebut bencana.

2) Definisi status bencana

UU Nomor 24 Tahun 2007 belum menyebutkan definisi status bencana. Penjelasan status bencana akan menjadi dasar bagi Pemerintah dan pemerintah daerah dalam penanganan keadaan darurat di wilayah terdampak. Definisi status bencana juga ditujukan untuk menggantikan frasa status dan tingkatan bencana untuk mengurangi kerumitan bagi Pemerintah atau pemerintah daerah. Untuk suatu peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat, Pemerintah atau Pemerintah Daerah cukup menyatakan hal tersebut sebagai bencana jika dampak peristiwa tersebut melampaui kemampuan masyarakat terdampak atau bukan bencana jika dampak peristiwa tersebut tidak melampaui

kemampuan masyarakat terdampak untuk mengatasinya. Setiap kejadian bencana bersifat lokal, artinya pemerintah lokal-lah yang menjadi penanggung jawab penyelenggaraan penanganan darurat bencana dengan melibatkan secara aktif peran masyarakat lokal dan para pemangku kepentingan lainnya.

Praktik yang terjadi saat ini dengan adanya tingkatan bencana kabupaten/kota, provinsi dan nasional adalah adanya kecenderungan pemerintah daerah untuk melempar permasalahan penyelenggaraan penanganan darurat bencana kepada Pemerintah Pusat. Akibatnya, tidak ada upaya yang sungguh-sungguh yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk menangani dampak bencana yang terjadi. Demikian pula pemerintah daerah sangat tergantung kepada pemerintah pusat dan menjadi tidak mandiri untuk mengelola dan menggunakan sumber daya yang ada di wilayahnya masing-masing.

3) Penetapan status bencana

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 saat ini tidak menjelaskan tujuan penetapan status bencana serta ketentuan tentang isi dari status bencana yang meliputi status, luas wilayah, jangka waktu dan tataran penyelenggaraanya yang diatur dengan peraturan pemerintah. Pelaksanaan penyelenggaraan penanganan darurat bencana yang selama ini berjalan berlaku secara elastis tanpa ketentuan yang jelas, yang pada akhirnya akan berimplikasi pada penggunaan dana siap pakai. Contoh praktik nyata adalah adanya kecenderungan Pemerintah Daerah untuk menetapkan status siaga darurat di wilayahnya tanpa kajian yang jelas sehingga masa siaga darurat bisa dilakukan dalam jangka waktu yang panjang dan dana siap pakai dapat terus digunakan. Dalam beberapa kasus penanganan bencana, seringkali terjadi beberapa kali perpanjangan masa darurat karena hanya untuk mendapatkan akses dana daripada didasarkan atas kajian kesiapan masyarakat untuk memulihkan kehidupan kearah kehidupan normal kembali.

- 1) Penekanan fungsi BNPB sebagai koordinator penyusunan rencana penanggulangan bencana serta penunjukkan pemerintah dan pemerintah daerah sebagai subyek pelaksana rencana penanggulangan bencana yang memadukan ketentuan-ketentuan

di dalamnya ke dalam rencana pembangunan dan rencana pembangunan daerah.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 menjelaskan peran BNPB sebagai koordinator dalam penyusunan rencana penanggulangan bencana, akan tetapi tidak menunjuk tanggung jawab Pemerintah dan pemerintah daerah sebagai pelaksana rencana penanggulangan bencana bersama pihak terkait lainnya. Selain itu belum ada ketentuan yang menegaskan bahwa rencana penanggulangan bencana adalah rencana yang perlu dikaitkan dengan rencana pembangunan dan rencana pembangunan daerah.

2) Kewajiban pengalokasian anggaran penanggulangan bencana oleh pemerintah dan pemerintah daerah

Pasal 60 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 menyatakan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah mengalokasikan anggaran penanggulangan bencana secara memadai, tetapi tidak mewajibkan Pemerintah dan pemerintah daerah. Akibatnya banyak pemerintah daerah tidak merasa memiliki kewajiban untuk membuat anggaran yang dialokasikan untuk penanggulangan bencana khususnya untuk kesiapsiagaan di wilayahnya. Penganggaran penanggulangan bencana semestinya dialokasikan baik di APBN dan APBD sehingga memastikan pemerintah di semua tingkatan dapat menjalankan tugas tugasnya dalam penanganan bencana secara tepat, efektif dan terkoordinasi.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. EVALUASI UNDANG-UNDANG BENCANA KEBAKARAN

Lahirnya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 yang diikuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 21 tentang Penyeleggaran 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 Nonpemerintah Dalam Penanggulangan Bencana, telah merubah paradigma pemikiran tentang penanggulangan bencana dari aspek tanggap darurat menjadi aspek Pengurangan Risiko Bencana (PRB) atau Mitigasi Bencana.

Batasan ilmiah tentang nomenklatur tetap penting, namun dapat disesuaikan dengan batasan operasional, sehingga mudah diimplementasikan. Dengan demikian harus jelas ruang lingkup tentang UU PRB. Bencana alam meliputi gempa bumi, tsunami, erupsi gunung berapi, banjir, kekeringan, longsor, angin kencang/puting beliung, dan epidemi dan wabah penyakit.

Dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 mengatur bahwa Penetapan status dan tingkatan bencana perlu segera diperkuat dengan Peraturan Presiden, dimana pada Peraturan Presiden nantinya harus jelas dan terukur indikatornya yang meliputi:

- a. jumlah korban;
- b. kerugian harta benda;
- c. kerusakan prasarana dan sarana; dan
- d. cakupan luas wilayah yang terkena dampak bencana serta dampak sosial ekonomi yang ditimbulkan.

Tugas dan fungsi BNPB untuk mengkoordinasikan kegiatan PB pada beberapa tahapan masih kurang optimal. Demikian juga fungsi unsur pengarah, tenaga profesional, dan tenaga ahli masih kurang optimal.

Bahkan di beberapa daerah (BPBD) masih memandang bahwa unsur pengarah belum dan atau tidak diperlukan. Salah satu alasannya adalah alasan dalam pembiayaan tenaga tersebut. Dengan demikian hubungan fungsional unsur pengarah BNPB dan BPBD tidak ada/belum optimal. Pasal 33 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 menyatakan bahwa penyelenggaraan Penaggulangan Bencana terdiri dari 3 (tiga) tahap

meliputi pra-bencana, bencana, dan pascabencana. Dalam konteks siklus pengelolaan bencana tiga tahapan tersebut di atas harus merupakan siklus yang berkelanjutan (*continuous*). Konsep ini sangat penting karena akan mempengaruhi pola dan sistem kerja BNPB dan atau BPBD dalam melaksanakan program dan kegiatannya, serta pendanaannya.

B. ANALISIS KETERKAITAN PERATURAN TERKAIT PENANGGULANGAN BENCANA KEBAKARAN

Implementasi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 dan peraturan pelaksanaannya sangat memiliki keterkaitan dengan berbagai macam peraturan perundang-undangan yang terkait dengan kebencanaan, di antaranya adalah:

a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan: “Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap untuk bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia...” Sebagai negara yang memiliki ragam adat istiadat dan budaya, Indonesia juga memiliki kekayaan alam yang luar biasa. Indonesia dikenal sebagai salah satu negara penghasil minyak dunia dan sebagai negara yang memiliki kekayaan alam berupa mineral dan batu bara yang berlimpah. Namun, dari beberapa kelebihan alam tersebut, Indonesia juga dikenal sebagai negara yang berada dalam posisi rawan bencana (*hazard zone*), hal ini merupakan dampak negatif dari kekayaan alam yang dimiliki Indonesia. Mengacu pada kondisi sebagai disebutkan di atas maka sebagai negara hukum tentunya diperlukan sebuah sistem hukum yang dapat memberikan jaminan bagi masyarakatnya untuk mendapatkan perlindungan dari pemerintah terhadap berbagai ancaman bencana alam yang sewaktu-waktu dapat terjadi.

b) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Penanggulangan Bencana mempunyai keterkaitan erat dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Penanggulangan bencana masuk menjadi sub urusan dari urusan pemerintahan bidang ketentraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat. Keterkaitan Undang-Undang Penanggulangan Bencana dengan Undang-

Undang Pemerintahan Daerah adalah pada penetapan status darurat dan tingkatan bencana, penanggung jawab penanggulangan bencana, mengalokasikan dana penanggulangan bencana dalam APBD, dan membentuk badan satuan perangkat daerah yang mengurus bencana.

c) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

Hutan, sebagai salah satu penentu sistem penyangga kehidupan dan sumber kemakmuran rakyat, cenderung menurun kondisinya. Penurunan kondisi tersebut dapat disebabkan oleh faktor manusia maupun faktor bencana alam, sehingga Undang-Undang Penanggulangan Bencana sangat penting bagi optimalisasi, penjagaan dan kelestarian keberadaan hutan.

d) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Bencana alam maupun nonalam, sangat mungkin berpengaruh terhadap tata ruang wilayah yang sudah ditetapkan, baik oleh Pemerintah maupun pemerintah daerah. Oleh karena itu, Undang-Undang Penanggulangan Bencana mempunyai keterkaitan langsung dengan Undang-Undang Penataan Ruang, dimana arah jangkauan yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi, maupun sebagai sumber daya, sehingga kualitas ruang wilayah nasional dapat terjaga keberlanjutannya demi terwujudnya kesejahteraan umum dan keadilan sosial.

e) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi

Peranan energi begitu penting bagi peningkatan ekonomi dan ketahanan nasional sehingga kegiatan penanggulangan bencana harus diarahkan bagi tetap terjaminnya pemanfaatannya dan pengusahaannya secara berkeadilan dan berkelanjutan.

f) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Bencana alam dapat menurunkan kualitas lingkungan hidup dan mengancam kelangsungan perikehidupan manusia. Oleh karena itu, Undang-Undang Perlindungan Bencana harus turut memberikan kepastian hukum dalam perlindungan ekosistem.

g) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Bencana alam seperti banjir, tanah longsor, gunung meletus, dapat mengurangi kualitas dan kuantitas lahan pertanian. Penanganan Bencana sangat terkait dengan keberadaan dan keberlanjutan fungsi lahan pertanian sebagai sumber pekerjaan dan penghidupan masyarakat.

h) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya

Bencana alam dapat berakibat pada rusaknya cagar budaya yang merupakan kekayaan budaya bangsa. Oleh karena penanggulangan bencana tidak boleh mengabaikan keberadaan cagar budaya bahkan harus menjadi tetap prioritas dalam penanggulangan bencana.

C. PERMASALAHAN UNDANG-UNDANG NOMOR 24 TAHUN 2007 TENTANG PENANGGULANGAN BENCANA DALAM PENANGGULANGAN KEBAKARAN

Meskipun secara umum Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 telah mengatur aspek-aspek yang terkait dengan Penanggulangan Bencana, namun secara nasional dan tingkat daerah masih banyak kelemahan kelemahannya, antara lain:

- a. Pada prinsipnya penanggulangan bencana merupakan urusan pemerintah, masyarakat, dan swasta, namun belum optimalnya peran swasta dalam hal ini, sebagai akibat belum adanya sistem informasi yang lengkap tentang penanggulangan bencana terutama dalam masalah pendanaan. Tata kelola keuangan dalam penanggulangan bencana perlu diperbaiki. Untuk itu sangat diperlukan peraturan pemerintah yang mengharuskan adanya alokasi anggaran untuk penanggulangan bencana dalam Sistem Pembangunan Nasional (RPJM).
- b. Masih adanya kesulitan dan kelemahan dalam koordinasi dan sinkronisasi program dan kegiatan penanggulangan bencana antara Kementerian/Lembaga, dan Dinas SKPD di daerah. Oleh karena itu, perlu evaluasi dalam bidang kelembagaan penanggulangan bencana.
- c. Konsep Sistem penanggulangan bencana secara nasional perlu diimplementasi secara lebih baik terutama yang menyangkut Analisis Risiko Lingkungan selain Analisis Mengenai Dampak Lingkungan pada Wilayah Strategis Nasional, Wilayah Pengembangan Ekonomi, dan Wilayah Rawan Bencana secara berkelanjutan.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. LANDASAN FILOSOFIS

Peraturan daerah hakikatnya menjadi sarana legislasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, pemerintah daerah menurut konstitusi diadakan dalam kaitannya dengan desentralisasi. Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merumuskan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik, dan negara kesatuan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan desentralisasi bukan sentralisasi.

Suatu rumusan peraturan perundang-undangan harus kebenaran (*rechtvaardiging*) yang dapat diterima apabila dikaji secara filosofis. Pembeneran tersebut harus sesuai dengan cita-cita kebenaran (*idea der Waarheid*), dan cita-cita keadilan (*idée der gerechtigheid*), serta cita-cita kesusilaan (*idée der zedelijkheid*).

Seiring dengan berkembangnya pembangunan di seluruh Indonesia, sering mendengar istilah HSE (*Health, Safety and Environment*) atau yang dikenal juga dengan K3L (Keselamatan, Kesehatan Kerja dan Lingkungan). Seperti istilahnya, K3L merupakan bidang yang secara spesifik mengkaji 3 hal : keselamatan kerja, kesehatan kerja, dan juga kesehatan lingkungan.

Ketiga hal tersebut tidak dapat dipisahkan penggunaannya dalam berbagai kegiatan dan pekerjaan sehari-hari, seperti pada bagian HSE perusahaan, pada Panitia Keselamatan Kerja di berbagai proyek, dan sebagainya. Meskipun, ada juga yang memisahnya menjadi Keselamatan Kesehatan Kerja (K3) dan Kesehatan Lingkungan (Kesling) saja. Keselamatan, kesehatan Kerja serta Kesehatan Lingkungan hakikatnya adalah hal yang penting dan esensial sebagai perhatian serta pertimbangan dalam setiap aspek di aktivitas sehari-hari. Karena apabila salah satunya diabaikan, maka suatu kegiatan akan cenderung mengalami konsekuensi risiko yang tentunya akan sangat merugikan, baik bagi pemilik situs kegiatan, pelaku kegiatan, maupun pengguna hasil kegiatan.

Tanpa adanya perhatian untuk keselamatan kerja, maka pekerja yang melakukan berbagai kegiatan dalam pekerjaannya dapat mengalami kecelakaan ketika bekerja. Kecelakaan tersebut mulai dari yang ringan seperti luka gores hingga yang lebih berat seperti patah tulang bahkan kematian. Tanpa adanya perhatian khusus tentang kesehatan kerja, maka pekerja dapat mengalami berbagai gangguan selama/setelah bekerja, mulai dari yang ringan seperti pusing hingga yang lebih berat seperti tuli, serangan jantung, bahkan kematian.

Demikian pula dengan kesehatan lingkungan suatu masyarakat. Setiap perbuatan yang dilakukan secara tanpa perhitungan atau pengetahuan yang baik, tanpa mempertimbangkan kondisi serta kesehatan lingkungan suatu masyarakat dapat merusak dan mengancam lingkungan tersebut, serta dapat menimbulkan ancaman kesehatan masyarakat yang berada di lingkungan tersebut. Pemerintah daerah bersama jajaran dan lembaga-lembaganya telah mengatur mengenai keselamatan kerja, kesehatan kerja dan kesehatan lingkungan dalam berbagai regulasi. Undang-undang, Peraturan pemerintah, Keputusan Menteri, peraturan daerah dan sebagainya, telah diresmikan dan dipublikasikan untuk dapat dijadikan acuan bagi seluruh masyarakat. Akan tetapi masyarakat masih seringkali mengabaikan hal tersebut. Sehingga, akhirnya kecelakaan kerja, gangguan kesehatan pekerja dan kerusakan lingkungan tidak dapat dihindarkan. Sehingga perlu adanya perhatian, peningkatan pengetahuan dan pemahaman di kalangan masyarakat mengenai Keselamatan, kesehatan Kerja serta Kesehatan Lingkungan. Maka hal tersebut dapat mendukung terciptanya lingkungan kerja dan lingkungan alam yang sehat, aman dan sejahtera.

B. LANDASAN SOSIOLOGIS

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang mencerminkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam penanggulangan kebakaran dan keselamatan. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris tentang perkembangan dan kebutuhan masyarakat serta negara, meliputi:

- a. Keamanan masyarakat/perlindungan masyarakat terhadap bencana kebakaran dan keselamatan.
- b. Masyarakat merasa aman, nyaman, dan semakin sejahtera.

- c. Mewujudkan masyarakat yang tangguh bencana kebakaran.
- d. Mewujudkan kepedulian sektor swasta dalam upaya-upaya Pengurangan Risiko Bencana.
- e. Negara dan Pemerintahan semakin efektif dan efisien dalam penyelenggaraan Pengurangan Risiko Bencana.
- f. Mendorong dan menguatkan rasa persaudaraan dan semangat kegotongroyongan sesuai dengan ciri bangsa Indonesia yang terus didorong dan dikuatkan.

C. LANDASAN YURIDIS

Perlunya pengaturan mengenai Penanggulangan Kebakaran dan Keselamatan, yang lebih terencana, terkoordinasi, dan terpadu untuk menjawab kebutuhan masyarakat, sehingga butuh ada peraturan daerah yang mengatur hal tersebut.

Perlu difahami bahwa hierarki perundang-undangan harus memperhatikan, Pertama *Lex superior derogat legi inferior* (aturan yang lebih tinggi mengesampingkan aturan yang lebih rendah). Kedua *Lex posterior derogat legi priori* (aturan yang baru mengesampingkan aturan terdahulu). Ketiga *Lex specialis derogat legi generali* (aturan khusus mengesampingkan aturan umum). Negara-Negara yang mengikuti doktrin Eropa Kontinental termasuk juga Indonesia yang pengaturan tindak pidananya dilakukan dengan cara kodifikasi yaitu memasukkan semua tindak pidana ke dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), artinya Asas *lex specialis derogate legi generali* menjadi sangatlah penting, terutama dalam penegakan hukum”.⁷⁹

Dalam rangka mewujudkan tugas pokok dan fungsi pemerintahan daerah dalam Pengurangan Risiko Bencana, terutama dari aspek koordinasi dan komando dalam berbagai kondisi sesuai dengan siklus penanggulangan bencana kebakaran, aspek kelembagaan penanggulangan bencana kebakaran antara Pemerintah pusat dan pemerintah daerah belum optimal, sehingga perlu peraturan yang jelas hubungan tersebut, pengembangan sumber daya manusia, pengembangan Sistem Peringatan Dini, perbaikan sistem anggaran dan penganggaran.

⁷⁹ Eddy O.S Hiarij, 2018, *Lex Specialis Dalam Hukum Pidana*, KOMPAS, 12 Juni 2018, hlm.7

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH BANJARNEGARA

A. JANGKAUAN DAN ARAH PENGATURAN

Alinea ke IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia 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, implementasi dari amanat tersebut dilaksanakan pembangunan nasional yang bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan sejahtera yang senantiasa memperhatikan hak atas penghidupan dan perlindungan bagi setiap warga negaranya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki wilayah yang luas dan terletak di garis katulistiwa pada posisi silang antara dua benua dan dua samudera 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 frekuensi yang cukup tinggi, sehingga memerlukan penanganan yang sistematis, terpadu, dan terkoordinasi. Potensi penyebab bencana alam dan non alam di wilayah negara kesatuan Indonesia sangat tinggi.

Kesesuaian sasaran dari Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara tentang Penanggulangan Kebakaran dan Keselamatan sesuai dengan tujuan Negara Indonesia seperti yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tersebut di atas, yang dirasakan menjadi suatu keharusan. Kesesuaian tersebut menunjukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara tentang Penanggulangan Kebakaran dan Keselamatan digali dari nilai-nilai, kebutuhan dan tujuan Negara Indonesia. Sehingga sasaran dari Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara tentang Penanggulangan Kebakaran dan Keselamatan yang ada secara tidak langsung menjadi tujuan dari diselenggarakannya Penanggulangan Kebakaran dan Keselamatan di Kabupaten Banjarnegara.

B. RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH BANJARNEGARA

Sejalan dengan sasaran yang akan dituju dari Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara tentang Penanggulangan Kebakaran dan Keselamatan, arah pengaturan yang terkandung dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara tentang Penanggulangan Kebakaran dan Keselamatan merupakan kolaborasi antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan masyarakat. Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Kebakaran dilakukan meliputi tata kelola Penanggulangan Bencana Kebakaran, kelembagaan, partisipasi masyarakat, dan pengawasan Penanggulangan Bencana.

Lingkup Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara tentang Penanggulangan Kebakaran dan Keselamatan ini akan mengatur mengenai seluruh hal ataupun aspek yang terkait dengan Penanggulangan Bencana. Hal tersebut akan meliputi Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dilakukan meliputi tata kelola Penanggulangan Bencana, kelembagaan, partisipasi masyarakat, dan pengawasan Penanggulangan Bencana.

a. Ketentuan umum

Ketentuan umum berisikan tentang pengertian atau definisi, singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi, dan/atau hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab.

A. Materi yang diatur

a. Asas, Tujuan, dan Ruang Lingkup Penanggulangan Bencana berasarkan atas:

- i. kemanusiaan;
- ii. gotong royong;
- iii. keadilan;
- iv. kesiapsiagaan;
- v. kepentingan umum;
- vi. koordinasi;
- vii. efektivitas;
- viii. efisiensi berkeadilan;
- ix. transparansi;
- x. non-proletisi; dan
- xi. akuntabilitas.

Penanggulangan Bencana kebakaran bertujuan untuk:

- a) memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana kebakaran;
- b) mencegah meluasnya dampak bencana kebakaran terhadap masyarakat;
- c) menjamin terselenggaranya Penanggulangan Bencana kebakaran secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh; dan
- d) mengembalikan kualitas hidup korban bencana kebakaran.

Obyek pencegahan dan penanggulangan kebakaran meliputi:

- a. bangunan gedung;
- b. bangunan perumahan;
- c. kendaraan bermotor dan;
- d. bahan berbahaya.

Lingkup Penanggulangan Bencana kebakaran meliputi:

- a) tata kelola Penanggulangan Bencana kebakaran;
 - b) kelembagaan;
 - c) partisipasi masyarakat; dan
 - d) pengawasan Penanggulangan Bencana kebakaran.
- b. Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Kebakaran
- Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Kebakaran berdasarkan aspek:
- i. sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat;
 - ii. kelestarian lingkungan hidup;
 - iii. kemanfaatan dan efektivitas; dan
 - iv. lingkup luas wilayah terdampak.

Negara bertanggung jawab terhadap Penanggulangan Bencana Kebakaran dan dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Tanggungjawab Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Kebakaran meliputi:

- a) menyusun rencana program pembangunan Pemerintah Daerah dengan memperhatikan peta risiko bencana kebakaran;
- b) melakukan hal-hal yang diperlukan setelah dikeluarkannya Peringatan Dini;

- c) menyusun dan mengembangkan literasi kebencanaan dengan mengakomodasi kearifan lokal;
- d) menjamin pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana sesuai dengan standar pelayanan minimum;
- e) melindungi masyarakat dari dampak bencana kebakaran;
- f) mengurangi risiko bencana dan pepaduan pengurangan risiko bencana dengan program pembangunan daerah;
- g) mengalokasikan dana Penanggulangan Bencana Kebakaran dalam anggaran pendapatan belanja daerah yang memadai;
- h) mengalokasikan anggaran Penanggulangan Bencana dalam bentuk dana siap pakai; dan
- i) memelihara arsip/dokumen otentik dan kredibel dari ancaman dan dampak bencana kebakaran.

Sejalan dengan Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah dapat mengasuransikan aset Pemerintah Daerah.

Wewenang Pemerintah Daerah Penanggulangan Bencana meliputi:

- a) penetapan kebijakan dalam Penanggulangan penyelenggaraan Bencana kebakaran pada wilayahnya selaras dengan kebijakan pembangunan daerah;
- b) pembuatan perencanaan pembangunan yang memasukkan unsur-unsur kebijakan Penanggulangan Bencana Kebakaran;
- c) pelaksanaan kebijakan kerja sama dalam Penanggulangan Bencana Kebakaran dengan provinsi dan/atau kabupaten/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 berskala provinsi, kabupaten/kota.

Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Kebakaran terdiri atas 3 (tiga) tahap meliputi:

- ii. pra bencana;
- iii. tanggap darurat bencana; dan
- iv. pasca bencana.

Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Kebakaran pada tahapan pra bencana meliputi:

- a. dalam situasi tidak terjadi bencana; dan
- b. dalam situasi terdapat potensi terjadinya bencana.

Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Kebakaran dalam situasi tidak terjadi bencana meliputi:

1. menetapkan rencana Penanggulangan Bencana Kebakaran;
2. mengintegrasikan rencana Penanggulangan Bencana Kebakaran ke dalam perencanaan pembangunan;
3. melakukan langkah-langkah bencana Kebakaran;
4. melakukan upaya pencegahan;
5. pengurangan risiko;
6. memastikan alat-alat peringatan dini berfungsi; menetapkan persyaratan analisis risiko bencana;
7. melaksanakan dan menegakkan rencana tata ruang;
8. melakukan pendidikan dan pelatihan; dan
9. menetapkan persyaratan standar teknis Penanggulangan Bencana Kebakaran.

Rencana Penanggulangan Bencana umumnya ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya melalui penyusunan data tentang risiko bencana pada suatu wilayah dalam waktu tertentu dengan dikoordinasikan oleh Badan Nasional Penanggulangan Bencana untuk Pemerintah Pusat dan dikoordinasikan oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah untuk Pemerintah Daerah. Rencana Penanggulangan Bencana diatas meliputi:

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

Pemerintah Daerah dalam waktu tertentu dapat memperbarui rencana Penanggulangan Bencana Kebakaran secara berkala dan dalam usaha menyelaraskan kegiatan perencanaan Penanggulangan Bencana Kebakaran, Pemerintah Daerah dapat mewajibkan pelaku

Penanggulangan Bencana Kebakaran untuk melaksanakan perencanaan Pengintegrasian Penanggulangan Bencana Kebakaran. rencana Penanggulangan Bencana Kebakaran dalam perencanaan pembangunan dilakukan dengan mencantumkan unsur-unsur rencana Penanggulangan Bencana Kebakaran ke dalam rencana pembangunan pusat dan daerah.

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

- a. pengenalan dan pemantauan risiko bencana kebakaran;
- b. pelatihan pengurangan risiko bencana kebakaran kepada masyarakat dengan mengakomodasi kearifan lokal;
- c. pengembangan budaya sadar bencana kebakaran;
- d. peningkatan komitmen terhadap pelaku Penanggulangan Bencana Kebakaran; dan
- e. penerapan upaya fisik, nonfisik, dan pengaturan Penanggulangan Bencana Kebakaran.

Pencegahan sebagaimana dimaksud meliputi:

- a. pengidentifikasian sumber bahaya atau ancaman bencana kebakaran;
- b. pengawasan terhadap penguasaan dan pengelolaan sumber daya alam yang secara tiba-tiba dan/atau berangsur berpotensi menjadi sumber bahaya bencana Kebakaran;
- c. pemantauan penggunaan teknologi yang secara tiba-tiba dan/atau berangsur berpotensi menjadi sumber ancaman atau bahaya bencana kebakaran; dan
- d. penataan ruang dan pengelolaan lingkungan hidup.

Setiap kegiatan pembangunan yang mempunyai risiko tinggi yang menimbulkan bencana kebakaran dilengkapi dengan analisis risiko bencana sebagai bagian dari usaha Penanggulangan Bencana sesuai dengan kewenangannya, yang persyaratannya disusun dan ditetapkan oleh Dinas Pemadam Kebakaran Kabupaten Banjarnegara dengan memperlihatkan dokumen yang disahkan oleh pejabat pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dinas Pemadam Kebakaran Kabupaten Banjarnegara melakukan pemantauan dan evaluasi atas pelaksanaan analisis risiko.

Pelaksanaan dan penegakan rencana tata ruang mencakup pemberlakuan peraturan tentang penataan ruang, standar keselamatan, dan penerapan sanksi terhadap pelanggar dan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah secara berkala melaksanakan pemantauan dan evaluasi terhadap pelaksanaan tata ruang dan pemenuhan standar keselamatan. Pendidikan, pelatihan, dan persyaratan standar teknis Penanggulangan Bencana dilaksanakan dan ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Daftar Pustaka

- A. Ridwan Halim, 1987, *Evaluasi Kuliah Filsafat Hukum*, Ghalia Indonesia: Jakarta.
- Amran Muslimin, 1982, *Beberapa Asas-asas dan Pengertian-pengertian Pokok Tentang Administrasi Dan Hukum Administrasi*, Alumni, Bandung.
- Bagir Manan, 2008, *Politik Perundang-undangan dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisme Perekonomian*, FH UNLA, Bandar Lampung.
- Bo Rothstein, 1998, *Just Institution Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Carl Joachim Friedrich, 2004, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Nuansa dan Nusamedia. Bandung.
- Dewa Gede Atmaja, 2018, "Asas-Asas Hukum Dalam Sistem Hukum", *Jurnal Kertha Wicaksana*, Volume 12, Nomor 2.
- E. Utrecht, 1985, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Ichtiar Baru, Jakarta.
- Edi Suharto, 2006, "Negara Kesejahteraan dan Reinventing Depsos", Seminar "Mengkaji Ulang Relevansi Welfare State dan Terobosan melalui Desentralisasi-Otonomi di Indonesia", Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta dan Perkumpulan Prakarsa Jakarta, Wisma MM UGM, Yogyakarta.
- Erlyn Indarti, 2010, *Diskresi dan Paradigma Sebuah Telaah Filsafat Hukum*, Disampaikan pada Upacara Penerimaan Jabatan Guru Besar dalam Filsafat Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Badan Penerbit Universitas Diponegoro: Semarang.
- Farha, A., 2010, *Gambaran Sarana Proteksi Kebakaran Aktif dan Penyelamatan Jiwa*. UIN Syarif Hidayatullah Jakarta.
- Fung Yu-Lan, 1966, *A Short History Of Chinese Philosophy*, The Free Press: New York.
- Hans Kelsen, 1995, "General Teori Of Law and State", diterjemahkan oleh Somardi, *Teori Hukum Murni*, Rimidi Press: Bandung.
- Hans Kelsen, 2011, "General Theory of Law and State", diterjemahkan oleh Rasisul Muttaqien, Nusa Media, Bandung.
- J. G. Andersen, 2007, *Welfare States and Welfare State Theory*, Aalborg: Centre for Comparative Welfare Studies, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, (CCWS Working Paper), Aalborg Universitet, Denmark.
- James Midgley, et. al., 2000, "The Handbook of Social Policy", dalam Michelle Livermore, Sage, London.
- Jimly Assidique, 2010, *Konstitusi Ekonomi*, Kompas Gramedia, Jakarta.
- John Rawls, 2006, "A Theory of Justice, London: Oxford University press", yang sudah diterjemahkan dalam bahasa indonesia oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, *Teori Keadilan*, Pustaka Pelajar. Yogyakarta.

- Johani Najwan, 2010, *"Implikasi Aliran Positivisme Terhadap Pemikiran Hukum"*, Jurnal Ilmu Hukum Inovatif, Volume 2, Nomor 3.
- Kahar Masyhur, 1985, *"Membina Moral dan Akhlak"*, Kalam Mulia, Jakarta.
- L. J. Van Apeldoorn, 1996, *"Pengantar Ilmu Hukum"*, cetakan kedua puluh enam, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Mac Iver, 1950, *The Modern State*, Oxford University Press, London.
- Marilang, 2012, *"Ideologi Welfare State Konstitusi: Hak Menguasai Negara Atas Barang Tambang"*, Jurnal Konstitusi, Vol. 9, No. 2, Juni.
- Marilang, 2010, *"Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat (Studi Pengelolaan Tambang)"*, Jurnal Penelitian dan Pengembangan Keilmuan Secara Aktual, Edisi Khusus, Juni.
- Marojohan S. Panjaitan, 2012, *"Pengembangan Sistem Ekonomi Kerakyatan dalam Perspektif Negara Hukum Kesejahteraan Berdasarkan UUD 1945"*, Jurnal Wawasan Hukum, Vol. 26, No. 01.
- Mirza Satria Buana, 2010, *Hubungan Tarik-Menarik Antara Asas Kepastian Hukum (Legal Certainpi) Dengan Asas Keadilan (Substantial Justice) Dalam Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta: Tesis Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia.
- Muchsan, 1992, *Sistem Pengawasan Terhadap perbuatan Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- Muh. Risnain, 2016, *"Peningkatan Daya Saing Bangsa Melalui Reformasi Pembangunan Hukum Dalam Mewujudkan Cita Negara Kesejahteraan"*, Jurnal RechtsVinding, Vol. 5, No. 3.
- Naya Amin Zaini, 2016, *"Politik Hukum dan HAM (Kajian Hukum Terhadap Kewajiban Pemenuhan dan Perlindungan Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia)"*, Jurnal Panorama Hukum, Vol.1, No.2.
- Notohamidjojo, 1975, *Soal-Soal Pokok Filsafat Hukum*, BPK Gunung Mulia: Jakarta.
- Pan Mohamad Faiz, 2009, *"Teori Keadilan John Rawls"*, dalam Jurnal Konstitusi, Volume 6 Nomor 1.
- R. Tony Prayogo, 2016, *"Penerapan Asas Kepastian Hukum Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materiil Dan Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/Pmk/2005 Tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang "*, Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 13, Nomor 2.
- Ramli, S, 2010, *Petunjuk Praktis Manajemen Kebakaran (Fire Management)*. Jakarta: Dian Rakyat.
- Satjipto Rahardjo, 2012, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti: Bandung.
- Satjipto Raharjo, 2006, *Membedah Hukum Progresif*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
- Shidarta, 2013, *Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum*, Genta Publishing: Yogyakarta.

- Sidharta, 2006, *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Keindonesiaan*, Alumni: Bandung.
- Soetandyo Wignjosoebroto, 2002, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Elsam & Huma: Jakarta.
- Soetiksno, 2004, *Filsafat Hukum bagian 1*, Pradnya Paramita: Jakarta.
- Sudikno Mertokusumo, 1993, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti: Bandung.
- Suhrawardi K. Lunis, 2000, *“Etika Profesi Hukum”*, Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta.
- Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, 2014, *Filsafat, Teori, & Ilmu Hukum Pemikiran: Menuju Masyarakat yang Berkeadilan dan Bermartabat*, Rajawali Pers: Jakarta.
- Theo Huijbers, 1993, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, Pustaka Pelajar: Yogyakarta.
- Triyono, A., 2001, *“teknik penaggulangan bahaya kebakaran di perusahaan”*. Depnaker, September.
- W. Riawan Tjandra, 2008, *Hukum Administrasi Negara*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta.
- Widodo Dwi Putro, 2011, *Kritik Terhadap Paradigma Positivisme Hukum*, Genta Publishing: Yogyakarta.
- Yohanes Suhardin, 2007, *“Peranan Hukum Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat”*, Jurnal Hukum Pro Justisia, Vol. 25, No. 3.