

ANALISIS YURIDIS UNDANG-UNDANG NOMOR 24 TAHUN 2007 TENTANG PENANGGULANGAN BENCANA (LEMBARAN NEGARA NOMOR 4723) DALAM MENGHADAPI WABAH PENYAKIT COVID-19

JURIDICAL ANALYSIS OF LAW NUMBER 24 THE YEAR 2007 CONCERNING DISASTER MANAGEMENT (STATE GAZETTE NUMBER 4723) IN FACING WITH COVID-19 DISEASES

Fadhiil Ali Hakim¹, Syamsul Maarif², Siswo Hadi Sumantri³

UNIVERSITAS PERTAHANAN

(fadhiilhakim3@gmail.com, maarif.syamsul73@gmail.com, siswo_32@yahoo.com)

Abstrak – Pergeseran dimensi ancaman secara fisik maupun nonfisik yang mana bencana dikategorikan sebagai ancaman nyata bagi segi pertahanan negara. Bencana juga merupakan ancaman nyata dapat mengganggu segi keamanan nasional. Pada awal tahun 2020 pemerintah menetapkan wabah penyakit yang disebabkan oleh *coronavirus disease2019* (COVID-19) menjadi bencana nasional nonalam sebagaimana tertuang dalam Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020. Pemahaman kebencanaan menjelaskan bahwa Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dan Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) sebagai *leading sector* penanganan bencana di Indonesia, namun peranannya dalam penanganan wabah penyakit COVID-19 dirasa masih belum optimal. Adanya masalah terkait implementasi Undang-Undang penanggulangan bencana dalam hal penanganan COVID-19 dan disharmonisasi peraturan perundang-undangan yang mengatur teknis penanganan COVID-19 serta tumpang tindih kewenangan atau *overlapping* antar *stakeholder* kebencanaan dan kesehatan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis sejauh mana penerapan Undang-Undang penanggulangan bencana dalam penanganan COVID-19 berbasis teori implementasi kebijakan dan upaya harmonisasi Undang-Undang Penanggulangan Bencana dan undang-undang terkait lainnya. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif dengan pendekatan yuridis empiris. Hasil penelitian ini adalah implementasi penanganan COVID-19 telah sesuai dengan Undang-Undang Penanggulangan Bencana, namun masih banyak kekurangan terkait mekanisme penanggulangan bencana yang belum optimal dan perlunya harmonisasi peraturan perundang-undangan terkait penanganan wabah COVID-19 yang dilakukan dengan indikator yang seimbang antara lain indikator kelembagaan, indikator kewenangan, dan indikator susunan organisasi.

Kata Kunci: Analisis Yuridis, Implementasi, Keamanan Nasional, Penanggulangan Bencana, Wabah COVID-19

Abstract – *The shift in the dimensions of threats physically and non-physically, where disaster is categorized as a real threat to the aspect of national defense. Disaster is also a real threat that can disrupt aspects of national security. In early 2020, the government determined the disease outbreak*

caused by the coronavirus disease 2019 (COVID-19) as a non-natural national disaster as stipulated in Presidential Decree Number 12 of 2020. Understanding of disasters explains that Law Number 24 of 2007 concerning Disaster Management and the National Agency for Disaster Management (BNPB) as the leading sector for disaster management in Indonesia, however, its role in handling the COVID-19 disease outbreak is still not optimal. There are problems related to the implementation of the Disaster Management Law in terms of handling COVID-19 and disharmony of laws and regulations that regulate the technical handling of COVID-19 and overlapping authority or overlapping between disaster and health stakeholders. This study aims to analyze the extent to which disaster management law is applied in handling COVID-19 based on policy implementation theory and efforts to harmonize the Disaster Management Law and other related laws. The research method used in this research is to use descriptive qualitative research methods with an empirical juridical approach. The results of this study are that the implementation of handling COVID-19 is by the Disaster Management Law, but there are still many shortcomings related to sub-optimal disaster management mechanisms and the need for harmonization of laws and regulations related to handling the COVID-19 outbreak which is carried out with balanced indicators, including institutional indicators, indicators of authority, and indicators of organizational structure..

Keywords: COVID-19 Outbreak, Disaster Management, Implementation, Juridical Analysis, National Security

Pendahuluan

Perlu diketahui bahwa pertahanan negara harus diselenggarakan untuk mempertahankan kedaulatan negara, keutuhan wilayah, dan keselamatan segenap bangsa dari ancaman, gangguan, hambatan, dan tantangan (AGHT). Sehingga berbagai permasalahan pertahanan Negara berimplikasi langsung terhadap pergeseran dimensi ancaman, baik secara fisik maupun nonfisik. Dimensi ancaman fisik tersebut yaitu berupa ancaman militer, ancaman nonmiliter, dan ancaman hibrida, yang dikategorikan menjadi ancaman nyata dan tidak nyata.

Ancaman nyata sebagaimana dimaksud di atas adalah ancaman yang pasti dan ancaman yang akan terjadi, seperti bencana alam dan lingkungan,

wabah penyakit, separatisme dan pemberontakan bersenjata, terorisme dan radikalisme, pelanggaran wilayah perbatasan, perompakan dan pencurian sumberdaya alam, siber dan intelijen, peredaran dan penyalahgunaan narkoba, serta ancaman-ancaman dalam bentuk lainnya yang dapat mengganggu kepentingan pertahanan dan keamanan. Sedangkan terkait ancaman tidak nyata yaitu konflik terbuka atau perang konvensional yang kemungkinan terjadinya sangat kecil dalam beberapa tahun kedepan, namun hal tersebut tetap harus diwaspadai guna menyiapkan pertahanan negara secara dini (Buku Putih Pertahanan, 2015).

Berkaitan dengan konsep pertahanan negara diwujudkan melalui

berbagai upaya dalam pengelolaan sumber daya dan sarana-prasarana guna mengatasi berbagai bentuk ancaman baik itu ancaman militer maupun ancaman nir-militer. Ancaman nyata berupa bencana dapat menjadi ancaman bagi segi pertahanan dan keamanan Negara. Sehingga bencana dikategorikan sebagai ancaman nir-militer bagi Negara Indonesia. Meskipun bencana bukan merupakan ancaman yang menggunakan kekuatan senjata, namun jika dibiarkan akan sangat membahayakan bagi kedaulatan negara, keutuhan wilayah dan membahayakan keselamatan segenap bangsa (Indrawan, 2015).

Bencana itu sendiri diklasifikasikan menjadi tiga jenis bencana yakni bencana alam, nonalam dan sosial. Hal tersebut diperkuat dengan definisi bencana menurut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang *a quo* 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. Berdasarkan definisi diatas, adanya hubungan antara pertahanan negara dengan ancaman bencana. Maka terdapat urgensi bagi penyelenggaraan penanggulangan bencana di Indonesia dilihat dari pertahanan Negara.

Sebagaimana diketahui, pada awal tahun 2020 dunia sedang dilanda masalah kesehatan yaitu berupa pandemi virus SARS Cov-2 (*novel coronavirus*) atau yang biasa disebut wabah penyakit COVID-19. Virus ini dapat ditularkan dari manusia ke manusia dan telah menyebar secara luas di China dan lebih dari 190 negara dan teritori lainnya (WHO, 2020). Wabah COVID-19 telah menjadi perhatian bagi dunia. Pada 12 Maret 2020, World Health Organization (WHO) yang diwakili oleh Tedros Adhanom Ghebreyesus selaku Direktur Jendral WHO menyatakan bahwa Wabah COVID-19 diberikan statusnya sebagai pandemi karena penyebarannya yang terlampau cepat hingga ke wilayah yang jauh dari pusat wabah (WHO, 2020). Sehingga COVID-19 merupakan salah satu jenis wabah penyakit yang dikategorikan sebagai *new emerging disease* yang bersifat baru dan

darurat penanggannya (Hukumonline, 2020).

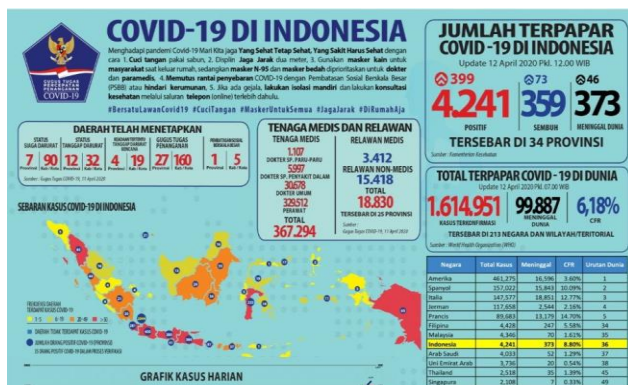
Perlu diketahui pandemi atau wabah penyakit ini masuk dalam kategori bencana nonalam yang merupakan acaman nyata bagi pertahanan Negara. Hal tersebut diperkuat dengan definisi wabah penyakit berdasarkan Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana yang pada intinya menjelaskan bahwa bencana non alam diakibatkan oleh rangkaian peristiwa nonalam berupa gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, dan wabah penyakit. Wabah penyakit sendiri di Indonesia juga diatur dalam peraturan perUndang-Undangan lainnya yakni menurut pasal 1 huruf a Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular. Definisi dari wabah penyakit menular yang selanjutnya disebut wabah adalah kejadian berjangkitnya suatu penyakit menular dalam masyarakat yang jumlah penderitanya meningkat secara nyata melebihi dari pada keadaan yang lazim pada waktu dan daerah tertentu serta dapat menimbulkan malapetaka. Sementara itu, dalam Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan dijelaskan bahwa Kedaruratan Kesehatan

Masyarakat adalah kejadian kesehatan masyarakat yang bersifat luar biasa dengan ditandai penyebaran penyakit menular dan/atau kejadian yang disebabkan oleh radiasi nuklir, pencemaran biologi, kontaminasi kimia, bioterorisme, dan pangan yang menimbulkan bahaya kesehatan dan berpotensi menyebar lintas wilayah atau lintas negara.

Kemudian pada tanggal 2 Maret 2020, untuk pertama kalinya pemerintah mengumumkan dua kasus pertama pasien positif COVID-19 di Indonesia. Setelah itu, pada tanggal 1 April 2020 Presiden menetapkan pandemi COVID-19 sebagai sebuah situasi Darurat Kesehatan Masyarakat dengan diterbitkannya Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (COVID- 19). Pemerintah telah menetapkan COVID-19 sebagai jenis penyakit dengan faktor risiko yang menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat yang berimplikasi pada ancaman bagi keamanan nasional.

Tercatat hingga tanggal 12 April 2020 jumlah kasus konfirmasi COVID-19 di Indonesia sebanyak 4.241 kasus, kasus sembuh 359 kasus atau 8,4% dari yang terkonfirmasi dan kasus meninggal 373

kasus mencapai 8,7% dari yang. Hal ini menunjukkan bahwa jumlah kasus kematian karena wabah COVID-19 lebih banyak dibandingkan tingkat kesembuhannya. Berikut merupakan infografis kasus terkonfirmasi COVID-19 di Indonesia:



Gambar 1. Infografis kasus COVID-19 harian
 Sumber: Covid19.go.id, 2020

Sebelumnya pada 11 April 2020 tercatat kasus positif COVID-19 sebanyak 3.842 kasus, dengan pasien sembuh sebanyak 286 orang, dan meninggal dunia 327 orang. Sejauh ini, catatan pemerintah menunjukkan DKI Jakarta masih jadi provinsi dengan jumlah pasien positif COVID-19 terbanyak, yaitu 2.044 jiwa per 12 April 2020. Setelah DKI Jakarta, ada Jawa Barat dengan 450 kasus positif, Jawa Timur dengan 386 kasus, Banten dengan 281 kasus, Sulawesi Selatan 222 kasus, dan Jawa Tengah dengan 200 kasus (Covid19.go.id, 2020).

Pada tanggal 13 April 2020 Presiden menetapkan bahwa wabah

COVID-19 adalah sebagai bencana nasional nonalam hal ini tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non-alam Penyebaran COVID-19 sebagai Bencana Nasional. Apabila suatu kondisi Negara telah ditetapkan sebagai bencana nasional berdasarkan Undang-Undang Penanggulangan Bencana, maka yang dapat mengambil alih dalam penanganan dan penanggulangan bencana adalah Badan Penanggulangan Bencana (BNPB). Sehingga penyelenggaraan penanggulangan bencana dapat dilaksanakan secara terencana, terkoordinasi, dan terpadu.

Berbagai langkah kebijakan telah dilaksanakan oleh pemerintah sejak awal mula kasus pertama COVID-19 menyebar. Salah satu kebijakan yang dikeluarkan pemerintah dalam rangka percepatan penanganan COVID-19 adalah pembentukan Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19 sesuai Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 dan diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 9 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19). Dengan demikian hal

tersebut merupakan bentuk upaya pemerintah dalam menyelenggarakan penanggulangan bencana secara responsif.

Pembentukan Gugus Tugas merupakan solusi guna menjawab persoalan terkait instansi mana yang berwenang atau sebagai *leading sector* dalam penanganan penanggulangan bencana COVID-19. Kemudian, dari pembentukan tersebut mulai muncul persoalan yakni adanya tumpang tindih kewenangan atau *overlapping* antara *stakeholder* Undang-Undang Penanggulangan Bencana dalam hal ini BNPB dengan *stakeholder* Undang-Undang Wabah Penyakit Menular dan Undang-Undang Kekearifan Budaya Kesehatan dalam hal ini Kementerian Kesehatan (Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, 2020). Hal ini mengindikasikan adanya masalah terkait implementasi Undang-Undang penanggulangan bencana dalam hal penanganan COVID-19 dan disharmonisasi peraturan perundang-undangan yang mengatur teknis penanganan COVID-19. Perlu diketahui dalam rumusan Undang-Undang Penanggulangan bencana sudah mencakup secara komprehensif pengaturan tentang kebencanaan. Dalam pasal 4 ayat 2 Undang-Undang

Penanggulangan Bencana mengamanatkan bahwa dalam proses penanggulangan bencana bertujuan untuk menelaraskan peraturan perundang-undangan yang sudah ada.

Berdasarkan teori Merilee S. Grindle (1980) implementasi merupakan satu tahapan penting dalam proses kebijakan, suatu peraturan di bentuk secara sempurna tetapi pengimplementasiannya masih belum berjalan baik, maka peraturan tersebut tidak ada gunanya. Menurut George Edward (1978) terdapat 4 (empat) faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan antara lain yaitu faktor komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi.

Pendapat tersebut menggambarkan kondisi penanganan bencana COVID-19 saat ini di Indonesia. Sebab antara dasar hukum dengan pelaksanaan teknis masih terdapat beberapa masalah yang perlu diteliti lebih mendalam. Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan oleh *The Smeru Research Institute* (2020) bahwa peran sistem komando Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19 yang dipimpin Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) dianggap tidak jelas dan tidak efektif dalam menyelesaikan

berbagai permasalahan tersebut meskipun sudah berubah menjadi Satuan Tugas Penanganan Percepatan COVID-19.

Seperti apa yang disampaikan oleh Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) Doni Monardo dalam forum “9th International Conference on Building Resilience (ICBR) – dengan tema *Investing In Disaster Risk Reduction and Climate Change Adaptation for Building Resilience Cities* – International Conference di Westin, Nusa Dua, Bali pada tanggal 13 sampai 15 Januari 2020, dalam rangka 100 tahun ITB tentang pentingnya penanganan kebencanaan menggunakan konsep sinergitas *Pentahelix*. Makna dari *pentahelix* ini adalah sebagai kerangka kerja dalam berkegiatan dan berkarya agar lebih maksimal. Ada lima pihak yang harus diperhatikan peran, kepentingan, maupun karakternya. Unsurnya terdiri atas pemerintah (*administration*), masyarakat (*society*), bisnis/dunia usaha (*business*), akademisi (*knowledge*), dan media (Beritabali.com, 2020). Selain pendekatan *pentahelix*, pemerintah juga memiliki peran penting untuk melakukan manajemen bencana sebagai sebuah usaha kompleks yang mencakup tugas mulai dari prediksi bencana dan kesiapan

jangka panjang pemulihan dan rekonstruksi serta manajemen risiko bencana di masa depan (Paltema, 2017).

Adapun berikut ini beberapa masalah yang timbul dalam penanganan penanggulangan bencana COVID-19, yaitu adanya tumpang tindih kewenangan, mekanisme penanggulangan bencana tidak digunakan, dan lemahnya koordinasi dan komando antar instansi terkait penanggulangan bencana COVID-19. Berangkat dari uraian latar belakang di atas, penulis tertarik untuk mengkaji lebih dalam mengenai permasalahan implementasi Undang-Undang penanggulangan bencana yang belum optimal. Dengan judul penelitian “Analisis Yuridis Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana (Lembaran Negara Nomor 4723) dalam Menghadapi Wabah Penyakit COVID-19”.

Metode Penelitian

Metodologi Penelitian adalah ajaran-ajaran mengenai metode-metode yang digunakan dalam proses penelitian (Kartono, 1980). Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan pendekatan yuridis empiris. Deskriptif kualitatif merupakan sebuah metode penelitian yang memanfaatkan data kualitatif dan

dijabarkan secara deskriptif. Metode penelitian kualitatif memusatkan pada interaksi simbolik dan proses, serta hasil yang berupa deskripsi kata-kata, berbeda dengan metode kuantitatif yang menekankan pada angka. Deskriptif yang dimaksud adalah peneliti mengumpulkan data berupa kata-kata dan gambar hal tersebut disebabkan oleh penerapan metode kualitatif. Selain itu, semua yang dikumpulkan berkemungkinan menjadi kunci terhadap apa yang sudah diteliti (Moleong, 2012) Jenis penelitian deskriptif kualitatif kerap digunakan untuk menganalisis kejadian, fenomena, atau keadaan secara sosial.

Istilah penelitian sosio-legal adalah penelitian hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif secara *in action* pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat. Pendekatan yuridis yang dimaksudkan adalah hukum dilihat sebagai norma atau *das sollen*), karena dalam melakukan pembahasan masalah dalam penelitian ini menggunakan bahan-bahan hukum (baik hukum yang tertulis maupun hukum yang tidak tertulis atau baik bahan hukum primer, sekunder maupun tersier. Sedangkan pendekatan empiris adalah dengan melihat hukum sebagai

kenyataan sosial, kultural atau *das sein* karena dalam penelitian ini data yang digunakan data primer yang diperoleh langsung dari lokasi penelitian maupun sumber data primer dan sekunder. Penelitian ini dilakukan dengan teknik pemilihan subjek penelitian menggunakan metode purposive sampling, yaitu memilih narasumber yang memenuhi kriteria yang ditetapkan dan terbatas pada ukuran sampel, diantaranya adalah Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), Kementerian Kesehatan, Masyarakat Penanggulangan Bencana Indonesia (MPBI).

Langkah-langkah pengumpulan data meliputi usaha membatasi penelitian, mengumpulkan informasi melalui dokumentasi, observasi, dan wawancara mendalam, Teknik ini dimaksudkan agar peneliti mampu mengeksplorasi data dari informan yang bersifat nilai, makna, dan pemahaman yang tidak mungkin dilakukan melalui teknik survey (Moleong, 2012). Sedangkan teknik analisis data menggunakan model analisis interatif yang dikembangkan oleh Miles, Huberman, dan Saldana.

Hasil dan Pembahasan

Pemahaman terkait implementasi menurut Van Meter dan Van Horn dalam Soetari (2014) seperti halnya yang disampaikan oleh Van Meter dan Van Horn, bahwa implementasi tidak hanya menentukan hubungan-hubungan antara variable bebas dan variabel terikat mengenai kepentingan-kepentingan, namun juga menjabarkan relasi antar variabel bebas. Sedangkan, menurut George Edward III (1978) terdapat 4 faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan antara lain yaitu faktor komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi sebagai berikut.

Berdasarkan hasil penelitian bahwa keterkaitan antara teori implementasi kebijakan dengan upaya pemerintah pusat dalam hal penanganan COVID-19 telah disesuaikan dengan ketentuan Undang-Undang Penanggulangan Bencana hal tersebut sesuai apa yang disampaikan oleh Kepala Biro Hukum Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB). Pada intinya yang dijelaskan olehnya ialah bentuk upaya tanggap darurat yang dapat dilakukan oleh pemerintah pusat dalam hal ini BNPB selaku ketua Gugus Tugas COVID-19 secara mandatori

memiliki kewenangan untuk menenangkan masyarakat pada masa awal masuknya COVID-19 ke Indonesia. Upaya tersebut ialah dengan memaksimalkan wadah komunikasi dalam hal ini dengan ukuran variable transmisi, kejelasan komunikasi (*Street-level-burecrats*), dan konsistensi informasi yang diberikan.

Transmisi merupakan wadah bagi keberlangsungan penyampaian kebijakan kepada publik harus jelas dan terdaftar, supaya potensi pertentangan antara unsur pelaksana kebijakan dalam hal ini kebijakan berdasarkan Undang-Undang Penanggulangan Bencana, Undang-Undang Wabah Penyakit Menular, dan Undang-Undang Kekarantinaan Kesehatan dengan perintah yang dikeluarkan oleh *stakeholder* maupun *leading sector* dapat berlangsung tanpa ada distorsi. Hal tersebut telah dilakukan oleh kepala BNPB sebagai ketua Gugus Tugas dan Ketua Satuan Tugas penanganan COVID-19 dengan merujuk pada teori implementasi Edward I.

Kejelasan merupakan satu indikator fundamental dalam menyampaikan komunikasi dengan meminimalisir multitafsir atau makna ganda yang akan diterima oleh unsur

pelaksana ditingkat teknis baik ditingkat pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Informasi yang disampaikan memang sifatnya berlapis-lapis maka dari itu, harus ada sinergitas antara *leading sector* kebencanaan dengan lembaga-lembaga terkait dan masyarakat. Oleh sebab itu, ketua Satuan Tugas penanganan COVID-19 dalam hal ini kepala BNPB telah mempersiapkan secara matang komunikasi kebijakan yang hendak disampaikan di media center. Hal ini diperkuat dengan hasil wawancara dengan Kepala Biro Hukum terkait dengan rapat-rapat koordinasi dan laporan kepada presiden secara berkala termasuk didalamnya membahas mengenai komunikasi kebijakan.

Konsistensi merupakan indikator lainnya yang harus tetap dijaga dan dijalankan. Pada bagian konsistensi ini terdapat kelemahan pada masa awal COVID-19 masuk ke Indonesia yakni adanya kelemahan penerapan penanggulangan bencana ditahap pencegahan. Hal tersebut dikarenakan pemerintah Indonesia belum secara optimal menerapkan Undang-undang Penanggulangan Bencana dalam menghadapi COVID-19. Sebab didalam Undang-Undang *a quo* terdapat sistem manajemen bencana yang tersistematis,

terukur, dan terpadu. Sehingga, tidak adanya penanganan wabah COVID-19 berkaitan dengan tahapan pra bencana masuk ke tanggap darurat.

Menurut Hodge (1996) yang dielaborasi dengan pendapatnya Edward III (1978) bahwa sumberdaya yang dibutuhkan yakni sumber daya finansial dan fasilitas. Hal ini dikuatkan dengan ketersediaan dana siap pakai (DSP) yang dapat diakses oleh BNPB sisa dari tahun 2019. Kemudian ditahun 2020 terdapat penambahan dana siap pakai tersebut. Sehingga hal ini mengindikasikan bahwa kesiapsiagaan BNPB pada masa awal dan masa tanggap darurat wabah COVID-19 BNPB mempunyai wewenang berdasarkan Undang-Undang Penanggulangan Bencana untuk mengalokasikan dana yang diserahkan ke lembaga-lembaga terkait.

Kemudian sejalan dengan pendapat Edward III dengan mengkategorikan sumberdaya salah satunya adalah fasilitas bangunan. Hal ini sejalan dengan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana terkait penyediaan pelayanan kesehatan. Sedangkan pelayanan kesehatan disini yaitu salah satunya adalah tersedianya rumah sakit rujukan COVID-19 yang

tersebar di seluruh provinsi di Indonesia. Berdasarkan hasil penelitian bahwa di Indonesia terdapat rumah sakit rujukan COVID-19 yang terdaftar dalam data base Satuan Tugas COVID-19 yakni adalah 136 rumah sakit rujukan.

Sikap dari pembuat kebijakan atau sebagai agen dalam pelaksana kebijakan dapat mempengaruhi hasil dalam implementasi kebijakan tersebut. Berdasarkan teori implementasi kebijakan terkait disposisi ada faktor menurut Edward III yaitu pengangkatan birokrasi dan insentif. Berdasarkan hasil penelitian terdapat pengangkatan birokrasi, Disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personel yang ada tidak paham dalam melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh para pembuat kebijakan. Oleh sebab itu, pengangkatan dan pemilihan personel unsur pelaksana sangatlah penting. Hal tersebut sesuai dengan pemilihan personil unsur pelaksana di dalam lembaga BNPB yang diatur dalam Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana. Adanya pembagian antara

unsur pengarah dan unsur pelaksana penanggulangan bencana.

Sejalan dengan pemikiran Edward III terkait pentingnya insentif bagi para unsur pelaksana dalam penanggulangan bencana COVID-19 merupakan bagian *supporting system* dalam mengakomodir kebutuhan hidup daripada unsur pelaksana tersebut. Sehingga permasalahan ekonomi unsur pelaksana dalam hal ini penanganan COVID-19 dapat bekerja secara maksimal. Hal ini merupakan teknik yang disarankan dalam mengatasi masalah sikap para unsur pelaksana kebijakan. Sedangkan dalam lembaga BNPB sebagai *leading sector* telah mengatur ketentuan mengenai insentif ini dalam Perka BNPB Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Perka BNPB Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pemberian Tunjangan Kinerja Bagi Pegawai di Lingkungan BNPB.

Birokrasi diciptakan sebagai instrumen dalam institusi yang menangani kepentingan-kepentingan publik. Birokrasi itu sendiri merupakan suatu institusi yang dominan dalam mengimplementasikan kebijakan public yang sifatnya berlapis-lapis fungsi birokrasi untuk menata sistem dari bentuk ketidakefektifan yang ada.

Sehingga menurut Ripley dan Franklin (2005) mengidentifikasi 6 karakter birokrasi yaitu birokrasi sebagai instrumen, birokrasi sebagai institusi yang dominan, birokrasi memiliki tujuan, fungsi birokrasi untuk menangani lingkungan yang kompleks dan luas, birokrasi berkelanjutan, dan birokrasi sifatnya netral serta tidak dalam kendali maupun intervensi pihak luar. Menurut Edward dalam hal menjalankan suatu sistem menggunakan birokrasi haruslah mengacu pada *standard operational procedure* (SOP). Hal demikian sejalan dengan *leading sector* yaitu BNPB terkait SOP penanggulangan bencana. Sedangkan dalam Gugus Tugas dan Satuan Tugas tidak memiliki SOP, hal tersebut bertentangan dengan teori implementasi kebijakan menurut Edward III. Sehingga implementasi kebijakan menjadi terhambat ditataran pelaksanaan.

Kegiatan Bencana pada dasarnya adalah serangkaian kegiatan baik sebelum, saat dan sesudah terjadi bencana yang dilakukan untuk mencegah, mengurangi, menghindari dan memperbaiki untuk lebih baik dari dampak bencana. Secara umum kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam penanggulangan bencana adalah sebagai

berikut: Prabencana yang meliputi usaha-usaha pencegahan dan mitigasi, pengurangan dampak bahaya, kesiapsiagaan. Saat terjadinya bencana yaitu fase tanggap darurat, serta pasca bencana meliputi pemulihan (rehabilitasi dan rekonstruksi). Sehingga, Dari proses penyelenggaraan penanggulangan bencana diatas yang dilakukan terhadap implementasi penanganan wabah COVID-19, secara umum peneliti simpulkan sebagai berikut:

Pencegahan adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan sebagai upaya untuk menghilangkan dan/atau mengurangi ancaman bencana (Pasal 1 ayat 6 UU 24/2007). Pada tahap pencegahan, dilakukan penyusunan Rencana Penanggulangan Bencana (*Disaster Management Plan*) atau sering disebut juga Rencana Kesiapan (*Disaster Preparedness Plan*). Tindakan pencegahan meliputi Penanganan awal wabah COVID-19 harus dilakukan dengan serius sehingga memiliki system antisipasi yang memadai ketika wabah itu menyebar. Tahapan pencegahan, mitigasi, dan peringatan dini dapat dilakukan pemerintah dengan cara menguatkan koordinasi vertikal dan horizontal antar lembaga maupun antarnegara, membuat kebijakan tentang protocol kesehatan

sebelum terjadi wabah lagi, mensosialisasi informasi mengenai wabah secara masif, dan memperkuat indikasi *trust* publik atas kapasitas negara mengelola krisis.

Mitigasi atau pengurangan Mitigasi atau pengurangan adalah serangkaian upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana (Pasal 1 ayat 9 UU 24/2007). Kegiatan mitigasi dapat dibagi menjadi dua, yaitu fisik dan nonfisik. Tindakan mitigasi atau meminimalisir dampak ancaman COVID-19 yang semakin meluas penyebarannya, yaitu:

- a. Penyediaan alat kesehatan, rumah sakit darurat, fasilitas kesehatan.
- b. Penetapan dan pelaksanaan peraturan, protokol kesehatan, penyesuaian peraturan perundang-undangan ditingkat pusat maupun daerah.
- c. Penyediaan media informasi, advokasi, sosialisasi, dan edukasi penanganan COVID-19.

Kesiapsiagaan merupakan upaya yang dilakukan untuk mengantisipasi bencana melalui pengorganisasian

langkah-langkah yang tepat guna dan berdaya guna (Pasal 1 ayat 7 UU 24/2007).

Contoh tindakan kesiap siagaan:

- a. Pengaktifan Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19 di pusat maupun daerah.
- b. Inventarisasi sumber daya pendukung kedaruratan.
- c. Penyiapan dukungan dan mobilisasi sumberdaya dan logistik.
- d. Penyiapan sistem informasi dan komunikasi yang cepat dan terpadu guna mendukung tugas kebencanaan.
- e. Mobilisasi sumber daya (personil dan prasarana/sarana peralatan).

Tanggap darurat adalah upaya yang dilakukan segera setelah bencana untuk menangani dampak buruk yang ditimbulkan, yang meliputi kegiatan penyelamatan dan evakuasi korban, harta benda, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan, pengurusan pengungsi, penyelamatan, serta pemulihan sarana dan pra sarana (Pasal 1 ayat 10 UU 24/2007). Tindakan tanggap darurat yang dilakukan ialah PSBB berdasarkan Undang-Undang Kekarantinaan Kesehatan yang turunannya diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor

21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dan menegakan protokol kesehatan secara ketat berdasarkan Inpres Nomor 6 Tahun 2020 tentang Peningkatan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Dalam Pencegahan dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019. Hal tersebut digunakan untuk memutus mata rantai penyebaran COVID-19.

Pemulihan adalah serangkaian kegiatan untuk mengembalikan kondisi masyarakat dan lingkungan hidup yang terkena bencana dengan memfungsikan kembali kelembagaan, sarana dan prasarana dengan melakukan upaya rehabilitasi (Pasal 1 ayat 15 UU 24/2007), Tindakan pemulihan pasca bencana yaitu dengan hadirnya vaksinasi nasional. Sehingga pendekatan pemulihan pada pascabencana COVID-19 ialah melaksanakan vaksinasi secara massif. Namun dalam pelaksanaannya masih bertahap.

Hasil penelitian terdahulu Yuniarti Chandra (2015) tentang Perlindungan Kesehatan Masyarakat Dalam Pemanfaatan Virus Flu Burung (H5N1) Dihubungkan Dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2001 Tentang Paten Dan Protokol Nagoya Tentang Akses Pada Sumber Daya Genetik Dan Pembagian

Keuntungan menetapkan bahwa sistem hukum yang mengatur pemanfaatan virus flu burung sejalan dengan ketentuan Protokol Nagoya. Pemerintah Indonesia harus melaksanakan kesepakatan bersama dan perjanjian pengalihan materi biologis secara tegas dan jelas kepada pihak asing (WHO) melalui mekanisme pengaturan yang ditetapkan oleh Kementerian Kesehatan sebagai otoritas negara yang kompeten bertanggung jawab. Mekanisme pengaturan tersebut harus dijalankan oleh NICs sebagai *national focal point* agar akses dan pembagian keuntungan atas pemanfaatan virus dapat terjamin sesuai dengan Protokol Nagoya. NICs harus tunduk kepada Kementerian Kesehatan.

Berdasarkan hasil sementara penelitian implementasi kebijakan penanganan wabah COVID-19 menunjukkan upaya yang dapat dilakukan oleh pemerintah terhadap penanganan wabah COVID-19 berdasarkan Undang-Undang Penanggulangan Bencana adalah dengan koordinasi antar lembaga yang bertanggung jawab atas kesehatan masyarakat, yaitu semua lembaga dan kementerian dengan membentuk Komite Nasional Penanganan Wabah COVID-19 dan Pemulihan Ekonomi Nasional dalam kerangka kerja yang disepakati bersama

dengan tujuan perlindungan kesehatan masyarakat dan pemulihan ekonomi Negara Indonesia.

Menurut Berkowitz, keamanan nasional dapat sangat bermanfaat didefinisikan sebagai kemampuan dari suatu bangsa untuk melindungi nilai-nilai internalnya dari ancaman pihak luar (Morton, 1965). Keamanan nasional dalam konteks kebijakan penanggulangan bencana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Beberapa hal yang menyangkut pokok-pokok isi dari undang-undang tersebut menguraikan bahwa penanggulangan bencana adalah urusan bersama, hak dan kewajiban seluruh *stakeholder* diatur.

Pemerintah sebagai penanggung jawab penanggulangan bencana dengan peran serta aktif masyarakat dan lembaga usaha. Perlindungan masyarakat terhadap bencana dimulai sejak prabencana, pada saat dan pasca bencana, secara terencana, terpadu, terkoordinasi dan terpadu serta membangun masyarakat yang tangguh atau tahan dalam menghadapi bencana. Langkah yang sangat penting dalam menghadapi bencana dalam konteks nasional adalah dengan membangun

sistim penanggulangan bencana yang handal melalui Kelembagaan yang kuat, pendanaan yang memadai. Hal ini harus mengintegrasikan konsep, strategi, dan aksi penanggulangan bencana dalam rencana pembangunan. Kemudian dalam melihat pemikiran global, Indonesia turut dalam pengarusutamaan strategi pengurangan risiko bencana.

Indonesia sebagai negara yang rentan terjadinya bencana, oleh karenanya harus selalu siap siaga setiap waktu. Untuk itu, penanggulangan bencana harus ditangani secara berkepanjangan (integral) dan holistik. Dengan latar belakang kondisi Indonesia yang rawan bencana, maka pada tahun 2007 tepatnya bulan April, Dewan Perwakilan Rakyat dengan Persetujuan Bersama Presiden Republik Indonesia telah mengundangkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggungan Bencana.

Perlu diketahui bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dikenal istilah teori perjenjangan peraturan perundang-undangan menurut *Stufentbau Theory* menurut Hans Kelsen. Bahwa pendapat Hans Kelsen ialah norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis dalam

suatu hierarki, dalam artian bahwa norma peraturan perundang-undangan yang lebih rendah bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi hingga ke norma yang sifatnya dasar sebagai norma tertinggi yakni Undang-Undang Dasar 1945 atau istilah belandanya adalah *grundnorm*. Hal demikian dibutuhkan untuk membaca peta penerapan Undang-Undang Penanggulangan Bencana dari level norma dalam tingkat undang-undang hingga level norma dalam peraturan pelaksanaannya (peraturan yang sifatnya teknis).

Selain Hans Kelsen, terdapat juga teori menurut Hans Nawiasky yang berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok (Maria Farida Indrati, 2007)

Sehingga, dapat dipahami alur berpikir dari menilai suatu peraturan perundang-undangan terkait penanggulangan bencana yaitu dari kacamata penelaahan hukum. Selain teori tersebut ada juga asas peraturan perundang-undangan sebagai berikut. (Hans Kelsen, 1991)

- a. *lex superior derogate legi inferior*, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi meniadakan

norma hukum yang lebih rendah, maksudnya ialah adanya perjenjangan norma hukum seperti Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;

- b. *lex specialis derogate legi generali*, peraturan perundang-undangan yang lebih khusus meniadakan peraturan perundang-undangan yang lebih umum, maksudnya ialah dalam setiap penerapan hukum lebih mengedepankan aturan khusus;
- c. *lex posterior derogate legi priori*, peraturan perundang-undangan yang baru lebih dikedepankan daripada peraturan perundang-undangan yang lama.

Sebagai gambaran penerapan asas *lex specialis derogate legi generali* adalah dalam hal penanggulangan bencana wabah penyakit. hal tersebut menunjukkan bahwa Undang-Undang Wabah Penyakit Menular merupakan *lex specialis* dari Undang-Undang Penanggulangan Bencana. Oleh karena itu sifat *lex generate* dari Undang-Undang Penanggulangan Bencana apabila terdapat pengaturan yang sama dengan Undang-Undang Wabah Penyakit Menular maka pengaturannya harus

diutamakan dalam undang-undang tersebut.

Berdasarkan teori hukum peraturan perundang-undangan di atas dapat dipastikan dalam menerapkan suatu undang-undang harus secara berkelanjutan atau kontinuitas dari norma hukum abstrak yang ada di atasnya ke norma hukum yang berada dalam tataran level pelaksanaannya (teknis). Adapun berkaitan dengan penanggulangan bencana pun harus dilihat dan dianalisa dari kacamata hukum terkait bagaimana yang seharusnya. Dari konsep tersebut menunjukkan perlu adanya konsistensi dan taat terhadap norma hukum yang telah dibentuk oleh para *stakeholder* di bidang penanggulangan bencana dalam hal ini pemerintah, legislator, dan instansi terkait. Sedangkan, mengenai penerapan Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana perlu adanya penguatan dari sisi teknis dan dari sisi sinkronisasi peraturan perundang-undangan maupun revisi terhadap Undang-Undang Penanggulangan Bencana di Indonesia. Sesuai dengan penjelasan dalam pasal 4 ayat b Undang-undang Penanggulangan Bencana yaitu penanggulangan bencana

bertujuan untuk menyelaraskan peraturan perundang-undangan yang sudah ada.

Permasalahan hukum dalam peraturan pelaksana terkait penanganan bencana COVID-19 terdapat ketidakharmonisan dan ketidaksinkronan antara satu peraturan perundang-undangan Penanggulangan Bencana dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Sehingga hal demikian menyebabkan tidak optimalnya penanganan COVID-19 di Indonesia baik level pusat maupun daerah. Berikut terdapat faktor-faktor yang mempengaruhi disharmonisasi peraturan perundang-undangan sebagai berikut: (Bayu Dwi Anggono, Harmonisasi Peraturan Perundang-Undang, 2009)

- a. Pembentukan peraturan pelaksanaannya dilakukan oleh lembaga, instansi maupun kementerian yang berbeda. Sehingga, menyebabkan aturan teknis terkait penanganan COVID-19 pun jadi berbeda;
- b. Pejabat berwenang yang membentuk peraturan perundang-undangan terkait peraturan pelaksanaannya yang berganti-ganti, dikarenakan

- terbatasnya masa jabatan, alih tugas, maupun penggantian. Seperti halnya bergantinya pimpinan dalam BNPB, Kementerian Kesehatan, dan juga termasuk penggantian nomenklatur Gugus Tugas COVID-19 menjadi Satuan Tugas COVID-19. Hal tersebut berdampak pada peraturan pelaksanaan yang telah dibentuk Gugus Tugas dan Satuan Tugas COVID-19;
- c. Pendekatan sektoral dalam pembentukan perundang-undangan yang sifatnya pelaksanaan lebih dikedepankan dibandingkan membangun dengan pendekatan sistem. Seperti halnya kurang mengoptimalkan sistem manajemen bencana terkait Pra Bencana, Saat Bencana, dan Pasca Bencana dalam peraturan teknis di bawah undang-undang terkait penanganan COVID-19
- d. Lemahnya koordinasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang melibatkan berbagai instansi dan disiplin hukum;
- e. Akses masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan masih terbatas; dan
- f. Belum secara konsisten terkait penerapan cara, metode, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan dari tingkat undang-undang sampai dengan tingkat peraturan pelaksanaannya.
- Disharmonisasi peraturan perundang-undangan akan mengakibatkan:
- Terjadinya perbedaan penafsiran atau multitafsir dalam tataran pelaksanaannya;
 - Berakibat pada ketidakpastian hukum;
 - Peraturan yang sudah dibentuk tidak terlaksana secara efektif dan efisien;
 - Hukum tidak dapat menjadi pedoman berperilaku kepada masyarakat.
- Selain itu, faktor yang menyebabkan terjadinya disharmonisasi dalam penerapan penyelenggaraan penanganan bencana COVID-19 tidak luput dari adanya intervensi faktor eksternal dan internal. Sehingga, beberapa faktor tersebut dapat

dibedakan menjadi dua aspek, yaitu aspek formil dan aspek materil. Aspek formil yaitu menyangkut mengenai hubungan kewenangan antara satu instansi, lembaga, atau kementerian secara horizontal maupun secara vertikal antara pusat dan daerah. Sedangkan aspek materil yaitu mengenai substansi dari suatu peraturan perundang-undangan khususnya terkait penanganan bencana COVID-19.

Apabila mengacu pada hasil penelitian pada subbab sebelumnya ialah Lemahnya Dasar Hukum Terkait Relasi Antar Lembaga. Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana secara yuridis normatif dalam Pasal 10 s.d. Pasal 25 memang mengatur konfigurasi atau sistem kelembagaan dalam penanggulangan bencana, yakni melalui pembentukan BNPB dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD). Kemudian, Pasal 51 ayat 2 dalam UU tersebut juga mengatur kewenangan berbagai pihak dalam menetapkan status sebuah bencana. Namun, yang menjadi persoalan ialah undang-undang tersebut tidak dilengkapi dengan jelas pasal yang mengatur mengenai hubungan atau relasi kewenangan antarlembaga berdasarkan status sebuah bencana di Indonesia. Hal

tersebut merupakan satu hal yang fundamental dalam menjalankan tugas dan fungsi terkait kebencanaan di lapangan.

Perlu diketahui bahwa ketika presiden menetapkan suatu bencana sebagai bencana nasional terkait dasar dari hubungan kewenangan pemerintah pusat dalam hal ini BNPB dengan pemerintah daerah provinsi dalam hal ini BPBD Provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam hal ini BPBD tingkat kabupaten/kota tidak diatur secara jelas. Selain itu juga yang perlu *dihighlight* bahwa undang-undang *a quo* tidak mengatur pembagian kewenangan atau tanggung jawab di antara aktor-aktor di tingkat pusat dan daerah ketika bencana COVID-19 terjadi dan masuk ke Indonesia. Hal demikian yang disebut sebagai upaya Pra Bencana yang tidak optimal yang disebabkan dalam tataran dasar hukum mengenai hubungan antarlembaga yang mengalami kekosongan hukum. Apabila taat kepada norma hukum berdasarkan Pasal 5, 6, 7, 11, dan 12 Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, maka peraturan terkait penanggulangan COVID-19 seperti pembentukan Gugus Tugas COVID-19 maupun pembentukan

Komite Penanganan COVID-19 pasti merujuk pada skema kebencanaan yang ada.

Ketidakjelasan relasi kewenangan tersebut merupakan faktor yang menghambat pemerintah dalam menangani pandemi COVID-19 secara cepat dan akurat. Hal ini dapat dilihat dari lemahnya koordinasi antar pemerintah pusat terutama terkait keterlibatan BNPB dalam penanganan COVID-19, ditambah lagi ketidakjelasan *granddesign* dari penanganan COVID-19 ke depannya.

Lemahnya pengaturan mengenai relasi kewenangan juga tecermin dalam Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dan Keputusan Presiden (Keppres) No. 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19 serta keppres perubahannya, yaitu Keppres No. 9 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Keputusan Presiden No. 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19. Sedangkan dalam Teori Hierarki Peraturan Perundang-Undangan bahwa setiap peraturan teknis atau peraturan pelaksana harus mengacu pada norma hukum abstrak yang berada di atasnya. Kemudian, dapat dipahami bahwa kewenangan BNPB dalam mengelola

sumber daya strategis menjadi sangat minim dan peraturan pelaksanaan tidak memuat sistem maupun struktur yang mengacu pada Undang-Undang Penanggulangan Bencana.

Berdasarkan dari pembahasan di atas, maka yang dapat dilakukan bagi Pemerintah Indonesia ke depannya ialah sebagai berikut:

- a. Memperjelas Relasi Antara BNPB dengan Lembaga lain dalam Peraturan Perundang-undangan terkait Penanggulangan Bencana COVID-19;
- b. Memperkuat Kedudukan dan Kewenangan BNPB sebagai Badan yang Mengoordinasikan Sumber Daya Strategis dalam Penanggulangan Bencana; dan
- c. Memperkuat Sistem dan Struktur dalam Penanggulangan Bencana.

Adapun solusi yang dapat diberikan terhadap persoalan tersebut dari sisi peraturan perundang-undangan ada dua cara yaitu Pembentukan Rancangan Undang-Undang Penanggulangan Bencana yang baru atau melakukan *judicial review* ke Mahkamah Agung terkait pengujian peraturan pelaksana COVID-19 terhadap Undang-Undang Penanggulangan Bencana. Untuk dapat menganalisis hal-hal yang berkaitan

dengan pelaksanaan penanggulangan bencana COVID-19 yang tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku jika ditinjau dari sistem hukum penanggulangan bencana di Indonesia. Maka, berikut ini beberapa hal yang harus diperhatikan dalam upaya pembentukan maupun penguatan undang-undang sebagai berikut.

a. Landasan Filosofis

Landasan Filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup. Kesadaran, dan cita-cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang berumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD 1945.

b. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan dan kebutuhan masyarakat dan negara, meliputi:

- 1) Keamanan masyarakat/perlindungan masyarakat terhadap bencana.
- 2) Masyarakat merasa lebih aman, nyaman, dan semakin sejahtera.
- 3) Mewujudkan masyarakat dalam arti luas yang tangguh bencana.
- 4) Mewujudkan kepedulian sektor swasta dalam upaya-upaya Pengurangan Risiko Bencana (PRB).
- 5) Negara dan Pemerintahan semakin efektif dan efisien dalam penyelenggaraan PRB.
- 6) Mendorong dan menguatkan rasa kebersamaan dan semangat kegotongroyongan yang menjadi ciri bangsa Indonesia terus didorong dan dikuatkan.

c. Landasan yuridis

Perlunya pengaturan mengenai Penanggulangan Bencana, yang lebih terencana, terkoordinasi, dan terpadu untuk menjawab kebutuhan masyarakat, sehingga Undang-Undang yang ada perlu diganti. Dalam rangka meningkatkan tugas pokok dan fungsi pemerintahan dalam Pengurangan Risiko Bencana, terutama dari aspek koordinasi dan komando dalam berbagai kondisi sesuai dengan tahapan (siklus)

penanggulangan bencana, aspek kelembagaan penanggulangan bencana antara Pemerintah 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.

Hasil penelitian dari Hari Santoso (2005) Laporan Akhir Tim Analisis Dan Evaluasi Hukum tentang Wabah Penyakit Menular dalam Badan Pembinaan Hukum Nasional dengan hasil penelitian menunjukkan bahwa Wabah seperti flu burung, belum dapat ditanggulangi secara menyeluruh terbukti dengan masih adanya korban yang terus dibawa kerumah sakit. Oleh karena itu, pencegahan dan penanggulangannya harus dilakukan bersama-sama dan saling membantu. dari sudut peraturan perundang-undangan, sudah ada instrumen yang mengatur tentang wabah yaitu Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular serta peraturan pelaksanaannya. Sesuai dengan dinamika perkembangan zaman, undang-undang tersebut sudah tidak memadai lagi karena telah terjadi berbagai perubahan seperti sistem pemerintahan, mekanisme

penanggulangan wabah dan beberapa terminologi yang ada dalam undang-undang tersebut sudah tidak sesuai lagi pencegahan dan penanggulangannya harus dilakukan bersama-sama dan saling membantu. Dengan era otonomi daerah, propinsi atau kota/kabupaten diberi kewenangan yang lebih besar dalam mengelola urusan kesehatan. Terminologi yang ada dalam Undang-Undang Nomor 4 tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular tersebut sudah tidak sesuai lagi.

Berdasarkan hasil sementara penelitian harmonisasi peraturan perundang-undangan penanggulangan bencana Khususnya terkait Pananganan COVID-19 menunjukkan bahwa penanganan wabah COVID-19 menggunakan Undang-Undang Penanggulangan Bencana masih belum optimal dikarenakan kasus penyebaran wabah masih belum terkendali. Penanganan wabah COVID-19 memerlukan keterlibatan berbagai pihak termasuk BNPB dalam hal *leading sector* kebencanaan, melalui harmonisasi undang-undang yang mengindikasikan bahwa adanya upaya menyelaraskan antara Undang-Undang Penanggulangan Bencana dengan peraturan lain belum dapat berjalan secara optimal.

Peran kepemimpinan dalam melakukan koordinasi dan komando dapat disimpulkan bahwa posisi strategis pemimpin dapat menentukan keberhasilan ataupun kegagalan suatu organisasi yang dihimpun dalam suatu koordinasi dan komando yang baik dalam mencapai tujuan bersama. Kemampuan interaksi seorang pemimpin dalam kapasitasnya mengakomodir pemangku kepentingan menjadi modal utama untuk menjaga hubungan diantara *stakeholders*. Kepemimpinan dalam penyelenggaraan penanggulangan harus mampu menjadi koordinator serta inisiator dalam pelaksanaan program serta mampu memberikan kepada pemangku kepentingan fasilitas terbaik dalam suatu forum untuk menjadikan pola interaksi yang harmonis guna memastikan integritas proses pembentukan konsensus itu sendiri.

Maka dari itu perlu dikembangkan model kepemimpinan Sapalibatisme, yaitu dengan memberikan peran kepada semua pemangku kepentingan dengan tidak mengambil alih tugas dan fungsi mereka. Semua pelaku penanggulangan bencana diajak bicara atau didengarkan kebutuhannya dan dibantu, dimana pelaksanaan

penanggulangan bencana melibatkan semua pelaku secara aktif (Maarif, 2011). Sapalibatisme yang mana merupakan hal yang utama dalam manifestasi dari koordinasi sebagai kegiatan mengelola interdependensi berbagai aktivitas yang dilakukan untuk mencapai suatu tujuan. Melaksanakan teori sapalibatisme bukan suatu hal yang mudah bagi seorang pemimpin mengingat tingginya dinamika di lapangan bagi seorang pemimpin harus memiliki keahlian untuk mengajak semua pihak untuk duduk bersama.

Dalam konteks kepemimpinan strategis yaitu pemimpin harus memiliki jiwa yang besar agar dapat merangkul semua pihak dan mendapatkan hati para semua pihak, untuk berpikir dan bertindak dalam semangat meningkatkan semua potensi organisasi, agar mampu menangani semua potensi hebat secara lebih baik, dengan cara mengubah hal-hal yang berpotensi menghambat gerak sukses organisasi.

Kaitannya dengan aspek keamanan nasional, Barry Buzan (1993) menawarkan tiga landasan dalam keamanan nasional, antara lain yaitu landasan ideasional, landasan institutional, dan landasan fisik. Materi

yang dianggap oleh Buzan sebagai landasan fisik, meliputi penduduk juga wilayah, serta segenap sumber daya yang berada di dalam lingkup otoritas teritorialnya; landasan institusional meliputi setiap mekanisme kenegaraan, termasuk di dalamnya lembaga legislatif dari eksekutif maupun dari ketentuan hukum, prosedur juga norma-norma kenegaraan; landasan ideasional dapat mencakup berbagai hal di dalamnya, termasuk gagasan mengenai wawasan kebangsaan.

Peraturan perundang-undangan bencana merupakan landasan institusional dari kebencanaan di Indonesia. Bencana yang merupakan suatu ancaman bagi suatu negara termasuk di dalamnya bencana wabah penyakit adalah bentuk kewajiban negara untuk menyiapkan rasa aman bagi setiap warga negara, termasuk rasa aman terhadap risiko bencana. Persoalan mengenai implementasi Undang-undang Penanggulangan Bencana masih harus dibuktikan lebih lanjut, terutama dari segi konsistensi, keberlanjutan dan harmonisasi antar peraturan lainnya. Tantangan terbesar dalam menyikapi pengelolaan bencana di Indonesia adalah masalah keberlanjutan dan harmonisasi

dari kebijakan atau peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah.

Terdapat dua faktor utama yakni keberpihakan pemerintah dengan jalan memasukkan bencana dalam praktek-praktek regulasi dan pembangunan serta faktor yang kedua adalah menyangkut bagaimana pengaturan sistem pencegahan bencana khususnya bencana non alam. Dalam operasionalisasi sistem pencegahan bencana wabah penyakit, salah satu faktor yang mengancam keberlanjutan. Dengan demikian upaya pra bencana yang diterapkan dalam Undang-undang Penanggulangan Bencana berguna untuk mencegah situasi kondisi saat terjadinya bencana yang berimplikasi pada ketahanan wilayah di Indonesia yang meliputi baik aspek ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan dan keamanan.

Kesimpulan

Implementasi kebijakan penanganan COVID-19 terdapat beberapa indikator yaitu komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi. Berdasarkan pembahasan dapat disimpulkan bahwa implementasi penanganan COVID-19 telah sesuai dengan Undang-Undang Penanggulangan Bencana, namun masih

banyak kekurangan terkait konsistensi dan penerapan kebijakan yang berlapis-lapis. Sehingga koordinasi antar lembaga di pemerintah pusat dalam menangani wabah COVID-19 tidak optimal dikarenakan proses penyelenggaraan penanggulangan bencana tidak dilaksanakan secara maksimal.

Harmonisasi peraturan perundang-undangan terkait penanggulangan bencana dalam penelitian ini dilakukan perbandingan dengan indikator yang seimbang antara lain indikator kelembagaan, indikator kewenangan, dan indikator susunan organisasi. Peraturan perundang-undangan yang dibandingkan adalah antara Undang-Undang Penanggulangan Bencana dengan Undang-Undang Wabah Penyakit Menular serta Undang-Undang Penanggulangan Bencana dengan peraturan pelaksana terkait Gugus Tugas dan Komite Penanganan COVID-19 dan Pemulihan Ekonomi Nasional. Hal tersebut untuk melihat apakah norma hukum abstrak dalam Undang-Undang Penanggulangan Bencana digunakan dan diterapkan dalam peraturan pelaksana atau tidak. Hasil yang dapat disimpulkan bahwa tidak adanya harmonisasi terkait keterlibatan BNPB sebagai kepanjangan

tangan dari Undang-Undang Penanggulangan Bencana dalam Gugus Tugas dan Satuan Tugas penanganan COVID-19. Sebab kewenangan dari kepala BNPB hanya sebatas unsur pelaksana dalam peraturan teknis baik Gugus Tugas maupun Satuan Tugas. Kedudukan BNPB di Gugus Tugas memiliki kewenangan lebih kuat daripada ketika berbentuk Satuan Tugas. Hal tersebut merupakan bentuk dari sebab akibat adanya inkonsistensi pemerintah yang semula Gugus Tugas penanganan COVID-19 yang menggunakan mendekati penanggulangan bencana yang kemudian berubah menjadi Satuan Tugas penanganan COVID-19 yang konstruksinya adalah lebih mengedepankan pemulihan ekonomi nasional. Jadi penerapan penanganan COVID-19 dalam tataran peraturan teknis yang dikaitkan dengan Undang-Undang Penanggulangan Bencana dinilai belum optimal.

Daftar Pustaka (Candara 12, Bold, 1 Spasi)

- Anggono, Bayu Dwi. 2009. *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Di Bidang Penanggulangan Bencana*
- Buzan, Tony & Barry. (1993). *The Mind Map Book*, BBC Worldwide Limited.
- City News Toronto. 2020. *Coronavirus can be characterized as a pandemic says*

- WHO. Diakses dari <https://www.youtube.com/watch?v=ZCVR3CM3yfM> pada 12 Januari 2021
- Edward III, George C., 1978. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prantice Hall
- Endang, Soetari. 2014. *Kebijakan Publik (Pengantar)*. Bandung: Pustaka Setia
- Grindle, Merilee S., 1980, *Politics and Policy Implementation in the Third World*, New Jersey: Princeton University Press.
- Gugus Tugas COVID-19. 2020. Kasus COVID-19 12 April 2020. Covid19.go.id diakses pada tanggal 28 Januari 2021
- Hodge, B.J and Lawrence, G. (1996). *Organization Theory: A Strategic Approach*. Fifth Edition. International Edition. New Jersey: Prentice-Hall International, Inc
- Hukumonline. 2020. Jika virus corona menyebar pahami beberapa regulasi yang relevan. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5e37cf05bee76/jika-virus-corona-menyebar-pahami-beberapa-regulasi-yang-relevan/> diakses pada tanggal 25 April 2020
- Indonesia, Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana
- Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar
- Indonesia, Perka BNPB Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Perka BNPB Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pemberian Tunjangan Kinerja Bagi Pegawai di Lingkungan BNPB
- Indonesia, Inpres Nomor 6 Tahun 2020 tentang Peningkatan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Dalam Pencegahan dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019
- Indonesia, Keppres No. 9 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Keputusan Presiden No. 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19
- Indrawan, Jerry. 2015. *Studi Strategis dan Keamanan*. Jakarta: Nadi Pustaka.
- Kartono, Kartini. 1980. *Pengantar Metodologi Research Sosial*. Bandung: Alumni
- Kementerian Pertahanan Republik Indonesia. 2015. *Buku Putih Pertahanan Indonesia 2015*. Jakarta: Kementerian Pertahanan Republik Indonesia.
- Moleong, Lexy.J. 2012. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Edisi revisi, Bandung: Remaja Rosda Karya
- Morton, Berkowitz, and Bock, P.G. 1965. *American National Security*. New York: Free Press,
- Oley, Jimmy Daniel Berlianto dan Diningrat, Rendy Ardian. 2020. Mendorong Revisi Uu Penanggulangan Bencana Untuk Membangun Tata Kelola Penanggulangan Bencana Yang Adaptif Pembelajaran dari Penanganan Pandemi COVID-19 di Indonesia. *Smeru Catatan Kebijakan*. No. 5/Agu/2020.
- Paltema, Lauri. 2017. China's changing disaster management regime. *Jurnal China Information*. Vol. 7 A.
- Pusat Studi Hukum dan Kebijakan. 2020. *Tata Kelola Tumpang Tindih Penyebab Penanganan Covid 19 Lambat*.

<https://pshk.or.id/publikasi/siaran-pers/tata-kelola-tumpang-tindih-penyebab-penanganan-COVID-19-lambat/> diakses pada tanggal 1 Februari 2021

Soeprapto, Maria Farida Indrati, 2007. *Ilmu Perundang-Undangan*, Yogyakarta: kanisius

Santoso, Hari. 2005. Laporan Akhir Tim Analisis Dan Evaluasi Hukum tentang Wabah Penyakit Menular. Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia