

**NASKAH AKADEMIK**

**RANCANGAN UNDANG – UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR .....TAHUN  
TENTANG  
PENANGANAN BENCANA**

ARSIP DPR RI

**Naskah Akademik RUU PB**  
**Rancangan Undang-undang Penanganan Bencana**

**DAFTAR ISI**

<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	<b>1</b>
1.1. Latar Belakang	1
1.1.1. Pemicu	1
1.2. Melemahnya Kemampuan Penanganan Bencana	3
1.3. Konteks Kebencanaan Indonesia	3
1.4. Ilustrasi Jenis Bencana di Indonesia	7
2. Maksud dan Tujuan	11
2.1. Maksud dan Tujuan Penulisan Naskah Akademik	11
2.2. Maksud dan Tujuan Penyusunan RUU-PB	12
3. Metodologi Penulisan Naskah Akademik	15
3.1. Teknik-teknik yang digunakan	15
3.2. Pengertian dan Batasan yang digunakan	16
3.3. Tahapan penulisan	18
<b>BAB II. KAJIAN</b>	<b>20</b>
1. Kerangka Teoritis	20
1.1. Pengertian Bencana	20
1.2. Kerangka Ideologis	22
1.3. Kerangka Epistemologi	25
1.4. Kerangka Teleologi / Aksiologi	26
1.5. Kerangka Teknologi (ketrampilan, penerapan)	28
2. Kajian Peraturan Perundang-undangan	31
2.1. Dasar Hukum RUU PB	31
2.2. Kajian Perundang-undangan	33
3. Hukum dan Perundang-Undangan di Berbagai Negara	49
4. Kajian Kelembagaan	56
4.1. Tinjauan Tataan Kelembagaan Yang Ada	53
4.2. Modalitas dan unsur Lembaga Penanganan Bencana	58
4.3. Model-Model Kelembagaan Penanganan Bencana	62
6. Kajian Mekanisme Penanganan Bencana	66
6.1. Kajian Terhadap Aspek Mekanisme yang Ada	67
6.2. Ilustrasi Mekanisme-Mekanisme Penanganan Bencana	68
7. Kerjasama Internasional Dalam Penanganan Bencana	71
Penggunaan Aset Militer Negara Lain Dalam Penanggulangan Bencana	73
<b>BAB III ANALISIS STRATEGIS</b>	<b>75</b>
1. Issue-Issue Pokok dan Gejala –Gejala	75
2. Karakteristik dan Skenario di Indonesia Pada Tahun 2010	76
3. Kekuatan-Kekuatan Penentu	78
4. Analisis Lapangan Terhadap Ancaman, Peluang, Kekuatan dan Kelemahan	80
5. Pilihan-Pilihan Strategis	81
<b>BAB IV LANDASAN-LANDASAN</b>	<b>82</b>
1. Landasan Filosofis	82
2. Landasan Sosiologis	83
3. Landasan Yuridis	84
<b>BAB V RUANG LINGKUP PENGATURAN</b>	<b>85</b>
1. Ketentuan Umum	85
2. Asas-Asas Penanganan Bencana	87
3. Maksud dan Tujuan Penanganan Bencana	91
4. Hak dan Kewajiban	91
5. Pengawasan	93
6. Mekanisme Penyelesaian Sengketa	93
7. Sanksi Ganti Kerugian dan Administrasi	94
8. Ketentuan Pidana	94
9. Ketentuan Peralihan	Error! Bookmark not defined.
10. Ketentuan Penutup	Error! Bookmark not defined.
<b>BAB VI PENUTUP</b>	<b>95</b>

# **Naskah Akademik RUU PB**

## **Rancangan Undang-undang Penanganan Bencana**

### **BAB I PENDAHULUAN**

#### **1. Latar Belakang**

##### **1.1. Pemicu**

Bencana gempa bumi dan tsunami 26 Desember 2004 lalu di Nangroe Aceh Darussalam dan gempabumi di Pulau Nias, Simeuleu dan Banyak pada tanggal 28 Maret 2005, telah merimbulkan gelombang simpati, bantuan, pelayanan, pendanaan dan tenaga sebagai wujud kepedulian atas nama kemanusiaan. Masyarakat dunia tidak sekadar berduka, tetapi juga merasa bertanggung jawab atas derita ribuan manusia yang tewas, terluka, kehilangan tempat berteduh dan harta benda, serta masa depan. Pada saat-saat seperti ini mengemuka kesetiakawanan kemanusiaan yang melampaui sekat-sekat perbedaan kebangsaan, suku, ras, agama, dan keyakinan. \*

Akhir-akhir ini hampir setiap saat terjadi bencana baik yang berskala kecil, lokal, besar bahkan berskala internasional. Belum hilang dari ingatan kita peristiwa Kerusakan Etnis di Kalimantan Barat, Pertikaian yang bernuansakan SARA di Poso, dan Ambon, Bencana Gunung Papandayan, Bencana Tanah Longsor di Garut, Gempa Nabire dan Alor, bahkan yang terbaru longsor sampah di Tempat Pembuangan Akhir (TPA), Leuwigajah, Cimahi, Jawa Barat.

Tabel 1  
Kejadian Bencana di Indonesia 1997 -2004

No	Jenis Bencana	Jumlah Kejadian	Meninggal	Mengungsi	Perkiraan Kerugian (Rp)
1	Pencemaran Lingk	1	0	0	0
2	Kebakaran	287	85	16292	175,703,092,000
3	Konflik Sosial	30	4008	355643	2,537,163,180,000
4	Epidemi	22	304	0	0
5	Kegagalan Teknologi	3	497	0	0
6	Kabut Asap/kebakaran Hutan	12	0	0	0
7	Letusan Gunung Api	45	8	39484	0
8	Tsunami	23	22170	1592	1,084,900,000
9	Gempa Bumi	52	7574	17774	798,064,435,000
10	Angin Topan	136	5047	3328	81,380,464,142
11	Tanah Longsor	219	435	8231,1	31,286,047,682
12	Banjir	299	285	390356	888,476,296.592

Sumber : Bakornas 2004

Ket : Data ini belum termasuk tsunami yang terjadi di Nias dan Aceh tanggal 26 Desember 2004

Pembukaan UUD 1945 mengamanatkan bahwa tujuan pembentukan Negara Republik Indonesia adalah, antara lain, melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia. Sementara itu penanganan bencana di Indonesia masih belum optimal dan terkesan lambat. Hal ini disebabkan oleh berbagai hal, antara lain penanganan bencana yang bersifat parsial, sektoral dan kurang terpadu. Pandangan umum yang masih berorientasi pada upaya tanggap darurat yang dilakukan pemerintah dan kebanyakan berupa pemberian bantuan fisik.

Pelajaran yang dipetik dari penanganan bencana-bencana dahsyat tersebut adalah diperlukannya suatu dasar hukum formal yang mengatur fungsi dan peran berbagai pihak terkait dalam penanganan bencana. Dengan demikian diharapkan mengurangi kegamangan pemerintah, mendorong koordinasi yang lebih jelas sehingga menghasilkan penanganan kedaruratan yang lebih efektif. Undang-undang adalah

salah satu jalan keluar yang dapat ditempuh untuk mengatasi berbagai persoalan seperti kelemahan koordinasi, mis-komunikasi, tidak efektifnya penanganan yang bersifat sektoral dan terfragmentasi.

## **1.2. Melemahnya Kemampuan Penanganan Bencana**

Demokratisasi dan kebijakan otonomi daerah serta semakin meningkatnya peran organisasi non-pemerintah telah menimbulkan perubahan yang mendasar pada mekanisme pemerintahan. Tetapi perubahan mendasar ini tidak dibarengi dengan penyesuaian-penyesuaian pada sistem penanganan bencana. Akibatnya terjadi melemahnya kemampuan penanganan bencana di Indonesia.

Kebijakan otonomi daerah dimaksudkan untuk memberdayakan pemerintah daerah dan mendekatkan serta mengoptimalkan pelayanan dasar kepada masyarakat. Melekat dengan itu seharusnya juga sekaligus pengelolaan sumber daya dan resiko bencana yang ada pada karakteristik daerah yang bersangkutan. Namun demikian kebijakan ini sering dipahami hanya sebagai keleluasaan untuk memanfaatkan sumberdaya, tanpa dibarengi kesadaran untuk mengelola secara bertanggungjawab. Penggeseran wewenang dari pusat kepada daerah seringkali tidak diiringi dengan pengalihan tanggung jawab pelayanan dan perlindungan kepada masyarakat. Akibatnya pada saat bencana terjadi, tanggapan daerah cenderung lambat dan seringkali mengharapakan tanggapan langsung dari pusat. Keadaan ini menjadi semakin rumit apabila bencana tersebut meliputi lebih dari satu daerah. Di lain pihak, pada saat terjadi bencana, kurangnya koordinasi antar tataran pemerintahan menghambat pelaksanaan tanggapan yang cepat, optimal dan efektif. Selain itu kesadaran masyarakat juga masih kurang.

## **1.3. Konteks Kebencanaan Indonesia**

### **1.3.1. Aspek Geografis dan Klimatologis**

### 1.3. Konteks Kebencanaan Indonesia

#### 1.3.1. Aspek Geografis dan Klimatologis

Indonesia, merupakan negara kepulauan terbesar di dunia, terletak di dua benua yakni benua Asia dan benua Australia dengan dua samudera yaitu Samudera Hindia dan Samudera Pasifik dan terletak di atas dua lempeng bumi. Kita juga mempunyai puluhan gunung api aktif yang sewaktu-waktu bisa meletus. Letak geografis tersebut menyebabkan Indonesia menjadi salah satu negara yang sangat berpotensi sekaligus rawan bencana, antara lain gempa bumi, tsunami, banjir, tanah longsor, badai dan letusan gunungapi.

Musim panas dan hujan yang menandai iklim tropis di Indonesia cenderung mengalami perubahan karena adanya berbagai faktor seperti perubahan suhu udara, efek gas rumah kaca, banyaknya kebakaran hutan, polusi udara dan lainnya. Hal ini berdampak pada iklim panas dan penghujan yang sangat ekstrem. Dimana tenggang waktu panas makin panjang dan hujan makin sedikit hingga terjadi kekeringan. Hal ini mengakibatkan kekurangan air dan gagal panen.

Sementara curah hujan yang tinggi telah menyebabkan tekanan pada tanah. Kondisi tanah yang labil karena hilangnya unsur hara telah menyebabkan banjir dan longsor. Di lain sisi, kepulauan Indonesia mengalami perubahan kondisi lingkungan hidup dan ekosistem yang sangat cepat dan masif. Pola pembangunan ekonomi yang bertumpu pada pengurasan sumberdaya alam dan mengabaikan faktor kelestarian ekosistem mengakibatkan perubahan bentang alam dalam skala yang tak kalah masifnya. Setiap tahunnya, Indonesia kehilangan 3,5 juta hektar hutan alam akibat penebangan yang merusak, yang dilakukan baik secara legal maupun illegal. Kerusakan lingkungan hidup dan ekosistem mengakibatkan peningkatan kerentanan wilayah-wilayah yang secara natural – dikarenakan kondisi geografis Indonesia seperti tersebut di atas – memang memiliki potensi untuk mengalami bencana.

### 1.3.2. Aspek Geologis

Indonesia, terletak diantara tiga lempeng yaitu lempeng Eurasia, lempeng Indo Australia dan lempeng Pasifik. Tataran tersebut sangat menguntungkan dilihat dari sumber daya mineral, karena terdapat jebakan mineral antara lain logam dan non logam, minyak dan gas bumi dan bahan tambang lainnya. Namun hal ini juga menyebabkan dinamika geologis, yang dapat menyebabkan bencana seperti tsunami, letusan gunung api dan tanah longsor/gerakan tanah.

Akibatnya, Indonesia merupakan salah satu negara yang memiliki tingkat kegempaan yang tinggi di dunia, lebih dari 10 kali lipat tingkat kegempaan di Amerika Serikat (Arnold 1986). Gempa-gempa tersebut sebagian berpusat di dasar Samudra Hindia, dan beberapa dapat memicu terjadinya gelombang laut yang besar yang disebut tsunami.

Tsunami yang terjadi di Indonesia, sebagian besar disebabkan oleh gempa-gempa tektonik di sepanjang daerah subduksi dan daerah seismik aktif lainnya (Puspito, 1994). Selama kurun waktu 1600 - 1999 terdapat 105 kejadian tsunami yang mana 90% disebabkan oleh gempa-gempa tektonik, 9 % disebabkan oleh letusan gunung api, dan 1 % disebabkan oleh landslide (Latief et al, 2000). Tsunami paling besar di Indonesia yang tercatat dalam sejarah adalah tsunami akibat meletusnya gunung Krakatau (1883) dimana gelombang Tsunami mencapai 30 m. Kejadian tsunami yang juga membawa korban jiwa dan material yang tidak sedikit, yaitu tsunami Flores tahun 1992 (korban jiwa lebih dari 1000 orang), tsunami akibat gempa bumi di selatan Jawa Timur (1994) (korban jiwa lebih dari 240 orang), Irian Jaya (1996) (korban jiwa lebih dari 100 orang) dan lain-lain. Di Indonesia terdapat beberapa kelompok pantai yang rawan bencana tsunami, yaitu kelompok pantai barat Sumatra, pantai Selatan Pulau Jawa, pantai utara dan selatan pulau-pulau Nusa Tenggara, pulau-pulau di Maluku, pantai utara Irian Jaya, dan hampir seluruh pantai di Sulawesi. Laut Maluku adalah daerah yang paling rawan tsunami. Kurun waktu dari tahun 1600 - 2000, di daerah ini telah terjadi 32 tsunami dimana 28 tsunami diakibatkan oleh gempa bumi dan 4 tsunami diakibatkan oleh meletusnya gunung api di bawah laut. Tsunami di daerah ini memberikan kontribusi 31 % dari total tsunami di Indonesia yang terjadi sampai saat ini. Rata-rata interval waktu kejadian tsunami adalah 10 tahun.

Tabel 2  
Kejadian Tsunami di Indonesia dari Tahun 1961-2004

No.	Tahun	Pusat Gempa	Run-Up Maksimum (m)	Jumlah Korban (Meninggal/Luka)	Daerah Bencana
1.	1961	8,2 LS; 122BT	tidak ada data	2/6	NTT, Flores Tengah
2.	1964	5,5 LU; 95,6 BT	tidak ada data	110/479	Sumatra
3.	1965	2,4 LS; 126 BT	tidak ada data	71 meninggal	Maluku, Seram, Sanana
4.	1967	3,7 LS; 119,3 BT	tidak ada data	58/100	Tinambung Sulsel
5.	1968	0,7 LU; 119,7 BT	8 – 10	392 meninggal	Tambo Sulteng
6.	1969	3,1 LS; 118,8 BT	10	64/97	Majene Sulsel
7.	1977	11,1 LS; 118,5 BT	tidak ada data	316 meninggal	NTB, Pulau Sumbawa
8.	1977	8 LS; 125,3 BT	tidak ada data	2/25	NTT, Flores, P. Atauro
9.	1979	8,4 LS; 115,9 BT	tidak ada data	27/200	NTB, Sumbawa, Bali, Lombok
10.	1982	8,4 LS; 123 BT	tidak ada data	13/400	NTT, Lantuka
11.	1987	8,4 LS; 124,3 BT	tidak ada data	83/108	NTT, Flores Timur, P. Pantar
12.	1989	8,1 LS; 125,1 BT	tidak ada data	7 meninggal	NTT, P. Alor
13.	1992	8,5 LS; 121,9 BT	11,2 – 26,2	1952/2126	NTT, Flores, P. Babi
14.	1994	10,7 LS; 113,1 BT	19,1	38/400	Banyuwangi Jatim
15.	1996	1,1 LS; 118,8 BT	tidak ada data	3/63	Palu Sulteng
16.	1996	0,5 LS; 136 BT	13,7	107 meninggal	F. Biak, Irian Jaya
17.	1998	2,02 LS; 124,87 BT	2,75	34 meninggal	Tabuna Maliabu Maluku
18.	2000	1,11 LS; 123,5 BT	3	4 Meninggal	Banggai
19.	2004	3,298 LU; 95,779 BT	34,5	>300.000	NAD, Sumatera Utara, Malaysia, Thailand, Sri Lanka, India, Myanmar, dll

Sumber: Media massa dan berbagai sumber

1.3.3. Aspek Demografis

Jumlah penduduk Indonesia sangat banyak, saat ini mencapai 220 juta jiwa dengan beragam etnis, agama dan adat istiadat, tidak dibarengi dengan kebijakan yang memihak rakyat dan peduli lingkungan. Maka berbagai bencana timbul sebagai akibat kegiatan manusia, seperti kebakaran, kebakaran hutan, pencemaran, kerusakan lingkungan dan sebagainya. Keragaman sosial budaya, etnis, agama, kepercayaan, serta kondisi ekonomi dan politik merupakan kekayaan bangsa Indonesia. Namun kemajemukan ini sekaligus berpotensi menjadi sumber bencana, berupa konflik horizontal maupun konflik vertikal. Serangan teroris pun merupakan ancaman yang sudah terbukti menimbulkan bencana nasional.



Sama halnya dengan negara-negara lain, Indonesia pun rawan terhadap berbagai ancaman yang ditimbulkan oleh kegagalan teknologi dan kecelakaan transportasi selain timbulnya wabah penyakit yang memerlukan penanggulangan secara komprehensif dan menjadi tanggungjawab pemerintah. Selain itu konflik sosial juga merupakan bencana karena berdampak besar pada masyarakat.

Sementara pola sebaran pemukiman penduduk Indonesia yang masih bersifat horisontal membuat banyak permukiman dan aktifitas penduduk yang bersinggungan langsung dengan wilayah rentan bencana geologi. Dengan kata lain masyarakat berdampingan dengan kejadian-kejadian-kejadian, tsunami, letusan gunung api, tanah longsor dan lainnya setiap waktu.

#### **1.4. Ilustrasi Jenis Bencana di Indonesia**

##### **Gempa Bumi dan Tsunami**

Tatanan geologi dan tektonik Indonesia membentuk jalur gempa dan jalur gunungapi dengan ribuan titik pusat gempa dan ratusan gunungapi yang pernah dan terus berpotensi untuk menjadi ancaman. Gerakan seismik yang kemudian menimbulkan gempa bumi tektonik disebabkan oleh pergeseran di dalam perut bumi. Pusat gempa dangkal (0-85 Km) banyak terdapat di Pulau Sumatera, Jawa, Nusa Tenggara, Sulawesi, Maluku dan Irian Jaya.

Pusat gempa dengan kedalaman sedang (185-300 Km) terbentang di Pulau Sumatera, Jawa, Nusa Tenggara, Maluku dan Irian Jaya. Sedangkan pusat gempa yang dalam terdapat di Pulau Sumatera dan Jawa. Bencana gempa bumi yang terjadi di laut dapat mengakibatkan gelombang besar (tsunami) yang menghantam pemukiman di pesisir pantai.

Di berbagai daerah pantai, gempa bumi kerap kali diikuti tsunami seperti yang terjadi di Flores pada Desember 1992 dan di Biak pada tahun 1996 yang mengakibatkan banyaknya korban jiwa dan kerusakan harta benda.

#### **Letusan Gunungapi**

Rangkaian gunungapi membentang dari Pulau Sumatera, Jawa, Bali, Nusa Tenggara. Dari kepulauan di Laut Banda sampai bagian utara Pulau Sulawesi merupakan daerah gunungapi terpanjang di dunia. Tidaklah mengherankan kalau bencana akibat letusan gunungapi merupakan salah satu bencana yang sejak dulu menjadi ancaman yang sewaktu-waktu dapat berubah menjadi ancaman bagi Indonesia. Di Indonesia terdapat 129 gunungapi aktif, 70 buah diantaranya berancaman dan 500 buah tidak aktif. Rangkaian gunungapi ini memanjang 7.000 km dari Aceh hingga Sulawesi Utara. Sebagian penduduk, tinggal di sekitar daerah ancaman gunungapi.

#### **Angin Topan dan Badai**

Karakter klimatologi dan meteorologi Indonesia menimbulkan pertukaran musim yang diwarnai depresi tropis sampai dengan badai dan angin topan.

#### **Banjir**

Tatanan geologi ini pula yang menjadikan permukaan alam Indonesia bergunung-gunung dan lembah dengan berbagai ngarai dan sungai sehingga berpotensi untuk mengalami banjir, longsor, erosi dan . Banjir pada umumnya terjadi di wilayah Indonesia bagian Barat yang menerima curah hujan lebih banyak dibandingkan dengan wilayah Indonesia bagian Timur.

Daerah rawan banjir ini makin diperburuk dengan adanya penggundulan hutan atau perubahan tataguna lahan yang kurang mempertimbangkan daerah resapan air. Perubahan tataguna lahan dan tata ruang yang kemudian berakibat menimbulkan banjir dapat dibuktikan di daerah perkotaan sepanjang pantai terutama yang dilintasi aliran sungai.

### **Longsor**

Bencana tanah longsor sering terjadi di daerah yang memiliki derajat kemiringan tinggi, yang diperburuk oleh perataan penggunaan lahan yang tidak sesuai. Longsor umumnya terjadi pada musim basah di mana terjadi peningkatan curah hujan. Berdasarkan catatan kejadian bencana, daerah yang sangat rawan terjadi bencana longsor adalah sepanjang pegunungan Bukit Barisan di Sumatera dan pegunungan di Jawa dan Sulawesi, dan di Nusa Tenggara. Longsor yang menimbulkan korban juga terjadi di terowongan atau sumur pengeboran di areal pertambangan. Tanah longsor juga terjadi setiap tahun, terutama di daerah-daerah yang tanahnya tidak stabil. Hampir sebagian besar tanah-tanah di daerah tropis mempunyai sifat mudah longsor, terutama pada daerah yang mempunyai kemiringan yang curam.

### **Kekeringan**

Ancaman alam yang lain adalah kerawanan pangan yang berlangsung pada saat musim kemarau panjang, terutama terjadi di kawasan timur Indonesia. Kondisi tersebut diperparah oleh gejala El-Nino (tahun 1997 di Irian Jaya bagian tengah dan tahun 1998 di Kalimantan Timur). Bencana kekeringan biasanya terjadi pada musim kemarau panjang di daerah-daerah tertentu terutama di kawasan Timur Indonesia seperti NTB, NTT serta beberapa wilayah di Sulawesi, Kalimantan dan Irian Jaya. Dampak dari kemarau panjang ini mengakibatkan kegagalan panen hasil pertanian.

### **Kebakaran Hutan dan Lahan**

Kebakaran hutan dan lahan sudah terjadi sejak dulu, baik disebabkan oleh faktor alam maupun disebabkan oleh kegiatan manusia seperti pembukaan lahan. Kesejahteraan dan pendidikan penduduk di sekitar dan di dalam hutan yang masih rendah dapat merupakan penyebab kebakaran hutan dan lahan, atau para pengusaha/pemegang hak penguasaan hutan yang tidak bertanggung jawab. Beberapa bencana yang diakibatkan oleh ulah manusia diantaranya adalah kebakaran baik pemukiman maupun hutan dan lahan. Kebakaran pemukiman merupakan peristiwa kronis dengan kerugian sangat besar, antara lain yang terjadi di Palangkaraya pada tahun 1998. Kebakaran hutan dan lahan pada area jutaan hektar berlangsung sejak pertengahan tahun 1997 di sebagian

besar propinsi dan tahun 1998 di Kalimantan Timur telah menyebabkan aneka kerugian yang tidak ternilai besarnya.

#### **Hama Penyakit Tanaman**

Hama dan penyakit tanaman dapat menyerang tanaman secara besar-besaran sehingga mengakibatkan kerusakan tanaman pertanian dan kegagalan panen, seperti hama belalang di Lampung.

#### **Epidemi, Wabah, Kejadian Luar Biasa**

Epidemi, Wabah dan Kejadian Luar Biasa merupakan ancaman yang diakibatkan oleh menyebarnya penyakit menular yang berjangkit di suatu daerah tertentu. Pada skala besar, epidemi/wabah/KLB dapat mengakibatkan korban jiwa dan meningkatnya jumlah penderita penyakit.

#### **Kecelakaan Transportasi**

Beberapa kejadian dapat terjadi pada berbagai mode transportasi darat, laut maupun udara. Kecelakaan yang terjadi terutama pada sarana transportasi umum, (kapal laut, pesawat terbang dan angkutan darat termasuk kereta api) dapat mengakibatkan korban jiwa yang cukup besar. Sektor utama dalam penanganan bencana akibat kecelakaan transportasi adalah sektor perhubungan.

#### **Kegagalan Teknologi**

Pada era kemajuan teknologi yang sangat pesat saat ini, banyak dijumpai kecelakaan-kecelakaan yang diakibatkan oleh kelalaian maupun kesalahan desain teknologi. Akibat dari semua ini dapat mengakibatkan jatuhnya korban jiwa, misalnya kebocoran yang terjadi di pusat nuklir Chernobyl Rusia. Kegagalan teknologi transgenik juga merupakan salahsatu ancaman potensial bergenaan dengan posisi Indonesia sebagai pasar terbuka transgenik.

### **Pencemaran Lingkungan**

Di negara kita pertumbuhan industri melaju dengan pesat. Akibat dari munculnya industri-industri baru, timbul masalah pencemaran yang dihasilkan dari limbah industri yang dapat mencemari lingkungan, baik melalui udara, tanah maupun air.

### **Kerusuhan Sosial**

Pada paruh kedua tahun 90-an, telah terjadi konflik vertikal dan konflik horizontal di beberapa daerah di Indonesia yang ditandai dengan timbulnya kerusuhan sosial, misalnya di Sambas Kalimantan Barat, Maluku, Aceh, Poso dan berbagai daerah lainnya dan berdampak mengungsinya sejumlah penduduk hingga mencapai lebih dari 1 juta jiwa tersebar di 20 propinsi.

Konflik antar komunitas maupun unit sosial di atasnya terjadi apabila secara langsung maupun tidak langsung ada upaya saling mengambil aset-aset atau mengganggu proses mengakses aset-aset penghidupan tersebut di atas. Pengambilan aset maupun gangguan atas akses penghidupan dapat dipicu oleh permasalahan lingkungan. Aktifitas komunitas maupun unit sosial di atasnya yang memunculkan permasalahan lingkungan akan menjadi ancaman bagi pihak lain apabila aset-aset penghidupannya dan akses penghidupannya terganggu.

## **2. Maksud dan Tujuan**

### **2.1. Penulisan Naskah Akademik**

Maksud penyusunan naskah akademis Rancangan Undang-Undang Penanganan Bencana adalah untuk memberikan gambaran (deskripsi) tentang tingkat kerawanan wilayah Indonesia terhadap timbulnya bencana baik yang disebabkan oleh gejala alam maupun akibat kegiatan manusia serta kompleksitas yang memerlukan penanganan.

Tujuan penyusunan Naskah Akademik RUU PB adalah untuk menjadikan bahan masukan dalam menyusun landasan ilmiah Rancangan Undang-Undang Penanganan Bencana

## **2.2. Penyusunan RUU-PB**

### **2.2.1. Maksud Penyusunan RUU-PB**

Maksud penyusunan RUU-PB adalah mendorong penggeseran cara pandang terhadap masalah bencana di Indonesia, yaitu:

1. Dari respon darurat ke manajemen resiko: penggeseran ini mendorong perubahan radikal cara pandang. Tadinya, penanganan bencana dipandang sebagai rangkaian tindakan khusus terbatas pada keadaan darurat, dilakukan oleh para pakar saja, kompleks dan mahal, dan cepat. Sekarang, penanganan bencana harus dilihat sebagai suatu paket kegiatan baik ada kedaruratan ataupun tidak. Titik beratnya bukan lagi bagaimana merespon kedaruratan melainkan bagaimana melakukan manajemen resiko sehingga dampak merugikan dari suatu kejadian dapat dikurangi atau dihilangkan sama sekali. Aspek-aspek penanganan bencana harus dipadukan dalam keseharian aspek-aspek pembangunan dan hajat pemerintahan justru pada saat 'keadaan normal'. Dengan demikian, penanganan bencana membuka diri terhadap peranserta masyarakat dan dunia usaha pada berbagai tahap penanganan bencana.
2. Perlindungan rakyat sebagai perwujudan kewajiban pemerintah berupa perlindungan sebagai hak azasi rakyat. Tadinya, perlindungan diberikan sebagai bukti kemurahan penguasa untuk rakyatnya. Waktu itu, keputusan-keputusan tentang perlindungan mutlak berada ditangan pemerintah pusat yang sebagian dipercayakan kepada dan dilaksanakan melalui pemerintah daerah. Dengan demokratisasi dan otonomi daerah, akuntabilitas pemerintah daerah bergeser lebih dekat kepada konstituen. Pemerintah daerah adalah pihak yang diberi mandat oleh

konstituenya untuk, antara lain, menciptakan dan membagi kesejahteraan, dan memastikan perlindungan. Pergeseran ini mengharuskan pemerintah daerah untuk melihat perlindungan sebagai suatu mandat yang sama dengan mandat ekonomi dan kesejahteraan. Dengan demikian memperluas klasiifkasi penanganan bencana sehubungan dengan hajat hidup dan pemerintahan yang lainnya.

Penanganan bencana merupakan salah satu perwujudan fungsi pemerintah dalam perlindungan rakyat. Oleh karenanya rakyat mengharapkan pemerintah dapat melaksanakan penanganan bencana sepenuhnya.

*Hak atas keselamatan dapat didefinisikan secara sederhana sebagai berikut: "Setiap orang mempunyai hak atas standar perlindungan yang setinggi-tingginya dari ancaman bencana baik yang disebabkan oleh maupun dari ulah manusia". Definisi ini didukung oleh hak-hak ekonomik, sosial dan budaya seperti tercantum pada piranti-piranti hukum hak azasi internasional. Seperti juga hak-hak yang lain, hak atas keselamatan juga membawa kewajiban – pada umumnya dari pemerintah, tetapi juga para pelaku-pelaku lainnya – untuk mengambil langkah-langkah untuk mewujudkannya. (Terjemahan bebas dari: Twigg, 2003)<sup>1</sup>*

Seperti juga kesejahteraan sosial dan kesehatan, suatu keselamatan yang mutlak tidak ada dan tidak akan pernah tercapai. Keselamatan tidak juga dapat didefinisikan secara persis karena masing-masing interaksi antara ancaman, kerentanan dan kemampuan penanggulangan bencana akan menghasilkan tingkat keselamatan yang berbeda-beda. Oleh karena tingkat keselamatan tidak dapat dibakukan, maka yang layak menjadi sasaran adalah tercapainya tingkat keselamatan yang "setinggi-tingginya" sehubungan dengan masing-masing konteks risiko bencana yang ada pada masyarakat tertentu. Hak atas setinggi-tingginya tingkat keselamatan ini berhadapan dengan kewajiban untuk memenuhi hak tersebut, yaitu kewajiban untuk memberikan sebaik mungkin perlindungan dari risiko bencana.

3. Dari tanggung jawab pemerintah menjadi urusan bersama masyarakat. Ini berkaitan dengan bagaimana membawa penanganan bencana dari ranah pemerintah kearah urusan kemaslahatan bersama, dimana semua aspek penanganan bencana, mulai

---

<sup>1</sup> – The Right to Safety: Some Conceptual and Practical Issues, John Twigg Benfield Hazard Research Centre Disaster Studies Working Paper 9 December 2003)

dari kebijakan, kelembagaan, koordinasi dan mekanisme harus diubah sesuai sedemikian rupa sehingga menggalakkan peranserta masyarakat luas dan dunia usaha. Praktik semacam ini termasuk misalnya penanganan bencana berbasis masyarakat, dan praktik tanggung jawab sosial korporasi bisnis, dan sebagainya.

### **2.2.2. Tujuan Penyusunan RUU PB**

Peraturan adalah suatu unsur penting dalam Penanganan Bencana. Hal ini dapat dijelaskan dengan beberapa alasan penting, yaitu :

1. Peraturan adalah salah satu wahana yang efektif untuk secara proaktif mencegah masyarakat dari melakukan kegiatan atau investasi yang pada akhirnya menimbulkan atau meningkatkan ancaman bencana. Contoh dari peraturan semacam ini adalah larangan untuk menggali batu pasir, larangan pembalakan, dsb.
2. Peraturan juga dapat mencegah masyarakat dari ancaman bencana yang nyata-nyata atau diperkirakan ada. Contohnya adalah kewajiban untuk melakukan terasering pada bukit yang terjal rawan longsor, pemasangan bronjong pada aliran sungai yang rawan banjir, dsb.
3. Dari sudut pandang kerentanan, peraturan dapat memfasilitasi atau bahkan memaksa masyarakat untuk merubah karakteristik, kebiasaan, dan kegiatannya yang berpotensi untuk meningkatkan kemungkinan mereka terpapar pada suatu ancaman bencana. Misalnya larangan bertempat tinggal di kawasan-kawasan berbahaya seperti aliran sungai, tepi pantai yang rawan tsunami, kawasan gempabumi, dsb.
4. Khusus mengenai perundang-undangan, peraturan ini dapat mendorong atau mewajibkan pemerintah pusat dan daerah untuk melakukan investasi-investasi untuk perlindungan rakyat; melakukan pengaturan-pengaturan kelembagaan dan prosedural untuk memastikan pengawasan pelaksanaan peraturan dan penyiapan tanggap kedaruratan yang lebih efektif. Pemerintah juga dapat mengatur dan memastikan hubungan dan hak kewajiban antara satu pelaku



dengan lainnya dalam hal penanganan bencana. Selain itu juga ketersediaan sumberdaya untuk pelaksanaan penanganan bencana.

Dalam kaitan itu, maka tujuan penyusunan RUU-PB adalah:

- Memberikan dasar formal untuk tindakan penanganan bencana. Undang-undang memberikan dukungan resmi untuk rencana-rencana, penataan-penataan kelembagaan, tindakan-tindakan kesiapan, tindakan tanggap darurat, dsb.
- Membagi tanggung jawab secara hukum; dan ini membantu memastikan bahwa tanggung jawab tersebut akan dilaksanakan secara benar.
- Menimbulkan efek nasional, sehingga memastikan bahwa semua tataran struktur penanganan bencana mendapatkan manfaat dari dukungan yang disediakan;
- Menyediakan keruntutan berpikir terhadap hal-hal yang diperlukan untuk penanganan bencana;
- Memberikan kewajiban yang luas kepada pemerintah untuk memikul tanggungjawab untuk sejauh mungkin melindungi negara dan warganegaraanya dari akibat bencana dan kepada organisasi-organisasi dan orang-perorangan yang mungkin terkena berbagai dampak bencana;
- Memberikan jaminan atas hak-hak yang melekat pada warga negaranya, yang dimungkinkan hilang atau lepas pada saat terjadinya bencana.

### **3. Metodologi Penulisan Naskah Akademik**

#### **3.1. Teknik-teknik yang digunakan**

Adapun teknik-teknik yang digunakan dalam penulisan Naskah Akademik adalah :

- a. Pengkajian literatur dan dokumen. Pengkajian ini dilakukan dengan mengkaji\_\_berbagai literatur baik terkait dengan teoritis, aturan perundangan, dokumenkenegaraan, dokumen departemen untuk mendapatkan kajian lebih mendalam atas penanganan bencana.

- a. Sosialisasi. Sosialisasi dilakukan untuk mendapatkan input atau masukan dari berbagai pihak atas draft naskah akademik yang telah disusun. Sosialisasi dilakukan melalui pertemuan, hearing, diskusi, email, talkshow dan roadshow, dan lainnya.
- b. Workshop. Workshop tersebut membahas tentang berbagai pandangan bencana dari berbagai elemen masyarakat, baik dari pemerintah, NGO, akademisi, dan anggota DPR.
- c. Focused Group Discussion. FGD ini dilaksanakan pada tanggal 17 Maret 2005 dengan tujuan untuk merumuskan pokok-pokok argumen yang sistematis tentang unsur-unsur tersebut yang dituangkan dalam naskah akademis dan mengupayakan kesepakatan arah kebijakan penanganan bencana dalam bentuk RUU Bencana yang didahului dengan penyusunan naskah akademis.
- d. Working Group. Kelompok kerja ini merupakan tim yang melakukan finalisasi atas draft NA dengan dasar masukan dari berbagai pihak yang didapat dari berbagai proses.
- e. Kunjungan lapangan. Kunjungan lapangan dilakukan oleh tim ke berbagai lokasi bencana dan mengambil lesson learn dari kunjungan tersebut untuk dimasukkan dalam NA.
- f. Analisis data dan fakta. Analisis kami lakukan untuk mendapatkan kesimpulan dari apa yang telah terjadi di masa sekarang dan mencari solusi agar tidak terjadi dimasa yang akan datang.

### 3.2. Pengertian dan Batasan yang digunakan

- a. Ancaman: kejadian-kejadian, gejala atau kegiatan manusia yang berpotensi untuk menimbulkan kematian, luka-luka, kerusakan harta benda, gangguan sosial ekonomi atau kerusakan lingkungan
- b. Bencana: suatu gangguan serius terhadap keberfungsian suatu masyarakat sehingga menyebabkan kerugian yang meluas pada

kehidupan manusia dari segi materi, ekonomik atau lingkungan dan yang melampaui kemampuan masyarakat tersebut untuk mengatasi dengan menggunakan sumberdaya-sumberdaya mereka sendiri.

- c. Kedaruratan: suatu keadaan krisis yang terjadi dengan cepat dimana kehidupan dan atau kesejahteraan suatu masyarakat akan terancam kalau tidak diambil upaya-upaya yang segera, luar biasa dan besar-besaran,
- d. Penanggulangan Kedaruratan: tindakan segera dan tepat yang ditujukan untuk menyelamatkan jiwa, memastikan perlindungan, dan memulihkan kesejahteraan masyarakat.
- e. Kemampuan: suatu gabungan antara semua kekuatan dan sumberdaya yang tersedia dalam suatu masyarakat atau organisasi yang dapat mengurangi tingkat resiko atau akibat dari bencana
- f. Kerentanan: kondisi-kondisi yang ditentukan oleh faktor-faktor atau proses-proses fisik, sosial ekonomik dan lingkungan hidup yang meningkatkan kerawanan suatu masyarakat terhadap dampak ancaman bencana
- g. Kesiapan: kegiatan-kegiatan dan upaya-upaya yang diambil secara dini untuk memastikan penanggulangan yang efektif terhadap dampak ancaman, termasuk penerbitan peringatan dini yang cepat dan efektif serta penyediaan evakuasi orang dan barang dari lokasi-lokasi yang terancam bencana.
- h. Mitigasi: upaya-upaya struktural dan non-struktural yang diambil untuk membatasi dampak ancaman bencana.

- i. Penanganan Bencana: serangkaian kegiatan baik sebelum maupun sesudah terjadi bencana yang dirancang untuk mengendalikan risiko bencana dan untuk memberikan kerangka kerja yang membantu orang-perorangan atau masyarakat berisiko terkena bencana untuk menghindari, mengurangi atau memulihkan diri dari dampak bencana.
- j. Penanganan risiko bencana: penggunaan secara sistematis keputusan-keputusan administratif, ketrampilan dan kemampuan organisasional dan operasional untuk melaksanakan kebijakan, strategi-strategi dan kemampuan mengatasi masalah dari suatu masyarakat untuk membatasi dampak buruk dari ancaman bencana.
- k. Pencegahan: kegiatan-kegiatan untuk menghindarkan samasekali dampak ancaman dan cara-cara untuk mengurangi bencana yang diakibatkannya.
- l. Risiko: suatu peluang dari timbulnya akibat buruk, atau kemungkinan kerugian dalam hal kematian, luka-luka, kehilangan dan kerusakan harta benda, gangguan kegiatan matapencaharian dan ekonomi atau kerusakan lingkungan yang ditimbulkan oleh interaksi antara ancaman bencana dan kondisi kerentanan

### 3.3. Tahapan Penulisan

Kegiatan-kegiatan yang telah dilaksanakan sejauh ini antara lain adalah:

1. Lokakarya Pra-Penyusunan Draft Rancangan Undang-undang Penanggulangan Bencana (3 Pebruari 2005). Workshop tersebut membahas berbagai pandangan tentang bencana dari berbagai elemen masyarakat, baik dari pemerintah, NGO, akademisi, dan anggota DPR. Kesimpulan dari pertemuan tersebut adalah konfirmasi diperlukannya suatu Undang-Undang sebagai kebijakan dasar yang mengatur penanganan bencana.

2. Diskusi Kelompok Terfokus/Focused Group Discussion (17 Maret 2005) yang bertujuan merumuskan pokok-pokok argumen yang sistematis tentang unsur-unsur yang dituangkan dalam naskah akademis yang akan menjadi pijakan kesepakatan arah kebijakan penanganan bencana dalam bentuk RUU penanganan Bencana. Penyusunan draft naskah akademis yang sebenarnya dilakukan oleh tim kerja Naskah Akademik dan Legal Drafter dari berbagai sektor yang bekerja bersama untuk merumuskan dan merevisi draft.
3. Diskusi Kelompok Intensi<sup>c</sup> / Intensified Group Discussion (30-31 Maret 2005) yang melibatkan anggota Panja Komisi VIII, Staff Ahli DPR, Litbang DPR, para pakar penanganan bencana dan MPBI. Pertemuan tersebut menyandingkan draft Naskah Akademis dan Naskah RUU versi MPBI dan versi DPR. Setelah eksplorasi materi, substansi, istilah dan lainnya draft MPBI kemudian diadopsi oleh Panja Komisi VIII dan akan dijadikan acuan dalam penyusunan RUU lebih lanjut. Selanjutnya dibentuk tim kerja bersama staff ahli DPR, Litbang DPR dan Panja DPR Komisi VIII bersama MPBI untuk memperbaiki Naskah Akademis dan RUU. Pekerjaan ini cukup penting untuk dilaksanakan karena pada Awal Maret 2005, Baleg (Badan Legislatif DPR-RI) telah menyatakan bahwa Rancangan UU Penanggulangan Bencana telah masuk dalam urutan ke-empat dan akan segera dibahas dalam Rapat Panja. Panja Komisi VIII kemudian ditunjuk oleh pleno DPR tanggal 3 Maret 2005 sebagai Panitia Kerja yang menyusun Rancangan Draft Naskah Akademis dan RUU Penanganan Bencana. Panja ini bekerja dan menyusun draft Naskah Akademis dan RUU Penanganan Bencana sebagai inisiatif DPR.
4. Diskusi Kelompok Terfokus dengan NGO (5 April 2005). Diskusi ini dilaksanakan dengan mengundang berbagai NGO yang terkait untuk mendapatkan dukungan dan membangun strategi kampanye bersama, sehingga masing-masing NGO berperan sesuai dengan kemampuannya.

## BAB II. KAJIAN

### 1. Kerangka Teoritis

#### 1.1. Pengertian Bencana

Pembahasan tentang bencana biasanya diawali dengan, disatu pihak, adanya suatu fenomena yang mempunyai potensi ANCAMAN terhadap hidup dan kehidupan, kesejahteraan dan asset-asset manusia (Smith, 1992:6<sup>ii</sup>; Carter, 1991:3<sup>iii</sup>). Beberapa ancaman mempunyai peluang lebih tinggi dari yang lainnya untuk benar-benar menjadi suatu peristiwa. Di pihak lain masyarakat mempunyai KERENTANAN, yaitu keadaan dan ciri-ciri tertentu yang mempertinggi kemungkinan mereka untuk tercederai oleh ancaman-ancaman pada saat benar-benar menjadi suatu peristiwa yang merusak. Pertemuan dari ancaman dan kerentanan inilah yang disebut dengan peristiwa bencana. Singkatnya, alam semesta dan isinya ini sejatinya bersifat netral (Cuny, 1983:13<sup>iv</sup>), hanya pada saat tertentu ketika ancaman itu menjadi suatu peristiwa dan peristiwa itu berdampak merugikan manusia maka peristiwa itu disebut sebagai suatu bencana.

Beberapa penulis seperti Lyons (1999) mengklasifikasikan bencana ke dalam dua jenis yaitu bencana alam (*natural disaster*) yang disebabkan kejadian alam (*natural*) seperti gempa bumi dan gunung meletus, dan bencana buatan manusia (*man-made disaster*) yaitu hasil dari tindakan secara langsung atau tidak langsung manusia seperti perang, konflik antar penduduk, teroris, dan kegagalan teknologi. Rice (1999) menambahkan satu kategori lagi yaitu bencana teknologi.

Carter(1992)<sup>v</sup> membagi penyebab bencana menjadi dua, yaitu 'ancaman tradisional' seperti gejala-gejala alami termasuk gempabumi, angin topan, letusan gunungapi, tsunami, kebakaran hutan, banjir, tanah longsor, dan kekeringan. Sementara itu timbul pula 'ancaman baru' seperti kekerasan sosial, serangan terror, kerusakan sosial dan sebagainya. Dalam kategori ini juga didapati ancaman dari penyimpanan, transportasi, penrosesan dan pembuangan limbah bahan-bahan berbahaya (*hazardous materials*),

ancaman nuklir baik dalam konteks penggunaan untuk tujuan damai maupun peperangan.

Sekretariat Strategi Internasional untuk Pengurangan Bencana / International Strategy for Disaster Reduction Perserikatan Bangsa-Bangsa (ISDR, 2004), menggeser penekanan pada pemaknaan bencana dari yang tadinya bertumpu pada "sebab musabab" suatu kejadian menjadi suatu pandangan yang menekankan pada "dampak" kejadian tersebut pada manusia, dan menyusun suatu definisi standar tentang bencana yang dimutakhirkan pada tanggal 31 Maret 2004, sebagai berikut:

suatu gangguan serius terhadap keberfungsian suatu [masyarakat] sehingga menyebabkan [kerugian] yang meluas pada kehidupan manusia dari segi materi, ekonomi atau lingkungan dan yang melampaui kemampuan [masyarakat] tersebut untuk mengatasi dengan menggunakan sumberdaya mereka sendiri (*A serious disruption of the functioning of a community or a society causing widespread human, material, economic or environmental losses which exceed the ability of the affected community or society to cope using its own resources*). (ISDR, 2004)

Definisi standar internasional ini tidak terlalu mempersoalkan perbedaan bencana alam dari bencana sosial atau bencana teknologi, selama suatu kejadian menimbulkan dampak seperti yang didefinisikan, maka kejadian itu disebut sebagai bencana.

Dalam alur pikir yang sama, De Guzman (ca 2002)<sup>vi</sup> berargumen bahwa semua bencana pada hakekatnya adalah akibat dari tindakan atau ketidakbertindakan manusia. Lebih jauh dia menganalisis bahwa suatu peristiwa katastrofik, baik yang ditimbulkan oleh gejala alam ataupun diakibatkan oleh kegiatan manusia, baru menjadi keadaan bencana ketika masyarakat yang terkena tidak mampu untuk menanggulangi. Kerentanan manusia terhadap dampak gejala alam sebagian besar ditentukan oleh tindakan atau ketidakbertindakan manusia itu sendiri. Bahkan peristiwa kekacauan iklim yang dihubungkan dengan perubahan iklim global sekalipun kalau dirunut akhirnya mengacu pada perbuatan manusia.

Ditinjau dari dampaknya, khususnya di Indonesia pada kurun dekade terakhir, banyak bencana yang menimbulkan dampak pengungsian. Untuk itu dipandang perlu untuk menyajikan suatu definisi pengungsi internal sebagai berikut:

orang-orang atau kelompok-kelompok orang yang telah dipaksa atau terpaksa melarikan diri atau meninggalkan rumah mereka atau tempat mereka dahulu biasa tinggal, terutama sebagai akibat dari, atau dalam rangka menghindarkan diri dari, dampak-dampak konflik bersenjata, situasi situasi rawan yang ditandai oleh maraknya tindak kekerasan secara umum, pelanggaran-pelanggaran hak-hak asasi manusia, bencana-bencana alam, atau bencana-bencana akibat ulah manusia, dan yang tidak melintasi perbatasan negara yang diakui secara internasional<sup>2</sup>

Definisi pengungsi internal ini tentu saja harus dibedakan dari definisi pengungsi internasional yang didefinisikan sebagai berikut:

Setiap orang yang berada diluar negara asalnya dan yang tidak bersedia atau tidak dapat untuk kembali [kesana] ataupun untuk menempatkan dirinya dibawah perlindungan [negara tersebut] disebabkan adanya rasa ketakutan yang sungguh ada sebagai akibat dari alasan ras, keyakinan agama, kebangsaan, keanggotaan dalam suatu kelompok sosial atau pendapat politik; atau suatu ancaman terhadap kehidupan atau keamanan sebagai hasil dari persengketaan bersenjata dan bentuk-bentuk kekerasan yang meluas lainnya yang secara serius mengganggu ketertiban umum<sup>3</sup>

## **1.2. Kerangka Ideologis**

Secara ideologis, penanganan bencana muncul dari keyakinan bahwa hidup manusia pada hakekatnya adalah berharga. Ditematkannya hidup dan kehidupan sebagai hak dasar setiap manusia mempunyai implikasi bahwa semua langkah harus diambil demi mencegah atau meringankan penderitaan manusia baik itu diakibatkan oleh konflik maupun bencana<sup>vi</sup>. Berpasangan dengan hak tersebut adalah adanya tanggungjawab

<sup>2</sup> Prinsip Prinsip Panduan Bagi Pengungsi Internal, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) Jakarta, ca. 2002, pp iv.

<sup>3</sup> Terjemahan bebas: Handbook of Emergency, UNHCR Geneva, ca. 1996. pp. 12



pihak lain untuk mengambil langkah-langkah yang mencegah dan meringankan penderitaan semacam itu. Tersirat didalamnya, apabila pihak tersebut tidak dapat memenuhinya, maka mereka bertanggungjawab untuk tidak menghambat, menghalangi atau menggagalkan pihak-pihak lain yang beritikad untuk menyediakannya. Prinsip inilah yang menjadi salah satu pijakan tindakan kemanusiaan<sup>viii</sup>.

Pencarian makna tanggungjawab negara terhadap perlindungan rakyat terdapat dalam konsep *Social Compact* yang diperkenalkan oleh Jean Jacques Rousseau yang pada tahun 1762 menulis:

"Masalahnya adalah bagaimana mencari suatu bentuk persekutuan yang akan mempertahankan dan melindungi dengan keseluruhan kekuatan bersama terhadap orang-orang dan barang dalam persekutuan itu, dan dalam mana masing-masing sementara menggabungkan diri ke dalam persekutuan dengan semua orang, masih dapat mematuhi keinginannya sendiri, dan tetap bebas seperti sediakala" (*The problem is to find a form of association which will defend and protect with the whole common force the person and goods of each associate, and which each, while uniting himself with all, may still obey himself alone, and remain as free as before*)<sup>ix</sup>.

Rousseau meluncurkan gagasan kedaulatan modern bukan sebagai suatu kekuasaan yang berupa mandat ilahiah, melainkan hasil dari kesepakatan tentang beberapa hak pribadi untuk diatur oleh negara dan pemerintah. Sebagai imbalannya, negara bertanggungjawab untuk memberikan pertahanan dan perlindungan. Dalam kaitan itulah negara dan pemerintah menjadi penanggungjawab pertama dan utama dari perlindungan, termasuk didalamnya adalah penanganan bencana.

Konsep kedaulatan negara dalam kaitannya dengan hak rakyat atas keselamatan dan keamanan dalam konteks penanganan bencana ini sudah semakin operasional. Sidang Komisi Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya di Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tahun 1999<sup>x</sup>, menyatakan bahwa hak rakyat harus diwujudkan secara progresif karena setiap negara ditugasi dengan 'suatu kewajiban hakiki untuk mengambil langkah-

langkah seperlunya untuk mengurangi dan meringankan ...". Dalam kaitan itu negara mempunyai tiga tingkatan tanggungjawab yaitu : untuk menghargai, untuk melindungi martabat, dan untuk memenuhi hak rakyat. Analoginya dalam konteks penanganan bencana adalah sebagai berikut:

- a. tanggungjawab negara untuk *menghargai* kiat-kiat dan strategi-strategi penanganan bencana yang dimiliki oleh rakyatnya, dan negara tidak melakukan tindakan-tindakan yang akan mengakibatkan terganggu atau terhentinya kiat dan strategi semacam itu.
- b. tanggungjawab negara untuk *melindungi* kiat dan strategi penanganan bencana rakyatnya dan oleh karenanya negara dituntut untuk memastikan bahwa tidak ada pihak-pihak atau orang-orang yang akan mengganggu atau menghambat rakyat dari melakukan kiat dan strategi penanganan bencana
- c. tanggungjawab negara untuk *memenuhi* hak berarti meliputi pula kewajiban untuk *memudahkan* dan kewajiban untuk *menyediakan* apa yang diperlukan. Memudahkan berarti melakukan kegiatan-kegiatan untuk menguatkan kiat dan strategi serta penggunaan sumberdaya dan cara-cara yang memastikan daya tangkal dan daya lenting mereka sendiri. Dalam hal orang perorangan atau kelompok masyarakat tidak mampu, atau karena sebab-sebab diluar kekuasaan mereka, tidak dapat melakukan perlindungan sendiri, maka negara diwajibkan untuk secara langsung atau tidak langsung *menyediakan* pemenuhan hak tersebut.

Apabila karena satu dan lain hal negara tidak mampu atau tidak mau untuk memenuhi kewajiban tersebut, maka negara wajib untuk memperbolehkan, tidak menghambat, serta memberikan kemudahan-kemudahan akses bagi, pihak-pihak lain dari berbagai aras (nasional-regional-internasional) baik pemerintah maupun non-pemerintah yang beritikad baik untuk memberikan bantuan kepada rakyat yang membutuhkan.

### 1.3. Kerangka Epistemologi

Salah satu pendekatan mutakhir dalam wacana penanganan bencana, yaitu medudukkan risiko bencana pada peranan sentral. Pendekatan ini biasanya dirumuskan sebagai berikut:

$$R = \frac{A \times K}{m}$$

Dimana kerawanan suatu masyarakat, diekspresikan dengan tinggi rendahnya R (risiko terjadinya bencana), adalah fungsi dari suatu A (ancaman) dengan keadaan K (kerentanan) yang sendiri-ser.diri atau bersama-sama dapat dirubah oleh m (kemampuan). Mengacu pada peristilahan standar yang ditetapkan oleh Sekretariat Strategi Internasional untuk Pengurangan Bencana (ISDR, 2004), adalah sebagai berikut:

Risiko: suatu peluang dari timbulnya akibat buruk, atau kemurgkinan kerugian dalam hal kematian, luka-luka, kehilangan dan kerusakan harta benda, gangguan kegiatan mata pencaharian dan ekonomi atau kerusakan lingkungan yang ditimbulkan oleh interaksi antara ancaman bencana dan kerentanan.

Ancaman: kejadian-kejadian, gejala atau kegiatan manusia yang berpotensi untuk menimbulkan kematian, luka-luka, kerusakan harta benda, gangguan sosial ekonomi atau kerusakan lingkungan

Kerentanan: kondisi-kondisi yang ditentukan oleh faktor-faktor atau proses-proses fisik, sosial, ekonomi dan lingkungan hidup yang meningkatkan kerawanan suatu masyarakat terhadap dampak ancaman bencana.

**Kemampuan:** suatu gabungan antara semua kekuatan dan sumberdaya yang tersedia dalam suatu masyarakat atau organisasi yang dapat mengurangi tingkat risiko bencana.

#### **1.4. Kerangka Teleologi / Aksiologi**

Tujuan dari Penanganan Bencana adalah mengurangi suatu gangguan serius terhadap keberfungsian suatu masyarakat sehingga menyebabkan kerugian yang meluas pada kehidupan manusia dari segi materi, ekonomi atau lingkungan dan yang melampaui kemampuan masyarakat tersebut untuk mengatasi dengan menggunakan sumberdaya-sumberdaya mereka sendiri.

Hal itu dilakukan dengan berbagai kegiatan yaitu :

##### **1. Pengenalan dan pemantauan risiko bencana**

- Pengenalan risiko bencana
- Pemantauan risiko bencana

##### **2. Pengurangan risiko bencana**

- Pencegahan
- Tindakan struktural (membuat bangun fisik dalam rangka mencegah dan mengurangi dampak)
- Tindakan non-struktural (peraturan dan pengaturan, penataan wilayah, analisis risiko bencana sebagai salah satu prasyarat kegiatan pembangunan)
- Pembuatan dan penguatkuasaan peraturan pengurangan risiko bencana
- Penyuluhan dan pendidikan masyarakat (penyuluhan dan kurikulum pendidikan)

##### **3. Kesiapan penanggulangan kedaruratan**

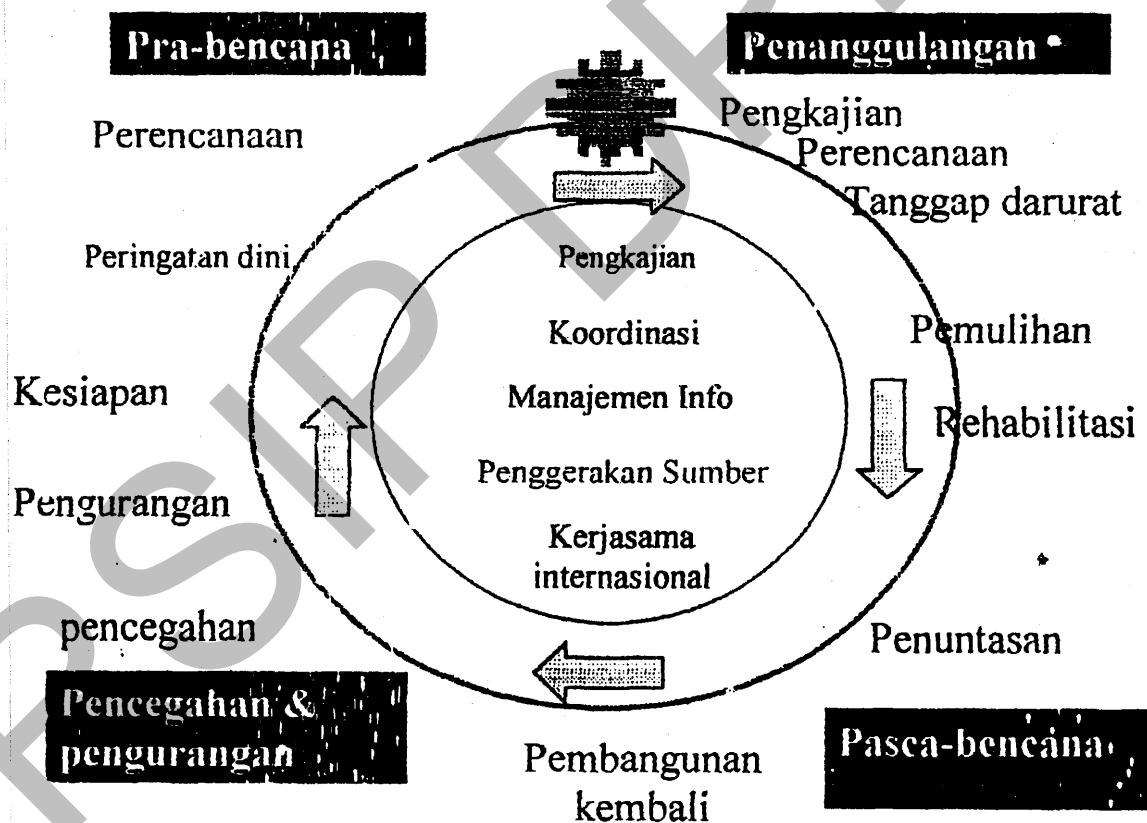
- Kesiapan umum
- Perencanaan kontinjensi
- Pelatihan dan gladi

##### **4. Peringatan dini**

- Pengaturan kelembagaan
  - Alur peringatan dini
5. Penanggulangan Kedaruratan Bencana
    - Pengaturan kewenangan
    - Aktivasi Pusat Pengendalian Operasi Tanggap Kedaruratan
    - Jalur pengendalian operasi tanggap darurat
    - Kekuasaan dan kewenangan pemerintah pada darurat bencana
  6. Pemulihan dari dampak bencana
  7. Pembangunan kembali akibat dampak bencana

Gambar 1

Secara singkat siklus penanganan bencana dapat digambarkan sebagai berikut :

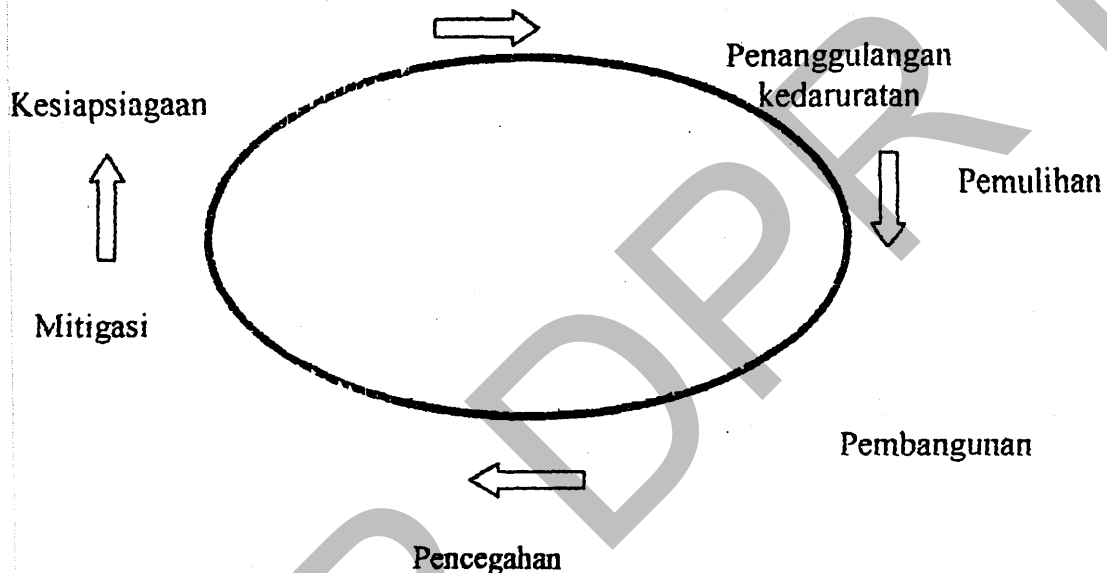


### 1.5. Kerangka Teknologi (ketrampilan, penerapan)

#### Kegiatan-kegiatan Penanganan Bencana

Salah satu cara untuk menyederhanakan pemahaman tentang kegiatan-kegiatan penanganan bencana adalah dengan menyusunnya menjadi suatu daur. Contoh dari daur penanganan bencana adalah seperti digambarkan oleh Nick Carter (1991, op cit.)

Gambar-1: Daur Penanganan Bencana



Gambar daur penanganan bencana ini dibarengi dengan catatan bahwa ia biasanya digambarkan dengan berbagai cara yang lain, dan menggunakan juga peristilahan yang berlainan (Guarnizo, 1992:96; Cigler, 1988:7; Waugh and Hy, 1990:19<sup>xi</sup>; Cuny 1983:205; Smith, 1992:21). Faktor yang terpenting adalah bahwa format yang dimaksud menunjukkan bahwa bencana dan penanganannya adalah suatu kontinum dari kegiatan-kegiatan yang saling berkaitan, dan bukannya suatu urutan kegiatan yang mempunyai awal dan akhir yang tegas.

Masing-masing kegiatan ini akan dijelaskan secara serba singkat sebagai berikut:

Pencegahan adalah langkah-langkah yang dilakukan untuk menghilangkan samasekali atau mengurangi secara drastis akibat dari ancaman melalui pengendalian dan pengubahsuaian fisik dan lingkungan. Tindakan-tindakan ini bertujuan untuk menekan penyebab ancaman dengan cara mengurangi tekanan, mengatur dan menyebarkan energi atau material ke wilayah yang lebih luas atau melalui waktu yang lebih panjang (Smith, 1992:81). Cuny (1983:206) menuduh bahwa pencegahan bencana pada masa lalu cenderung didorong oleh kepercayaan diri yang berlebihan pada ilmu dan teknologi pada tahun enam puluhan, dan oleh karenanya cenderung menuntut ketersediaan modal dan teknologi. Pendekatan ini semakin berkurang peminatnya dan walaupun masih dilakukan, maka kegiatan pencegahan ini diserap pada kegiatan pembangunan pada arus utama.

Mitigasi adalah tindakan-tindakan yang memfokuskan perhatian pada pengurangan dampak dari ancaman sehingga dengan demikian mengurangi kemungkinan dampak negatif kejadian bencana terhadap kehidupan. (ADB, 1991:41) dengan cara-cara alternatif yang lebih dapat diterima secara ekologi. Kegiatan-kegiatan mitigasi termasuk tindakan-tindakan non-rekayasa seperti upaya-upaya peraturan dan pengaturan, pemberian sanksi dan penghargaan untuk mendorong perilaku yang lebih tepat, dan upaya-upaya penyuluhan dan penyediaan informasi untuk memungkinkan orang mengambil keputusan yang berkesadaran. Upaya-upaya rekayasa termasuk parataman-penanaman modal untuk bangunan struktur tahan ancaman bencana dan / atau perbaikan struktur yang sudah ada supaya lebih tahan ancaman bencana (Smith, 1992:84-86). Cuny (1983:206) berargumen bahwa kegiatan-kegiatan utama mitigasi bencana, terutama tata ruang dan peraturan bangunan, sulit berhasil di negara-negara sedang berkembang karena mereka memerlukan upaya-upaya yang kompleks dan kurang praktis. Uraian-uraian yang lebih rinci tentang mitigasi juga terdapat dalam tulisan-tulisan Kelompok Mitigasi Bencana BPPT tahun 1999<sup>xii</sup>,

Kesiapan respons kedaruratan bencana adalah perkiraan-perkiraan tentang kebutuhan yang akan timbul kalau terjadi kedaruratan bencana dan pengenalpastian sumber-

sumberdaya untuk memenuhi kebutuhan tersebut, dan dengan demikian, membawa penduduk di daerah rawan bencana ke tataran kesiapan yang relatif lebih baik untuk menghadapi bencana. Berdasar penerimaan bahwa kerusakan akibat peristiwa bencana memang tidak terhindarkan, kegiatan kesiapan meletakkan pengaturan-pengaturan penanggulangan kedaruratan sedemikian rupa sehingga lebih efektif. Termasuk didalamnya adalah kegiatan penyusunan dan ujicoba rencana penanggulangan kedaruratan, mengorganisasi, memasang dan menguji sistem peringatan dini, penggudangan dan penyiapan barang-barang pasokan pemenuhan kebutuhan dasar, pelatihan dan gladi, penyiapan mekanisme alarm dan prosedur-prosedur tetap (Flemming, 1957).

Penanggulangan Kedaruratan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan seketika sebelum dan atau setelah terjadinya kejadian bencana. Tindakan-tindakan pada fase ini termasuk pengenalpastian lokasi terjadinya peristiwa bencana, pengkajian cepat terhadap kerusakan dan sumberdaya yang tersedia untuk menentukan dengan cepat kebutuhan yang segera harus dipenuhi. Bersamaan dengan itu kemungkinan juga dilakukan tindakan pencarian dan penyelamatan korban, pertolongan pertama pada kecelakaan, evakuasi, penyiapan penampungan massal beserta pelayanannya, pen. bagian bantuan darurat dan pelayanan medik, penggerakan sumberdaya dan pemulihan dengan segera sarana-sarana kunci seperti komunikasi, transportasi, listrik dan air, serta berbagai sarana publik lainnya.

Pemulihan adalah tindakan-tindakan yang bertujuan untuk membantu masyarakat mendapatkan kembali apa yang hilang dan membangun kembali kehidupan mereka, serta mendapatkan kembali kesempatan-kesempatan mereka. Ini dicapai melalui kegiatan-kegiatan yang bertujuan untuk memulihkan sarana-sarana untuk berfungsi kembali, pembangunan kembali atau perbaikan sarana-sarana, menyiapkan kembali kemampuan-kemampuan sosial ekonomi idealnya pada tataran yang sama atau lebih baik ketimbang sebelum terjadi bencana sambil memperkuat daya kenyal mereka untuk menghadapi ancaman bencana yang akan datang.



## 2. Kajian Peraturan Perundang-undangan

### 2.1. Dasar Hukum RUU PB

Mandat atau wewenang (*bevoegheid*) suatu lembaga untuk membentuk RUU ini sebagaimana terdapat dalam :

1. UUD 1945 Alinea ke IV dari Pembukaan Undang-undang Dasar 1945, yang menyatakan "Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang *melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, ..... dan seterusnya*".
2. Pasal 5 ayat (1), (2) UUD 1945 amandement ke IV
3. pasal 12 : Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.
4. pasal 33 ayat 3 : Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
5. pasal 34 menyatakan bahwa :
  - (1) Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara.
  - (2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.
  - (3) Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.
  - (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Sementara aturan yang lainnya terdapat pada UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam pasal Pasal 8 disebutkan bahwa : materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi hal-hal yang mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi :

1. Hak-hak asasi manusia;
2. Hak dan kewajiban warga negara;
3. Pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara;
4. Wilayah negara dan pembagian daerah;
5. Kewarganegaraan dan kependudukan;
6. Keuangan negara : b. Diperintahkan oleh suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang.

## 2.2. Kajian Perundang-undangan

Prasyarat bagi efektifnya penanganan bencana adalah adanya arah dan komitmen politik yang tercermin pada kebijakan baik yang konstitusional, perundangan, peraturan daerah, maupun kebijakan eksekutif maupun unsur sektoral. Tanpa ada kebijakan yang jelas, maka tidak ada norma yang dapat digunakan untuk menentukan tujuan, menetapkan kaidah tentang cara-cara mencapai tujuan tersebut, dan memotivasi perilaku politis-birokratis untuk mencapainya. Komitmen pemerintah terhadap penanganan bencana dapat dinilai dari kodifikasi dan pelafalan kebijakan-kebijakannya sehubungan dengan resiko bencana yang ada.

Beberapa issue yang diasumsikan dalam naskah akademis ini adalah bahwa di Indonesia belum ada kebijakan dasar dalam bentuk undang-undang yang secara koheren mengatur penanganan bencana. Kerangka kerja kebijakan yang ada sekarang tidak lagi relevan dengan konteks demokrasi dan kerangka otonomi daerah.

Secara materi, kebijakan-kebijakan yang ada bersifat sektoral dan terpecah-pecah. Sebagian besar bergantung pada kebijaksanaan eksekutif dan paradigma yang digunakan masih terfokus pada penanggulangan darurat

Dalam bagian ini dilakukan kajian dan analisis untuk menunjau peraturan perundang-undangan yang menyangkut bencana.

**2.2.1. UU No.23/ PRP/ 1959 tentang keadaan bahaya LN 1959 No.139, diubah UU No. 52/PRP/1960 LN 1060 No.170**

Dalam Bab I Peraturan Umum Pasal 1 ayat (1) Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang menyatakan seluruh atau sebagian dari wilayah Negara Republik Indonesia dalam keadaan bahaya dengan tingkatan keadaan darurat sipil atau keadaan darurat militer atau keadaan perang, apabila:

- Keamanan atau ketertiban hukum di seluruh wilayah atau disebagian wilayah Negara Republik Indonesia terancam oleh pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan atau akibat bencana alam, sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa;
- Timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan perkosaan wilayah Negara Republik Indonesia dengan cara apapun juga;
- Hidup Negara berada dalam keadaan bahaya atau dari keadaan- keadaan khusus ternyata ada atau dikhawatirkan ada gejala- gejala yang dapat membahayakan hidup Negara.

Sementara dalam ayat (2) Penghapusan keadaan bahaya dilakukan oleh Presiden/ Panglima Tertinggi Angkatan Perang.

Peristiwa-peristiwa yang membolehkan pernyataan sebuah tingkatan ada tiga jenis, yaitu:

Kenyataan-kenyataan sebagai pemberontakan, kerusuhan atau akibat bencana alam yang mengancam keamanan atau ketertiban umum sehingga dikhawatirkan keadaan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa. (Yang dimaksud dengan "pemberontakan" ialah kerusuhan-kerusuhan bersenjata.

Kenyataan-kenyataan yang langsung atau tidak langsung mengakibatkan perang. Dengan ini, maka ayat 1 angka 2 juga mengandung kemungkinan akan terjadinya pertikaian dengan negeri lain sebagai alasan untuk menyatakan sebuah tingkatan keadaan bahaya, sedangkan perang saudara tidak termasuk kenyataan-kenyataan yang disebutkan oleh ayat 1 angka 2 akan tetapi disinggung oleh ayat 1 angka 1.

Hidup negara berada dalam keadaan bahaya karena sebab apapun juga, atau dari keadaan-keadaan khusus ternyata ada atau dikhawatirkan ada gejala-gejala yang dapat membayakan hidup negara

Inti dari beberapa ketentuan dalam pasal ini yaitu, Presiden dapat menyatakan keadaan bahaya jika terjadi bencana dengan syarat2 tertentu

#### **2.2.2. UU No. 11 th 1967 ketentuan pokok pertambangan LN 1967 No.22 Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan.**

Pasal 30 menyebutkan bahwa:

Apabila selesai melakukan penambangan bahan galian ada suatu tempat pekerjaan, pemegang kuasa pertambangan yang bersangkutan diwajibkan mengembalikan tanah sedemikian rupa, sehingga tidak menimbulkan bahaya penyakit atau bahaya lainnya bagi masyarakat sekitarnya.

Pasal ini memandatkan kepada pemegang kuasa pertambangan untuk melakukan tindakan pencegahan timbulnya penyakit di wilayah tanah yang digunakan pertambangan. Ketentuan ini terkait dengan timbulnya bahaya penyakit dan bahaya lainnya yang diakibatkan oleh kegiatan pertambangan

#### **2.2.3. UU tentang Pokok-pokok Kesejahteraan Sosial**

Dalam Bab II ketentuan Tugas dan Usaha Pemerintah Pasal 4 :

1. Usaha-usaha Pemerintah di bidang kesejahteraan sosial meliputi:

- Bantuan sosial kepada Warganegara baik secara perseorangan maupun dalam kelompok yang mengalami kehilangan peranan sosial atau menjadi korban akibat terjadinya bencana-bencana, baik sosial maupun alamiah, atau peristiwa-peristiwa lain;
  - Pemeliharaan taraf kesejahteraan sosial melalui penyelenggaraan suatu sistim jaminan sosial;
  - Bimbingan, pembinaan dan rehabilitasi sosial, termasuk di dalamnya penyaluran ke dalam masyarakat, kepada Warganegara baik perseorangan maupun dalam kelompok, yang terganggu kemampuannya untuk mempertahankan hidup, yang terlantar atau yang tersesat;
  - Pengembangan dan penyuluhan sosial untuk meningkatkan peradaban, perikemanusiaan dan kegotong-royongan.
2. Pelaksanaan usaha-usaha Pemerintah tersebut dalam ayat (1) pasal ini, diatur dengan Peraturan Perundang-undangan.

Ketentuan dalam UU ini secara mendasar menjelaskan tentang peran Pemerintah (DEPSOS) dalam menangani bencana dengan cara memberikan Bantuan dan kesejahteraan sosial, bimbingan dan penyuluhan

**2.2.4. UU Undang-undang Nomor 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara (Lembaran Negara Tahun 1982 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3234) sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1988 (Lembaran Negara Tahun 1988 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3368), sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 3 Tahun 2002 (Lembaran Negara Tahun 1988 Nomor 3;**

Pada Pasal 9 ayat (2) : Keikutsertaan warga negara dalam upaya bela negara diselenggarakan melalui pengabdian sesuai dengan profesi.

Dalam penjelasannya yang dimaksud dengan pengabdian sesuai dengan profesi adalah pengabdian warga negara yang mempunyai profesi tertentu untuk kepentingan pertahanan negara termasuk dalam menanggulangi dan/atau memperkecil akibat yang ditimbulkan oleh perang, bencana alam, atau bencana lainnya.

Pasal 10 Ayat (3) tentang operasi militer. Dalam penjelasan disebutkan bahwa Operasi militer selain perang, antara lain berupa bantuan kemanusiaan (civic mission), perbantuan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka tugas keamanan dan ketertiban masyarakat, bantuan kepada pemerintahan sipil, pengamanan pelayaran/penerbangan, bantuan pencarian dan pertolongan (Search And Rescue), bantuan pengungsian, dan penanggulangan korban bencana alam. Operasi militer selain perang dilakukan berdasarkan permintaan dan/atau peraturan perundang-undangan.

Inti dari ketentuan ini adalah keikutsertaan warga negara dalam upaya bela negara melalui pengabdian dalam menaggulangi bencana alam, sementara bantuan operasi militer dibutuhkan jika ketentuannya diatur oleh UU.

#### **2.2.5. UU No. 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan**

Dalam Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 : Dalam Undang-undang ini yang dimaksud dengan .

1. Kesehatan adalah keadaan sejahtera dari badan, jiwa, dan sosial yang memungkinkan setiap orang hidup produktif secara sosial dan ekonomis.
2. Upaya kesehatan adalah setiap kegiatan untuk memelihara dan meningkatkan kesehatan yang dilakukan oleh pemerintah dan atau masyarakat
3. Jaminan pemeliharaan kesehatan masyarakat adalah suatu cara penyelenggaraan pemeliharaan kesehatan yang paripurna berdasarkan asas usaha bersama dan kekeluargaan, yang berkesinambungan dan dengan mutu yang terjamin serta pembiayaan yang dilaksanakan secara praupaya.

Sementara dalam Bab III tentang hak dan Kewajiban HAK DAN KEWAJIBAN

Pasal 4 : Setiap orang mempunyai hak yang sama dalam memperoleh derajat kesehatan yang optimal.

Pasal 5 : Setiap orang berkewajiban untuk ikut serta dalam memelihara dan meningkatkan derajat kesehatan perseorangan, keluarga, dan lingkungannya.

Dalam Bab IV tentang Tugas dan Tanggung Jawab Pasal 6 : Pemerintah bertugas mengatur, membina, dan mengawasi penyelenggaraan upaya kesehatan.

Pasal 7 : Pemerintah bertugas menyelenggarakan upaya kesehatan yang merata dan terjangkau oleh masyarakat.

Pasal 8 : Pemerintah bertugas menggerakkan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan dan pembiayaan kesehatan, dengan memperhatikan fungsi sosial sehingga pelayanan kesehatan bagi masyarakat yang kurang mampu tetap terjamin.

Pasal 9 : Pemerintah bertanggung jawab untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat.

Beberapa ketentuan ini secara mendasar menjelaskan tentang pentingnya Kesehatan, upaya kesehatan dan jaminan kesehatan bagi warga negara dan pemerintah bertanggung jawab untuk penyelenggaraannya.

#### 2.2.6. UU No. 23/97 ttg Lingkungan Hidup

Dalam Ketentuan Tanggung Jawab Mutlak, yakni dalam Pasal 35 No 2 : Penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan dapat dibebaskan dari kewajiban membayar ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) jika yang bersangkutan dapat membuktikan bahwa pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup disebabkan salah satu alasan di bawah ini:

- a. Adanya bencana alam atau peperangan; atau
- b. Adanya keadaan terpaksa di luar kemampuan manusia; atau
- c. Adanya tindakan pihak ketiga yang menyebabkan terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.

Inti dari pasal ini hanya menjelaskan bahwa sebagai bagian dari pertanggung jawaban mutlak sebuah usaha dan/atau kegiatan jika terjadi pencemaran lingkungan hidup maka pembayaran ganti kerugian akan ditiadakan jika bisa membuktikan bahwa pencemaran hanya disebabkan oleh salah satunya bencana alam dan atau peperangan.

#### 2.2.7. UU No 32 th 2004 pemerintah daerah LN th 2004 No.125 TLN No. 4437

Pasal 164 : (3) Pendapatan dana darurat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan bantuan Pemerintah dari APBN kepada pemerintah daerah untuk mendanai keperluan mendesak yang diakibatkan peristiwa tertentu yang tidak dapat ditanggulangi APBD.

Dalam penjelasan Ayat (3) menyebutkan bahwa Yang dimaksud dengan "peristiwa tertentu" antara lain bencana alam.

Pasal 165 ayat (1) Keadaan yang dapat digolongkan sebagai peristiwa tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 164 ayat (3) ditetapkan dengan Peraturan Presiden. (2) Besarnya alokasi dana darurat ditetapkan oleh Menteri Keuangan dengan memperhatikan pertimbangan Menteri Dalam Negeri dan Menteri teknis terkait. (3)

Tata cara pengelolaan dan pertanggungjawaban penggunaan dana darurat diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Ketentuan ini menjelaskan tentang jika terjadi peristiwa tertentu dalam kategori bencana dan dalam penanggulangannya membutuhkan pendanaan dari APBD dan APBN maka kewenangan itu ada pada koordinasi (pertimbangan) antar menteri.

#### 2.2.8. UU No.33 th 2004 perimbangan keuangan LN th 2004 No.126 TLN No.4438

1. UU No.25 th 2004 sistem perencanaan pembangunan nasional LN th 2004 No.104 TLN 4421



Dalam Bab II mengenai Asas dan Tujuan. Pasal 2 : (1) Pembangunan Nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan Nasional.

(2) Perencanaan Pembangunan Nasional disusun secara sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh, dan tanggap terhadap perubahan.

(3) Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional diselenggarakan berdasarkan Asas Umum Penyelenggaraan Negara.

(4) Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional bertujuan untuk:

- a. mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan;
- b. menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar Daerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi pemerintah maupun antara Pusat dan Daerah;
- c. menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan;
- d. mengoptimalkan partisipasi masyarakat; dan
- e. menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

Ketentuan ini menjelaskan tentang prinsip-prinsip pembangunan nasional secara konsisten antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan. Namun terminologi bencana dan penanggulangannya belum masuk menjadi salah satu *mainstream* dari kegiatan pembangunan baik pusat maupun daerah.

#### **2.2.9. UU No. 4 tahun 1984 tentang Penyakit Menular**

Dalam Bab I Ketentuan Umum Pasal 1. Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan: a. 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. b. Sumber penyakit adalah manusia, hewan, tumbuhan, dan benda-benda yang mengandung dan/atau tercemar bibit

penyakit, serta yang dapat menimbulkan wabah. c. Kepala Unit Kesehatan adalah Kepala Perangkat Pelayanan Kesehatan Pemerintah. d. Menteri adalah Menteri yang bertanggung jawab di bidang kesehatan.

**Sementara dalam Bab I Ketentuan Umum Pasal 1**

Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan:

- a. 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.
- b. Sumber penyakit adalah manusia, hewan, tumbuhan, dan benda-benda yang mengandung dan/atau tercemar bibit penyakit, serta yang dapat menimbulkan wabah.
- c. Kepala Unit Kesehatan adalah Kepala Perangkat Pelayanan Kesehatan Pemerintah.
- d. Menteri adalah Menteri yang bertanggung jawab di bidang kesehatan.

**Sementara Bab II tentang Maksud dan Tujuan. Pasal 2 :** Maksud dan tujuan Undang-Undang ini adalah untuk melindungi penduduk dari malapetaka yang ditimbulkan wabah sedini mungkin, dalam rangka meningkatkan kemampuan masyarakat untuk hidup sehat.

**Selanjutnya Bab IV mengenai Daerah Wabah. Pasal 4 : (1)** Menteri menetapkan daerah tertentu dalam wilayah Indonesia yang terjangkit wabah sebagai daerah wabah

**Pasal 10 :** Pemerintah bertanggung jawab untuk melaksanakan upaya penanggulangan wabah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1).

Ketentuan ini menjelaskan mengenai bahwa 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 sumber penyakit/wabah adalah berasal dari manusia, hewan, tumbuhan, dan benda-benda yang mengandung dan/atau tercemar bibit penyakit,

serta yang dapat menimbulkan wabah. Namun ketentuan ini belum memiliki relasi dengan bencana yang secara inheren akan menimbulkan penyakit.

#### **2.2.10. UU No. 5 tahun 1990 tentang Konservasi Kenakeragaman Hayati dan Ekosistem**

Dalam Pasal 2 : Konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya berasaskan pelestarian kemampuan dan pemanfaatan sumber daya alam hayati dalam ekosistemnya secara serasi dan seimbang.

Pasal 3 : Konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya bertujuan mengusahakan terwujudnya kelestarian sumber daya alam hayati serta keseimbangan ekosistemnya sehingga dapat lebih mendukung upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat dan mutu kehidupan manusia.

Pasal 4 : Konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya merupakan tanggung jawab dan kewajiban Pemerintah serta masyarakat.

Pasal 5 : Konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya dilakukan melalui kegiatan:

- a. perlindungan sistem penyangga kehidupan;
- b. pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa beserta ekosistemnya;
- c. pemanfaatan secara lestari sumber daya alami hayati dan ekosistemnya.

Selanjutnya Bab II mengenai Perlindungan Sistem Penyangga Kehidupan. Pasal 6 : Sistem penyangga kehidupan merupakan satu proses alami dari berbagai unsur hayati dan nonhayati yang menjamin kelangsungan kehidupan makhluk.

Pasal 7 : Perlindungan sistem penyangga kehidupan ditujukan bagi terpeliharanya proses ekologis yang menunjang kelangsungan kehidupan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mutu kehidupan manusia.

Pasal 8 :

(1) Untuk mewujudkan tujuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7, Pemerintah menetapkan:

- a. wilayah tertentu sebagai wilayah perlindungan sistem penyangga kehidupan;

- b. pola dasar pembinaan wilayah perlindungan sistem penyangga kehidupan;
  - c. pengaturan cara pemanfaatan wilayah perlindungan sistem penyangga kehidupan.
- (2) Ketentuan lebih lanjut sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

**Pasal 9 :**

- (1) Setiap pemegang hak atas tanah dan hak pengusahaan di perairan dalam wilayah sistem penyangga kehidupan wajib menjaga kelangsungan fungsi perlindungan wilayah tersebut.
- (2) Dalam rangka pelaksanaan perlindungan sistem penyangga kehidupan, Pemerintah mengatur serta melakukan tindakan penertiban terhadap penggunaan dan pengelolaan tanah dan hak pengusahaan di perairan yang terletak dalam wilayah perlindungan sistem penyangga kehidupan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8.
- (3) Tindakan penertiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

**Pasal 10 :** Wilayah sistem penyangga kehidupan yang mengalami kerusakan secara alami dan/atau oleh karena pemanfaatannya serta oleh sebab-sebab lainnya diikuti dengan upaya rehabilitasi secara berencana dan berkesinambungan.

Inti dari ketentuan ini adalah Setiap pemegang hak atas tanah dan hak pengusahaan di perairan dalam wilayah sistem penyangga kehidupan wajib menjaga kelangsungan fungsi perlindungan wilayah tersebut. Sementara dalam rangka pelaksanaan perlindungan sistem penyangga kehidupan, Pemerintah mengatur serta melakukan tindakan penertiban terhadap penggunaan dan pengelolaan tanah dan hak pengusahaan di perairan yang terletak dalam wilayah perlindungan sistem penyangga kehidupan. Ini pasti akan sangat relevan dengan bencana.

2. UU No. 24 Tahun 1992 Perencanaan Tata Ruang

Dalam Penjelasan pasal 7 Ayat (1) disebutkan : Termasuk dalam kawasan lindung adalah kawasan hutan lindung, kawasan bergambut, kawasan resapan air, sempadan pantai,

sempadan sungai, kawasan sekitar danau/waduk, kawasan sekitar mata air, kawasan suaka alam, kawasan suaka alam laut dan perairan lainnya, kawasan pantai berhutan bakau, taman nasional, taman hutan raya dan taman wisata alam, kawasan cagar budaya dan ilmu pengetahuan, dan kawasan rawan bencana alam.

Pengertian pasal dan penjelasan ini hanya sebatas mempertegas bahwa kawasan yang rawan terhadap bencana alam adalah kawasan hutan lindung

#### **2.2.11. UU No. 41 tahun 1999 Tentang Kehutanan**

Pada Bab 1 Ketentuan Umum UU Kehutanan, Bagian Kesatu Pengertian Pasal 1 No. 8 disebutkan bahwa Hutan lindung adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut, dan memelihara kesuburan tanah. Pasal 47 huruf a menyatakan bahwa perlindungan hutan dan kawasan hutan merupakan usaha untuk: mencegah dan membatasi kerusakan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan yang disebabkan oleh perbuatan manusia, ternak, kebakaran, daya-daya alam, hama, serta penyakit. Pasal ini cukup relevan dengan UU Tata Ruang yang telah disebutkan diatas, yakni hutan lindung berfungsi sebagai sistem penyangga kehidupan dalam menjaga dari terjadinya bencana.

#### **2.2.12. UU No. 22 tahun 2001 Minyak dan Gas**

Dalam ketentuan Umum : Wilayah Hukum Pertambangan Indonesia adalah seluruh wilayah daratan, perairan, dan landas kontinen Indonesia;

Wilayah Kerja adalah daerah tertentu di dalam Wilayah Hukum Pertambangan Indonesia untuk pelaksanaan Eksplorasi dan Eksploitasi

Sementara dalam Bab II mengenai Azas dan Tujuan. Pasal 2 : Penyelenggaraan kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi yang diatur dalam Undang-undang ini berasaskan ekonomi kerakyatan, keterpaduan, manfaat, keadilan, keseimbangan,

pemerataan, kemakmuran bersama dan kesejahteraan rakyat banyak, keamanan, keselamatan, dan kepastian hukum serta berwawasan lingkungan.

**Selanjutnya Pasal 40 :**

- (1) Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap menjamin standar dan mutu yang berlaku sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta menerapkan kaidah keteknikan yang baik.
- (2) Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap menjamin keselamatan dan kesehatan kerja serta pengelolaan lingkungan hidup dan menaati ketentuan peraturan perundangan-undangan yang berlaku dalam kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi.
- (3) Pengelolaan lingkungan hidup sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) berupa kewajiban untuk melakukan pencegahan dan penanggulangan pencemaran serta pemulihan atas terjadinya kerusakan lingkungan hidup, termasuk kewajiban pasca operasi pertambangan.
- (4) Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap yang melaksanakan kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 harus mengutamakan pemanfaatan tenaga kerja setempat, barang, jasa, serta kemampuan rekayasa dan rancang bangun dalam negeri secara transparan dan bersaing.
- (5) Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap yang melaksanakan kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ikut bertanggung jawab dalam mengembangkan lingkungan dan masyarakat setempat.
- (6) Ketentuan mengenai keselamatan dan kesehatan kerja serta pengelolaan lingkungan hidup sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

**Secara khusus ketentuan ini menegaskan bahwa pengelolaan lingkungan hidup sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) berupa kewajiban untuk melakukan pencegahan dan penanggulangan pencemaran serta pemulihan atas terjadinya**

kerusakan lingkungan hidup, termasuk kewajiban pasca operasi pertambangan. Ini relevan dengan ketentuan UU Tambang serta UU Pengelolaan Lingkungan Hidup

### 2.2.13. UU No. 2 tahun 2002 Kepolisian RI

**Pasal 14 :** (1) Dalam melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13, Kepolisian Negara Republik Indonesia bertugas:

- h. melaksanakan pengaturan, penjagaan, pengawalan, dan patroli terhadap kegiatan masyarakat dan pemerintah sesuai kebutuhan;
- i. menyelenggarakan segala kegiatan dalam menjamin keamanan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas di jalan;
- j. membina masyarakat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, kesadaran hukum masyarakat serta ketaatan warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan;
- k. turut serta dalam pembinaan hukum nasional;
- l. memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum;
- m. melakukan koordinasi, pengawasan, dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil, dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa;
- n. melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya;

- o. menyelenggarakan identifikasi kepolisian, kedokteran kepolisian, laboratorium forensik dan psikologi kepolisian untuk kepentingan tugas kepolisian;
- p. melindungi keselamatan jiwa raga, harta benda, masyarakat, dan lingkungan hidup dari gangguan ketertiban dan/atau bencana termasuk memberikan bantuan dan pertolongan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
- q. melayani kepentingan warga masyarakat untuk sementara sebelum ditangani oleh instansi dan/atau pihak yang berwenang;
- r. memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kepentingannya dalam lingkup tugas kepolisian; serta
- s. melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

(2) Tata cara pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf f diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

**Menegaskan tugas kepolisian untuk melindungi keselamatan jiwa raga, harta benda, masyarakat, dan lingkungan hidup dari gangguan ketertiban dan/atau bencana termasuk memberikan bantuan dan pertolongan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia;**

**2.2.14. UU No. 9 Tahun 1961 tentang Pengumpulan Uang atau Barang juncto PP No. 29 tahun 1980 tentang Pelaksanaan Pengumpulan Sumbangan juncto KepMenSos No. 1/PUK/1998 tentang Kumpulan Sumbangan untuk Korban Bencana.**

**2.2.15. UU No. 7 Tahun 2004 Tentang Sumberdaya Air**

Pada Bab II UU Sumber Daya Air mengenai Wewenang dan Tanggung Jawab terutama Pasal 18 ayat 2 menyebutkan bahwa Pemerintah di atasnya dapat mengambil peran penyelesaian masalah dalam pelaksanaan sebagian wewenang pengelolaan



sumberdaya air oleh pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 dan 15 dalam huruf a. Terjadinya bencana alam berskala nasional yang terkait dengan air; atau ...

Pasal ini mencoba menegaskan bahwa jika pemerintah daerah tidak dapat melaksanakan tugasnya dalam hal terjadi bencana alam maka pemerintah yang di atasnya dapat mengambil alih peran tersebut.

Sementara Pasal 53 menyebutkan kembali soal pencegahan kerusakan dan bencana akibat daya rusak air antara lain terdapat dalam ayat 4 : Ketentuan mengenai pencegahan kerusakan dan bencana akibat daya rusak air diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah.

Selanjutnya pada Pasal 54 diatur tentang penanggulangan daya rusak air dengan cara mitigasi bencana, aktor serta pengaturan lebih lanjut dalam turunan UU ini, antara lain :

- (1) Penanggulangan daya rusak air sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) dilakukan dengan mitigasi bencana.
- (2) Penanggulangan sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) dilakukan secara terpadu oleh instansi-instansi terkait dan masyarakat melalui badan koordinasi penanggulangan bencana pada tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota;
- (3) Badan koordinasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) pada tingkat nasional ditetapkan oleh Presiden, di tingkat provinsi oleh Gubernur dan di tingkat kabupaten/kota oleh Bupati/Walikota.
- (4) Ketentuan mengenai penanggulangan kerusakan dan atau bencana akibat air sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah.

Pasal ini mulai berbicara tentang penanganan jika terjadi bencana yang terkait dengan air.

Sementara itu pada Pasal 55 kembali ditegaskan seperti yang tertuang dalam UU Pengelolaan Lingkungan Hidup bahwa penanggulangan bencana akibat air yang berskala nasional menjadi tanggung jawab pemerintah dan diputuskan dalam keputusan presiden. Perhatikan ayat (1) ini : Penanggulangan bencana akibat air yang berskala nasional menjadi tanggung jawab Pemerintah. (2) Bencana berskala nasional akibat air ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

Selanjutnya ketentuan yang relevan dalam mengacu RUU PB ini bisa dilihat juga pada Perpres No. 7 Tahun 2005 tentang Rencana Jangka Panjang dan Menengah terutama pada bagian umum prioritas pembangunan nasional hal 5 paragraf 4 menyebutkan : Sementara itu pembangunan sosial masih dihadapkan pada permasalahan seperti kemiskinan, konflik sosial, bencana alam, gejala disintegrasi sosial, rawan sosial ekonomi, ketunasosialan, keterlantaran, kecacatan, penyimpangan perilaku, keterpencilan, eksploitasi, dan diskriminasi, yang berakibat pada meningkatnya penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) dan masyarakat rentan lainnya. Tingkat kesejahteraan dan perlindungan anak, serta partisipasi anak dalam proses pembangunan juga masih rendah. Kebutuhan tumbuh kembang anak belum menjadi pertimbangan utama dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan, dan banyak kegiatan pembangunan yang belum peduli anak.

Masih pada RJPM 2004-2009 bidang pembangunan ekonomi menyebutkan pada point 4 yakni pemerataan untuk kesejahteraan masyarakat maka dikeluarkan langkah kebijakan antara lain tertuang dalam angka 1 huruf d : pemberian perlindungan sosial dan rasa aman (*Enhancing Social Protection*) bagi masyarakat miskin, utamanya kelompok masyarakat yang paling miskin (fakir miskin, kelompok jompo, anak terlantar, dan penderita cacat) dan kelompok masyarakat miskin yang disebabkan oleh bencana alam, dampak negatif krisis ekonomi dan konflik sosial.

Masalah lain dalam pembangunan SDM adalah permasalahan sosial, seperti kemiskinan, konflik sosial, bencana alam, gejala disintegrasi sosial, rawan sosial ekonomi, ketunasosialan, keterlantaran, kecacatan, penyimpangan perilaku,

keterpencilan, dan eksploitasi, serta diskriminasi, yang berakibat pada meningkatnya penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) dan masyarakat rentan lainnya.

3. Hukum dan Perundang-Undangan di Berbagai Negara

Pada bagian ini akan dibahas beberapa perundangan di negara-negara lain sebagai bahan kajian terhadap unsur-unsur tertentu yang patut dipertimbangkan dalam pembahasan RUU-PB sebagai bahan untuk mendapatkan sintesa dari Penanganan Bencana di Indonesia.

3.1. Philipina

Sejarah Lahirnya UU	-
Bentuk Peraturan Setingkat	<ul style="list-style-type: none"><li>Keputusan Presiden Penganti Undang-undang, dikeluarkan Martial Low (Hukum Kedaruratan), Setara dengan Undang-undang</li></ul>
Tujuan	<ul style="list-style-type: none"><li>Memperkuat kemampuan negara untuk mengendalikan bencana dan menetapkan program nasional untuk kesiapan bencana masyarakat.</li></ul>
Landasan Dasar	<ul style="list-style-type: none"><li>Menyatakan kebijakan negara untuk mewujudkan kemandirian para pejabat daerah dan rakyat mereka dalam meningkatkan kesiapan terhadap, menanggulangi akibat, dan memulihkan diri dari, kejadian bencana.</li></ul>
Struktur	<ul style="list-style-type: none"><li>Membentuk Dewan-dewan Koordinasi Penanganan Bencana dari pemerintah pusat, sub-nasional, propinsi, kota, sampai dengan kampung.</li></ul>
Kewenangan	<ul style="list-style-type: none"><li>Mewajibkan Penyusunan Rencana Nasional Kesiapan Penanggulangan Bencana Rencana Pelaksanaan Penanggulangan Bencana oleh masing-masing departemen sektoral dan pemerintah-pemerintah di tataran yang lebih rendah.</li><li>Memerintahkan pelaksanaan latihan-latihan dan gladi dari rencana-rencana penanggulangan yang sudah disusun.</li><li>Melahirkan mekanisme dimana pemerintah di tataran yang berbeda-beda dapat mendeklarasikan Keadaan Bencana (the State of Calamity) yang didasarkan masukan kebijakan dari Dewan Koordinasi Penanganan Bencana yang kemudian ditetapkan bersama oleh pihak eksekutif dan pihak legislatif.</li></ul>
Pendanaan :	<ul style="list-style-type: none"><li>Mengharuskan pemerintah untuk menyisihkan 2% dari anggaran pemerintah untuk kepentingan penanggulangan bencana.</li><li>Dalam pelaksanaannya, Undang-Undang Pemerintahan Daerah (1991) mewajibkan pemerintah untuk menyisihkan 5% dari pemasukan kotor pada anggaran pemasukan dan belanja nasional dan daerah untuk keperluan penanggulangan kedaruratan bencana (Calamity Fund). Dana ini hanya dapat digunakan pada saat Keadaan Bencana ditetapkan bersama oleh eksekutif dan</li></ul>

	<p>legislatif. Penggunaan dana ini juga diatur oleh Dewan Penanganan Bencana.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o Apabila dana ini tidak habis terpakai, maka pada akhir tahun akan diperlakukan sebagai pemasukan pendapatan umum pada neraca akhir tahun untuk digulirkan pada tahun anggaran berikutnya. Kemudian daripadanya, disisihkan lagi 5% dari pemasukan kotor sebagai Calamity Fund tahun yang bersangkutan.</li> <li>o Disamping itu, Undang-undang juga mengharuskan lembaga-lembaga pemerintah dan pemerintah daerah untuk memrogramkan anggaran, diluar anggaran penanggulangan bencana yang telah ditetapkan, untuk keperluan kegiatan kesiapan penanggulangan bencana.</li> </ul>
Konsep Penanganan Bencana	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Peraturan ini sudah mencanangkan kebijakan kesiapan penanggulangan bencana berbasis masyarakat jauh sebelum para pakar penanggulangan bencana mengajukan konsep berbasis masyarakat.</li> </ul>

### 3.2. Jepang

Nama	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Dasar Penangkalan Bencana (The Disaster Countermeasures Basic Act) No. 223, 15 November 1961</li> </ul>
Sejarah Lahirnya UU	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Negara Jepang mengundang penanganan bencana setelah mengalami typhoon yang menghantam Teluk Ise pada tahun 1959 yang menimbulkan kematian lebih dari 5000 orang.</li> </ul>
Bentuk Peraturan Setingkat :	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Undang-undang</li> </ul>
Posisi :	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Undang-undang ini menjamin kekuatan rencana pencegahan bencana dengan meletakkannya lebih tinggi ketimbang unsur-unsur penanggulangan bencana yang terdapat pada rencana-rencana bidang lain.</li> <li>o Bila ada ketentuan yang berbeda, maka rencana pencegahan bencana menjadi panduan dan unsur-unsur lain tersebut harus diubahsuai untuk mengikutinya. Beberapa rencana yang dimaksud termasuk antara lain : Rencana pembangunan nasional, Rencana bidang kehutanan, Rencana tenaga listrik dan energi nasional, Rencana pengelolaan dan pembangunan dam dan bendungan, Rencana lima tahunan penanggulangan angin badai dan Rencana penanggulangan tumpahan minyak, dsb.</li> </ul>
Tujuan	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Undang-undang itu dimaksudkan untuk memperbaiki kelemahan kerangka kerja penanggulangan bencana yang sudah ada saat itu dan mendorong usaha-usaha sistematis dan komprehensif dari pemerintah untuk mengurangi dampak bencana.</li> </ul>
Landasan Dasar	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Pemerintah sebagai pelaksana utama penanganan bencana diberi misi untuk melindungi negara dan warganegara, dan untuk itu mengerahkan semua upaya dan kemampuan melalui penyusunan rencana yang menjadi dasar untuk pencegahan, penanggulangan kedaruratan dan rehabilitasi setelah kejadian bencana dan melaksanakan rencana tersebut melalui upaya-upaya</li> </ul>

	<p>hukum.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o Undang-undang ini juga merupakan upaya untuk memastikan kinerja pemerintah daerah dan korporasi publik yang ditunjuk untuk menjadi penanggunag jawab penanggulangan bencana. Pemerintah juga ditugasi untuk melaksanakan koordinasi dan membagi tanggungjawab pembiayaan semerata mungkin diantara pihak-pihak yang terkait</li> </ul>
Ruang lingkup	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Menjelaskan tanggungjawab penanganan bencana dan melaksanakan program-program yang mendorong kesiapan, pelaksanaan penanggulangan darurat dan pemulihan dari bencana</li> </ul>
Struktur	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Dalam hal pembagian tanggung jawab, undang-undang ini secara resmi menentukan tugas dan memberikan kewenangan pada pemerintah daerah. Dimungkinkannya dua atau lebih pemerintah daerah untuk bekerjasama dalam melaksanakan penanganan bencana. Hubungan kerja antara pusat dan daerah juga ditentukan secara rinci, termasuk pelaporan, pengiriman dan permintaan tenaga pakar, pembiayaan, dsb.</li> <li>o Undang-undang memberikan kewenangan bagi pemerintah untuk menunjuk korporasi – korporasi publik yang strategis sebagai bagian terpadu dari skema penanganan bencana. Korporasi-korporasi yang ditunjuk itu bertanggung jawab untuk menyusun rencana pencegahan bencana dan melaksanakannya sesuai denganketentuan hukum. Bersamaan dengan itu memberikan kerjasama yang diperlukan agar pemerintah di berbagai tataran dapat melaksanakan penanganan bencana secara efektif</li> <li>o Undang-undang ini membentuk <u>Dewan Pencegahan Bencana Tingkat Pusat</u> yang diketuai oleh Perdana Menteri dibantu oleh anggota yang ditunjuk oleh Perdana Menteri diantara pakar dan orang-orang yang berwenang dari departemen dan lembaga-lembaga lain, dan membentuk sekretariat untuk mendukung fungsi Dewan. Dewan semacam ini juga dibentuk pada tataran sub-nasional dan kota, atau dapat juga pada tataran beberapa daerah bersama-sama apabila situasi bencana mempengaruhi dua atau lebih wilayah administratif.</li> <li>o Dewan diberi kewenangan untuk mendapatkan data, informasi dan keterangan dari berbagai pihak yang dianggap perlu, dan berhak untuk memberikan rekomendasi dan arahan kepada Dewan Lokal atau Dewan Gabungan. Manakala terjadi, atau dipandang mungkin akan terjadi, bencana, pemerintah berdasarkan konsultasi dengan Dewan Pencegahan Bencana pada tatarannya, membentuk suatu Pusat Operasi yang bekerjasama dengan Dewan dan pihak-pihak lain sesuai dengan ketentuan Rencana Pencegahan Bencana.</li> <li>o Kepala pemerintahan sebagai ketua <u>Pusat Operasi</u> diberikan kewenangan untuk mengatur kesatuan polisi dan dewan pendidikan untuk kepentingan operasi penanggulangan bencana. Kewenangan ini juga berlaku terhadap lembaga-lembaga lain di daerah itu.</li> <li>o Dalam hal peristiwa bencana besar-besaran, Perdana Menteri diberi kewenangan untuk membentuk <u>Pusat Operasi Bencana Besar</u> di kantor Perdana Menteri yang diketuai oleh salah satu menteri kabinet. Perdana Menteri juga dapat membentuk Pusat Operasi Bencana Besar di daerah. Dalam keadaan semacam itu maka undang-undang, tertentu seperti tentang pemerintah daerah, dsb., tidak diberlakukan.</li> <li>o Dalam keadaan sungguh terjadi kedaruratan, Perdana Menteri dapat membentuk <u>Pusat Operasi Darurat</u> yang berada langsung dibawah kendalinya. Kalau pada saat itu sudah terdapat Pusat Operasi, maka Pusat itu</li> </ul>

	<p>tidak diberlakukan lagi. Pusat Operasi Darurat mengambil alih kendali operasi dari unit-unit dan daerah yang terkena bencana, serta menerapkan rencana operasi yang sudah ada.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o Dewan menyusun Rencana Pencegahan Bencana yang ditinjau setiap tahun berdasarkan kejadian bencana yang terjadi tahun itu, perkembangan ilmu dan teknologi dan pertimbangan-pertimbangan lain. Rencana itu terdiri dari gambaran ancaman bencana, skenario kerentanan bencana, dan kapasitas penanggulangan kedaruratan misalnya fasilitas, barang, sumberdaya, pengaturan-pengaturan, dsb. Untuk kepentingan koordinasi, dewan nasional bertanggung jawab untuk menyampaikan rencana tersebut kepada Perdana Menteri, menteri-menteri terkait, kepala-kepala daerah dan pimpinan korporasi yang ditunjuk.</li> <li>o Di tataran yang lebih rendah, kepala daerah, kementerian dan korporasi diwajibkan untuk menyusun Rencana Pencegahan Bencana dengan mempertimbangkan Rencana Pencegahan Bencana Nasional dan mengembangkan rencana untuk wilayah atau bidang kerja masing-masing.</li> </ul>
Kewenangan	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Mendorong usaha-usaha administratif yang sistematis dan komprehensif kearah penanganan bencana yang lebih baik</li> <li>o Memberikan prosedur penetapan keadaan darurat bencana</li> <li>o Pada fase pencegahan bencana pemerintah pusat dan daerah diharuskan untuk secara saksama memastikan bahwa semua tindakan yang mereka laksanakan sungguh menjadi sumbangsih pada pencegahan bencana. Tindakan-tindakan ini termasuk penelitian dan pengembangan, konservasi lingkungan, memastikan kelayakan bangunan, pemantauan iklim dan cuaca, kerjasama internasional, perhatian khusus pada kelompok rentan, diseminasi gagasan pencegahan bencana, dsb.</li> </ul>
Pendanaan	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Menyediakan sumberdaya pembiayaan publik untuk menghadapi bencana</li> <li>o Undang-undang ini menegaskan bahwa kecuali ada pengarah yang lain, maka secara prinsip semua pembiayaan untuk pencegahan, kesiapan, penanggulangan bencana dan rehabilitasi adalah menjadi tanggungan dari masing-masing pihak yang ditunjuk sebagai penanggung jawab.</li> </ul>
Konsep Penanganan Bencana	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Undang-undang ini menyediakan definisi dan yurisdiksi tanggungjawab penanggulangan bencana dalam suatu sistem pencegahan bencana. Pasal-pasal nya juga mewajibkan pemerintah di berbagai tataran untuk menyusun suatu rencana penanganan bencana, mengharuskan tindakan-tindakan kesiapan, serta menetapkan prosedur penanggulangan kedaruratan.</li> <li>o Masyarakat diwajibkan untuk melakukan kesiapan penanggulangan bencana serta ikut berperan secara sukarela dalam kelompok-kelompok penanggulangan bencana.</li> </ul>
Jepang	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Undang-Undang Bantuan Darurat (No. 108, 18 Oktober 1947)</li> </ul>
Tujuan	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Tujuan dari undang-undang ini adalah untuk melindungi korban bencana dari bahaya dan memenuhi kebutuhan dasar mereka; menjaga tatanan sosial; dan menyediakan dasar bagi pemerintah untuk bekerjasama dengan Palang Merah dan pihak -pihak lain serta masyarakat untuk menanggulangi akibat bencana.</li> </ul>
Kewenangan	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Mengharuskan pemerintah untuk senantiasa mengupayakan penyusunan rencana-rencana yang diperlukan untuk meletakkan suatu organisasi penanggulangan bencana yang cukup berkewenangan, untuk menyediakan sumberdaya manusia, kemudahan-kemudahan, peralatan, pasokan-pasokan, dan pendanaan untuk memastikan kegiatan-kegiatan penanggulangan yang</li> </ul>

	<p>efektif.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o Memberi kewenangan bagi pemerintah untuk memerintahkan pihak-pihak lain (yang menghasilkan, mengangkut, menjual, mendistribusi, menyimpan) untuk menyimpan, menangani, atau menyediakan pasokan-pasokan yang diperlukan untuk melakukan tindakan tanggap darurat.</li> <li>o Pada fase kesiapan penanggulangan bencana, pemerintah diberi kewenangan untuk melakukan pemeriksaan terhadap pusat-pusat penyimpanan stockpile dan mewajibkan pihak-pihak yang bertanggung jawab tersebut untuk memberikan laporan kepada pemerintah.</li> <li>o Dalam pelayanan darurat, kepala daerah diberi kewenangan untuk memerintahkan para pekerja atau lembaga pelayanan seperti kesehatan, teknik rekayasa, transportasi dan konstruksi untuk memberikan pelayanan atau untuk melaksanakan perintah yang diturunkan dari pemerintah pusat. Pelayanan semacam itu dikemudian hari akan dibayar sesuai dengan harga yang berlaku.</li> <li>o Pemerintah juga dimungkinkan untuk meminta koordinasi pihak-pihak yang melaksanakan bantuan darurat penanggulangan bencana. Bahkan dalam keadaan darurat, pemerintah dapat menguasai penggunaan rumahsakit, klinik, tempat-tempat penginapan dan prasarana-prasarana lainnya termasuk lahan, bangunan atau pasokan. Dalam rangka memastikan ketersediaan bantuan darurat, pemerintah dapat memerintahkan pihak-pihak sektor pemerintah maupun swasta untuk menyediakan pasokan darurat. Sektor telekomunikasi dan transportasi juga dapat diletakkan dibawah penguasaan pemerintah apabila dalam keadaan darurat bencana.</li> </ul>
Struktur	<ul style="list-style-type: none"> <li>o pemerintah pusat dapat memerintahkan pemerintah satu propinsi untuk membantu propinsi lainnya. Sementara pemerintah daerah dapat meminta bantuan pusat dan atau pemerintah daerah tertentu yang dipandang dapat membantu pelaksanaan tanggapan darurat.</li> </ul>
Pembiayaan	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Pembiayaan untuk penanggulangan kedaruratan ditetapkan oleh undang-undang, yaitu dialokasikan dari pemasukan pajak rutin tahunan. Apabila biaya yang diperlukan atau tagihan setelah operasi penanggulangan bencana ternyata melebihi kapasitas pemerintah daerah, maka disusun suatu perimbangan pembiayaan antara pusat dan daerah.</li> </ul>
Sangsi	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Ketentuan pidana pada undang undang ini menyebutkan kemungkinan pemidanaan terhadap antara lain orang-orang yang gagal melakukan kesiapan sesuai tanggungjawabnya. Mereka yang menolak untuk diperiksa kesiapan penanggulangan bencananya, tidak melaporkan atau memalsukan laporan kesiapan bencana. Mereka yang terbukti menerima atau memberikan bantuan darurat yang bukan haknya juga diancam hukuman pidana.</li> </ul>

3.3. Malaysia

Tabel 3 Ilustrasi penentuan kriteria gradasi bencana<sup>4</sup>

	Kawasan	Sifat	Impak pada Penduduk	Kompleksitas
<b>Tahap 1</b> Ketua Ops: Polisi Resor  Wakil: Pemadam Kebakaran Daerah	Kawasan kecil (1 daerah) Tidak berpotensi untuk meluas	Tidak kompleks dan terkendali Tempoh singkat, tidak berkepanjangan	Jumlah penduduk dipindahkan kecil Kehilangan nyawa dan kerusakan harta benda kecil	Kerja-kerja operasi tidak menyulitkan Mampu ditangani oleh
<b>Tahap 2</b> Ketua Ops: Polisi Daerah  Wakil: Pemadam Kebakaran Propinsi	Kawasan lebih luas ( lebih 2 daerah) Potensi untuk meluas	Kompleks dan sukar diekndalikan Berkepanjangan agak lama	Penduduk yang dipindah dan harta benda yang musnah agak besar.	Kerja-kerja operasi menyulitkan dan memerlukan kepakaran yang sederhana. Mampu ditangani oleh agensi-agensi di tingkat Negara Bagian
<b>Tahap 3</b> Ketua Ops: Kapolri  Wakil: Pemadam Kebakaran	Kawasan lebih Meluas dengan sangat luas (lebih 2 negara bagian)	Amat kompleks dan sukar diekndalikan Berkepanjangan dan lama.	Penduduk yang dipindah ramai dan kehilangan nyawa dan kerusakan harta benda / infrastruktur yang ekstensif.	Kerja-kerja operasi amat menyulitkan. Memerlukan kepakaran yang tinggi. Memerlukan bantuan luar negeri

3.4. Sintesa

Dari keterangan tersebut diatas ada beberapa pelajaran yang dapat ditarik adalah:

- o Negara menjadi penanggungjawab dari setiap bencana.
- o Ada koordinasi dan pembagian tugas dan wewenaang yang jelas dari pusat dan daerah tanpa memperhatikan batas-batas lintas departemen
- o Memberikan ruang partisipasi yang sangat besar kepada masyarakat.
- o Adanya jaminan hukum atas pelaksanaan penanganan bencana
- o Menjadi undang-undang payung bagi aturan-aturan lainnya
- o Bersifat memperbaiki kelemahan kerja penanganan bencana sebelumnya
- o Menyediakan sumberdana bagi publik untuk penanganan bencana

<sup>4</sup> Arahan 20, Dewan Keamanan Negara Malaysia, Bahagian Keamanan Negara, Putrajaya, Malaysia



#### 4. Kajian Kelembagaan

Tatanan kelembagaan adalah pengaturan-pengaturan kelembagaan yang mencerminkan tatanan kekuasaan dan kewenangan perangkat-perangkat pemerintahan untuk secara efektif menangani bencana. Kerangka kelembagaan ini selayaknya dikaji dan dilaksanakan dengan seksama.

##### 4.1. Tinjauan Tatanan Kelembagaan Yang Ada

Kerangka kebijakan hukum yang ada memang menyebutkan aturan-aturan tentang penanganan bencana. Tetapi dalam kenyataannya aturan tersebut tidak berkorelasi secara langsung dengan tatanan kelembagaan. Kondisi tersebut menjadikan upaya-upaya penanganan bencana tidak terakomodasi dalam kegiatan pemerintahan sehari-hari.

Kerangka kelembagaan penanganan bencana yang ada sekarang masih disusun atas dasar paradigma pemerintahan yang bersifat sentralistik. Dalam sistem seperti ini peran pemerintah sangat dominan dan pemerintah pusat mempunyai hubungan integralistik dengan garis-garis instruksional ke daerah. Perubahan sistem pemerintahan dari sentralistik menjadi berbasis otonomi daerah memerlukan suatu pembaruan perangkat hukum tentang penanganan bencana untuk menentukan prinsip-prinsip dasar, struktur organisasi, peranan dan tanggung jawab, prosedur dan mekanisme, serta kegiatan-kegiatan penanganan bencana. Dengan tidak adanya pembaharuan itu maka pemerintah dan negara dan masyarakat tidak dapat melaksanakan penanganan bencana secara lebih baik.

Pengamatan terhadap tatanan kelembagaan penanganan bencana saat ini menunjukkan beberapa gejala sebagai berikut:

- a. Kerancuan tentang pengertian Badan Kordinasi. Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Pengungsi (BAKORNAS PBP) seperti disebutkan

oleh Keppres 111/2001 sejatinya adalah suatu kerancuan. BAKORNAS PBP yang dimaksud bukanlah suatu 'Badan' yang biasanya berupa lembaga pemerintah non departemen melainkan suatu dewan menteri yang mempunyai fungsi pembuat kebijakan. Kebijakan tersebut, diatas kertas, akan dilaksanakan oleh departemen-departemen sektoral. Dewan menteri ini kemudian dilayani oleh suatu sekretariat yang menyediakan unsur staff dan administrasi. Dalam kenyataannya sekretariat ini berbentuk menjadi suatu instansi struktural yang mempunyai 4 pejabat setingkat deputi menteri dengan 16 biro dan 32 bagian dengan tidak kurang dari 60 personil. Tidak pelak lagi, maka biro-biro dan bagian-bagian ini mulai menggelar uraian tugas masing-masing yang tumpang tindih dengan pekerjaan-pekerjaan sektoral. Dalam kesehariannya, terjadi salah kerancuan ulang alik dimana sekretariat ini cenderung untuk mengartikulasikan dirinya sebagai Bakornas PBP, sementara publik, masyarakat LSM nasional dan internasional dan bahkan para sejawat instansi pemerintah menganggap sekretariat ini sebagai Bakornas PBP. Pada akhirnya yang terjadi adalah pengerdilan Bakornas PBP yang sebenarnya dan, lebih parah lagi, marginalisasi peran koordinasi dengan departemen-departemen sektoral.

- b. Alur pikir sentralistik. Fakta bahwa tatanan lembaga pada aras provinsi disebut sebagai Satuan Koordinasi Pelaksana Penanggulangan Bencana dan Pengungsi (SATKORLAK PBP) lagi-lagi adalah sisa logika sentralistik Orde Baru. Propinsi dianggap dan diperlakukan sebagai satuan pelaksana dari suatu cetak biru dan instruksi dari nasional / pusat. Lebih parah lagi, pada aras kabupaten/kota tatanan kelembagaan ini disebut Satuan Pelaksana Penanggulangan Bencana dan Pengungsi (SATLAK PBP) yang menyiratkan tidak adanya peran koordinasi. Tentu saja alur pikir ini sudah kedaluwarsa karena kebijakan otonomi daerah dan pilihan kepala daerah secara langsung meniscayakan suatu pemerintahan yang mandiri pada masing-masing aras pemerintahan.
- c. Pendekatan Penanggulangan Bencana. Tampaknya tidak dapat diingkari bahwa tatanan kelembagaan di Indonesia adalah semata untuk menanggulangi kedaruratan. Sebagian besar, kalau bukan semua, lembaga-lembaga ini bergerak

dan bekerja pada saat terjadi kedaruratan. Sedikit sekali perangkat kelembagaan yang dirancang untuk menguatkan kapasitas pengurangan risiko bencana.

Berdasar argumen-argumen inilah maka diperlukan suatu penataan ulang lembaga-lembaga penanganan bencana. Untuk keperluan itu maka diperlukan modalitas dan unsur-unsur yang akan diuraikan pada bagian selanjutnya.

#### 4.2. Modalitas dan unsur Lembaga Penanganan Bencana

Terlepas dari tatanan pragmatik yang akan disusun oleh pemerintah, khusus untuk situasi di Indonesia seyogyanya mempunyai modalitas setidaknya sebagai berikut:

- a. Koordinasi terpadu: mengingat besarnya masalah penanganan bencana dan keterbatasan kemampuan penanganan, tatanan kelembagaan harus memungkinkan kemampuan koordinasi berbagai potensi dan kemampuan departemen sektoral, LPND dan BUMN dan unsur masyarakat luas. Fungsi-fungsi sektoral harus merasuk kedalam pelaksanaan mandat dan tugas sehari-hari. Dalam kaitan dengan perihal tertentu, misalnya tataruang, kebijakan dasar dan sebagainya, koordinasi berubah menjadi gugus kebijakn dan gugus kerja. Pada saat-saat tertentu pun seperti kedaruratan, terutama yang melibatkan beberapa sektor atau wilayah pemerinthan daerah dan atau berkaitan dengan kepentingan nasional, maka koordinasi berubah fungsi menjadi struktur komando yagn diatur oleh undang-undang.
- b. Menyeluruh: sesuai dengan pendekatan penanganan bencana maka tatanan kelembagaan harus mencakup pekerjaan dikeseluruhan daur penanganan bencana yaitu pengurangan risiko bencana, penanggulangan kedaruratan dan rehabilitasi dan atau penguatan kembali setelah terjadi bencana.
- c. Otonomi daerah: sesuai dengan era otonomi daerah, maka tatanan kelembagaan penanganan bencana harus dilandaskan pada prinsip bahwa pemerintah mempunyai akuntabilitas pada konstituen terdekatnya, dan oleh karenanya semua tatanan harus mencerminkan dinamika ini. Sebagai sisi lain dari kedaulatan yang

dihasilkan dari pemilihan umum, pemerintah mempunyai kewajiban untuk memberikan perlindungan umum. Arah, tatanan dan bentuk perlindungan itu pada prinsipnya ditentukan oleh konstituen. Garis vertikal ke aras pemerintahan regional dan pusat hanya berlaku sejauh urusan penguatan kapasitas teknis kepakaran atau sejauh perihal yang menyangkut yurisdiksi pemerintahan lain disekitarnya. Pengambilalihan kewenangan hanya dapat dilakukan dalam jangka waktu yang terbatas, dengan parameter yang jelas diatur oleh undang-undang.

- d. Peranserta masyarakat: sebagai pengejawantahan demokrasi dan hak azasi manusia, maka masyarakat mempunyai hak dan kewajiban yang melekat pada hidup dan kehidupan mereka. Tanggungjawab akhir dari keselamatan adalah pada tangan masing-masing individu, keluarga dan masyarakat. Dalam pengertian itu maka tatanan kelembagaan harus memasukkan unsur peranserta masyarakat yang diekspresikan baik melalui Palang Merah Indonesia, lembaga-lembaga swadaya, lembaga-lembaga nirlaba dan non-pemerintah serta lembaga-lembaga internasional.

Setelah membahas modalitas tatanan kelembagaan, bagian ini akan memaparkan unsur-unsur yang diperlukan dalam tatanan kelembagaan.

- a. Unsur pimpinan dalam bentuk suatu dewan dengan mandat yang jelas dan dipimpin langsung oleh pemegang kekuasaan eksekutif tertinggi dan oleh karenanya mempunyai kewenangan yang memadai untuk mengambil keputusan politis-birokratis yang mengatur unsur-unsur teknis. Disamping itu, juga mempunyai akses terhadap legislasi sehingga dapat mempengaruhi kebijakan. Keanggotannya bisa berupa departemen-departemen teknis, lembaga atau lembaga-lembaga non departemen, badan atau badan-badan badan usaha milik negara yang memainkan peranan kritis, dan perwakilan masyarakat termasuk Palang Merah Indonesia, LSM dan organisasi masyarakat. Di daerah, Dewan ini bisa berupa suatu dewan daerah yang diketuai oleh kepala daerah atau orang yang ditunjuknya. Mungkin dalam kesehariannya deawn semacam ini dilaksanakan oleh seorang pejabat yang menjadi ketua pelaksana harian (kalakhar) yang membawahi suatu

pengurus harian. Dalam keadaan tertentu, mungkin juga dibentuk tim-tim manajemen teknis atau kelompok-kelompok kerja internal di dewan sesuai keperluan.

- b. Unsur sektoral yang berkewenangan dan kompeten yaitu kelompok-kelompok gugus tugas yang terdiri dari unsur-unsur pemerintah, masyarakat sipil, maupun masyarakat luas sesuai dengan bidang-bidang kerja khas. Misalnya menurut pembagian fungsi pencegahan dan mitigasi, kesiapan, tanggap darurat dan pemulihan, serta rehabilitasi, dan / atau pembagian sesuai sektor pekerjaan seperti kesehatan dan air bersih, pelayanan sosial, bantuan pangan, penampungan - hunian - dan bantuan non pangan, perlindungan dan keamanan, dsb. Mereka inilah yang bertindak seperti 'gugus departemen teknis' dalam konteks kelembagaan untuk penanganan bencana. Apapun bentuknya, unsur sektoral ini adalah pihak yang melaksanakan penanganan bencana sehari-hari sesuai dengan bidang dan kepakarannya. Dengan demikian penanganan bencana menjadi bagian dari arusutama (mainstream) kehidupan pemerintahan sehari-hari.
- c. Unsur Sekretariat merupakan suatu unsur pendukung yang menyediakan pelayanan staf dan administratif kepada dewan penanganan bencana. Sekretariat ini seharusnya kecil dan efisien dalam memastikan gerakan Dewan.
- d. Unsur pelaksana yaitu suatu lembaga non departemen khusus yang ditunjuk dan bertanggungjawab langsung kepada Presiden dan diberi kewenangan untuk menjadi pusat syaraf penanganan bencana. Dengan kedudukannya yang setingkat departemen, maka unsur ini menjadi anggota inti Dewan Penanganan Bencana. Tugas pokoknya adalah melaksanakan tugas-tugas khusus penanganan bencana terutama tugas yang bukan tugas spesifik dan kewenangan departemen dan badan sektoral.
- e. Unsur pusat kendali adalah suatu tempat, tergabung atau terpisah dari sekretariat, yang secara fisik menjadi pusat kendali semua kegiatan penanganan bencana. Pada saat terjadi peristiwa darurat, maka pusat kendali ini dirubah dengan cepat menjadi pusat kendali operasi.

- f. Unsur gerak cepat darurat adalah suatu unit khusus yang dibentuk untuk menjadi perespon garda gerak cepat yang pertama, walaupun bukan selalu utama, dalam keadaan darurat. Biasanya unsur ini diposisikan dibawah perintah penguasa tertinggi untuk dapat digerakkan setiap saat. Fungsi-fungsinya dapat meliputi pencarian dan penyelamatan, kajian kilat, telekomunikasi darurat, pembentukan pos koordinasi operasi lapangan, dsb., yang pada saatnya setelah suatu satuan tanggap darurat yang lebih lengkap terbentuk maka fungsinya akan diserap dan pasukan seperti ini kembali ke markas untuk siap merespon keadaan darurat berikutnya.

Sebagai perbandingan, disajikan suatu tabel yang menjajarkan kerangka penanganan bencana di negara-negara ASEAN yang disusun berdasarkan beberapa sumber:

Tabel 4 Matriks Tatanan Kelembagaan Penanganan Bencana di ASEAN

	Kekuasaan Tertinggi	Pimpinan	Sekretariat	Landasan hukum
Brunei	Kantor Perdana Menteri	Mendagri	Biro Pemadam Kebakaran, Depdagri	UU Perlindaungan Kebakaran
Cambodia	Komnas Penanganan Bencana	Perdana Menteri	Sekretariat	Keputusan Kerajaan Februari, dan Sub-Keputusan April 2002.
Indonesia	Badan Koordinasi Penanggulangan Bencana dan Pengungsi	Wakil Presiden	Sekretariat	Keppres
Laos	Komnas Penanganan Bencana)	Perdana Menteri	Kantor Penanganan Bencana Nasional, Depsos	Keputusan Perdana Menteri No. 158, 23 Agustus 1999
Malaysia	Komisi Bantuan Penanggulangan Bencana	Perdana Menteri	Bahagian Keselamatan Negara, Kantor Perdana Menteri	Ketetapan Dewan Keamanan Nasional no 20:
Myanmar	Komisi Penyiapan, Bantuan Penanggulangan dan Penempatan Kembali	Wakil Mensos	Biro Penanggulangan, dan Penempatan Kembali, Depsos	UU Perlindungan Kebakaran 1997
Philippines	Dewan Nasional Koordinasi Penanganan Bencana	Menhan	Kantor Pertahanan Sipil, Dephan	Keppres Pengganti Undang-undang No 1566 of 1978
Singapore	Departemen Dalam Negeri	Mendagri, Komisioner	Angkatan Pertahanan Sipil-Singapore, Depdagri	UU Pertahanan Sipil, 1986 UU Perlindungan Kebakaran 1993 UU Penampungan Pertahanan Sipil, 1997
Thailand	Komnas Pertahanan sipil	Perdana Menteri	Biro Pencegahan dan Pengurangan Bencana (Set Komnas Pertahanan Sipil) Depdagri	UU Pertahanan Sipil 1979
Vietnam	Komisi Sentral untuk Penanganan Banjir dan Pengendalian Angin Ribut	Menteri Senior	Biro Pengelolaan Dam dan Pengendalian Banjir, Deptan dan Bangdes	UU Penanganan Banjir dan Pengendalian Angin Ribut 1946

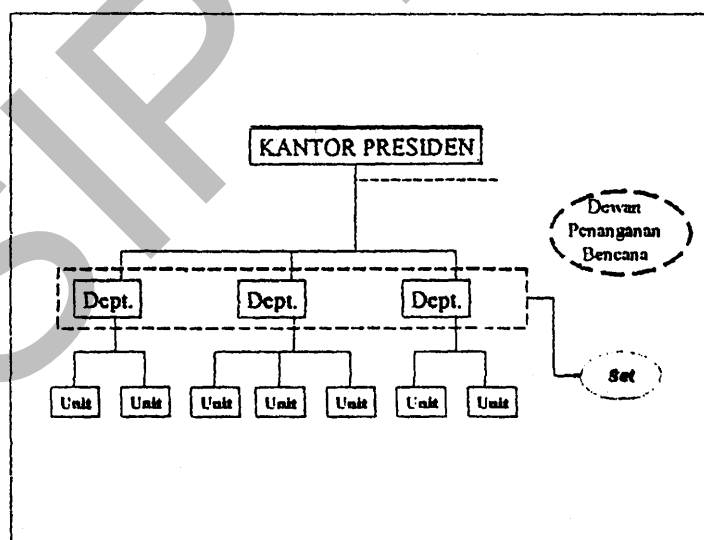
Seperti dapat dilihat pada tabel ini, sebagian besar negara-negara ASEAN menganut sistem kolegial, yaitu suatu komisi atau dewan tingkat nasional. Pada umumnya struktur ini juga dibentuk pada tingkat sub-nasional dan tingkat daerah.

#### 4.3. Model-Model Kelembagaan Penanganan Bencana

Dalam pembahasan tentang kelembagaan penanganan bencana, terdapat model-model yang menggambarkan penerapan pengaturan di beberapa negara saat ini.

##### 4.3.1. Dewan Nasional Dengan Sekretariat

Model ini mengasumsikan bahwa penanganan bencana merasuk dalam tugas dan fungsi departemen sektoral dan yang diperlukan adalah koordinasi semata dari fungsi-fungsi sektoral. Model semacam ini biasanya berprofil tinggi (*high profiled*) yang ditandai dengan mandat komprehensif dan langsung berada dibawah kendali pimpinan tinggi/tertinggi eksekutif. Dengan demikian dewan dapat mengeluarkan artikulasi kebijakan yang cukup bertaraf tinggi seperti keputusan-keputusan eksekutif.

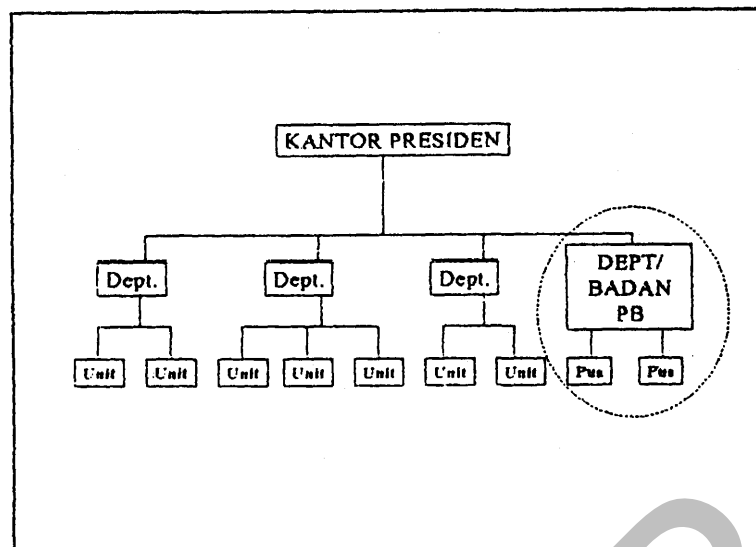


Model ini biasanya mengalami masalah dengan lemahnya komitmen departemen sektoral terhadap garis kebijakan yang diambil oleh pimpinan eksekutif. Pada gilirannya, kehidupan dewan bertumpu pada sekretariat yang seharusnya berukuran kecil dan hanya menyediakan dukungan staf dan administrasi. Akibatnya sekretariat mempunyai kecenderungan untuk menampilkan itikad untuk melakukan semua tugas penanganan bencana termasuk tugas dan fungsi departemen-departemen sektoral. Bagaimanapun, tanpa legitimasi, kewenangan dan sumberdaya yang memadai, sekretariat tidak dapat melaksanakan tugas dan justru menimbulkan marginalisasi peran departemen sektoral. Maka yang dihasilkan bukannya koordinasi malahan fragmentasi. Model ini dapat dilihat di Cambodia dan Indonesia.

#### **4.3.2. Departemen / Badan setingkat Departemen/Lembaga Dibawah Departemen**

Model ini mengasumsikan bahwa bencana adalah suatu yurisdiksi yang bersifat lintas sektoral tetapi sedemikian rupa sehingga memerlukan dibentuknya suatu lembaga khusus untuk tatalaksananya. Ini dapat berupa suatu departemen di kabinet seperti halnya di Bangladesh, suatu otorita federal seperti di Amerika Serikat, atau suatu direktorat seperti di Prancis dan Brunei Darussalam. Lembaga khusus ini diberi mandat yang cukup spesifik dibanding dengan departemen sektoral. Pada saat terjadi kedaruratan, lembaga ini dapat diberikan kewenangan khusus untuk mengatur dan menggunakan asset lembaga lain demi menanggulangi kedaruratan.

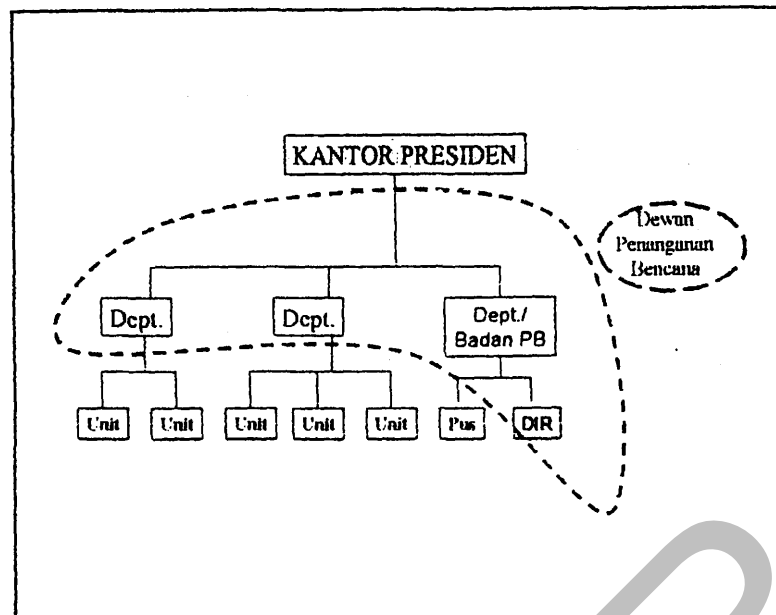




Biasanya model ini mempunyai kesulitan dengan terjadinya gesekan-gesekan kewenangan, tugas dan fungsi dengan dan diantara departemen-departemen sektoral dengan lembaga khusus penanganan bencana. Gejala lain yang juga diamati adalah benturan antara kewenangan lembaga khusus dengan pemerintah daerah. Model ini juga menuntut suatu penanaman modal yang intensif dalam hal kewenangan, ketrampilan teknis dan sumberdaya yang harus disediakan untuk melaksanakan mandat lembaga khusus seperti yang dimaksud. Tidak terpenuhinya prasyarat tersebut akan mengakibatkan mandulnya lembaga penanganan bencana justru pada saat departemen-departemen sektoral menjauhkan diri dari urusan penanganan bencana.

#### 4.3.3. Campuran

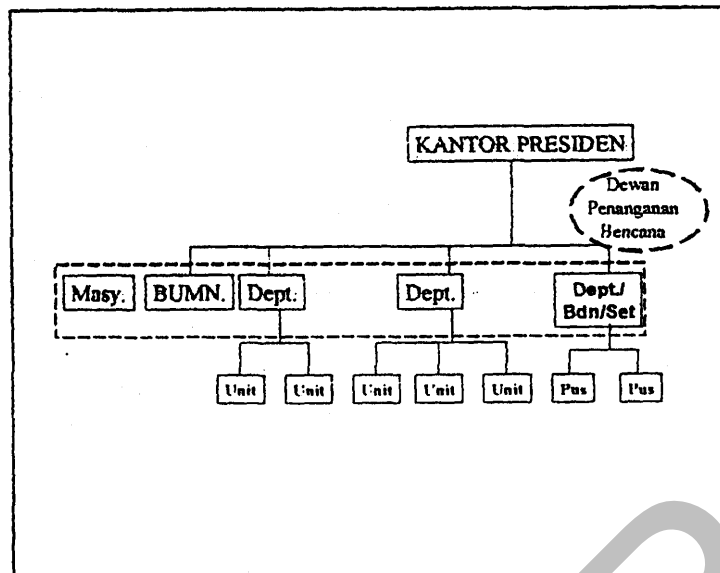
Model campuran adalah gabungan diantara dua model yang pertama tetapi dengan logika yang dibalik. Pada keadaan sehari-hari pihak yang memegang kewenangan penanganan bencana adalah suatu badan yang ditunjuk khusus untuk itu. Misalnya Singapore Civil Defence Force (SCDF) dan Emergency Management Australia (EMA) adalah badan yang dibentuk untuk menjadi pengemban tugas penanganan bencana.



Dalam keadaan tertentu, misalnya bahaya bencana atau kedaruratan yang lain, maka pemerintah mengaktifkan suatu dewan yang menjadi pembuat kebijakan tertinggi dan sekaligus arena tatalaksana penanggulangan kedaruratan.

#### 4.3.4. Dewan Nasional Dengan Departemen/Badan

Model terakhir adalah juga gabungan kedua model pertama menjadi suatu hybrida, yaitu adanya suatu dewan yang terdiri dari departemen-departemen sektoral dibawah pimpinan eksekutif tertinggi. Disamping itu, mereka juga menunjuk, sebagai sekretariatnya, suatu departemen, kementerian atau direktorat tertentu yang fungsinya memang melaksanakan beberapa atau keseluruhan fungsi penanganan bencana.



Model ini mengatasi masalah kemadulan mandat dan gesekan fungsi yang biasanya dialami oleh suatu sekretariat dewan. Keunggulan dari model ini adalah bahwa walaupun koordinasi antar lembaga tidak berjalan dengan lancar, kegiatan penanganan bencana masih tetap mendapat porsi yang memadai dengan profil yang masih cukup tinggi. Negara-negara yang menggunakan model ini misalnya adalah Philippines, Malaysia, Laos, Myanmar, Thailand, Vietnam, dan Jepang.

Berdasarkan karakteristik dan keperluan yang ada di Indonesia dewasa ini, maka model terakhir, yaitu Dewan Nasional Dengan Departemen/Badan/Kantor merupakan model yang lebih tepat untuk dipertimbangkan secara serius. Merujuk kembali pada modalitas tatanan kelembagaan, maka model manapun yang akan digunakan harus dapat juga dibentuk pada aras provinsi dan kabupaten/kota.

## 6. Kajian Mekanisme Penanganan Bencana

Sementara tatanan kelembagaan adalah kajian tentang struktur statik dari penanganan bencana, maka kajian mekanisme atau prosedur adalah pembahasan mengenai tatacara gerak didalam dan diantara lembaga-lembaga yang terlibat dalam penanganan bencana dan dengan masyarakat luas.

### 6.1. Kajian Terhadap Aspek Mekanisme yang Ada

Gembaran yang paling mewakili keadaan yang ada di Indonesia pada tahun 2005 ini adalah bahwa penanganan bencana dilaksanakan dengan cara yang berfokus pada penanggulangan kedaruratan. Keluhan yang paling gencar dilontarkan oleh publik maupun mitra-mitra internasional adalah kesulitan untuk mengenal pasti pejabat atau instansi yang paling bertanggung jawab untuk menjadi titik tumpu atau focal point dalam suatu kejadian kedaruratan. Kelemahan koordinasi juga menjadi suatu bahan keluhan yang paling sering disuarakan oleh media massa.

Publik mengenal adanya suatu artikulasi kebijakan pejabat tinggi Indonesia yang menetapkan *masa tanggap darurat*, biasanya tiga bulan, yang mewakili suatu episode pengerahan aset dan prosedur untuk memberikan tanggapan terhadap suatu keadaan darurat. Akhir-akhir ini Presiden juga menetapkan suatu kejadian bencana sebagai suatu *bencana propinsi* yaitu suatu bencana dimana, diasumsikan, tanggung jawab utama untuk menanggapiya terletak dipundak pemerintah daerah. Kalau diperhatikan, kedua artikulasi ini mempunyai dasar dan parameter yang kurang begitu dipahami secara luas.

Pengerahan sumberdaya untuk penanggulangan kedaruratan adalah juga suatu titik kelemahan dalam mekanisme logistik penanganan bencana di Indonesia. Lebih sering ketimbarang tidak, aset-aset yang diperlukan untuk menanggapi keadaan bencana tidak tersedia di lokasi, dan kalau diperlukan untuk dimobilisasi, mengalami kesulitan akses yang berkepanjangan sehingga menguraki efektifitas penanggulangan kedaruratan. Publik mendengar adanya dana *kontinjensi*, *dana bintang*, *dana taktis* dan berbagai peristilahan lain yang mewakili danayang disisihkan untuk keperluan menanggapi situasi yang tidak dianggarkan, termasuk keadaan bencana. Tetapi belum ada mekanisme yang mengharuskan pemerintah untuk menganggarkan dana untuk menangani bencana.

Pengurangan risiko bencana rupanya juga masih jauh dari khasanah bernegara dan pemerintahan di Indonesia. Belum ada mekanisme yang mendorong atau

mengharuskan pemerintah untuk secara koheren dan berkala mengenalpasti menilai dan memantau ancaman-ancaman bencana. Tanpa itu, pemerintah tidak pernah berpikir untuk mengumumkan kepada publik dan mendorong mereka untuk memperhitungkan ancaman-ancaman tersebut dalam pelaksanaan hajat hidup sehari-hari. Yang terjadi adalah suatu masyarakat yang tidak melek ancaman bencana dan bahkan perilaku pembangunan dan keseharian mereka cenderung meningkatkan kerentanan mereka terhadap bencana.

Penguatkuasaan peraturan hukum (*law enforcement*) juga menjadi suatu titik kelemahan yang menimbulkan dampak yang berantai. Sejatinya banyak peraturan dan standar yang dimaksudkan untuk memastikan keselamatan publik. Misalnya peraturan tentang pendirian bangunan, pendayagunaan alam sekitar, tata ruang dan sebagainya. Tetapi mekanisme penguatkuasaannya mengalami banyak kelemahan sehingga tidak memberikan sumbangan yang berarti kepada pengurangan risiko bencana di Indonesia.

Belum adanya mekanisme program perencanaan juga menjadi suatu catatan dalam pembahasan penanganan bencana. Perencanaan pembangunan nasional di Indonesia ternyata tidak mempunyai satu paragraf sekalipun tentang penanganan bencana. Unsur ini dibahas secara sambil lalu dalam kalimat-kalimat yang dihubungkan dengan sektor-sektor dalam perencanaan pembangunan tetapi samasekali tidak mendapat alokasi perhatian. Tidak mengherankan bahwa jarang sekali, atau mungkin malah tidak pernah ditemukan, suatu rencana penanganan bencana yang koheren. Beberapa pemerintah provinsi seperti Bali, Yogyakarta dan DKI Jakarta mungkin mempunyai beberapa spesien perencanaan semacam ini tetapi ini jelas status pengecualian dan bukan norma. Perencanaan kontinjensi juga masih merupakan kosa kata yang masih asing dan belum menjadi suatu praktik.

## 6.2. Ilustrasi Mekanisme-Mekanisme Penanganan Bencana

Bagian ini akan mengemukakan beberapa ilustrasi dari mekanisme-mekanisme yang patut dipertimbangkan oleh sistem penanganan bencana di Indonesia. Ini termasuk tetapi tidak terbatas pada:

- a. Penatalaksanaan ancaman bencana. Mekanisme ini mengharuskan pemerintah dan masyarakat untuk mengenalpasti, mengkaji, dan memantau ancaman-ancaman unsur-unsur, agen-agen, dan karakteristik-karakteristik yang menjadi mengancam masyarakat dan wilayah tertentu. Oleh karena ancaman bencana bersifat dinamis seiring dengan ruang dan waktu, maka hal ini harus dilaksanakan secara sadar, sistematis dan berkala. Salah satu mekanisme yang dapat dipertimbangkan adalah pengharusan untuk memuat unsur ancaman bencana dalam proses dan keluaran perencanaan pembangunan yang dilaksanakan secara berkala. Cara yang lain adalah dengan memerintahkan semua pihak yang merencanakan atau melaksanakan pendirian bangunan, prasarana, penambangan lingkungan, penggunaan sumberdaya alam dan pariwisata, untuk melaksanakan suatu *Analisis Risiko Bencana* sebagai prasyarat seperti halnya mereka diharuskan untuk melaksanakan Analisis Dampak Lingkungan.
- b. Pengurangan risiko bencana (mitigasi). Ini adalah serangkaian tindakan yang memastikan bahwa risiko bencana yang telah dikenalpasti sungguh ditatalaksana sehingga mengurangi risiko terjadinya bencana. Mekanisme yang paling dapat diandalkan adalah dengan mengarusutamakan mitigasi dalam program kegiatan-kegiatan pembangunan dan pemerintahan.
- c. Kesiapan penanggulangan bencana. Berbagai kegiatan perlu dilaksanakan untuk meningkatkan kesiapan dan kesiagaan segala unsur yang akan dikerahkan dalam penanggulangan kedaruratan. Mekanisme berupa program kesiapan perlu dicanangkan dan dilaksanakan secara berkala. Berbagai bentuk perencanaan termasuk rencana kontinjensi dan rencana operasi adalah contoh dari kesiapan. Termasuk juga didalamnya adalah penyiapan prosedur-prosedur

tetap baik internal dalam instansi maupun antar instansi, baik sektoral maupun rencana umum.

- d. Pendeklarasian keadaan bencana. Kepala pemerintahan perlu diberikan kewenangan hukum untuk secara formal mendeklarasikan dan memberlakukan keadaan bencana (*state of calamity*). Tindakan hukum ini akan membawa beberapa implikasi penting termasuk penguasaan dan penggerakan rencana dan pengaturan-pengaturan tanggap darurat termasuk penguasaan dan penggerakan aset-aset baik milik pemerintah maupun pihak lain. Pendeklarasian juga mempunyai implikasi mobilisasi kemampuan dan fasilitas tanggap bencana yang kadang-kadang disertai dengan pemberian kewenangan luar biasa kepada pihak tertentu.
- e. Gradasi tataran bencana. Kepala pemerintahan juga perlu diberikan kewenangan untuk menetapkan gradasi tataran bencana, yaitu apakah suatu bencana diperlakukan sebagai bencana daerah (kabupaten / kota), propinsi, ataukah nasional. Penyediaan parameter yang jelas dan operasional beserta modalitas yang tegas akan sangat membantu mekanisme ini. Implikasi dari penetapan gradasi bencana adalah penguasaan dan penggerakan aset dan sumberdaya dan penggunaan kewenangan antar aras pemerintahan. Pada suatu bencana propinsi, misalnya, maka sistem tanggap darurat pada kabupaten-kabupaten/kota-kota dibawahnya dapat diambil alih sedangkan sistem tanggap darurat nasional berada dalam posisi siaga. Pada penetapan bencana nasional, maka struktur-struktur dibawahnya akan diambil alih oleh aras nasional. Bersama dengan itu maka dengan sendirinya garis tanggungjawab dan akuntabilitas juga diharapkan menjadi lebih jelas.
- f. Pengalokasian sumberdaya. Sebagai konsekuensi dari pendekatan penanganan bencana, kepala pemerintahan perlu diberikan kewenangan, tetapi juga diharuskan, oleh undang-undang untuk menyisihkan sebagian kecil dari pendapatannya untuk kepentingan penanganan bencana. Ada negara yang mengundang penyisihan 5% dari pendapatan kotor dari anggaran pendapatan dan belanjanya untuk kepentingan penanganan bencana. Daripadanya, sebagian digunakan untuk kepentingan kegiatan pengurangan

risiko dan kesiapsiagaan sedang sebagian lainnya khusus untuk kepentingan tanggap darurat. Dalam hal mana dana tersebut tidak habis dipakai pada tahun yang bersangkutan, maka ia akan diperlakukan sebagai pemasukan pada anggaran pendapatan dan belanja pada tahun berikutnya untuk kemudian, keseluruhan anggarannya, dieknakan lagi 5% dana penanganan bencana.

- g. Tatalaksana bantuan darurat. Sebagian besar energi dalam tanggap darurat adalah untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat yang terkena bencana dan pemulihan sarana-sarana kunci wilayah yang terkena bencana. Harus juga diakui bahwa bantuan bencana adalah juga lahan paling rawan salahguna penyalahgunaan. Oleh karenanya diperlukan mekanisme yang jelas berkaitan dengan tatalaksana bantuan darurat.

Demikianlah contoh dari beberapa mekanisme yang perlu dipertimbangkan untuk diundangkan sehingga memberikan jaminan yang lebih baik terhadap penanganan bencana di Indonesia.

## **7. Kerjasama Internasional Dalam Penanganan Bencana**

Salah satu mekanisme penanganan bencana yang juga penting adalah kerjasama internasional. Kemungkinan besar kegiatan kerjasama regional dan internasional dalam kegiatan penanganan bencana yang bukan dalam konteks penanggulangan kedaruratan dilangsungkan dalam kerangka arus utama kerjasama pembangunan yang diatur dalam kaidah-kaidah hubungan internasional biasa.

Pada konteks ASEAN, Indonesia mempunyai beberapa komitmen regional dalam bidang penanganan bencana. Termasuk diantaranya adalah: Komitmen kepada tujuan dan keperluan ASEAN seperti dicanangkan dalam Deklarasi Bangkok 8 Agustus 1967, termasuk diantaranya untuk mendorong kerjasama regional dalam semangat kesetaraan dan kemitraan dan dengan demikian memberikan sumbagnsih kearah pencapaian



kedamaian, kemajuan dan kesejahteraan di region. Komitmen ini ditegaskan oleh Indonesia pada saat menandatangani Deklarasi ASEAN Concord-1 pada tanggal 24 Februari 1976 bahwa sejauh dimungkinkan oleh kemampuannya, anggota ASEAN harus memberikan bantuan untuk meringankan anggota lain yang tertimpa bencana. Semangat ini diperkuat lagi pada tanggal 7 November 2003 ketika Presiden Indonesia menandatangani Deklarasi ASEAN Concord-2 yang menyatakan bahwa Indonesia akan bekerjasama untuk mengatasi masalah-masalah, termasuk penanganan bencana, untuk mencapai kemajuan di ASEAN.

Setelah kejadian Tsunami, pada tanggal 6 Januari 2005, para pemimpin ASEAN dan pimpinan negara-negara lain mengeluarkan deklarasi aksi termasuk diantaranya meningkatkan kemampuan penanganan bencana, dan dalam hal terjadi bencana besar-besaran, memberikan bantuan berdasarkan permintaan negara yang bersangkutan.

Perjanjian regional yang secara formal mengatur kerjasama penanganan bencana adalah Perjanjian Polusi Asap Lintas Batas tanggal 10 Juni 2002 yang mengatur kerangka kerjasama untuk mencegah, memantau, mengurangi dan menanggulangi polusi asap lintas batas dalam kerangka pembangunan berkelanjutan.

Perjanjian regional tentang Bantuan Pencarian Kapal Terbang yang Mengalami Kesulitan dan Penyelamatan Korban Kecelakaan Udara tanggal 14 April 1972, dan Perjanjian regional tentang Bantuan Pencarian Kapal Laut yang Mengalami Kesulitan dan Penyelamatan Korban Kecelakaan Laut tanggal 15 Mei 1975 yang menyebutkan kerjasama pencarian dan penyelamatan serta kemudahan lintas batas untuk para profesional yang terlibat operasi pencarian dan penyelamatan.

Indonesia juga menandatangani Perjanjian regional tentang Persediaan Keamanan Pangan tanggal 4 Oktober 1979 yang mendorong upaya-upaya terkoordinasi untuk memastikan keamanan pangan termasuk diantaranya untuk kepentingan penanggulangan bencana.

Akhir-akhir ini Indonesia juga memainkan peranan aktif dalam Program Regional Penanganan Bencana ASEAN yang melibatkan pelaksanaan berbagai proyek dan proyek prioritas termasuk pembentukan Rencana Penanggulangan Kedaruratan Regional.

### **Penggunaan Aset Militer Negara Lain Dalam Penanggulangan Bencana**

Pengalaman di Aceh dan Sumatra baru-baru ini menunjukkan betapa suatu bencana yang luar biasa akan meniscayakan penggunaan aset militer negara lain. Seorang pejabat tinggi Indonesia menyatakan bahwa belum ada aturan bagaimana hal ini dilakukan.

Sebagai acuan, terdapat The "Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief" (Oslo Guidelines) yang disusun pada tahun 1994 berdasarkan Charter PBB dan resolusi Majelis Umum PBB. Oslo Guidelines (Pedoman Oslo) adalah suatu panduan yang tidak mengikat tetapi menyediakan suatu model kerangka kerja hukum penggunaan aset (personil, peralatan, barang dan jasa) militer untuk keperluan penanggulangan bencana alam, teknologi dan lingkungan serta bencana kompleks dalam konteks keadaan damai dan melibatkan suatu pemerintahan yang stabil.

Bantuan internasional dapat meliputi barang, personil dan jasa pelayanan yang disediakan oleh masyarakat internasional kepada suatu negara penerima untuk memenuhi kebutuhan mereka yang terkena dampak bencana. Ini termasuk semua tindakan yang diperlukan untuk mengizinkan dan memudahkan gerakan di atas wilayah, termasuk kawasan perairan dan udara, dari negara transit. Bantuan ini bersifat semata-mata kemanusiaan dan berciri tidak memihak. Mereka didasarkan pada prinsip-prinsip kedaulatan negara dan dilaksanakan tanpa membedakan ras, warna kulit, jender, bahasa, politik maupun keagamaan.

Bantuan aset militer adalah personil, peralatan, pasokan barang, dan pelayanan yang disediakan oleh angkatan militer dan pertahanan sipil dari negara lain untuk operasi

kemanusiaan penanggulangan bencana. Berdasar konvensi Geneva 1949, aset semacam itu diberikan kekebalan dari proses hukum terhadap tindakan mereka selama dalam tugas resmi dalam menyampaikan bantuan internasional, dan pengecualian dari bea dan pajak langsung maupun tidak langsung. Kemudahan semacam ini berlaku ketika aset militer memasuki wilayah dan berada dalam payung kendali operasi internasional. Negara penerima dapat meminta negara pembantu untuk menarik aset militernya kapan saja.

Prinsip-prinsip bantuan aset militer dalam operasi internasional adalah

- Berdasarkan permintaan atau atas persetujuan negara penerima
- Tidak menimbulkan ongkos pada negara penerima
- Merupakan dukungan terhadap penanggulangan bencana setempat
- Merupakan unsur penambah atau pelengkap dari pemerintah setempat
- Berdasarkan kebutuhan, tidak berpihak, dan tidak membedakan
- Tidak bersenjata dan mengenakan seragam nasional

### BAB III ANALISIS STRATEGIS

Logika analisis ini didasarkan pada beberapa hal diantaranya adalah mencatat issue dan contoh gejala, mengenalpasti kekuatan-kekuatan penentu, pengenalpastian unsur-unsur, analisis lapangan kekuatan, penentuan rekomendasi strategi dan perumusan tujuan dan sasaran.

Analisis strategis Penyusunan RUU Penanganan Bencana ini dilandasi oleh :

- Visi : Bangsa Indonesia yang diliputi rasa keselaatan dan aman dari bencana
- Missi : Untuk mengurangi resiko dan menekan bencana terhadap bangsa Indonesia

#### 1. Issue-Issue Pokok dan Gejala –Gejala

Sesuai dengan pembahasan-pembahasan di atas, issue-issue yang diamati dalam pembahasan-pembahasan tentang penanganan bencana di Indonesia adalah

- Aspek Kebijakan: belum ada hukum formal yang koheren sebagai aturan dasar
- Manajemen : kurang jelasnya arah kepemimpinan dalam issue bencana, kerancuan penataan kelembagaan, belum ada mekanisme-mekanisme yang baku, kelemahan program dan belum ada kegiatan yang koheren
- Kapasitas: kurangnya kemampuan teknis, keterbatasan alokasi sumberdaya, potensi masyarakat belum dikerahkan secara optimal

Adapun gejala-gejala yang diamati adalah :

1. Ancaman tidak dikenalpasti dan dipantau secara berkala
2. Tidak ada agenda, program, dan rencana penanganan bencana nasional
3. Belum ada pengharusan perencanaan penanganan bencana sebagai bagian perencanaan rutin pembangunan dan pemerintahan
4. Peringatan dini lemah dan tidak mencapai masyarakat yang rawan bencana
5. Belum ada program mitigasi yang jelas baik struktural maupun non struktural
6. Penguatkuasaan (enforcement) peraturan pencegahan bencana kurang jelas

7. Belum ada pelatihan dan gladi nasional penanganan bencana
8. Keberadaan lembaga/organisasi penanganan bencana bersifat sporadis tergantung kebijakan eksekutif
9. Bencana belum dimasukkan dalam kurikulum pendidikan
10. Belum ada keharusan kesiapsiagaan untuk penanggulangan kedaruratan
11. Belum ada mekanisme pendeklarasian keadaan bencana dan tatarannya
12. Tumpang tindih dan kesenjangan koordinasi penanggulangan kedaruratan
13. Jatuhnya korban yang seharusnya dapat dicegah
14. Penyelesaian pemulihan dan rehabilitasi dampak bencana berlarut-larut
15. Kurang jelas arah dan agenda kerjasama regional dan internasional

## 2. Karakteristik dan Skenario Indonesia Pada Tahun 2010

Ada berbagai aspek secara langsung mempengaruhi bangsa Indonesia dalam penanganan bencana, baik dari aspek nasional, regional dan internasional. Hal ini akan merubah kondisi dan karakteristik bangsa Indonesia.

Karakteristik pada tahun 2010 terutama dari aspek:

- Ekonomi (semakin tergantung kepada struktur ekonomi global)
- Politik (terjadi penurunan partisipasi politik dan peningkatan peran birokrasi)
- Fokus pembangunan (pembangunan ekonomi tetapi dengan penurunan sektor ekstraksi dan perdagangan dan peningkatan sektor jasa)
- Kerentanan penduduk (kondisi lingkungan memburuk, ancaman bencana meningkat, kemampuan tetap lemah)

Karakteristik tersebut akan mempengaruhi Skenario Indonesia 2010 yang diperkirakan memiliki beberapa perubahan, yaitu :

- Pada tahun 2010, ekonomi Indonesia akan semakin terintegrasi dengan ekonomi pasar bebas global. Kegagalan dalam persaingan bebas membuat Indonesia semakin rentan terhadap krisis ekonomi dunia. Basis ekstraksi sumberdaya alam

sudah sangat berkurang sementara sektor industri dan perdagangan dikalahkan oleh negara-negara Asia lainnya. Pasar domestik yang tersedia hanya pada sektor jasa. Sementara itu dalam bidang politik rakyat menunjukkan penurunan perhatian dan pengurusan negara diserahkan pada birokrasi yang dikontrol oleh parlemen.

- Rakyat Indonesia secara umum menjadi semakin rentan terhadap bencana dan kemampuan penangkalan yang tetap lemah. Tetapi mereka mempunyai kesadaran yang lebih tinggi tentang hak-hak mereka terhadap rasa aman dan keselamatan.

3. Kekuatan-Kekuatan Penentu

Secara umum gambaran kekuatan dan kelemahan dari dalam dan luar bisa digambarkan sebagai berikut :

<p><b>Penunjang Didalam</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Stabilitas politik</li><li>2. Masyarakat yang tahan banting</li><li>3. Demokrasi dan suasana keterbukaan</li><li>4. Eksistensi kebijakan dan kelembagaan PB</li><li>5. Momentum dalam masyarakat dan pemerintah</li><li>6. Mandat konstitusional</li><li>7. Pengalaman menghadapi bencana</li><li>8. Kesetiakawanan masyarakat</li></ol>	<p><b>Penunjang Diluar</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Perhatian internasional</li><li>2. Inisiatif global dan regional</li><li>3. Hubungan-hubungan suportif bilateral</li><li>4. Tersedia acuan pengetahuan dan praktik</li></ol>
<p><b>KEKUATAN-KEKUATAN PENENTU</b></p>	
<p><b>Penghambat Didalam</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Dinamika politik yang mudah bergeser</li><li>2. Belum ada kebijakan dasar</li><li>3. Kemiskinan dan keterbatasan kemampuan</li><li>4. Kelesuan penanaman modal</li><li>5. Kurang terbangun pengetahuan tentang PB</li><li>6. Fragmentasi antar sektor pelaku PB</li><li>7. Menipisnya kepercayaan rakyat</li></ol>	<p><b>Penghambat diluar</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Tuntutan hutang luar negeri yang tidak selalu sejalan dengan kebutuhan rakyat mendikte agenda pembangunan dan pemerintahan,</li><li>2. Konspirasi antara kepentingan asing dan oportunis domestik menghambat upaya pengendalian ancaman bencana terutama bidang lingkungan, teknologi dan industri</li><li>3. Kengganannya membantu terutama sehubungan dengan citra ketidakseriusan Indonesia dalam hal korupsi dan fokus pembangunan</li></ol>

<p>Ancaman dari luar</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Menurunnya animo bantuan</li><li>2. Kepentingan tidak sejalan dengan kebutuhan rakyat</li><li>3. Perekonomian bebas tingkatkan risiko bencana</li></ol>	<p>Peluang di luar</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Perhatian dan bantuan internasional</li><li>2. Kerjasama dan inisiatif global</li><li>3. Peranan Indonesia di kawasan Asean dan Pasifik Selatan</li></ol>
<p>PENGENALPASTIAN SWOT</p>	
<p>Kekuatan di dalam</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Terdapat atensi dan momentum</li><li>2. Resiliensi masyarakat</li><li>3. Stabilitas pemerintahan dan demokrasi</li></ol>	<p>Kelemahan di dalam</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Sering terjadi bencana</li><li>2. Kelemahan kebijakan, struktur dan mekanisme</li><li>3. Keterbatasan sumberdaya</li></ol>



#### 4. Analisis Lapangan Terhadap Ancaman, Peluang, Kekuatan dan Kelemahan



Berdasarkan analisis SWOT tersebut diatas, ada beberapa analisis lapangan untuk mengurangi resiko dan menekan dampak bencana terhadap masyarakat yaitu :

1. Menggunakan kekuatan didalam untuk mengatasi ancaman dari luar (*spesialisasi, intensifikasi*).
  - Menggalang animo masyarakat untuk menetapkan agenda nasional
  - Membantu pemerintah untuk menentukan prioritas penggunaan bantuan luar negeri
  - Mengadvokasikan agenda pembangunan yang mengurangi risiko bencana

2. Mengerahkan peluang diluar untuk mengoptimalkan Kekuatan didalam? (ekspansi, diversifikasi)

- Menggunakan bantuan internasional untuk memperbaiki sistem penanganan bencana
- Mengaitkan inisiatif regional dan global untuk memperkuat momentum masyarakat dan nasional
- Menggunakan pengaruh untuk memerankan kepemimpinan Indonesia pada penanganan bencana di ASEAN

3. Memanfaatkan peluang diluar untuk mengatasi kelemahan didalam? (franchising, kolaborasi)

- Menggalang dukungan internasional untuk mendorong agenda penanganan bencana jangka menengah dan panjang
- Bekerjasama dengan aktor-aktor internasional untuk merumuskan UU-PB
- Mendorong komitmen internasional program-program nasional penanganan bencana

4. Bertahan agar keadaan tidak bertambah buruk? (Streamlining, rasionalisasi)

- Memfokuskan pada ancaman-ancaman yang paling sering terjadi dan menimbulkan korban terbanyak
- Memfokuskan aspek yang paling dapat dicapai dalam waktu singkat dengan dampak paling luas seperti UU-PB
- Arahkan pengaruh intervensi pada efek yang paling kentara (kerja media..)

## 5. Pilihan-Pilihan Strategis

Dari paparan tersebut, ada pilihan strategi yang diambil diantara adalah :

1. Menggalang animo masyarakat untuk agenda nasional
2. Membantu pemerintah memprioritaskan penggunaan bantuan luar negeri
3. Advokasi agensa pembangunan yang mengurangi resiko bencana
4. Gunakan bantuan internasional untuk perbaiki sistem PB
5. Kaitkan inisiatif regional dan global untuk memperkuat momentum nasional

6. Memainkan kepemimpinan Indonesia pada penanganan bencana ASEAN
7. Menggalang dukungan global untuk agenda jangka menengah dan panjang
8. Kerjasama dengan aktor-aktor untuk merumuskan UU PB
9. Mendorong komitmen internasional untuk program nasional PB
10. memfokuskan pada ancaman-ancaman paling sering dan serius
11. Mengerjakan aspek yang cepat tapi berdampak paling luas seperti UU PB
12. Hasilkan efek yang paling kentara lewat media dan penyuluhan

Dari berbagai langkah strategis tersebut maka penyusunan RUU menjadi satu hal yang strategis dan penting untuk segera dilaksanakan.

## **BAB IV LANDASAN-LANDASAN**

Undang-undang No. 10 Tahun 2004 menekankan pentingnya dasar pemikiran atau argumentasi filosofis, sosiologis, dan yuridis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

### **1. Landasan Filosofis.**

Bencana pada dasarnya merupakan suatu bentuk gangguan terhadap kehidupan dan penghidupan masyarakat, oleh karena itu, secara filosofis, pembentukan UU Penanganan Bencana merupakan bagian dari pemenuhan tujuan bernegara Republik Indonesia, yaitu melindungi segenap segenap rakyat dan bangsa, serta seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Upaya melindungi segenap rakyat dan bangsa dikuatkan pula dengan hak setiap orang atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormata, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dari ancaman ketakutan untuk

untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi, hak hidup sejahtera lahir batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan (Pasal 28G ayat (1) dan Pasal 28 H ayat (1) UUD 1945.

## 2. Landasan Sosiologis

Pertimbangan sosiologis menyangkut permasalahan empiris dan kebutuhan yang dialami oleh masyarakat berkaitan penanganan bencana. Oleh karena itu, secara sosiologis, UU tentang Penanggulangan Bencana haruslah memberikan jawaban atau solusi terhadap permasalahan yang berkaitan dengan penanganan bencana. Ada tiga pertimbangan sosiologis yang patut diketengahkan, yaitu pertama secara geografis, demografis dan geologis, Indonesia merupakan negara rawan bencana, baik bencana alam (*natural disaster*) dan bencana akibat ulah manusia (*man made disaster*), seperti akibat konflik dan terorisme. Pada decade terakhir (1994-2004) sebelum gempa bumi dan tsunami di Alor, Nusa Tenggara Timur (NTT), Nabire (Papua), dan Nangroe Aceh Darussalam (NAD) dan Sumatera Utara, bahkan terakhir di Palu, Sulawesi Tengah, penduduk Indonesia yang menjadi korban bencana telah mencapai 6,8 juta orang. Pada tahun 2003 saja hampir 500.000 (lima ratus ribu) penduduk kehilangan tempat tinggal dan terpaksa menjadi pengungsi, lebih dari 34.000 orang rang luka-luka dan 1300 orang meninggal. Angka korban bencana mengalami perubahan yang sangat drastis setelah gempa bumi Alor, Nabire, NAD, dan Sumut. Gambaran korban gempa pada decade terakhir, termasuk gempa bumi dan tsunami di NAD menunjukkan bahwa sesungguhnya kebutuhan kerangka hukum yang kuat di bidang manajemen bencana sudah dirasakan sejak lama. Aspek sosiologis yang kedua, adalah bahwa perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, serta kondisi social masyarakat, telah menimbulkan dampak negative terhadap lingkungan yang berakibat pada terjadinya bencana.

Aspek sosiologis yang ketiga, adalah kondisi struktur manajemen bencana itu sendiri. Kematian, cidera dan kerugian materi, serta masalah lingkungan dan ekonomi dapat

dikurangi apabila manajemen bencana telah dilakukan secara komprehensif yang mencakup pendekatan yang bersifat pencegahan (*preventive*), pengurangan risiko (*preparedness*), tindakan tanggap terhadap bencana (*response*), serta upaya pemulihan (*recovery*) yang dikenal dengan (PPRR). Di samping itu, pendekatan yang mengedepankan pentingnya partisipasi dari semua tingkat pemerintahan, baik pemerintah pusat dan daerah, mengambil peran yang aktif dalam menciptakan manajemen bencana yang efektif. Serta pentingnya partisipasi public dan *stake holders* dalam penanganan bencana.

### 3. Landasan Yuridis

Pertimbangan yuridis adalah menyangkut masalah-masalah hukum serta peran hukum dalam penanganan bencana. Hal ini dikaitkan dengan peran hukum dalam pembangunan, baik sebagai pengatur perilaku (*social control*), maupun instrument untuk penyelesaian masalah (*dispute resolution*). Hukum sangat diperlukan, karena hukum atau peraturan perundang-undangan dapat menjamin adanya kepastian (*certainty*) dan keadilan (*fairness*) dalam penanganan bencana.

Dalam kaitan dengan peran dan fungsi hukum tersebut, maka persoalan hukum yang terkait penanganan bencana di Indonesia adalah bahwa sesungguhnya, Pemerintah telah mengeluarkan berbagai peraturan perundang-undangan sebagai dasar hukum penanggulangan bencana. Namun, persoalan utama yang menjadi pertimbangan pentingnya undang-undang penanggulangan bencana adalah belum adanya undang-undang yang menjadi payung bagi semua peraturan mengenai penanggulangan bencana. Di samping itu, peraturan yang ada bersifat sektoral, parsial, serta fokus pada *preparedness*, *response* dan kegiatan *recovery*. Hubungan antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan peraturan perundang-undangan yang lainnya pun kurang jelas, bahkan tidak konsisten dan bertentangan, baik secara vertical maupun horizontal. Dengan demikian, pertimbangan yuridis pembentukan UU ini adalah bahwa Indonesia belum memiliki perangkat hukum yang memadai yang secara

komprehensif dan integrative sebagai landasan hukum pelaksanaan penanganan bencana.

## BAB V RUANG LINGKUP PENGATURAN

### 1. Ketentuan Umum

Istilah-istilah yang perlu didefinisikan dalam Dalam Rancangan Undang-undang Penanganan Bencana ini adalah seperti berikut :

1. Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam, manusia dan atau keduanya yang terjadi secara tiba-tiba atau perlahan-lahan, mengakibatkan timbulnya korban manusia, kerugian harta benda, kerusakan prasarana atau sarana, lingkungan, utilitas umum, hilangnya sumber-sumber kehidupan, baik sosial maupun ekonomi serta hilangnya akses terhadap sumber kehidupan tersebut.
2. Ancaman (*hazard*) adalah suatu kejadian atau peristiwa yang mempunyai potensi untuk menimbulkan kerusakan, kehilangan jiwa manusia, atau kerusakan lingkungan.
3. Kerentanan (*vulnerability*) adalah kondisi, atau karakteristik biologis, geografis, sosial, ekonomi, politik, budaya dan teknologi suatu masyarakat di suatu wilayah untuk jangka waktu tertentu yang mengurangi kemampuan masyarakat tersebut mencegah, meredam, mencapai kesiapan, dan menanggapi dampak bahaya tertentu.
4. Kemampuan (*capacity*) adalah penguasaan sumberdaya, cara, dan kekuatan yang dimiliki masyarakat, yang memungkinkan mereka untuk mempertahankan dan mempersiapkan diri, mencegah, menanggulangi, meredam, serta dengan cepat memulihkan diri dari akibat bencana.
5. Risiko (*risk*) adalah kemungkinan timbulnya kerugian pada suatu wilayah dan kurun waktu tertentu yang timbul karena suatu bahaya menjadi bencana. Risiko dapat berupa kematian, luka, sakit, jiwa

terancam, hilangnya rasa aman, mengungsi, kerusakan atau kehilangan harta dan gangguan kegiatan masyarakat.

6. Pencegahan (*prevention*) adalah upaya yang dilakukan untuk mencegah terjadinya bencana dan jika mungkin dengan meniadakan bahaya.
7. Mitigasi (*mitigation*) adalah upaya yang dilakukan untuk mengurangi dampak bencana, baik secara fisik struktural melalui pembuatan bangunan-bangunan fisik, maupun non fisik-struktural melalui perundang-undangan dan pelatihan.
8. Kesiapsiagaan (*preparedness*) adalah upaya yang dilakukan untuk mengantisipasi bencana, melalui pengorganisasian langkah-langkah yang tepat guna dan berdaya guna.
9. Peringatan Dini (*early warning*) adalah upaya untuk memberikan tanda peringatan bahwa kemungkinan bencana akan segera terjadi, yang menjangkau masyarakat (*accessible*), segera (*immediate*), tegas tidak membingungkan (*coherent*), dan resmi (*official*).
10. Tanggap Darurat (*emergency response*) adalah upaya yang dilakukan segera pada saat kejadian bencana, untuk menanggulangi dampak yang ditimbulkan, terutama berupa penyelamatan korban dan harta benda, evakuasi dan pengungsian.
11. Bantuan Darurat (*relief*) merupakan upaya untuk memberikan bantuan berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan dasar berupa pangan, sandang, tempat tinggal sementara, perlindungan, kesehatan, sanitasi dan air bersih.
12. Pemulihan (*recovery*) adalah proses pemulihan kondisi masyarakat yang terkena bencana, dengan memfungsikan kembali sarana dan prasarana pada keadaan semula dengan melakukan upaya memperbaiki prasarana dan pelayanan dasar (jalan, listrik, air bersih, pasar, puskesmas, dll).
13. Rehabilitasi (*rehabilitation*) adalah upaya yang diambil setelah kejadian bencana untuk membantu masyarakat memperbaiki rumah, fasilitas umum dan fasilitas sosial serta, dan menghidupkan kembali roda perekonomian.

14. Rekonstruksi (*reconstruction*) adalah program jangka menengah dan yang jangka panjang meliputi perbaikan fisik, sosial dan ekonomi untuk mengembalikan kehidupan masyarakat pada kondisi yang sama atau lebih baik dari sebelumnya.
15. Penanganan Bencana (*disaster management*) adalah seluruh kegiatan yang meliputi aspek perencanaan dan penanganan bencana, pada sebelum, saat dan sesudah terjadi bencana, mencakup pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan, tanggap darurat, dan pemulihan.

## 2. Asas-Asas Penanganan Bencana

1. Asas bahwa Negara adalah penanggung jawab utama dalam melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia<sup>5</sup>.
2. Asas kehidupan yang bermartabat<sup>6</sup>  
Asas ini berdasar dari pemahaman bahwa hak terhadap kehidupan, hak terhadap standar kehidupan yang layak dan bebas dari perlakuan atau penerapan hukuman yang kejam, tidak berprikemanusiaan, atau merendahkan martabat manusia. Didalamnya juga terseirat kewajiban untuk *tidak* menghambat, menghalangi atau mengagalkan penyediaan bantuan untuk menyelamatkan manusia.
3. Asas pengarusutamaan (*mainstreaming*) penanganan bencana dalam pemerintahan dan pembangunan.  
Bahwa kebijakan-kebijakan penanganan bencana menjadi perspektif dalam seluruh kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah.
4. Asas transparansi

<sup>5</sup> Pembukaan UUD 45 Alinea 4.

<sup>6</sup> Piagam Kemanusiaan dalam Proyek Sphere, Piagam Kemanusiaan dan Standar Minimum dalam Respons Bencana, Ed. 2004. h. 25.



Proses pengambilan keputusan berkaitan dengan penanganan bencana dilakukan secara terbuka dan melibatkan publik. Untuk menjamin partisipasi publik yang efektif maka perlu diberikan dan dilindungi hak dan akses publik atas informasi penanganan bencana.

5. Asas partisipasi dan akuntabilitas publik

Untuk menciptakan kebijakan penanganan bencana yang berorientasi pada kepentingan publik maka partisipasi rakyat dalam proses pembuatan kebijakan perlu dijamin. Partisipasi terbuka pada seluruh proses penanganan bencana mulai dari identifikasi, inventarisasi, perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pemantauan dan evaluasi. Pelaksanaan penanganan bencana perlu didasarkan pada persetujuan masyarakat terutama kelompok yang rentan terhadap ancaman bencana. Persetujuan dimaksud dilakukan secara bebas dan didahului dengan pemberian informasi yang benar mengenai penanganan bencana. Dengan semangat perlindungan pada kepentingan publik maka penanganan bencana harus pula bertanggungjawab (accountability) kepada publik.

6. Asas kesetaraan gender

Asas untuk meningkatkan kesetaraan antara laki-laki dan perempuan dalam berbagai proses penanganan bencana.

7. Asas holistik

Penanganan bencana bersifat utuh dan menyeluruh, penanganan bencana tidak dibatasi oleh kewenangan sektoral dan administratif, melainkan didasarkan pada pertimbangan kemanusiaan. Penanganan bencana perlu mempertimbangkan keterkaitannya dengan keberadaan dan kebudayaan masyarakat yang mendiami wilayah tersebut. Pelaksanaan penanganan bencana memerlukan koordinasi dan keterpaduan antar sektor dan daerah.

8. Asas kehati-hatian dini

Sistem Peringatan Dini (*early warning system*) adalah upaya untuk memberikan tanda peringatan bahwa kemungkinan bencana akan

segera terjadi, yang menjangkau masyarakat (*accessible*), segera (*immediate*), tegas tidak membingungkan (*coherent*), dan resmi (*official*), sehingga penanganan bencana harus dilakukan secara hati-hati melalui sistem peringatan dini untuk mengurangi risiko jatuhnya korban yang banyak. Kehati-hatian ini dilakukan sebelum diketahui dampak bencana. Ketiadaan temuan, pembuktian ilmiah, informasi, dan pengetahuan maupun daerah konflik tidak dapat dijadikan alasan untuk menunda upaya pembuatan sistem peringatan dini. Meskipun demikian pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi tetap dimungkinkan bahkan perlu didorong untuk mendukung praktik penanganan bencana. Karena itulah maka penanganan bencana dilakukan dengan mengambil risiko yang paling kecil.

9. Asas masyarakat sebagai pelaku utama dan pemerintah sebagai fasilitator.

Bahwa masyarakat adalah pelaku utama dalam penanganan bencana sedangkan pemerintah bertindak sebagai fasilitator dalam penanganan bencana yang terjadi di Indonesia.

10. Asas pluralisme hukum

Praktik penanganan bencana oleh berbagai kelompok masyarakat merupakan bagian dari pengejawantahan nilai-nilai budaya lokal sebagaimana terwujud dalam berbagai pranata kehidupan, termasuk pranata hukum. Untuk melindungi kearifan lokal dalam penanganan bencana perlu diakui keanekaragaman hukum lokal termasuk yang berkaitan dengan penanganan bencana.

11. Asas pengurangan risiko bencana

Penanganan bencana mengutamakan tindakan-tindakan pengurangan risiko bencana.

12. Asas respon kedaruratan secara efektif

Respon kedaruratan haruslah dilakukan secara efektif, bila risiko terjadinya bencana tidak bisa dihindarkan lagi.

13. Asas perlindungan kelompok rentan

Segala upaya harus dilakukan untuk memberikan lebih banyak perhatian dan perlindungan pada kelompok rentan, termasuk anak-anak, perempuan dan ibu menyusui, para lanjut usia, penyandang cacat, dsb.

14. Asas jaminan keamanan dan pemenuhan Hak-Hak Masyarakat/Warga Negara (Sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya). Seringkali bencana mengakibatkan banyak kerugian di masyarakat, dan bahkan terkadang hak-hak yang melekat pada diri masyarakatpun ikut hilang atau tidak jelas lagi keberadaannya seiring dengan terjadinya bencana. Sehingga negara harus menjamin keamanan hak-hak masyarakat baik atas propertynya, sumber-sumber penghidupannya maupun jaminan terhadap pemenuhan hal-hak masyarakat oleh negara.

15. Asas Anti Utang

Keadaan yang darurat akibat terjadinya bencana seringkali menjadi justifikasi negara untuk segera membuat konsesi utang baru. Padahal beban pembayaran utang berada di tangan masyarakat. Sementara kesepakatan konsesi utang luar negeri tanpa pernah berkonsultasi dengan publik. Di sisi lain, banyak lembaga dan negara lain yang memberikan dana hibah dalam jumlah besar untuk penanganan bencana. Asas ini dimaksudkan untuk seminimal mungkin mengurangi beban yang diderita rakyat Indonesia

16. Asas Kelestarian Fungsi Lingkungan : Bahwa dalam penanganan bencana maka harus selalu dipertimbangkan kelestarian lingkungan, ekosistem dan keanekaragaman hayati demi masa depan.

17. Asas Manfaat : Bahwa undang-undang ini harus memberikan manfaat kepada seluruh masyarakat

### **3. Maksud dan Tujuan Penanganan Bencana**

Penanganan bencana bertujuan untuk mengurangi risiko dan menekan dampak bencana terhadap masyarakat. Oleh karena itu pada akhirnya Undang-Undang Penanganan Bencana bertujuan untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana, demi terwujudnya masyarakat yang adil dan makmur, berkualitas, dan sejahtera. Dalam rangka mencapai tujuan tersebut, Undang-Undang akan menjamin terselenggaranya penanganan bencana secara terencana, terpadu, dan terkoordinasi, serta menyeluruh.

### **4. Hak dan Kewajiban**

- a. Setiap warganegara berhak mendapat perlindungan atas hak hidup dan penghidupannya dalam sebuah negara yang berdaulat dan berkeadilan sosial.
- b. Setiap warga negara berhak atas kehidupan yang bermartabat yang memiliki standar kehidupan yang layak dan bebas dari perlakuan atau penerapan hukuman yang kejam, tidak berprikemanusiaan, atau merendahkan martabat manusia apapun kondisinya.
- c. Setiap orang atau kelompok masyarakat mempunyai hak untuk tidak kehilangan sumber-sumber kehidupan, baik sosial maupun ekonomi serta hak atas aset dan akses terhadap sumber kehidupan.
- d. Setiap orang, kelompok masyarakat, atau badan hukum berhak untuk mendapatkan perlindungan sosial dan rasa aman, utamanya bagi kelompok masyarakat rentan terhadap bencana.
- e. Setiap warga negara yang dikarenakan bencana kebutuhan dasarnya tidak terpenuhi berhak atas bantuan kemanusiaan.
- f. Setiap orang atau kelompok masyarakat berhak berpartisipasi dalam pengambilan keputusan berkaitan dengan penanganan bencana terutama yang berkaitan dengan diri dan komunitasnya.
- g. Setiap orang atau kelompok masyarakat berhak mempunyai akses dan mendapatkan informasi yang benar tentang penanganan bencana.

- h. Setiap orang atau kelompok masyarakat berhak melakukan pengawasan sesuai dengan mekanisme yang diatur atas pelaksanaan penanganan bencana.
- i. Setiap orang, kelompok masyarakat, atau badan hukum berkewajiban untuk terlibat dalam penanganan bencana.
- j. Setiap orang, kelompok masyarakat, atau badan hukum yang mempunyai hubungan hukum dengan ancaman dan bencana wajib memberikan informasi dan bertanggung jawab kepada publik atas pelaksanaan penanganan bencana.
- k. Lembaga pemerintah di tingkat nasional dan daerah yang bertanggung jawab membuat kebijakan dan melaksanakan penanganan bencana wajib menyampaikan secara terbuka informasi tentang seluruh kegiatan yang meliputi aspek perencanaan dan penanganan bencana, pada sebelum, saat dan sesudah terjadi bencana, mencakup pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan, tanggap darurat, dan pemulihan.
- l. Setiap orang atau badan hukum yang berencana melakukan penanganan bencana di suatu daerah wajib memberikan informasi yang benar dan berkonsultasi dengan kelompok masyarakat setempat. Dalam hal kegiatan penanganan bencana akan mengenai kepentingan dan atau merugikan masyarakat setempat maka badan hukum ataupun perorangan tersebut wajib meminta persetujuan dari masyarakat setempat setelah memberikan informasi yang benar tentang kemungkinan kerugian tersebut. Persetujuan masyarakat setempat ini perlu diberikan secara bebas tanpa paksaan.

#### **Wewenang Pemerintah dan Kelembagaan**

Pemerintah bertindak sebagai fasilitator dalam penanganan bencana yang terjadi di Indonesia yang bertujuan untuk mewujudkan keadilan dan keberlanjutan. Pengaturan penanganan bencana oleh Pemerintah dilakukan dengan berkonsultasi, mendapat persetujuan dan melibatkan publik, terutama kelompok yang rentan terhadap risiko bencana. Kewenangan pengaturan penanganan bencana meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, insentif dan disinsentif, penegakan hukum, dan pelaksanaan pengawasan dan akuntabilitas publik. Untuk menjaga dan menjamin fungsi

penanganan bencana maka perlu pengaturan kelembagaan yang melaksanakan wewenang pemerintah bersifat terpadu dan mempunyai kewenangan koordinatif antar sektor dan daerah. Lembaga pemerintah di tingkat nasional daerah yang bertanggung jawab membuat kebijakan dan melaksanakan penanganan bencana harus menyampaikan secara terbuka kebijakan penanganan bencana kepada publik.

## **5. Pengawasan**

### **Mekanisme Transparansi dan Demokratisasi Pengambilan Keputusan**

Proses pengambilan keputusan oleh pemerintah yang berkaitan dengan penanganan bencana harus dilakukan secara terbuka, melalui konsultasi kepada publik terutama kelompok masyarakat yang berpotensi menerima kerugian atau dampak. Hak publik untuk mendapatkan informasi penanganan bencana harus diberikan dan dilindungi.

### **Mekanisme Pengawasan dan Akuntabilitas Publik**

Publik berhak melakukan pengawasan dan meminta tanggung jawab dari pelaksanaan penanganan bencana. Pelaksanaan hak melakukan pengawasan dilakukan melalui penyampaian koreksi dan keberatan secara langsung kepada pelaku penanganan bencana, forum khusus yang difasilitasi pihak ketiga yang independen, lembaga pemerintah yang bertanggung jawab melakukan pengawasan, atau gugatan melalui pengadilan. Pelaku penanganan bencana berkewajiban menyampaikan perkembangan kegiatannya kepada publik termasuk ancaman yang mungkin terjadi serta upaya-upaya untuk melakukan pencegahan dini. Penyampaian ini dilakukan melalui media yang terjangkau oleh publik dan dapat diakses secara mudah.

## **6. Mekanisme Penyelesaian Sengketa**

Sengketa dalam penanganan bencana yang timbul karena salah persepsi, akses atau kebijakan penanganan bencana dengan masyarakat lokal bisa diselesaikan dengan menggunakan lembaga pengadilan atau lembaga

alternatif lain di luar pengadilan. Keputusan yang diambil berdasarkan kesepakatan para pihak dan tidak bertentangan dengan kepatutan serta asas hak terhadap kehidupan yang bernartabat. Jasa pihak ketiga yang independen dapat diperlukan untuk memfasilitasi penyelesaian sengketa penanganan bencana di luar pengadilan. Pemerintah dan masyarakat dapat membentuk lembaga penyedia jasa pelayanan penyelesaian sengketa ini.

## **7. Sanksi Ganti Kerugian dan Administrasi**

Kegiatan penanganan bencana yang justru menimbulkan merugikan kepentingan orang/ pihak lain mewajibkan pelaku/ penanggung jawabnya untuk membayar biaya pemulihan kehidupan masyarakat serta mengganti kerugian. Selain sanksi perdata tersebut kepada pihak yang melakukan pelanggaran dapat dikenakan sanksi administratif berupa pencabutan izin usaha dan/ atau kegiatan dalam penanganan bencana.

## **8. Ketentuan Pidana**

Setiap orang yang dengan sengaja melakukan tindakan yang mengakibatkan terjadinya bencana diancam pidana penjara selama ... tahun dan denda sebesar .... Setiap orang yang karena kelalaiannya melakukan tindakan yang mengakibatkan bencana diancam pidana selama ... dan denda sebesar ...

Sanksi administrative bisa dikenakan kepada pemerintah jika tidak melaksanakan perintah-perintah yang diamanatkan dalam peraturan perundang-undangan ini.

## **9. Subyek Hukum**

Subyek Hukum dalam Ketentuan Pidana, sangksi kerugian dan administrasi serta penyelesaian sengketa dalam ketentuan RUU PB adalah

1. Pemerintah
2. Badan Hukum (Corporate)

3. Orang – perorang

Yang masing-masing sangksi terhadap mereka bertingkat-tingkat

## 10. Ketentuan Peralihan

Pada saat diberlakukannya undang-undang ini, maka peraturan perundang-undangan lain yang mengatur tentang penanganan bencana selambat-lambatnya lima tahun harus menyesuaikan dengan asas-asas penanganan bencana yang diatur dalam undang-undang ini. Peraturan pemerintah untuk melaksanakan undang-undang ini sudah harus dibuat selambat-lambatnya lima tahun sejak diberlakukannya undang-undang ini.

## 11. Ketentuan Penutup

Undang-undang ini berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang mengetahui pemberlakuannya maka undang-undang ini perlu dimasukkan ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

# BAB VI PENUTUP

## A. KESIMPULAN

### 1. 1. Penyusunan RUU Penanganan bencana ini merupakan mandat dari :

1. UUD 1945 Alinea ke IV dari Pembukaan Undang-undang Dasar 1945, yang menyatakan “Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, ..... dan seterusnya”.
2. Pasal 5 ayat (1), (2) UUD 1945 amandement ke IV
3. pasal 12 : Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.



4. pasal 33 ayat 3 : Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

5. Pasal 34 menyatakan bahwa :

- (1). Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara.
- (2). Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.
- (3). Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.
- (4). Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Sementara aturan yang lainnya terdapat pada UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam pasal Pasal 8 disebutkan bahwa : materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi hal-hal yang mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi :

1. Hak-hak asasi manusia;
2. Hak dan kewajiban warga negara;
3. Pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara;
4. Wilayah negara dan pembagian daerah;
5. Kewarganegaraan dan kependudukan;
6. Keuangan negara : b. Diperintahkan oleh suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang.

## **1.2. Adapun urgensi Penyusunan RUU PB adalah**

### **1. Pemicu**

Bencana gempa bumi dan tsunami 26 Desember 2004 lalu di Nangroe Aceh Darussalam dan gempa bumi di Pulau Nias, Simeuleu dan Banyak pada tanggal 28 Maret 2005, telah menimbulkan gelombang simpati, bantuan, pelayanan, pendanaan dan tenaga sebagai wujud kepedulian atas nama kemanusiaan. Pada saat-saat seperti ini mengemuka kesetiakawanan kemanusiaan yang melampaui sekat-sekat perbedaan kebangsaan, suku, ras, agama, dan keyakinan. Pelajaran yang dipetik dari penanganan bencana-bencana dahsyat tersebut adalah diperlukannya suatu dasar hukum formal yang mengatur fungsi dan peran berbagai pihak terkait dalam penanganan bencana. Dengan demikian diharapkan mengurangi kegagapan pemerintah, mendorong koordinasi yang lebih jelas sehingga menghasilkan penanganan kedaruratan yang lebih efektif. Undang-undang adalah salah satu jalan keluar yang dapat ditempuh untuk mengatasi berbagai persoalan seperti kelemahan koordinasi, mis-komunikasi, tidak efektifnya penanganan yang bersifat sektoral dan terfragmentasi.

### **2. Melemahnya Kemampuan Penanganan Bencana**

Demokratisasi dan kebijakan otonomi daerah serta semakin meningkatnya peran organisasi non-pemerintah telah menimbulkan perubahan yang mendasar pada mekanisme pemerintahan. Tetapi perubahan mendasar ini tidak dibarengi dengan penyesuaian-penyesuaian pada sistem penanganan bencana. Akibatnya terjadi melemahnya kemampuan penanganan bencana di Indonesia.

### **3. Konteks Kebencanaan Indonesia**

#### **3.1. Aspek Geografis dan Klimatologis**

Indonesia, merupakan negara kepulauan terbesar di dunia, terletak di dua benua yakni benua Asia dan benua Australia dengan dua samudera yaitu Samudera Hindia dan

samudera Pasifik dan terletak diatas dua lempeng bumi. Kita juga mempunyai puluhan gunung api aktif yang sewaktu-waktu bisa meletus. Letak geografis tersebut menyebabkan Indonesia menjadi salah satu negara yang sangat berpotensi sekaligus rawan bencana, antara lain gempa bumi, tsunami, banjir, tanah longsor, badai dan letusan gunungapi.

Musim panas dan hujan yang menandai iklim tropis di Indonesia cenderung mengalami perubahan karena adanya berbagai faktor seperti perubahan suhu udara, efek gas rumah kaca, banyaknya kebakaran hutan, polusi udara dan lainnya. Kerusakan lingkungan hidup dan ekosistem mengakibatkan peningkatan kerentanan wilayah-wilayah yang secara natural – dikarenakan kondisi geografis Indonesia seperti tersebut di atas – memang memiliki potensi untuk mengalami bencana.

### **3.2. Aspek Geologis**

Indonesia, terletak diantara tiga lempeng yaitu lempeng Eurasia, lempeng Indo Australia dan lempeng Pasifik. Tataran tersebut sangat menguntungkan dilihat dari sumber daya mineral, karena terdapat jebakan mineral antara lain logam dan non logam, minyak dan gas bumi dan bahan tambang lainnya. Namun hal ini juga menyebabkan dinamika geologis, yang dapat menyebabkan bencana seperti tsunami, letusan gunung api dan tanah longsor/gerakan tanah.

Akibatnya, Indonesia merupakan salah satu negara yang memiliki tingkat kegempaan yang tinggi di dunia, lebih dari 10 kali lipat tingkat kegempaan di Amerika Serikat (Arnold 1986). Gempa-gempa tersebut sebagian berpusat di dasar Samudra Hindia, dan beberapa dapat memicu terjadinya gelombang laut yang besar yang disebut tsunami.

### **3.3. Aspek Demografis**

Jumlah penduduk Indonesia sangat banyak, saat ini mencapai 220 juta jiwa dengan beragam etnis, agama dan adat istiadat, tidak dibarengi dengan kebijakan yang memihak rakyat dan peduli lingkungan. Maka berbagai bencana timbul sebagai akibat kegiatan manusia, seperti kebakaran, kebakaran hutan, pencemaran, kerusakan lingkungan dan sebagainya. Keragaman sosial budaya, etnis, agama, kepercayaan, serta kondisi ekonomi dan politik merupakan kekayaan bangsa Indonesia. Namun

kemajemukan ini sekaligus berpotensi menjadi sumber bencana, berupa konflik horisontal maupun konflik vertikal. Serangan teroris pun merupakan ancaman yang sudah terbukti menimbulkan bencana nasional.

## 1.2. Adapun Tujuan Penyusunan RUU PB

Peraturan adalah suatu unsur penting dalam Penanganan Bencana. Hal ini dapat dijelaskan dengan beberapa alasan penting, yaitu :

1. Peraturan adalah salah satu wahana yang efektif untuk secara proaktif mencegah masyarakat dari melakukan kegiatan atau investasi yang pada akhirnya menimbulkan atau meningkatkan ancaman bencana. Contoh dari peraturan semacam ini adalah larangan untuk menggali batu pasir, larangan pembalakan, dsb.
2. Peraturan juga dapat mencegah masyarakat dari ancaman bencana yang nyata-nyata atau diperkirakan ada. Contohnya adalah kewajiban untuk melakukan terasering pada bukit yang terjal rawan longsor, pemasangan bronjong pada aliran sungai yang rawan banjir, dsb.
3. Dari sudut pandang kerentanan, peraturan dapat memfasilitasi atau bahkan memaksa masyarakat untuk merubah karakteristik, kebiasaan, dan kegiatannya yang berpotensi untuk meningkatkan kemungkinan mereka terpapar pada suatu ancaman bencana. Misalnya larangan bertempat tinggal di kawasan-kawasan berbahaya seperti aliran sungai, tepi pantai yang rawan tsunami, kawasan gempabumi, dsb.
4. Khusus mengenai perundang-undangan, peraturan ini dapat mendorong atau mewajibkan pemerintah pusat dan daerah untuk melakukan investasi-investasi untuk perlindungan rakyat; melakukan pengaturan-pengaturan kelembagaan dan prosedural untuk memastikan pengawasan pelaksanaan peraturan dan penyiapan tanggap kedaruratan yang lebih efektif. Pemerintah juga dapat mengatur dan memastikan hubungan dan hak kewajiban antara satu pelaku dengan lainnya dalam hal penanganan bencana. Selain itu juga ketersediaan sumberdaya untuk pelaksanaan penanganan bencana.

Dalam kaitan itu, maka tujuan penyusunan RUU-PB adalah:

- Memberikan dasar formal untuk tindakan penanganan bencana. Undang-undang memberikan dukungan resmi untuk rencana-rencana, penataan-penataan kelembagaan, tindakan-tindakan kesiapan, tindakan tanggap darurat, dsb.
- Membagi tanggung jawab secara hukum; dan ini membantu memastikan bahwa tanggung jawab tersebut akan dilaksanakan secara benar.
- Menimbulkan efek nasional, sehingga memastikan bahwa semua tataran struktur penanganan bencana mendapatkan manfaat dari dukungan yang disediakan;
- Menyediakan keruntutan berpikir terhadap hal-hal yang diperlukan untuk penanganan bencana;
- Memberikan kewajiban yang luas kepada pemerintah untuk memikul tanggungjawab untuk sejauh mungkin melindungi negara dan warganegaraanya dari akibat bencana dan kepada organisasi-organisasi dan orang-perorangan yang mungkin terkena berbagai dampak bencana;
- Memberikan jaminan atas hak-hak yang melekat pada warga negaranya, yang dimungkinkan hilang atau lepas pada saat terjadinya bencana.

## **B. SARAN**

Berdasarkan uraian dan kesimpulan diatas maka :

1. Disarankan penyusunan sebuah undang-undang yang mengatur sumber daya alam yang diberi nama Undang-undang tentang Pengelolaan Sumber Daya Alam.
2. Undang-undang ini memuat asas-asas :

1. Asas bahwa Negara adalah penanggung jawab utama dalam melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia<sup>7</sup>.
2. Asas kehidupan yang bermartabat<sup>8</sup>
3. Asas pengarusutamaan (*mainstreaming*) penanganan bencana dalam pemerintahan dan pembangunan.
4. Asas transparansi
5. Asas partisipasi dan akuntabilitas publik
6. Asas kesetaraan gender
7. Asas holistik
8. Asas kehati-hatian dini
9. Asas masyarakat sebagai pelaku utama dan pemerintah sebagai fasilitator.
10. Asas pluralisme hukum
11. Asas pengurangan risiko bencana
12. Asas respon kedaruratan secara efektif
13. Asas perlindungan kelompok rentan
14. Asas jaminan keamanan dan pemenuhan Hak-Hak Masyarakat/Warga
15. Asas Anti Utang
16. Asas Kelestarian Fungsi Lingkungan
17. Asas Manfaat

Adapun ruang lingkup substansi yang diatur dalam Undang-undang ini adalah :

1. Ketentuan Umum
2. Asas-Asas Penanganan Bencana

---

<sup>7</sup> Pembukaan UUD 45 Alinea 4.

<sup>8</sup> Piagam Kemanusiaan dalam Proyek Sphere, Piagam Kemanusiaan dan Standar Minimum dalam Respons Bencana, Ed. 2004. h. 25.

3. Maksud dan Tujuan Penanganan Bencana
4. Hak dan Kewajiban
5. Wewenang Pemerintah dan Kelembagaan
6. Pengawasan
7. Mekanisme Penyelesaian Sengketa
8. Sanksi Ganti Kerugian dan Administrasi
9. Ketentuan Pidana
10. Subyek Hukum
11. Ketentuan Peralihan
12. Ketentuan Penutup

#### Daftar pustaka

<sup>i</sup> UNHCR, Handbook for Emergencies 2<sup>nd</sup> Ed, Geneva, ca 2000

<sup>ii</sup> Smith. K., Environmental Hazards: Assessing Risk and Reducing Disaster, London, Routledge, 1992

<sup>iii</sup> ADB, ca. 1991, Disaster Management, A Disaster Manager's Handbook, Manila: ADB

<sup>iv</sup> Cuny.F.C. 1983. Disasters and Development. New York: Oxford University Press

<sup>v</sup> Carter, Nick, Disaster management: A Disaster Manager's Handbook, ADB, Manila, 1991

<sup>vi</sup> De Guzman, Emmanuel, M., Towards Total Disaster Risk Management Approach, ADRC-UNOCHA – RDRA, ca. 2002

<sup>vii</sup> Pasal 3 dan 5 dari *Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia* 1948; pasal-pasal 6 dan 7 dari *Perjanjian Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik* 1966; Pasal umum 3 dari empat *Konvensi Jenewa* 1949; pasal-pasal 35, 55 dan 59 dari *Konvensi Jenewa Keempat*; pasal-pasal 69 sampai 71 dari *Protokol Tambahan* 1977; pasal 18 dari *Protokol Tambahan II* 1977 dan juga aturan-aturan terkait lainnya pada Hukum Humaniter Internasional; *Konvensi Pelarangan Penyiksaan dan Segala Bentuk Perlakuan atau Hukuman yang Bersifat Kejam, Tidak Berperikemanusiaan Atau*

*Merendahkan Martabat Manusia* 1984; pasal-pasal 10,22, dan 12 dari *Perjanjian Internasional tentang Hak-Hak ekonomi, Sosial dan Budaya*; pasal-pasal 6, 37, dan 24 dari *Konvensi tentang Hak-Hak Anak* 1989, dan aturan-aturan lain dalam hukum internasional

vii Pujiono (ed), *Plagam Kemanusiaan dan Standar Minimum dalam Respons Bencana*, Grasindo, 2005: Kode Perilaku Untuk Gerakan Internasional Paling Merah dan Bulan Sabit Merah dan Organisasi-Organisasi Non-Pemerintah (ORNOP) dalam Bantuan Response Bencana

ix Curtis, M. (ed), *The Great Political Theories Volume-2: A Comprehensive Selection of the Crucial Ideas in Political Philosophy from Burke, Rousseau and Kant to Modern Times*, Avon Books, New York, 1962

x Twigg, John, *The Right to Safety: Some Conceptual and Practical Issues*, Benfield Hazard Research Centre Disaster Studies Working Paper 9 December 2003

xi Waugh.W.L. and Hy. R.J. 1990. *Introduction to Emergency Management* in Waugh and Hy (Eds) *Handbook of Emergency Management:Programs and Policies Dealing with Major Hazards and Disasters*. Westport: Greenwood Press (pp.1-10)

xii *Kelompok Mitigasi Bencana, Yearbook Mitigasi Bencana* 1999, BPPT, Jakarta