

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Indonesia adalah salah satu negara yang memiliki jumlah penduduk yang cukup besar. Dengan besarnya jumlah penduduk tidak lepas dari berbagai masalah yang terkait dengan pertumbuhan populasi penduduk tersebut.¹ Salah satunya adalah bencana, yang mana merupakan kejadian yang memiliki dampak negatif terhadap kelangsungan hidup manusia. Dalam hal ini, bencana didefinisikan oleh Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana sebagai suatu kejadian atau serangkaian kejadian, baik yang disebabkan oleh sebab-sebab alam maupun non alam, membahayakan dan mengganggu kehidupan masyarakat serta berpotensi menimbulkan kerugian harta benda, kerusakan lingkungan, korban jiwa, dan dampak psikologis. Ada banyak faktor yang berkontribusi terhadap kesulitan bencana, mulai dari faktor lingkungan hingga perilaku manusia.² Ada dua jenis macam bencana yaitu bencana alam dan bencana non-alam. Peristiwa alam seperti gempa bumi, tsunami, letusan gunung berapi, banjir, dan sebagainya merupakan bencana alam. Sementara itu, kerusuhan sosial, teror, dan isu-isu lainnya dapat berkontribusi pada bencana non-alam. Kecemasan, ketidaknyamanan

¹ M. Rahmadita Hidayah. "Strategi Dinas Pemadam Kebakaran Dalam Menanggulangi Bencana Kebakaran Permukiman di Kota Samarinda". *eJournal Pemerintahan Integratif: Vol. 8 No. 1, 2020*, hal. 633-643. [http://ejournal.pin.or.id/site/wp-content/uploads/2020/01/E-JOURNAL%20\(MUHAMMAD%20RAHMADITA%20HIDAYAH\)%20\(01-27-20-01-16-05\).pdf](http://ejournal.pin.or.id/site/wp-content/uploads/2020/01/E-JOURNAL%20(MUHAMMAD%20RAHMADITA%20HIDAYAH)%20(01-27-20-01-16-05).pdf)

² G. Hendriyanti & Syamsuddin, A.B. "Peran Perempuan Terhadap Penanggulangan Bencana di Dinas Sosial Provinsi Sulawesi Selatan". *Jurnal Mimbar Kesejahteraan Sosial: Vol. 4 No. 2, 2021*, hal. 21-37. PERAN PEREMPUAN TERHADAP PENANGGULANGAN BENCANA DI DINAS SOSIAL PROVINSI SULAWESI SELATAN | Jurnal Mimbar Kesejahteraan Sosial (uin-alauddin.ac.id)

emosional, dan gangguan kepribadian hanyalah beberapa efek berbahaya yang dapat ditimbulkan oleh bencana alam terhadap masyarakat.³

Seseorang dapat mengalami dampak yang tidak menguntungkan dari bencana. Salah satu kejadian yang dapat mengakibatkan korban jiwa dan kerugian harta benda bagi masyarakat adalah kebakaran. Ketika suatu zat mencapai suhu tertentu dan secara kimiawi bergabung dengan oksigen, menghasilkan panas, nyala api, asap, cahaya, uap air, karbon monoksida, karbon dioksida, atau produk dan efek lainnya, maka terciptalah fenomena yang dikenal dengan sebutan kebakaran.⁴ Salah satu kesulitan dalam Keselamatan dan Kesehatan Kerja (K3) adalah kebakaran karena konsekuensi yang ditimbulkan oleh kebakaran sangat parah. Daerah pemukiman dengan kepadatan penduduk yang tinggi merupakan indikasi lokasi yang berisiko bencana,⁵ salah satu bencana yang sering terjadi adalah bahaya kebakaran.

Kebakaran di perkotaan sering kali terjadi pada permukiman-permukiman padat. Padatnya permukiman penduduk yang semakin meningkat setiap tahunnya mengakibatkan permukiman tersebut menjadi lebih padat, jadi sangat rentan timbulnya bencana kebakaran yang terjadi. Kota adalah pusat kegiatan di mana berbagai aspek masyarakat berinteraksi satu sama lain dalam berbagai konteks, termasuk tempat kerja, tempat tinggal, dan berbagai kegiatan ekonomi, sosial,

³ M. Faradilla, "Peran Tenaga Kefarmasian dalam Penanggulangan Bencana (Role of Pharmacist in Disaster Management)" *Pharmaceutical Sciences and Research: Vol. 5 No. 1, 2018*, hal. 14-18.
<https://doi.org/10.7454/psr.v5i1.3914>

⁴ M. Muckett & Andrew F. (2007), *Introduction to Fire Safety Management* (1st ed.). Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9780080551791>

⁵ World Disaster Report, IFRC, 2010, *International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies*

budaya, dan pemerintahan.⁶ Salah satu permasalahan kota adalah menjamurnya kawasan permukiman tanpa adanya jaminan keamanan dan keselamatan.⁷

Daerah yang rawan terhadap bencana kebakaran ialah daerah permukiman, penyebab bahaya kebakaran yang paling umum adalah perilaku ceroboh yang berkaitan dengan memasak, merokok, menggunakan barang elektronik, bermain-main dengan sumber api, kebocoran gas, dan aktivitas lainnya. Selain aktivitas manusia, peristiwa alam seperti petir, gempa bumi, letusan gunung berapi, kekeringan, dan lain sebagainya juga dapat menyebabkan kebakaran. Kebakaran dapat terjadi di berbagai lokasi, termasuk area publik, bangunan industri, hutan, dan permukiman. Kebakaran tidak terikat waktu dan dapat menyebar dengan sangat cepat.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana bahwasanya tidak mengatur kebakaran khususnya kebakaran permukiman ini termasuk salah satu bencana. Namun, kebakaran merupakan bencana yang sering kali membahayakan kehidupan manusia karena tidak dapat diprediksi, sehingga membutuhkan persiapan dari semua pihak yang terlibat untuk menghentikan penyebaran api dan menghindari terjadinya kebakaran. Seperti kebakaran permukiman, bangunan industri ataupun tempat tinggal seseorang yang merupakan salah satu bencana sehingga bisa mengakibatkan korban kehilangan aset mereka dan adapun sampai bisa menyebabkan korban jiwa

⁶ Abdul Aziz H. "Tingkat Kerentanan Pemukiman Terhadap Potensi Bahaya Kebakaran di Wilayah Padat Penduduk di Kelurahan Peneleh Kecamatan Genteng Kota Surabaya". *eJurnal Swara Bhumi: Vol. 04 No. 3*, 2017, hal. 39-43. <https://ejournal.unesa.ac.id/index.php/swara-bhumi/article/view/18313>

⁷ Mawaddah A. dkk. "Extracurricular Activities PMR (Red Cross Teen) at Banua South Kalimantan Bilingual Boarding High School Makes Students with Character" *The Kalimantan sosial Studies Journal, Vol. 3 No. 2*, 2022, hal. 91-100. <https://doi.org/10.20527/kss>

seseorang yang menjadi target sijago merah tersebut. Undang-Undang seringkali tertinggal dari fakta atau kenyataan, karena undang-undang pada umumnya diterbitkan sebagai respon reaktif terhadap peristiwa yang terjadi dimasyarakat. Namun hukum berfungsi memberikan koridor bagi “pengalaman” atau “realitas” yang terdapat di masyarakat, seperti yang dinyatakan oleh Oliver Wendell Holmes bahwa “*the life of law has not been logic, but it has been experiences*” kehidupan hukum bukanlah logika, melainkan pengalaman.⁸

Bencana kebakaran merupakan peristiwa yang tidak hanya menyebabkan hilangnya nyawa dan harta benda, akan tetapi juga membuat para penyintas atau korban sangat membutuhkan bantuan. Banyak entitas federal, negara bagian, local dan swasta menginvestasikan sumber daya yang signifikan dalam inisiatif kesiapan bencana. Namun demikian, yang sering diabaikan adalah kebutuhan khusus dari populasi yang rentan selama bencana. Populasi yang rentan ini dapat mencakup anak yatim piatu, korban banjir, tunawisma, orang miskin, atau penyandang disabilitas. Populasi rentan ini sangat membutuhkan bantuan sosial untuk membantu mereka pulih dan membangun kembali kehidupan mereka setelah bencana kebakaran.

Salah satu bencana yang paling sering terjadi adalah kebakaran, terutama di lingkungan perkotaan yang padat. Kebakaran adalah tragedi karena dapat mengakibatkan banyak korban jiwa dan menghancurkan semua harta benda. Menurut National Fire Protection Association, kebakaran adalah peristiwa oksidasi

⁸ Indra Rahmatullah. “Filsafat Realisme Hukum (Legal Realism): Konsep dan Aktualisasinya dalam Hukum Bisnis di Indonesia”, *Jurnal 'Adalah: Buletin Hukum & Keadilan'*: Vol. 5 No. 5, 2021, hlm. 6. <https://doi.org/10.15408/adalah.v5i3.21395>

yang terjadi ketika tiga unsur bahan bakar, oksigen, dan panas bertemu, yang dapat menyebabkan kerugian harta benda, cedera, atau bahkan kematian.⁹

Berdasarkan hal tersebut, Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) serta prinsip negara hukum yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, sangatlah penting untuk melindungi masyarakat dari tindakan dan perlakuan yang sewenang-wenang. Selanjutnya, dalam Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwasanya “setiap orang berhak atas pengakuan, keamanan, perlindungan, dan kepastian hukum yang sama serta perlakuan yang sama di depan hukum”. Ini berarti bahwa supremasi hukum harus diterapkan di semua tingkat masyarakat, tanpa memandang status, warna kulit, agama, atau faktor lainnya. Hanya dengan demikian, penerapannya dapat tercapai. Hak-hak dasar setiap orang harus ditegakkan dalam semua aspek kehidupan.

Kota Samarinda adalah salah satu kota yang mana merupakan kota dengan tingkat bencana kebakaran yang tinggi meliputi kebakaran lahan, permukiman masyarakat, serta bangunan industri yang menjadi target sijago merah tersebut. Mayoritas kebakaran di Kota Samarinda juga terjadi di daerah padat penduduk karena kepadatan penduduk dan kepadatan bangunan di kota ini, yang berkontribusi pada tingginya tingkat ketidakpedulian masyarakat. Kondisi fisik bangunan yang tidak teratur, pola yang tidak beraturan, dan bahan bangunan yang berkualitas rendah merupakan ciri khas daerah rawan bencana di Kota Samarinda yang menyebabkan daerah-daerah tersebut rentan terhadap bahaya kebakaran. Daerah-

⁹ Napitupulu, Paimin, & Biatna Dulbert. “Sistem Proteksi Kebakaran Kawasan Pemukiman dan Perkantoran”. *Bandung: PT. Alumni* (2015)

daerah ini juga tidak memiliki fasilitas pemadam kebakaran, sehingga menyulitkan kendaraan pemadam kebakaran untuk masuk ke dalam rumah-rumah, dan tidak adanya hidran yang berfungsi dengan baik untuk membantu penyebaran api.¹⁰

Melihat besarnya dampak dari bencana kebakaran ini perlu adanya penanganan dan perhatian dari semua pihak termasuk pemerintah setempat. Salah satunya dengan memberikan penyaluran bantuan sosial kepada korban kebakaran. Oleh karena itu, dalam penyaluran bantuan sosial perlu adanya standar yang menjadi tolak ukur pemerintah dalam memberikan dukungan kepada masyarakat khususnya korban bencana kebakaran (permukiman) tersebut. Bantuan sosial atau yang lebih dikenal dengan sebutan Bansos, telah menarik banyak perhatian masyarakat karena kepentingannya yang harus diperhatikan dalam rangka mendukung tugas pemerintah daerah (Pemda) dalam mencapai kesejahteraan masyarakat dan memerangi penyakit sosial.¹¹

Kementerian Sosial Republik Indonesia (Kemensos RI) melalui Direktorat Jenderal Perlindungan dan Jaminan Sosial bertanggung jawab di tingkat pusat atas pelaksanaan kebijakan perlindungan dan jaminan sosial sesuai dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Dalam hal ini, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur pelaksanaan urusan pemerintahan yang didelegasikan oleh pemerintah pusat berdasarkan asas dan tugas pembantuan. Dalam konteks desentralisasi, sebagian tanggung jawab Kemensos RI terkait penanggulangan dan perlindungan korban

¹⁰ Suharyadi. "Kebakaran dan Perencanaan Bangunan". *Jakarta: Mitra Wacana Media* (2001)

¹¹ Alba Amru, S.A.P., M.A.P, dan Rudi Kurniawan, S.sos., M.A.P. "Kebijakan Pemberian Bantuan Sosial Bagi Keluarga Miskin". *Sulawesi: Unimal Press* (2019)

bencana, termasuk bencana sosial, dialihkan kepada Dinas Sosial di tingkat Provinsi, Kabupaten, dan Kota di Indonesia.

Oleh karena itu, bantuan sosial memiliki karakteristik unik karena dapat bersifat sementara maupun jangka panjang. Bantuan sosial sementara adalah bantuan yang tidak wajib diberikan setiap tahun fiskal dan dapat dihentikan apabila penerimanya telah keluar dari risiko sosial dan tidak lagi membutuhkan bantuan tersebut. Sementara itu, bantuan yang terus-menerus diberikan untuk menjaga kesejahteraan sosial dan membantu mencapai kemandirian disebut bantuan sosial berkelanjutan.¹² Pemberdayaan sosial, rehabilitasi sosial, perlindungan dan jaminan sosial, serta penanganan fakir miskin, semuanya merupakan bagian dari pelaksanaan bantuan sosial.

¹² Mengenai sifat bantuan sosial diatur dalam Pasal 9 Permensos RI Nomor 01 Tahun 2019 tentang Penyaluran Belanja Bantuan Sosial di Lingkungan Kementerian Sosial

Tabel 1.1 merupakan jumlah kebakaran permukiman yang terjadi di Kota Samarinda sejak tahun 2021 sampai pada tahun 2023.

Jumlah kebakaran permukiman di kota samarinda Sejak 2021-2023				
Tahun	Kepala Keluarga	Korban Luka	Korban Jiwa	Tempat Tinggal
2021	183	6	2	824
2022	341	5	8	41
2023	299	19	1	301

Sumber: Data diolah dari Data Badan Pusat Statistik Kota Samarinda yang bersumber langsung dari Data Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan Kota Samarinda.¹³

Berdasarkan data yang diperoleh tersebut, bahwasanya pada tahun 2021 jumlah kasus kebakaran permukiman di Kota Samarinda terhitung sangat besar

¹³ Badan Pusat Statistik, "Jumlah Musibah Kebakaran berdasarkan Luas Areal, Kerugian, dan Korban Jiwa di Kota Samarinda 2021-2023", <https://samarindakota.bps.go.id/indicator/152/486/1/jumlah-musibah-kebakaran-berdasarkan-luas-areal-kerugian-dan-korban-jiwa-di-kota-samarinda.html>, diakses pada 5 Juli 2024

yakni pada angka 824 kejadian, yang kemudian pada tahun 2022 terjadi penurunan drastis pada jumlah 41 kejadian, dan pada tahun 2023 kembali naik dengan angka 301 kejadian.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas maka perumusan masalah yang diajukan yaitu:

- a. Bagaimana urgensi pemberian bantuan sosial oleh pemerintah bagi korban kebakaran?
- b. Bagaimana ketentuan hukum di Kota Samarinda atas pemenuhan bantuan sosial kepada korban kebakaran?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dalam penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui urgensi pemberian bantuan sosial oleh pemerintah bagi korban kebakaran.
- b. Untuk mengetahui ketentuan hukum di Kota Samarinda tentang pemenuhan bantuan sosial bagi korban bencana kebakaran.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat ataupun kegunaan sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan dan kontribusi pemikiran mengenai perlindungan hukum dalam pemenuhan bantuan sosial bagi korban bencana kebakaran di Kota Samarinda.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan referensi dan masukan baru untuk penelitian selanjutnya, serta memberikan masukan bagi pemikiran para Sarjana Fakultas Hukum yang fokus pada bidang Hukum Administrasi Negara di Universitas Muhammadiyah Kalimantan Timur.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pertimbangan dan masukan kepada pihak-pihak terkait, baik di tingkat daerah maupun pemerintah Kota Samarinda, serta dapat berfungsi sebagai referensi untuk penelitian serupa atau yang akan datang.

1.5. Metode Penelitian

1.5.1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan melakukan studi terhadap bahan pustaka (data kepustakaan) atau data sekunder. Dengan cara ini, penelitian yang berfokus pada bahan pustaka atau data sekunder dapat disebut sebagai penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan.¹⁴ Dalam penelitian yuridis normatif peneliti menganalisis, menelaah, dan menjelaskan dasar-dasar dan latar belakang **Perlindungan Hukum Terhadap Ketentuan Pemenuhan Bantuan Sosial Kepada Korban Bencana Kebakaran di Kota Samarinda**. Peneliti menggunakan beberapa sumber hukum, dan pendekatan yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah metode analisis/pendekatan perundang-undangan. Strategi ini dilakukan dengan cara

¹⁴ Soerjono Soekanto & Sri Mamudji. "Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat". Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada (2014). hlm. 15

memberikan penjelasan terhadap suatu peraturan perundang-undangan beserta peraturan-peraturan yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang dibahas. Penulis akan memiliki lebih banyak kesempatan untuk meneliti konsistensi dan kesesuaian peraturan dengan undang-undang lain atau dengan Undang-Undang Dasar berkat pendekatan perundang-undangan ini.¹⁵

1.5.2. Obyek Penelitian

Obyek dalam penelitian ini adalah “Perlindungan Hukum Pada Korban Bencana Kebakaran dan Ketentuan Penanggulangan Bencana di Kota Samarinda”.

1.5.3. Teknik Pengumpulan Data

Metode yang digunakan untuk mengumpulkan data dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan (*library research*). Studi kepustakaan mencakup analisis buku, literatur, catatan, dan laporan yang relevan dengan topik yang sedang diteliti.

1.5.4. Analisis Data

Metode analisis kualitatif, yang bersifat non-statistik atau non-matematis, digunakan untuk menganalisis data untuk penelitian ini. Data dari investigasi literatur hukum akan diberikan dan diperiksa sesuai dengan berlandaskan pada peraturan yang berlaku.

1.6. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan skripsi yang akan digunakan terbagi dalam beberapa sub bab sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan

¹⁵ Peter Mahmud Marzuki. “Penelitian Hukum”. *Jakarta: Prenada Media Group* (2010). hlm. 155

Terdapat enam subbab dalam bab ini yang membahas topik-topik yang berkaitan dengan persiapan penelitian, yang meliputi latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II Tinjauan Pustaka

Bab ini menjelaskan dasar-dasar yang mendasari penulisan skripsi ini. Yakni Perlindungan Hukum serta Bantuan Sosial.

Bab III Hasil dan Pembahasan

Dalam bab ini menguraikan permasalahan tentang Bagaimana urgensi pemberian bantuan sosial oleh pemerintah bagi korban kebakaran, serta Bagaimana ketentuan hukum di Kota Samarinda atas pemenuhan bantuan sosial kepada korban kebakaran.

Bab IV Penutup

Bab ini, yang mencakup Kesimpulan dan Saran, berisi uraian yang didasarkan pada pembahasan mengenai permasalahan yang ada serta alternatif solusi untuk masalah tersebut.