

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pada Desember 2004 masyarakat internasional dikejutkan oleh tsunami di Samudra Hindia, yang mengakibatkan kerusakan di 11 negara mulai dari Asia Tenggara hingga ke Afrika. Tsunami yang berlangsung selama satu jam ini disebabkan oleh gempa bawah laut sebesar 8,9 skala richter, berpusat 22 km di lepas pantai barat Sumatera, dan menyebabkan ombak besar dengan kecepatan 500 km per jam.¹ Ombak tersebut ikut pula menyapu isi lautan, termasuk triliunan ton batu² sehingga kerusakan yang diakibatkan cukup besar. Negara yang terkena dampak terbesar adalah di kawasan Asia dengan urutan korban meninggal terbanyak yakni Indonesia, Sri Lanka, India, Thailand, Maladewa, dan Myanmar.³ Diperkirakan total korban di Asia lebih dari 29.248.804,⁴ sedangkan di Indonesia lebih dari 128.000 orang meninggal dunia dan 93.000 orang dilaporkan hilang.⁵

¹ World Health Organization, Regional Office for South-East Asia, *Moving Beyond the Tsunami: The WHO Story*, India, 2005, hal 7

² National Geographic News, "The Deadliest Tsunami in History: Tsunamis: Facts About Killer Waves", (http://news.nationalgeographic.com/news/2004/12/1227_041226_tsunami.html, diakses pada 5 November 2015)

³ World Health Organization, *Op.Cit.*, hal 8

⁴ Deborah Balk, et.al., *Estimation of Coastal Populations Exposed to 26 December 2004 Tsunami*, CIESIN, 2005, hal 6

⁵ World Health Organization, *Loc.Cit.*

Dengan korban yang begitu banyak dan kerugian yang besar kejadian ini menarik perhatian dunia, lebih dari US\$7 miliar⁶ bantuan kemanusiaan disalurkan. Dengan sumber bantuan terbesar berasal dari sektor swasta yakni sebesar US\$ 3.129 juta, kemudian pemerintah Jepang sebesar US\$ 502 juta dan pemerintah Inggris sebesar US\$ 471 juta.⁷ Selain itu ratusan relawan ikut membantu;⁸ mulai dari pemerintahan negara lain, organisasi internasional, lembaga swadaya masyarakat dan kelompok usaha swasta.⁹ Tetapi dalam penanganannya muncul beberapa kritikan, baik terkait dengan bantuan kemanusiaan dan kejadian tsunami ini sendiri.

Salah satu kritikan ialah mengenai pendistribusian bantuan yang kurang efektif, yang dimuat dalam 2005 *World Disasters Report* oleh *British Red Cross*,¹⁰ yakni tidak terorganisirnya bantuan dan kurangnya *sharing* informasi antar para relawan atau organisasi sehingga mengakibatkan tidak meratanya bantuan. Contohnya saja di Nagapattinam yang merupakan daerah dengan kerusakan terparah di India, lebih dari 300 organisasi kemanusiaan bekerja di daerah ini.¹¹ Hal ini menyebabkan adanya kesamaan program yang mengarah pada kualitas bantuan dan juga terabaikannya daerah lain. Dengan begitu banyaknya bantuan, baik berupa logistik, dana maupun sumber daya manusia dalam situasi yang kacau

⁶ Frank Thomalla, et.al., *Learning to go the last mile: A participatory assessment of the conditions for strengthening the technology–community linkages of tsunami early warning systems in the Indian Ocean*, Stockholm Environment Institute, Swedia, 2009, hal xi

⁷ The Guardian News, “Where did the Indian Ocean tsunami aid money go?”, (<https://www.theguardian.com/global-development/2014/dec/25/where-did-indian-ocean-tsunami-aid-money-go>), diakses pada 15 Juni 2017

⁸ Frank Thomalla, et.al., *Loc.Cit*

⁹ World Health Organization, Regional Office for South-East Asia, *Moving Beyond the Tsunami: The WHO Story*, India, 2005, hal 43

¹⁰ Jonathan Walter (Ed), *2005 World Disasters Report: Focus on Information in Disaster*, Switzerland, hal 81

¹¹ *Ibid*, hal 18

seperti bencana tanpa ada yang mengatur sehingga tidak ada pembagian tugas pastilah hal seperti itu yang terjadi.

Kritikan lain ialah mengenai tidak adanya *early warning system* yang berfungsi di Samudera Hindia¹² sehingga menyebabkan besarnya korban jiwa. Jika pada saat itu terdapat *early warning system* yang berfungsi di Samudera Hindia yang dimiliki oleh satu negara saja, maka ada peringatan sehingga dapat memperkecil banyaknya korban jiwa. Bukan hanya di negara tersebut tetapi juga di negara lain, bahkan peringatan beberapa menit sebelum kejadian sudah sangat membantu. Selain itu juga kurangnya kesadaran tentang tsunami oleh penduduk pesisir Samudera Hindia,¹³ sehingga tidak mengenali tanda-tanda fisik tsunami.

Dari dua kritikan diatas dapat dilihat bahwa manajemen bencana sangatlah kurang, terutama di negara-negara berkembang yang masih disibukan dengan isu pembangunan, korupsi dan lain sebagainya. Hal ini didukung pula dengan perbandingan korban jiwa antara negara maju yakni negara dengan *high human development* dan negara yang tergolong *low human development*. Dimana pada rentang tahun 1994-2003, rata-rata kematian akibat bencana di negara dengan *high human development* sebanyak 44 korban jiwa perbencana sedangkan dinegara dengan *medium human development* hampir mencapai 100 korban jiwa perbencana dan di

¹² Frank Thomalla, et.al., *Learning to go the last mile: A participatory assessment of the conditions for strengthening the technology–community linkages of tsunami early warning systems in the Indian Ocean*, Stockholm Environment Institute, Swedia, 2009, hal 12

¹³ Lori Valigra, “*Indian Ocean's Tsunami Early Warning System Taking Shape*”, National Geographic News, (http://news.nationalgeographic.com/news/2005/12/1223_051223_tsunami_warning_2.html, diakses pada 2016)

negara dengan *low human development* rata-rata 300 korban jiwa perbencana.¹⁴

Dan bencana jelas menyebabkan banyak kerugian salah satu dampak langsungnya ialah jatuhnya korban jiwa maupun korban luka-luka. Belum lagi kerugian ekonomi, rusaknya perumahan warga, rusaknya infrastruktur (jalan), fasilitas umum (sekolah, rumah sakit), perkantoran, perkebunan, peternakan, tempat usaha dsb. Yang berarti pula hilangnya mata pencaharian, rusaknya hasil pembangunan selama bertahun-tahun,¹⁵ belum lagi tercemarnya air tanah, sehingga rentan terhadap berbagai penyakit. Lebih lanjut korban bencana membutuhkan bantuan medis, obat-obatan, makanan dan bantuan logistik lainnya.

Berdasarkan data yang ada frekuensi dan intensitas bencana alam secara global cenderung meningkat,¹⁶ pada rentang tahun 1994-1998 kejadian bencana yang terjadi di dunia pertahunnya sekitar 428 kejadian.¹⁷ Sedangkan pada rentang tahun 1999-2003 kejadian bencana meningkat, dengan rata-rata perhaunnya 707 kejadian bencana.¹⁸ Pada tahun 2001 saja terdapat 719 kejadian bencana, dan tahun 2002 terdapat 784 kejadian bencana di dunia.¹⁹ Pada tahun 2001 menyebabkan lebih dari 39.382 korban jiwa, berdampak pada 171.627 orang dan menyebabkan kerugian sebesar

¹⁴ Jonathan Walter (Ed), *2004 World Disasters Report: Focus on Community Resilience*, 2004, Swiss, hal 164

¹⁵ Lolita Bildan, *Disaster management in south-east asia an overview*, 2003, hal 5

¹⁶ Elizabeth Ferris dan Daniel Petz, *In the Neighborhood : The Growing Role of Region al Organizations in Disaster Risk Management*, 2013, hal 2

¹⁷ Jonathan Walter (Ed), *2004 World Disasters Report: Focus on Community Resilience*, 2004, Swiss, hal 161

¹⁸ *Ibid*

¹⁹ *Ibid*, hal 173

US\$ 29.152 Juta.²⁰ Sedangkan tahun 2009 berampak pada 618.243 orang dan kerugian ekonomi yang disebabkan oleh bencana sedikit lebih rendah yakni US\$ 28.264 Juta.²¹

Disatu sisi negara berkembang membutuhkan banyak dana untuk pertumbuhan negaranya tetapi malah mengalami kerugian yang tidak sedikit akibat bencana, kedua hal tersebut sangat bertentangan. Tidak sedikit pula dana yang harus dikeluarkan oleh pemerintah untuk rekonstruksi pasca bencana, sementara masih banyak kelaparan di daerah-daerah lain, kemiskinan, tingginya tingkat pengangguran, rendahnya akses terhadap kesehatan, pendidikan, dan berbagai permasalahan negara berkembang lain.

Di ASEAN sendiri yang mayoritas negara anggotanya adalah negara berkembang, masalah kebencanaan ini ditanggapi dengan *ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response (AADMER)* pada 26 Juli 2005 di Vientiane, Laos yang ditandatangani oleh para menteri luar negeri negara anggota ASEAN. Yang mana menjadi dasar kerjasama mengenai *disaster management* di negara-negara ASEAN. AADMER sendiri terdiri dari 11 bagian atau BAB dan 36 pasal, yang isinya antara lain:²²

- 1) Mengharuskan negara-negara ASEAN untuk menyelaraskan usaha pengurangan resiko bencana di dalam pembangunan (pasal 3 ayat 5).

²⁰ *Ibid*, hal 173-176

²¹ *Ibid*

²² ASEAN, *ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response*, (<http://agreement.asean.org/media/download/20140119170000.pdf>), diakses pada Juni 2017

- 2) Dalam menanggulangi resiko bencana, diharuskan mengikutsertakan seluruh pihak termasuk masyarakat lokal, lembaga-lembaga swadaya masyarakat, dan perusahaan-perusahaan swasta (pasal 3 ayat 6).
- 3) Negara-negara ASEAN diharuskan bekerja sama dalam mengembangkan dan melaksanakan langkah-langkah untuk mengurangi dampak bencana termasuk identifikasi resiko bencana (pasal 4a).
- 4) Negara-negara ASEAN diharuskan menentukan tingkatan resiko bagi setiap bahaya yang diidentifikasi sesuai dengan kriteria yang telah disetujui (pasal 5 ayat 2).

Dari beberapa pasal AADMER diatas, dapat dilihat bahwa ASEAN kemudian mengharapkan atau mengharuskan negara-negara anggotanya untuk melakukan hal yang serupa atau dalam hal ini mengeluarkan kebijakan yang sejalan dengan AADMER yakni adanya kerjasama dalam masalah kebencanaan dan juga mendukung adanya manajemen yang baik di negara anggotanya.

Indonesia merupakan salah satu negara anggota ASEAN dan juga termasuk negara yang memiliki tingkat kerentanan terhadap bencana yang tinggi, dikarenakan letak geografisnya. Dimana Indonesia berada pada pertemuan empat lempeng tektonik (lempeng Benua Asia, lempeng Benua Australia, lempeng Samudera Hindia dan Samudera Pasifik).²³ Pada bagian selatan dan timur Indonesia terdapat sabuk vulkanik (*volcanic arc*) yang memanjang dari Pulau Sumatera – Jawa – Nusa Tenggara – Sulawesi, yang

²³ Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS), Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana (BAKORNAS PB), *Rencana Aksi Nasional Pengurangan Risiko Bencana 2006-2009*, hal 30

sisinya berupa pegunungan vulkanik tua dan dataran rendah yang sebagian didominasi oleh rawa-rawa.²⁴

Selain itu frekuensi kejadian bencana di Indonesia tiap tahunnya cenderung meningkat, sama halnya seperti pola yang terjadi di dunia. Lebih dari 150 kejadian bencana terjadi setiap tahunnya mulai dari tahun 1993 hingga 2002 dan cenderung meningkat setiap tahunnya.²⁵ Pada tahun 2003 saja Indonesia dilanda 687 kejadian bencana, dengan jenis bencana terbanyak adalah banjir yakni sebesar 229.²⁶

Manajemen bencana di Indonesia, sama halnya seperti manajemen bencana di negara berkembang pada umumnya yakni manajemen bencana tidak menjadi prioritas sehingga aksi-aksi yang dilakukan oleh pemerintah bersifat responsif. Hal ini kemudian berakibat pada besarnya kerugian saat terjadi bencana, baik kerugian berupa korban jiwa maupun kerugian ekonomi. Telah disebutkan sebelumnya bahwa Indonesia merupakan salah satu negara dengan kerentanan terhadap bencana yang tinggi, karena hal ini sudah seharusnya Indonesia lebih memperhatikan masalah kebencanaan.

Tetapi Indonesia baru memiliki peraturan yang kuat mengenai manajemen bencana pada tahun 2007, yakni Undang-Undang yang mengatur mengenai penanggulangan bencana. Sebelumnya kebijakan yang ada hanya berupa Keputusan Presiden saja, seperti Keputusan Presiden Nomor 28 Tahun 1979 Tentang Badan Koordinasi Nasional

²⁴ *Ibid*

²⁵ United Nations Development Programme Indonesia, *Sisi lain perubahan iklim Mengapa Indonesia harus beradaptasi untuk melindungi rakyat Miskinnya*, 2007, hal.5

²⁶ Bakornas PB, *Indonesia National Information Prepared for World Conference on Disaster Reduction 2005*, hal. 2

Penanggulangan Bencana Alam.²⁷ Kemudian pada tahun 1990 diubah menjadi Keputusan Presiden Nomor 43 Tahun 1990 Tentang Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana, yang kemudian ikut mengatur pula masalah bencana non-alam.²⁸ Kemudian diubah kembali menjadi Keputusan Presiden Nomor 106 tahun 1999 Tentang Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana.²⁹ Karena maraknya masalah kepengungsian pada tahun 2001, kemudian Keputusan Presiden Nomor 106 tahun 1999 Tentang Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana diubah menjadi Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 2001 Tentang Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana dan Penanggulangan Pengungsi untuk mengakomodir masalah kepengungsian ini.³⁰ Pada tahun yang sama yakni 2001, Keputusan tersebut diubah menjadi Keputusan Presiden Nomor 111 tahun 2001 tentang Perubahan atas Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 3 tahun 2001.³¹ Dan yang terakhir adalah Peraturan

²⁷ Badan Koordinasi Penanaman Modal, Keputusan Presiden Nomor 28 Tahun 1979 Tentang Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana Alam, (https://peraturan.bkpm.go.id/jdih/userfiles/batang/KepPres_28_1979.pdf), diakses pada Juni 2017

²⁸ Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Keputusan Presiden Nomor 43 Tahun 1990 Tentang Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana, (https://peraturan.bkpm.go.id/jdih/userfiles/batang/KepPres_28_1979.pdf), diakses pada Juni 2017

²⁹ Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Keputusan Presiden Nomor 106 tahun 1999 Tentang Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana, (<http://ditjenpp.kemendikham.go.id/arsip/ln/1999/kp106-1999.pdf>) diakses pada Juni 2017

³⁰ Mahkamah Konstitusi, Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 2001 Tentang Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana dan Penanggulangan Pengungsi, (http://portal.mahkamahkonstitusi.go.id/eLaw/mg58ufsc89hrsg/Kepres_3_2001.pdf) diakses pada Juni 2017

³¹ Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Keputusan Presiden Nomor 111 tahun 2001 tentang Perubahan atas Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 3 tahun 2001, (<http://www.peraturan.go.id/inc/view/11e44c4f74f90a509881313232313237.html>) diakses pada Juni 2017

Presiden Republik Indonesia Nomor 83 Tahun 2005 Tentang Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana.³²

Masalah yang muncul kemudian selain kebencanaan kurang diperhatikan sehingga kesiapan terhadap bencana menjadi kurang adalah tidak adanya koordinasi yang baik, adanya ketidak jelasan kewenangan penanganan bencana, pendistribusian bantuan berjalan sendiri-sendiri antara pemerintah, Lembaga Swadaya Masyarakat dan aktor lain, bantuan hanya fokus pada masa tanggap darurat dan bantuan yang tidak merata. Hal ini dikarenakan hasil dari peraturan-peraturan yang telah disebutkan sebelumnya yakni untuk membentuk Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana (Bakornas PB). Bakornas PB sendiri merupakan gabungan atau koordinasi kementerian-kementerian terkait masalah kebencanaan dan bukan merupakan sebuah instirusi pemerintahan. Susunan keanggotaan Bakornas PB sendiri sesuai dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 83 Tahun 2005 Tentang Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana (pasal 4)³³ adalah:

- 1) Diketuai oleh Wakil Presiden Republik Indonesia,
- 2) Wakil ketua oleh Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat dan Menteri Dalam Negeri,
- 3) Dengan anggota Menteri Keuangan,
- 4) Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral,
- 5) Menteri Perhubungan,

³² Mahkamah Konstitusi, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 83 Tahun 2005 Tentang Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana, (http://portal.mahkamahkonstitusi.go.id/eLaw/mg58ufsc89hrsg/perpres83_2005.pdf, diakses pada 7 Agustus 2017)

³³ *Ibid.*

- 6) Menteri Pekerjaan Umum,
- 7) Menteri Kesehatan,
- 8) Menteri Sosial,
- 9) Menteri Komunikasi dan Informatika,
- 10) Panglima Tentara Nasional Indonesia,
- 11) Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan
- 12) Ketua Palang Merah Indonesia.

Baru pada tahun 2007, Indonesia mengeluarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Dimana diharapkan adanya Undang-Undang ini dapat menggeser penanganan kebencanaan yang sebelumnya bersifat reaktif menjadi preventif. Sehingga bencana alam itu selain mungkin dapat dicegah atau diminimalkan (mitigasi), juga risikonya dapat dikurangi atau malah ditiadakan.³⁴ Undang-undang (UU) tersebut terdiri dari 13 BAB dan 85 pasal, yang berisi antara lain.³⁵

- 1) Pemaduan pengurangan risiko bencana dengan program pembangunan (pasal 6a).
- 2) Mengatur hak, kewajiban masyarakat (pasal 26 dan 27), peran lembaga usaha (pasal 28 dan 29), dan peran lembaga internasional (pasal 30).
- 3) Dalam penentuan kebijakan bekerjasama dalam penanggulangan bencana dengan negara lain, badan-badan, atau pihak-pihak internasional lain (pasal 7 ayat 1d).

³⁴ *Rencana Aksi Nasional Pengurangan Risiko Bencana 2006-2009*, 2006, hal i

³⁵ Badan Nasional Penanggulangan Bencana, Undang-undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, (https://bnpb.go.id/ppid/file/UU_24_2007.pdf) diakses pada 22 Juni 2017

- 4) Adanya penetapan status dan tingkatan bencana nasional dan daerah (pasal 7 ayat 1c).

Indonesia sendiri dalam perumusan undang-undang ini mengacu pada AADMER, hal ini dapat dilihat dari adanya kesamaan beberapa poin-poin Undang-Undang Penanggulangan Bencana yang telah disebutkan dengan pasal-pasal dalam AADMER. Dalam poin satu AADMER yakni pasal 3 ayat 5, memiliki kesamaan atau sejalan dengan poin satu pada undang-undang penanggulangan bencana yakni pasal 6a. Begitu pula dengan poin dua (pasal 3 ayat 6) dalam AADMER yang juga sama dengan pasal 26-30 dalam undang-undang penanggulangan bencana, begitu pula dengan poin 3 hingga poin 5 dalam AADMER yang kemudian sama dengan poin 3 hingga 5 dalam undang-undang penanggulangan bencana. Hal ini berarti bahwa ada transfer (perpindahan) kebijakan atau *policy transfer* dari AADMER (ASEAN) ke Undang-Undang penanggulangan bencana (Indonesia). Dari sini kemudian penulis ingin melihat tentang proses *policy transfer* dari *ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response* ke Undang-Undang Nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

1.2. Rumusan Masalah

Bagaimana proses *policy transfer* dari *ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response* ke Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana?

1.3. Tujuan

Untuk mengetahui proses transfer kebijakan dari *ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response* ke Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

2.2. Manfaat Penelitian

- 1) Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi dalam pengembangan Ilmu Hubungan Internasional.
- 2) Secara praktis, penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi terhadap perumusan kebijakan negara mengenai penanggulangan bencana, dan kaitanya dengan Organisasi Regional.