

BAB V

PEMBAHASAN

Pada BAB ini akan ditunjukkan untuk menjawab rumusan masalah yakni proses transfer kebijakan dari *ASEAN agreement on disaster management and emergency response* ke undang-undang Republik Indonesia nomor 24 tahun 2007 tentang manajemen bencana. Berdasarkan lima variabel yang telah sedikit disinggung dalam bab dua, yakni aktor-aktor yang terlibat atau *who os involved?* Kemudian variabel yang kedua mengenai jenis kebijakan yang ditransfer atau *what's transfer?* Yang ketiga ialah *from where* atau asal kebijakan, kemudian akan dibahas pula *degrees of transfer* atau derajat transfer. Dan yang terakhir adalah *why transfer* yakni proses dan alasan melakukan transfer menurut Dolowitz dan Marsh.

5.1 *Who Is Involved in the Policy Transfer Process?*

Dalam *policy transfer* milik Dolowitz dan Marsh, telah diklasifikasikan aktor-aktor yang terlibat baik aktor-aktor kunci maupun aktor tambahan sehingga dalam sub-bab ini hanya tinggal mengidentifikasi saja. Yang pertama adalah *elected official* yakni pejabat pemerintahan yang dipilih langsung oleh rakyat melalui proses pemilu, di Indonesia sendiri Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Presiden, atau Dewan Perwakilan Daerah

(DPD).¹²⁶ Lebih lanjut Rancangan undang-undang dari DPR dapat diajukan oleh Anggota, komisi, atau gabungan komisi.¹²⁷

Pada periode 2004-2009, DPR mengusulkan 87 RUU yang kemudian disahkan menjadi UU sedangkan Presiden mengusulkan 86 RUU.¹²⁸ Secara keseluruhan, DPR berhasil menuntaskan pembahasan 173 Rancangan Undang-Undang (RUU) untuk disahkan menjadi undang-undang (UU) dari 284 UU yang semula direncanakan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) lima tahun.¹²⁹

Dan dalam Rancangan Undang-Undang penanggulangan bencana, inisiatif berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).¹³⁰ Hal ini terkait kekuasaan DPR untuk membentuk undang-undang, dan inisiatif untuk masalah manajemen bencana di Indonesia oleh DPR. Lebih tepatnya Komisi VIII DPR yang lingkup kerjanya adalah masalah agama dan sosial,¹³¹ masalah kebencanaan sendiri merupakan masalah sosial dikarenakan dampaknya pada masyarakat. Komisi DPR sendiri dibedakan berdasarkan bidang tugas masing-masing dan bersifat tetap, yakni:¹³²

- 1) Menyiapkan, membahas, dan menyempurnakan RUU,
- 2) Menyusun RAPBN bersama Pemerintah
- 3) Membahas dan memberikan usulan penyempurnaan

¹²⁶ Dewan Perwakilan Rakyat, “Pembuatan Undang-Undang”, (<http://www.dpr.go.id/tentang/pembuatan-uu>), diakses pada 10 Agustus 2017)

¹²⁷ Dewan Perwakilan Rakyat, *Ibid*

¹²⁸ DPR RI, *Laporan Lima Tahun DPR RI 2004-2009: Mengemban Amanat dan Aspirasi Rakyat*, Jakarta, 2009, hal 14

¹²⁹ *Ibid.*, hal 1

¹³⁰ United Nations Development Program (UNDP) dan Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), *Lessons Learned: Disaster Management Legal Reform The Indonesian Experience*, hal 8

¹³¹ “Tentang - Komisi VIII”, <http://www.dpr.go.id/akd/index/id/Tentang-Komisi-VIII>, diakses pada Juli 2017

¹³² DPR RI, *Op.Cit*, hal 20

- 4) Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UU, APBN, kebijakan Pemerintah
- 5) Menindak lanjuti hasil pemeriksaan BPK
- 6) Membahas dan menindak lanjuti usulan DPD

Untuk Periode 2004-2009, jumlah komisi di DPR sebanyak 11 komisi sesuai keputusan Rapat Paripurna pada 15 Oktober 2004 dengan jumlah rata-rata anggota tiap komisi adalah 50 orang.¹³³ Untuk keterangan mengenai komisi VIII dapat dilihat pada tabel dibawah ini

Tabel 5.1 Pembagian Bidang Tugas dan Mitra Kerja Komisi VIII DPR RI

Komisi	Bidang	Mitra Kerja
VIII	a) Agama b) Sosial c) Pemberdayaan Perempuan d) Perlindungan Anak	a) Departemen Sosial (Depsos) b) Departemen Agama (Depag) c) Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan (Kemeneq PP) d) KPAI e) Badan Nasional Penanggulangan Bencana

Sumber: DPR RI, *Laporan Lima Tahun DPR RI 2004-200: Mengemban Amanat dan Aspirasi Rakyat*, Jakarta, 2009, hal 21-23

Kemudian yang kedua adalah kategori aktor *birocrats / civil servants*, yakni pejabat pemerintahan terkait dengan masalah manajemen bencana. Antara lain Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana (Bakornas PB),¹³⁴ selaku koordinator masalah kebencanaan ditingkat nasional pada saat itu. Kemudian ikut serta pula Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) dan Kementrian Dalam Negeri.¹³⁵

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ UNDP dan BNPB, *Op.Cit.*, hal 8

¹³⁵ *Ibid.*

Selain itu ada pula *pressure group* yang terlibat, yakni Masyarakat Penanggulangan Bencana Indonesia (MPBI).¹³⁶ Yakni merupakan organisasi non pemerintah yang beranggotakan praktisi, ilmuwan dan pemerhati penanganan bencana yang didirikan pada Maret 2003 dan termasuk dalam Jaringan Pengurangan dan Respons Bencana di Asia (*Asian Disaster Reduction and Response Network*).¹³⁷ *Asian Disaster Reduction and Response Network* sendiri merupakan jaringan yang berisikan organisasi non pemerintah yang bertujuan untuk mendukung penanggulangan bencana di ASIA.¹³⁸

Selanjutnya adalah *think tanks*, yakni yang kemudian menimbang dan merumuskan bulir-bulir kebijakan. Dalam hal ini dibentuk komite atau panitia khusus, yakni panitia yang memiliki tugas khusus dan dalam jangka waktu tertentu pula (bersifat sementara dan berakhir saat tugasnya selesai).¹³⁹ Untuk pembentukan Panitia Khusus (Pansus) Rancangan Undang Undang (RUU) penanggulangan bencana didasarkan pada hasil rapat paripurna DPR pada Senin, 31 Mei 2005 yang dihadiri oleh sekitar 300 anggota DPR di Gedung Nusantara II, Gedung MPR-DPR, Jakarta Pusat.¹⁴⁰ Panitia khusus ini beranggotakan total 50 orang yang merupakan gabungan aktor-aktor yang dianggap dapat berkontribusi, yakni 15 orang

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ Masyarakat Penanggulangan Bencana Indonesia, “Riwayat MPBI”, <http://www.mpbi.info/Tentang/>, diakses pada 30 Juni 2017

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ DPR RI, *Op.Cit.*, hal 97

¹⁴⁰ Detik News, “DPR Bentuk Pansus RUU Bencana Alam,” <https://news.detik.com/berita/d-371762/dpr-bentuk-pansus-ruu-bencana-alam->, diakses pada 8 Agustus 2017

anggota komisi VIII DPR, 15 orang dari tiga kementerian terkait yang telah dijelaskan diatas kemudian sisanya adalah para ahli.¹⁴¹

Anggota komisi VIII yang tergabung dalam pansus ini antara lain:¹⁴²

- 1) Nidalia Djohansyah M. dari Partai dan Fraksi PAN (daerah asal pemilihan Lampung 2),
- 2) Tyas Indyah Diketuai oleh Aisyah Hamid Baidlowi dari Partai dan Fraksi Golkar (daerah asal pemilihan Jawa Timur 9)
- 3) Iskandar, SH, M.Kn dari Partai dan Fraksi Golkar (daerah asal pemilihan Jawa Timur 5)
- 4) Anwar Shaleh dari Partai Bulan Bintang-Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi (daerah asal pemilihan Jawa Barat 2)
- 5) Widodo Bujo Wiryono dari Partai PDI-P, Fraksi PDI-P daerah asal pemilihan Jawa Tengah 10)
- 6) Intsiawati Ayus anggota komisi VIII DPR-RI periode 2004-2009
- 7) Imam Suja' anggota komisi VIII DPR-RI periode 2004-2009
- 8) Rendi Lamajito anggota komisi VIII DPR-RI periode 2004-2009
- 9) Makmur Noor anggota komisi VIII DPR-RI periode 2004-2009
- 10) Ansori Sinegar anggota komisi VIII DPR-RI periode 2004-2009

Untuk kategori *supra-national governmental* dan *nongovernmental institutions* yang terlibat adalah *United Nation Office for the Coordination of Humanitarian Affair* (OCHA) dan *United Nation Development Program* (UNDP). Dan yang terakhir adalah konsultan yakni Palang Merah Indonesia, *UN Country Team Disaster Risk Reduction* Indonesia (UNTWG)

¹⁴¹ *Ibid*

¹⁴² DPR RI, *Op.Cit.*, hal 197-217

ISDR, dan *International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies* (IFRC).¹⁴³

5.2 *What Is Transferred?*

Dalam melihat apa yang ditransfer, Dolowitz dan Marsh telah mengklasifikasikan menjadi beberapa kategori. Yang pertama adalah tujuan kebijakan, dalam AADMER BAB satu pasal dua telah disebutkan tujuan AADMER adalah untuk mengurangi kerugian bencana dalam hal korban jiwa dan sosial, ekonomi dan lingkungan.¹⁴⁴ Sedangkan tujuan undang-undang penanggulangan bencana nomor 24 tahun 2007 yang disebutkan dalam BAB dua pasal empat adalah untuk melindungi masyarakat dari ancaman bencana.¹⁴⁵ Seperti yang kita tahu bahwa bencana dapat menyebabkan kerugian ekonomi, lingkungan dan juga korban jiwa. Hal ini kemudian dapat diartikan pula melindungi dari resiko kematian akibat bencana dan juga melindungi dari resiko kerugian lainnya akibat bencana. Yang dimaksud melindungi sendiri adalah sebisa mungkin mengurangi kerugian akibat bencana, karena tidak mungkin bencana dapat dihalau atau dihilangkan. Walaupun istilah yang digunakan berbeda tetapi tujuan AADMER dan undang-undang nomor 24/2007 memiliki maksud yang

¹⁴³ United Nations Development Program (UNDP) dan Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), *Lessons Learned: Disaster Management Legal Reform The Indonesian Experience*, hal 8

¹⁴⁴ ASEAN, *ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response*, (<http://agreement.asean.org/media/download/20140119170000.pdf>), diakses pada Juni 2017

¹⁴⁵ 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

sama, sehingga dapat disimpulkan keduanya memiliki kesamaan dalam hal tujuan.

Selanjutnya adalah melihat apakah ada kesamaan *structure and content* kebijakan, sebelumnya dalam latar belakang telah disinggung sedikit mengenai adanya kesamaan isi antara AADMER dan undang-undang penanggulangan bencana sebagai bukti adanya transfer kebijakan. Contohnya adalah adanya unsur pengurangan resiko bencana, yang dalam UU penanggulangan bencana disebutkan dalam pasal enam yang membahas mengenai tanggung jawab pemerintah.¹⁴⁶ Sedangkan dalam AADMER jelas terlihat dalam tujuannya yang telah disebutkan dalam paragraf sebelumnya. Kesamaan isi lainnya adalah pembentukan Badan Nasional Penanggulangan Bencana dalam BAB empat pasal sepuluh UU penanggulangan bencana¹⁴⁷ dan dalam AADMER juga disebutkan adanya *national focal point*.¹⁴⁸ Yakni badan yang kemudian menangani masalah manajemen bencana yang kemudian diharapkan dapat berkoordinasi dengan badan manajemen bencana ASEAN.¹⁴⁹

Kemudian kesamaan isi lainnya adalah adanya penetapan tingkatan bencana yang pada AADMER disebutkan dalam BAB dua pasal 5 ayat dua,¹⁵⁰ sedangkan dalam UU penanggulangan bencana disebutkan pada BAB tiga pasal tujuh ayat dua.¹⁵¹ Selain itu ada pula kesamaan mengenai identifikasi resiko meliputi perhitungan, analisis dan pemantauan resiko

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸ ASEAN, *Loc. Cit*

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ Badan Nasional Penanggulangan Bencana, *Loc. Cit*

bencana yang dalam AADMER disebutkan dalam BAB dua pasal 5 ayat 1¹⁵² sedangkan dalam UU penanggulangan bencana disebutkan dalam pasal 36, 37 dan 38.¹⁵³ Selain itu kesamaan lainnya adalah diatur mengenai mitigasi bencana, peringatan dini dan penggunaan teknologi dalam keduanya, baik AADMER maupun UU penanggulangan bencana.¹⁵⁴

Kategori yang ketiga milik Dolowitz dan Marsh adalah adanya transfer berupa *policy instruments or administrative techniques*. Yakni dalam keduanya disebutkan mengenai identifikasi resiko bencana, monitoring, pembentukan peraturan mengenai manajemen bencana, dan juga diatur pula mengenai sistem informasi peringatan dini.¹⁵⁵ Kemudian objek lain yang dapat ditransfer menurut Dolowitz dan Marsh adalah *policy institution*, dalam hal ini pembentukan *ASEAN Humanitarian Assistance / AHA centre* di ASEAN dan juga BNPB di Indonesia. Yang mana keduanya memiliki tugas untuk mengatur masalah manajemen bencana, dan juga keduanya diharapkan saling berinteraksi mengenai masalah kebencanaan.

Selanjutnya yang dapat ditransfer adalah ideologi, yang mana dalam kasus ini tidak terjadi. Hal ini dapat dilihat dari ideologi Indonesia yang tidak berubah setelah dikeluarkannya UU penanggulangan bencana, selain itu tidak ada ideologi yang terkandung dalam AADMER. Dolowitz dan Marsh juga menyebutkan mengenai transfer berupa *ideas, attitudes and concepts*, dalam transfer kebijakan yang terjadi dari AADMER kemudian

¹⁵² ASEAN, *Loc. Cit*

¹⁵³ Badan Nasional Penanggulangan Bencana, *Loc. Cit*

¹⁵⁴ ASEAN *Agreement on Disaster Management and Emergency Response*, November, 2005 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana, April, 2007

¹⁵⁵ *Ibid.*

hingga keluarnya UU penanggulangan bencana ada transfer berupa ide / sikap dan konsep. Yakni sikap proaktif dalam manajemen bencana, hal ini merupakan sesuatu yang baru dalam manajemen bencana di Indonesia. Yang dimaksud proaktif sendiri adalah pengurangan resiko bencana yang dilakukan jauh sebelum terjadinya bencana. Seperti yang sudah dijelaskan dalam BAB empat bahwa peraturan-peraturan mengenai manajemen bencana sebelumnya hanya sebatas pada penanganan bencana saja atau reaktif. Kemudian UU penanggulangan bencana mengatur masalah mitigasi, identifikasi resiko bencana dan lain sebagainya yang termasuk dalam prabencana.¹⁵⁶

Yang terakhir menurut Dolowitz dan Marsh yang dapat ditransfer adalah *negative lesson*, karena AADMER adalah perajjian baru kemudian tidak bisa disebut sebagai kebijakan yang gagal. Karena dalam *negative lesson* adalah melihat dan belajar dari kebijakan lain yang dianggap gagal. Selain itu dalam *negative lesson* tidak banyak kesamaan kebijakan asal dan kebijakan baru, sedangkan dalam transfer kebijakan manajemen bencana ada banyak kesamaan antara keduanya. Untuk memudah melihat apa saja yang ditransfer dapat dilihat pada tabel berikut ini.

¹⁵⁶ Badan Nasional Penanggulangan Bencana, *Loc.Cit*

Tabel 5.2 Objek Yang Ditransfer dari AADMER ke UU RI No 24 Tahun

2007

AADMER	UU RI No 24 Tahun 2007	Hal yang ditransfer
Mengurangi kerugian bencana dalam hal korban jiwa dan sosial, ekonomi dan lingkungan (BAB satu pasal dua)	Melindungi masyarakat dari ancaman bencana (BAB dua pasal empat)	Tujuan
BAB dua pasal lima ayat dua.	BAB tiga pasal tujuh ayat dua.	Isi-Penetapan tingkat bencana
BAB dua pasal 5 ayat	Pasal 36, 37 dan 38.	<i>Policy instrument-identifikasi resiko meliputi perhitungan, analisis dan pemantauan resiko bencana</i>
Pembentukan <i>ASEAN Humanitarian Assistance / AHA centre</i> di ASEAN	pembentukan Badan Nasional Penanggulangan Bencana / BNPB	<i>policy intsitution</i>

Sumber: Olahan Penulis

5.3 *From Where Are Lessons Drawn?*

Dalam kasus ini, transfer kebijakan yang terjadi adalah dari ASEAN ke Indonesia dan jelas bahwa ASEAN berada dalam tingkatan regional dan Indonesia pada tingkatan nasional. Selain itu telah disebutkan sebelumnya bahwa salah satu jenis objek yang ditransfer adalah *policy structure* dan *contents* dari AADMER. Pada 26 Juli 2005, negara-negara ASEAN menandatangani *ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response* di Vientiane, Laos.¹⁵⁷ Perjanjian ini ditandatangani oleh para menteri luar negeri negara anggota ASEAN, yakni:¹⁵⁸

- 1) Menteri Luar Negeri Brunai Darussalam, Mohamed Bolkiah
- 2) Wakil Perdana Menteri dan juga sebagai Menteri Luar Negeri dan Kerjasama Internasional Kamboja, Hor Namhong
- 3) Menteri Luar Negeri Indonesia, Hassan Wirajuda
- 4) Wakil Perdana Menteri dan juga sebagai Menteri Luar Negeri Laos, Somsavat Lengsavad
- 5) Menteri Luar Negeri Malaysia, Dato Seri Syed Hamid Albar
- 6) Menteri Luar Negeri Myanmar, Nyan Win
- 7) Sekertaris Menteri Luar Negeri Filipina, Alberto G. Romulo
- 8) Menteri Luar Negeri Singapura, George Yong-Boon Yeo
- 9) Menteri Luar Negeri Thailand, Kantathi Suphamongkhon
- 10) Menteri Luar Negeri Vietnam, Nguyen Dy Nien.

¹⁵⁷ ASEAN, *Op.Cit*

¹⁵⁸ *Ibid.*

AADMER sebagai dasar kerjasama dalam hal manajemen bencana di ASEAN yang berisi 11 BAB dan 36 pasal,¹⁵⁹ yang meliputi:

- 1) BAB I berisi pengertian istilah-istilah umum yang dipakai dalam AADMER (pasal satu ayat 1-13), tujuan AADMER (pasal 2), prinsip yang digunakan dalam pengimplementasian AADMER (pasal 3 ayat 1-6) dan kewajiban umum negara-negara ASEAN (pasal 4a-4d).
- 2) BAB II mengenai identifikasi resiko bencana, analisa dan monitoring (pasal 5 ayat 1-4). Berisi apa saja yang harus dilakukan oleh negara-negara anggota untuk mendukung identifikasi, analisa dan monitoring, selain itu juga pengaturan identifikasi, analisa dan monitoring di ASEAN oleh *AHA centre*.
- 3) BAB III mengatur penanggulangan bencana dan mitigasi (pasal 6 ayat 1-3), berisi arahan bagi negara ASEAN untuk penanggulangan bencana dan mitigasi dalam negeri yang juga berpengaruh dalam manajemen di ASEAN.
- 4) BAB IV persiapan bencana, berisi peringatan dini (pasal 7 ayat satu dan dua), persiapan seperti rencana tanggap bencana dan yang berkaitan dengan peningkatan kapasitas penanganan bencana (pasal 8 ayat 1-6). Selain itu BAB ini juga berisi pengaturan tim siaga untuk adanya respon cepat terhadap bencana di ASEAN (pasal 9 ayat 1-4).
- 5) BAB V mengenai respon darurat, mengatur masalah respon darurat dalam skala nasional (pasal 10 ayat satu dan dua). Dan juga mengatur masalah *joint response*, apa saja yang harus dilakukan negara jika

¹⁵⁹ *Ibid.*

membutuhkan bantuan saat terjadi bencana (pasal 11 ayat 1-6). Lebih jauh BAB ini mengatur masalah apa saja yang dilakukan jika menerima bantuan dari ASEAN (pasal 12 ayat 1-4). Selain itu BAB ini juga berisi bahwa anggota tim operasional yang kemudian diterjunkan ke tempat kejadian bencana haruslah mematuhi hukum yang berlaku di negara tersebut (pasal 13 ayat satu dan dua), lalu juga mengatur mengenai bagaimana negara penerima bantuan mempermudah *supply* logistik bantuan bencana (pasal 14a-14c). Selanjutnya BAB ini juga mengatur masalah personil tim operasional yang diterjunkan ke tempat bencana beserta atributnya (pasal 15 ayat 1-3), dan terakhir mengenai transir personil, perlengkapan dan logistik (pasal 16 pasal satu dan dua).

- 6) BAB VI membahas masalah rehabilitasi paska bencana (pasal 17).
- 7) BAB VII berisi kerjasama teknis (pasal 18 ayat satu dan dua) dan kerjasama dalam hal keilmuan / penelitian (pasal 19 ayat satu dan dua).
- 8) BAB VIII mengenai *AHA centre* (pasal 20 ayat 1-3)
- 9) BAB IX mengenai pengaturan kelembagaan, berisi pertemuan negara ASEAN yang berkaitan dengan masalah kebencanaan (pasal 21 ayat 1-3). Selain itu berisi pula pengaturan *national focal point* dan kaitannya dengan *AHA centre* (pasal 22 ayat 1-3), kemudian mengatur pula fungsi ASEAN Sekretariat (pasal 23 ayat satu dan dua), terakhir mengatur masalah finansial (pasal 24 ayat 1-6)

- 10) BAB X mengatur masalah prosedural, seperti protokol AADMER (pasal 25 ayat 1-4), masalah amandemen (pasal 26 ayat 1-4), amandemen *annex* (pasal 27 ayat 1-5), ketentuan prosedur dan finansial (pasal 28), masalah laporan pengimplementasian AADMER (pasal 29), mengatur pula hubungan dengan perjanjian lain (pasal 30), penyelesaian jika terjadi masalah (pasal 31)
- 11) BAB XI merupakan BAB terakhir atau BAB penutup, berisi masalah ratifikasi (pasal 32), berlakunya AADMER (pasal 33), masalah penolakan atau keberatan dengan adanya AADMER (pasal 34), masalah penyimpanan perjanjian (pasal 35), terakhir mengenai teks asli AADMER yang harus menggunakan bahasa Inggris (pasal 36).

AHA centre (ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on disaster management) seperti yang telah disebutkan dalam AADMER merupakan badan yang berfungsi mengimplementasikan AADMER. Dibentuk pada 17 November 2011 (pada saat *ASEAN Summit ke-19*) melalui penandatanganan *Agreement on the Establishment of the ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on management* (perjanjian pembentukan *AHA centre*) di Bali, Indonesia.¹⁶⁰ Sama halnya seperti AADMER, perjanjian ini juga ditandatangani oleh para Menteri Luar Negeri ASEAN. Yakni Pehin Dato Lim Jock Seng mewakili Brunai Darussalam, Hor Namhong mewakili Kamboja, Marty M. Natalegawa mewakili Indonesia, Thongloun Sisoulith mewakili Laos, Datuk Sri Anifah Bin Haji Aman dari Malaysia, U Wunna Maung Lwin dari Myanmar, Albert

¹⁶⁰ "About Aha Centre", diakses dari <http://ahacentre.org/history/> pada 3 Juli 2017

F. Del Rosario dari Filipina, K. Shanmuga dari Singapura, Surapong Tovichakchaikul dari Thailand dan Pham Binh Minh dari Vietnam.¹⁶¹

AHA centre dipimpin oleh *ASEAN Committee on Disaster Management (ACDM)* yang berarti juga dipimpin oleh para kepala badan manajemen bencana negara-negara ASEAN, sedangkan staff *AHA centre* berasal dari negara-negara ASEAN.¹⁶² Terakhir dalam AADMER juga disebutkan mengenai pendanaan untuk pengimplementasian AADMER yakni melalui iuran rutin dan iuran sukarela, iuran rutin yang harus dikeluarkan oleh setiap negara ASEAN adalah sebesar US\$ 30.000.¹⁶³

5.4 *Degrees of Transfer*

Dolowitz dan Marsh juga telah menentukan sejauh mana transfer yang terjadi, dimana terdapat *copying*, *emulation*, *mixture* dan *inspiration*. Dari penjelasan sebelumnya dapat dilihat bahwa tidak banyak perbedaaa antara AADMER dengan UU penanggulangan bencana yang berarti bahwa transfer yang terjadi bukan dalam taraf inspirasi / *inspiration*. Karena dalam inspirasi, sesuai namanya bahwa kebijakan asal yakni AADMER hanya digunakan sebagai bahan pertimbangan atau inspirasi saja sehingga dalam inspirasi kesamaan antara keduanya tidak banyak.

Kemudian untuk melihat *copying*, *emulation* dan *mixture* dilakukan dengan membandingkan bulir-bulir kedua kebijakan. Yang pertama dalam

¹⁶¹ ASEAN, *Loc. Cit*

¹⁶² "About Aha Centre," *Loc. Cit*

¹⁶³ Daniel Petz, *Strengthening Regional and National Capacity For Disaster Risk Management: The Case Of Asean Authored*, Washington, 2014, hal 13, diakses dari <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/Strengthening-Regional-and-National-Capacity-for-DRM-Case-of-ASEAN-November-5-2014.pdf>

BAB I baik AADMER dan UU penanggulangan bencana yang menjelaskan mengenai definisi-definisi dalam kedua kebijakan yang berfungsi untuk mengurangi ambiguitas. Dalam AADMER pasal satu ayat 3 menyebutkan, “*disaster means a serious disruption of the functioning of a community or a society causing widespread human, material, economic or environmental losses.*” Kemudian dalam UU penanggulangan bencana pasal 1 ayat 1 disebutkan pula,¹⁶⁴

“Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor nonalam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.”

Dapat dilihat bahwa dalam keduanya disebutkan kerugian material (kerugian harta benda) yang dalam skala lebih besar merupakan kerugian ekonomi. Selain itu dalam keduanya disebutkan pula mengenai kerusakan lingkungan dan juga korban jiwa. Sedangkan perbedaannya hanya terletak pada adanya dampak psikologis dalam UU penanggulangan bencana. Dalam hal ini saja keduanya berada dalam *copying*, tetapi kemudian harus pula dilihat pasal-pasal lainnya.

Selanjutnya adalah pasal dua AADMER terkait tujuan AADMER¹⁶⁵ yakni,

“The objective of this Agreement is to provide effective mechanisms to achieve substantial reduction of disaster losses in lives and in the social, economic and environmental assets of the Parties, and to jointly respond to disaster emergencies through concerted national efforts and intensified regional and international co-operation. This should be pursued in the overall context of sustainable development and in accordance with the provisions of this Agreement.”

Yang perlu digaris bawahi dalam pasal dua diatas adalah mengurangi kerugian sosial, ekonomi, jumlah korban jiwa dan kerusakan lingkungan.

¹⁶⁴ Badan Nasional Penanggulangan Bencana, *Loc.Cit*

¹⁶⁵ ASEAN, *Loc.Cit*

Jika pasal ini ditransfer ke dalam undang-undang suatu negara tidak mungkin menyebutkan masalah kerjasama internasional dan regional dalam tujuannya. Hal ini terkait dengan fungsi UU penanggulangan bencana sendiri yakni sebagai dasar regulasi yang kuat yang mengatur masalah manajemen bencana di Indonesia. Selain itu dalam AADMER secara jelas disebutkan mengenai tujuan perjanjian tersebut, sedangkan dalam UU penanggulangan bencana hanya disebutkan mengenai tujuan penanggulangan bencana dan bukan tujuan dibuatnya UU penanggulangan bencana. Hal ini dapat dilihat pada pasal empat UU penanggulangan bencana,¹⁶⁶

“Penanggulangan bencana bertujuan untuk:

- a. memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana;
- b. menyelaraskan peraturan perundang-undangan yang sudah ada;
- c. terselenggaranya penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh;
- d. menghargai budaya lokal;
- e. membangun partisipasi dan kemitraan publik serta swasta;
- f. mendorong semangat gotong royong, kesetiakawanan, dan kedermwanaan; dan
- g. menciptakan perdamaian dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.”

Seperti yang telah dijelaskan pada sub-bab sebelumnya bahwa walaupun kata-kata yang digunakan tidak sama persis antara tujuan AADMER dan tujuan UU penanggulangan bencana, tetapi keduanya memiliki maksud yang sama. Yakni melindungi masyarakat dari bencana beserta seluruh kerugian yang disebabkan oleh bencana. Dalam UU penanggulangan bencana juga disebutkan mengenai arti dari ancaman bencana, yakni suatu kejadian atau peristiwa yang bisa menimbulkan bencana.¹⁶⁷ Dalam poin ini tingkat transfer yang terjadi adalah *emulation*,

¹⁶⁶ Badan Nasional Penanggulangan Bencana, *Loc.Cit*

¹⁶⁷ *Ibid.*

karena keduanya memiliki inti yang sama tetapi berbeda dalam penjabaran pasalnya.

Berikutnya adalah pasal 3 ayat 5 dalam AADMER, yakni “*the Parties shall, to the extent possible, mainstream disaster risk reduction efforts into sustainable development policies, planning and programming at all levels.*”¹⁶⁸

Yang dimaksud *parties* adalah negara anggota yang kemudian terikat dengan AADMER, yakni seluruh negara anggota ASEAN (pasal 1 ayat 10 dan 11).¹⁶⁹ Sedangkan inti dari pasal 3 ayat 5 adalah memprioritaskan penanggulangan bencana dalam pembangunan di segala level, baik pemerintah pusat, daerah dan lokal. Dalam UU penanggulangan bencana pasal 6 disebutkan,¹⁷⁰

“Tanggung jawab Pemerintah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi:

- a. pengurangan risiko bencana dan pemaduan pengurangan risiko bencana dengan program pembangunan;
- b. perlindungan masyarakat dari dampak bencana;
- c. penjaminan pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana secara adil dan sesuai dengan standar pelayanan minimum;
- d. pemulihan kondisi dari dampak bencana;
- e. pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang memadai;
- f. pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam bentuk dana siap pakai; dan
- g. pemeliharaan arsip/dokumen otentik dan kredibel dari ancaman dan dampak bencana.”

Yang perlu diperhatikan adalah pada poin pertama yakni pemaduan pengurangan resiko bencana dengan program pembangunan, hal ini sesuai dengan AADMER pasal 3 ayat 5 yang telah disebutkan sebelumnya.

Pemerintah dalam UU penanggulangan bencana sendiri mengacu pada

¹⁶⁸ *Ibid.*

¹⁶⁹ *Ibid.*

¹⁷⁰ *Ibid.*

pemerintah pusat, sesuai dengan UU penanggulangan bencana pasal 1 ayat 23,¹⁷¹ yakni

“Pemerintah Pusat, selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Selanjutnya disebutkan lagi pada pasal 7 ayat 1 a dan b¹⁷² yakni

- “(1) Wewenang Pemerintah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi:
- a. penetapan kebijakan penanggulangan bencana selaras dengan kebijakan pembangunan nasional;
 - b. pembuatan perencanaan pembangunan yang memasukkan unsur-unsur kebijakan penanggulangan bencana”

Dengan jelas disebutkan bahwa penanggulangan bencana sejalan dengan pembangunan nasional yang berarti pula unsur penanggulangan bencana dalam pembangunan ada dalam taraf nasional. Selanjutnya untuk penanggulangan bencana dalam taraf lokal atau daerah diatur dalam pasal 8, yakni¹⁷³

- “Tanggung jawab pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi:
- a. penjaminan pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana sesuai dengan standar pelayanan minimum;
 - b. perlindungan masyarakat dari dampak bencana;
 - c. pengurangan risiko bencana dan pemaduan pengurangan risiko bencana dengan program pembangunan; dan
 - d. pengalokasian dana penanggulangan bencana dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang memadai.”

Dapat dilihat pada poin c, bahwa pengurangan risiko bencana juga menjadi tanggung jawab pemerintah daerah. Hal ini diperjelas dalam pasal 9a dan 9b,¹⁷⁴ yakni

- “Wewenang pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi:
- a. penetapan kebijakan penanggulangan bencana pada wilayahnya selaras dengan kebijakan pembangunan daerah;

¹⁷¹ *Ibid.*

¹⁷² *Ibid.*

¹⁷³ *Ibid.*

¹⁷⁴ *Ibid.*

- b. pembuatan perencanaan pembangunan yang memasukkan unsur-unsur kebijakan penanggulangan bencana;
- c. pelaksanaan kebijakan kerja sama dalam penanggulangan bencana dengan provinsi dan/atau kabupaten/kota lain;
- d. pengaturan penggunaan teknologi yang berpotensi sebagai sumber ancaman atau bahaya bencana pada wilayahnya;
- e. perumusan kebijakan pencegahan penguasaan dan pengurusan sumber daya alam yang melebihi kemampuan alam pada wilayahnya; dan
- f. pengendalian pengumpulan dan penyaluran uang atau barang yang berskala provinsi, kabupaten/kota.”

Yang berarti pula antara AADMER dan UU penanggulangan bencana dalam hal ini berada dalam taraf *copying*.

Selanjutnya adalah pasal 3 ayat 6 dalam AADMER yang berbunyi,¹⁷⁵

“The Parties, in addressing disaster risks, shall involve, as appropriate, all stakeholders including local communities, non-governmental organisations and private enterprises, utilising, among others, community based disaster preparedness and early response approaches.”

Yang berarti dalam pengurangan resiko bencana harus melibatkan masyarakat, organisasi non-pemerintah dan sektor privat. Hal ini juga disebutkan dalam UU penanggulangan bencana mengenai hak masyarakat pada pasal 26 pasal 1-3 yakni,¹⁷⁶

- (1) “Setiap orang berhak:
 - a. mendapatkan perlindungan sosial dan rasa aman khususnya bagi kelompok masyarakat rentan bencana;
 - b. mendapatkan pendidikan, pelatihan, dan ketrampilan dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana.
 - c. mendapatkan informasi secara tertulis dan/atau lisan tentang kebijakan penanggulangan bencana.
 - d. berperan serta dalam perencanaan, pengoperasian, dan pemeliharaan program penyediaan bantuan pelayanan kesehatan termasuk dukungan psikososial;
 - e. berpartisipasi dalam pengambilan keputusan terhadap kegiatan penanggulangan bencana, khususnya yang berkaitan dengan diri dan komunitasnya; dan
 - f. melakukan pengawasan sesuai dengan mekanisme yang diatur atas pelaksanaan penanggulangan bencana.”
- (2) “Setiap orang yang terkena bencana berhak mendapatkan bantuan pemenuhan kebutuhan dasar.”
- (3) “Setiap orang berhak untuk memperoleh ganti kerugian karena terkena bencana yang disebabkan oleh kegagalan konstruksi.”

¹⁷⁵ ASEAN, *Loc. Cit*

¹⁷⁶ Badan Nasional Penanggulangan Bencana, *Loc. Cit*

Sedangkan kewajiban masyarakat ada dalam pasal 27 ayat 1-3,¹⁷⁷ yaitu

- (1) “Setiap orang berhak:
 - a. mendapatkan perlindungan sosial dan rasa aman khususnya bagi kelompok masyarakat rentan bencana;
 - b. mendapatkan pendidikan, pelatihan, dan ketrampilan dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana.
 - c. mendapatkan informasi secara tertulis dan/atau lisan tentang kebijakan penanggulangan bencana.
 - d. berperan serta dalam perencanaan, pengoperasian, dan pemeliharaan program penyediaan bantuan pelayanan kesehatan termasuk dukungan psikososial;
 - e. berpartisipasi dalam pengambilan keputusan terhadap kegiatan penanggulangan bencana, khususnya yang berkaitan dengan diri dan komunitasnya; dan
 - f. melakukan pengawasan sesuai dengan mekanisme yang diatur atas pelaksanaan penanggulangan bencana.”
- (2) “Setiap orang yang terkena bencana berhak mendapatkan bantuan pemenuhan kebutuhan dasar.”
- (3) “Setiap orang berhak untuk memperoleh ganti kerugian karena terkena bencana yang disebabkan oleh kegagalan konstruksi.”

Selain itu masyarakat juga dapat membantu dalam pendanaan yang mana tersirat dalam pasal 60 ayat 2 yang berbunyi “pemerintah dan pemerintah daerah mendorong partisipasi masyarakat dalam penyediaan dana yang bersumber dari masyarakat.”¹⁷⁸

Dapat disimpulkan bahwa masyarakat juga memiliki peran dalam penanggulanga bencana, baik dalam perencanaan, pengambilan keputusan hingga membantu pemerintah dalam memonitor penanggulangan bencana. Selain mengatur masalah peran masyarakat, dalam UU penanggulangan bencana juga mengatur mengenai peran lembaga usaha dan lembaga internasional. Yakni pasal 28-30,¹⁷⁹

Pasal 28

“Lembaga usaha mendapatkan kesempatan dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana, baik secara tersendiri maupun secara bersama dengan pihak lain.”

Pasal 29

- (1) “Lembaga usaha menyesuaikan kegiatannya dengan kebijakan penyelenggaraan penanggulanga bencana.”

¹⁷⁷ *Ibid.*

¹⁷⁸ *Ibid.*

¹⁷⁹ *Ibid.*

- (2) “Lembaga usaha berkewajiban menyampaikan laporan kepada pemerintah dan/atau badan yang diberi tugas melakukan penanggulangan bencana serta menginformasikannya kepada publik secara transparan.”
- (3) “Lembaga usaha berkewajiban mengindahkan prinsip kemanusiaan dalam melaksanakan fungsi ekonominya dalam penanggulangan bencana.”

Pasal 30

- (1) “Lembaga internasional dan lembaga asing nonpemerintah dapat ikut serta dalam kegiatan penanggulangan bencana dan mendapat jaminan perlindungan dari Pemerintah terhadap para pekerjanya.”
- (2) “Lembaga internasional dan lembaga asing nonpemerintah dalam melaksanakan kegiatan penanggulangan bencana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat melakukan secara sendiri-sendiri, bersama-sama, dan/atau bersama dengan mitra kerja dari Indonesia dengan memperhatikan latar belakang sosial, budaya, dan agama masyarakat setempat.
- (3) “Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana oleh lembaga internasional dan lembaga asing nonpemerintah diatur dengan Peraturan Pemerintah.”

Dapat dilihat bahwa lembaga internasional juga dapat terlibat dalam kegiatan penanggulangan bencana begitu pula dengan sektor privat, untuk peran lembaga internasional diatur lebih jauh dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2008 Tentang Peran Serta Lembaga Internasional Dan Lembaga Asing Nonpemerintah Dalam Penanggulangan Bencana. Dapat disimpulkan bahwa UU penanggulangan bencana telah sesuai dengan pasal 3 ayat 6 dalam AADMER. Hal lainnya adalah dalam AADMER pasal 3 ayat 6 hanya berisi ide inti dan tidak menjelaskan lebih detail mengenai bagaimana peran ataupun hak dan kewajiban lembaga lainnya, sehingga dalam hal ini transfer yang terjadi bersifat *emulation*.

Pasal selanjutnya yang akan dibahas adalah pasal 4 mengenai kewajiban umum negara anggota, yang juga berarti bahwa setiap negara ASEAN harus melakukan atau mengatur masalah ini. Dimana akan dijabarkan satu persatu, yang pertama adalah pasal 4a yang berbunyi,¹⁸⁰

“co-operate in developing and implementing measures to reduce disaster losses including identification of disaster risk, development of monitoring, assessment and early warning systems, standby arrangements for disaster relief and emergency

¹⁸⁰ ASEAN, *Loc.Cit*

response, exchange of information and technology, and the provision of mutual assistance”

Hal ini berarti adanya kerjasama dalam manajemen bencana, baik dalam tahap awal yakni identifikasi resiko, pengawasan, pemberian bantuan dan peringatan dini hingga tahap tanggap bencana serta pertukaran informasi dan teknologi. Dalam UU penanggulangan hanya disebutkan secara singkat mengenai peran lembaga internasional, untuk itu dalam menjelaskan apakah Indonesia sudah melaksanakan kewajibannya akan dibantu oleh Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 23 Tahun 2008 Tentang Peran Serta Lembaga Internasional Dan Lembaga Asing Nonpemerintah Dalam Penanggulangan Bencana. Dalam PP 23 tahun 2008 pun tidak disebutkan secara jelas mengenai adanya kerjasama dalam berbagai bidang manajemen bencana seperti AADMER, dan hanya menyebutkan mengenai “peran serta lembaga internasional dan lembaga asing nonpemerintah dalam penanggulangan bencana meliputi kegiatan pada tahap prabencana, saat tanggap darurat, dan pascabencana,” (pasal 3).¹⁸¹ Ketiga tahap tersebut merupakan keseluruhan kegiatan manajemen bencana, lebih lanjut dalam pasal 4 PP 23 tahun 2008 menyebutkan “Kepala BNPB berwenang menentukan peran serta lembaga internasional dan lembaga asing nonpemerintah dalam penanggulangan bencana.”¹⁸² Yang berarti bahwa BNPB mengontrol lembaga internasional yang bekerja atau berkegiatan di Indonesia dalam hak kebencanaan. Walaupun dalam keduanya, baik UU penanggulangan bencana maupun PP 23 tahun 2008 tidak menyebutkan

¹⁸¹ *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2008 Tentang Peran Serta Lembaga Internasional Dan Lembaga Asing Nonpemerintah Dalam Penanggulangan Bencana, 2008*

¹⁸² *Ibid.*

secara jelas kata “kerjasama”, tetapi jelas tersirat adanya kerjasama dalam hal manajemen bencana. Selain itu peratifikasian AADMER sendiri oleh Indonesia pada tahun 2008 merupakan salah satu langkah kerjasama dalam manajemen bencana, sehingga taraf transfer dalam hal ini adalah *emulation*.

Selanjutnya adalah kewajiban negara anggota ASEAN kedua dalam pasal 4b, yakni¹⁸³

“immediately respond to a disaster occurring within their territory. When the said disaster is likely to cause possible impacts on other Member States, respond promptly to a request for relevant information sought by a Member State or States that are or may be affected by such disasters, with a view to minimising the consequences”

Yang perlu digaris bawahi dalam pasal diatas adalah adanya respon cepat, sedangkan hubungan masalah kebencanaan dengan negara lain tidak diatur dalam UU penanggulangan bencana. Dalam UU penanggulangan bencana, adanya respon yang cepat terhadap bencana diistilahkan menjadi tanggap darurat. Yakni dalam pasal 1 ayat 10 tanggap darurat dijelaskan sebagai,¹⁸⁴

“Tanggap darurat bencana adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan dengan segera pada saat kejadian bencana untuk menangani dampak buruk yang ditimbulkan, yang meliputi kegiatan penyelamatan dan evakuasi korban, harta benda, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan, pengurusan pengungsi, penyelamatan, serta pemulihan prasarana dan sarana.”

Lebih jauh tanggap darurat memiliki sub-bab tersendiri dalam UU penanggulangan bencana yakni pasal 48 hingga 56.¹⁸⁵ Mulai dari cakupan kegiatan tanggap darurat yang diatur dalam pasal 48,¹⁸⁶

“Penyelenggaraan penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 huruf b meliputi:

- a. pengkajian secara cepat dan tepat terhadap lokasi, kerusakan, dan sumber daya;
- b. penentuan status keadaan darurat bencana;
- c. penyelamatan dan evakuasi masyarakat terkena bencana;
- d. pemenuhan kebutuhan dasar;
- e. perlindungan terhadap kelompok rentan; dan

¹⁸³ ASEAN, *Loc. Cit*

¹⁸⁴ Badan Nasional Penanggulangan Bencana, *Loc. Cit*

¹⁸⁵ *Ibid.*

¹⁸⁶ *Ibid.*

f. pemulihan dengan segera prasarana dan sarana vital.”

Dalam tanggap darurat tidak berarti bahwa pemerintah langsung mengerahkan segala sumber daya negara untuk membantu korban ataupun daerah yang terkena bencana, tetapi pemerintah melalui pemerintah daerah atau lokal atau badan lokal yang ditunjuk mengkaji daerah bencana terlebih dahulu secara cepat seperti yang telah di sebutkan dalam pasal 48a. Lebih lanjut pada pasal 49 disebutkan mengenai tujuan dari pengkajisn cepat¹⁸⁷ yakni,

“Pengkajian secara cepat dan tepat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 huruf a dilakukan untuk mengidentifikasi:

- a. cakupan lokasi bencana;
- b. jumlah korban;
- c. kerusakan prasarana dan sarana;
- d. gangguan terhadap fungsi pelayanan umum serta pemerintahan; dan
- e. kemampuan sumber daya alam maupun buatan.”

Semua hal yang disebutkan sebelumnya diperlukan untuk mengukur dan memperkirakan banyaknya bantuan yang diperlukan, sumber bantuan kebencanaan apakah bersumber dari daerah, lokal atau pemerintah pusat yang nanti akan dijelaskan lebih lanjut.

Poin yang paling penting pada pasal 48 terletak pada poin c, yakni penyelamatan dan evakuasi para *survivor*. Selanjutnya pemenuhan kebutuhan dasar disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat yang dapat diperkirakan dari pengkajian lokasi yang dilakukan sebelumnya yang meliputi (pasal 53)¹⁸⁸

“Pemenuhan kebutuhan dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 huruf d meliputi bantuan penyediaan:

- f. kebutuhan air bersih dan sanitasi;
- g. pangan;
- h. sandang;
- i. pelayanan kesehatan;
- j. pelayanan psikososial; dan

¹⁸⁷ *Ibid.*

¹⁸⁸ *Ibid.*

k. penampungan dan tempat hunian.”

Yang dimaksud kelompok rentan dan jenis perlindungan yang dimaksud pada pasal 48e, dijelaskan lebih lanjut pada pasal 55 ayat 1 dan 2.¹⁸⁹

Pasal 55

- (1) “Perlindungan terhadap kelompok rentan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 huruf e dilakukan dengan memberikan prioritas kepada kelompok rentan berupa penyelamatan, evakuasi, pengamanan, pelayanan kesehatan, dan psikososial.”
- (2) “Kelompok rentan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:
 - a. bayi, balita, dan anak-anak;
 - b. ibu yang sedang mengandung atau menyusui;
 - c. penyandang cacat; dan
 - d. orang lanjut usia.”

Dapat dilihat bahwa yang dimaksud perlindungan kepada kelompok rentan dalam pasal 48e adalah mendahulukan penyelamatan dan evakuasi serta memberikan pengamanan dan pelayanan kesehatan yang lebih pada kelompok atau orang-orang yang memiliki kerentanan lebih yakni anak-anak, ibu hamil, penyandang cacat dan kelompok lanjut usia. Dalam hal ini respon yang cepat dalam AADMER diterjemahkan oleh Indonesia sehingga sesuai dengan negaranya sehingga derajat transfer berada dalam *emulation*.

Pasal selanjutnya dalam AADMER, pasal 4d masih mengenai kewajiban negara ASEAN yakni “*take legislative, administrative and other measures as necessary to implement their obligations under this agreement.*”¹⁹⁰ Keluarnya UU penanggulangan bencana sendiri merupakan respon dan kepanjangan tangan dari AADMER, hal lainnya adalah pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Nasional sebagai badan yang mengimplementasikan UU penanggulangan bencana sesuai dengan AADMER yang lebih jauh akan dibahas nanti. Sehingga dalam pasal ini

¹⁸⁹ *Ibid.*

¹⁹⁰ *ASEAN, Op.Cit*

derajat yang terjadi adalah *emulation*, hal ini juga didukung oleh pasal 4d AADMER sendiri yang berisi hanya ide inti saja.

Berikutnya adalah pasal 5 ayat 1 dalam AADMER yang berbunyi,¹⁹¹

Each Party shall take appropriate measures to identify disaster risks in its respective territories covering, among others, the following aspects:

- a. natural and human-induced hazards;*
- b. risk assessment;*
- c. monitoring of vulnerabilities; and*
- d. disaster management capacities.*

Poin dalam pasal 5 ayat 1a adalah identifikasi keadaan alam yang berpotensi sebagai bencana, dalam UU penanggulangan bencana juga disebutkan dalam pasal 38 a dan b yang berbunyi¹⁹²

“Pencegahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 huruf c meliputi:

- a. identifikasi dan pengenalan secara pasti terhadap sumber bahaya atau ancaman bencana;
- b. kontrol terhadap penguasaan dan pengelolaan sumber daya alam yang secara tiba-tiba dan/atau berangsur berpotensi menjadi sumber bahaya bencana;
- c. pemantauan penggunaan teknologi yang secara tiba-tiba dan/atau berangsur berpotensi menjadi sumber ancaman atau bahaya bencana;
- d. penataan ruang dan pengelolaan lingkungan hidup; dan
- e. penguatan ketahanan sosial masyarakat.”

Perlu dijelaskan terlebih dahulu bahwa dalam UU penanggulangan bencana, kegiatan penanggulangan bencana dibagi menjadi tiga tahap. Hal ini disebutkan dalam pasal 16 yakni yang berhubungan dengan fungsi Badan Penanggulangan Bencana Nasional. Kemudian disebutkan pula dalam pasal 24 yakni berkaitan dengan fungsi Badan Penanggulangan Bencana Daerah, selain itu disebutkan pula dalam pasal 33 yang berbunyi¹⁹³

“Penyelenggaraan penanggulangan bencana terdiri atas 3 (tiga) tahap meliputi:

- a. prabencana;
- b. saat tanggap darurat; dan
- c. pascabencana”

¹⁹¹ *Ibid.*

¹⁹² Badan Nasional Penanggulangan Bencana, *Loc.Cit*

¹⁹³ *Ibid.*

Adanya identifikasi terhadap ancaman bencana termasuk dalam tahapan prabencana, dimana dilakukan sebelum terjadinya bencana atau termasuk dalam tindakan pencegahan. Pasal 38 a dan b selaras dengan pasal 5 ayat 1a dalam AADMER, sedangkan pada pada poin 1b AADMER mengenai analisa resiko yang telah diidentifikasi sebelumnya selaras dengan pasal 36 ayat 3 dan 4 yakni,¹⁹⁴

- (3) “perencanaan penanggulangan bencana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui penyusunan data tentang risiko bencana pada suatu wilayah dalam waktu tertentu berdasarkan dokumen resmi yang berisi program kegiatan penanggulangan bencana.”
- (4) “Perencanaan penanggulangan bencana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. pengenalan dan pengkajian ancaman bencana;
 - b. pemahaman tentang kerentanan masyarakat;
 - c. analisis kemungkinan dampak bencana;
 - d. pilihan tindakan pengurangan risiko bencana;
 - e. penentuan mekanisme kesiapan dan penanggulangan dampak bencana; dan
 - f. alokasi tugas, kewenangan, dan sumber daya yang tersedia.

Disebutkan bahwa data yang telah dikumpulkan akan disusun kemudian dianalisis dan kemudian baru mengatur perencanaan pengurangan resiko bencana. Setelah itu ancaman bencana akan terus dimonitor yang juga sesuai dengan AADMER, yang dalam UU penanggulangan bencana diatur lebih lanjut dalam pasal 41 ayat 3 yang berbunyi “Badan Nasional Penanggulangan Bencana melakukan pemantauan dan evaluasi atas pelaksanaan analisis risiko.”¹⁹⁵ Dalam UU penanggulangan bencana telah terdapat poin-poin dalam pasal 5 ayat 1 dalam AADMER, sehingga dapat disimpulkan bahwa transfer pada pasal 5 ayat 1 dalam AADMER berada dalam *emulation*.

Kemiripan lainnya ada pada pasal 5 ayat 2 yang berbunyi “*The Parties shall assign risk levels to each identified hazard according to agreed*

¹⁹⁴ *Ibid.*

¹⁹⁵ *Ibid.*

*criteria.*¹⁹⁶ Hal ini berarti semua negara ASEAN harus mengklasifikasikan ancaman bencana yang dalam UU penanggulangan disebutkan dalam pasal 32 ayat 1 mengenai daerah rawan bencana dan daerah terlarang (daerah dengan tingkat kemungkinan terjadinya bencana sangat tinggi).¹⁹⁷ Selain itu dalam UU penanggulangan bencana juga mengatur masalah klasifikasi tingkatan bencana di Indonesia dalam pasal 7 ayat 1c yakni “penetapan status dan tingkatan bencana nasional dan daerah.”¹⁹⁸ Lebih jauh penetapan status dan tingkat bencana diatur dalam pasal 7 ayat 2 dan 3 yang berbunyi,¹⁹⁹

- (2) “Penetapan status dan tingkat bencana nasional dan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c memuat indikator yang meliputi:
 - a. jumlah korban;
 - b. kerugian harta benda;
 - c. kerusakan prasarana dan sarana;
 - d. cakupan luas wilayah yang terkena bencana; dan
 - e. dampak sosial ekonomi yang ditimbulkan.”
- (3) “Ketentuan lebih lanjut mengenai penetapan status dan tingkatan bencana sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Presiden.”

Selanjutnya diatur pula mengenai status darurat bencana dan tingkatan bencana pada pasal 51 ayat satu dan dua,²⁰⁰ yakni

Pasal 51

- (1) “Penetapan status darurat bencana dilaksanakan oleh pemerintah sesuai dengan skala bencana.”
- (2) “Penetapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk skala nasional dilakukan oleh Presiden, skala provinsi dilakukan oleh gubernur, dan skala kabupaten/kota dilakukan oleh bupati/walikota.”

Yang dimaksud oleh pasal diatas adalah, indikator pada pasal 7 ayat 2 digunakan pemerintah terkait untuk membantu mengidentifikasi status maupun tingkatan bencana. Jika bencana yang terjadi kemudian menimbulkan korban jiwa yang besar, kerugian harta benda yang besar pula

¹⁹⁶ ASEAN, *Loc. Cit*

¹⁹⁷ Badan Nasional Penanggulangan Bencana, *Loc. Cit*

¹⁹⁸ *Ibid.*

¹⁹⁹ *Ibid.*

²⁰⁰ *Ibid.*

dan melanda beberapa wilayah dan dirasa sumber daya daerah tidak akan cukup untuk mengatasinya maka kemudian Presiden akan mengumumkan bahwa bencana yang terjadi merupakan bencana nasional. Hal ini kemudian akan berpengaruh terhadap sumber bantuan bencana, dalam bencana nasional maka sumber bantuan berasal dari sumber daya nasional kemudian dalam bencana nasional sumber bantuan juga dapat berasal dari pihak internasional. Sedangkan yang bukan merupakan bencana nasional, maka sumber bencana berasal dari daerah atau lokal saja. Dalam hal ini transfer yang terjadi juga berada dalam taraf *emulation*, AADMER hanya menyebutkan adanya tingkatan resiko bencana saja dan kemudian diterjemahkan dalam UU penanggulangan bencana dengan lebih spesifik.

Selanjutnya adalah melihat taraf transfer yang terjadi pada pasal 22 ayat 1 AADMER yang berbunyi, “*each Party shall designate a National Focal Point and one or more Competent Authorities for the purpose of implementation of this Agreement.*”²⁰¹ Disebutkan bahwa semua negara ASEAN harus membentuk *national focal point* yang kemudian akan membantu pengimplementasian AADMER. Sebelumnya pada pasal satu ayat 8 AADMER disebutkan mengenai arti dari *national focal point*, yakni “*entity designated and authorised by each Party to receive and transmit information pursuant to the provisions of this Agreement*”²⁰² Dalam hal ini *national focal point* mengacu pada Badan Nasional Penanggulangan Bencanas (BNPB), selain itu pada pasal 5 yang mengatur mengenai

²⁰¹ ASEAN, *Loc. Cit*

²⁰² *Ibid.*

identifikasi resiko dan monitoring ayat 3 juga telah menyebutkan mengenai *national focal point* untuk lebih jelasnya sebagai berikut,²⁰³

“Each Party shall ensure that its National Focal Point, at agreed regular intervals, communicates the above information to the ASEAN Co-ordinating Centre for Humanitarian Assistance on disaster management, hereinafter referred to as ‘the AHA Centre’, established in accordance with Article 20 of this Agreement.”

Dalam pasal ini dijelaskan mengenai adanya hubungan antara *national focal point* dengan *AHA centre*, dimana *national focal point* menginformasikan mengenai laporan yang berisi analisis mengenai resiko bencana kepada *AHA centre* secara berkala. Pasal mengenai *national focal point* ini kemudian diterjemahkan dalam UU penanggulangan bencana pada pasal 10 yang berbunyi,²⁰⁴

- (1) “Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 membentuk Badan Nasional Penanggulangan Bencana.”
- (2) “Badan Nasional Penanggulangan Bencana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan Lembaga Pemerintah Nondepartemen setingkat menteri.”

Lebih lanjut diatur mengenai tugas dan fungsi dari BNPB dalam pasal 12 dan 13,²⁰⁵ yakni

Pasal 12

Badan Nasional Penanggulangan Bencana mempunyai tugas:

- a. memberikan pedoman dan pengarahan terhadap usaha penanggulangan bencana yang mencakup pencegahan bencana, penanganan tanggap darurat, rehabilitasi, dan rekonstruksi secara adil dan setara;
- b. menetapkan standarisasi dan kebutuhan penyelenggaraan penanggulangan bencana berdasarkan Peraturan Perundang-undangan;
- c. menyampaikan informasi kegiatan kepada masyarakat;
- d. melaporkan penyelenggaraan penanggulangan bencana kepada Presiden setiap sebulan sekali dalam kondisi normal dan pada setiap saat dalam kondisi darurat bencana;
- e. menggunakan dan mempertanggungjawabkan sumbangan/bantuan nasional dan internasional;
- f. mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- g. melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan; dan
- h. menyusun pedoman pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah.

²⁰³ *Ibid.*

²⁰⁴ Badan Nasional Penanggulangan Bencana, *Loc.Cit*

²⁰⁵ *Ibid.*

Pasal 13

Badan Nasional Penanggulangan Bencana mempunyai fungsi meliputi:

- a. perumusan dan penetapan kebijakan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi dengan bertindak cepat dan tepat serta efektif dan efisien; dan
- b. pengoordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, dan menyeluruh.

Dapat dilihat bahwa BNPB adalah badan diserahi tugas untuk mengurus masalah manajemen bencana di Indonesia. Selain itu untuk juga dibentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah yang kemudian akan membantu BNPB dalam masalah manajemen bencana di daerah yang diatur dalam pasal 18, pasal 20 dan pasal 21,²⁰⁶

Pasal 18

- (1) Pemerintah daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 membentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah.
- (2) Badan Penanggulangan Bencana Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:
 - a. badan pada tingkat provinsi dipimpin oleh seorang pejabat setingkat di bawah gubernur atau setingkat eselon Ib; dan
 - b. badan pada tingkat kabupaten/kota dipimpin oleh seorang pejabat setingkat di bawah bupati/walikota atau setingkat eselon IIa.

Pasal 20

Badan Penanggulangan Bencana Daerah mempunyai fungsi:

- a. perumusan dan penetapan kebijakan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi dengan bertindak cepat dan tepat, efektif dan efisien; serta
- b. pengoordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, dan menyeluruh.

Pasal 21

Badan Penanggulangan Bencana Daerah mempunyai tugas:

- a. menetapkan pedoman dan pengarahan sesuai dengan kebijakan pemerintah daerah dan Badan Nasional Penanggulangan Bencana terhadap usaha penanggulangan bencana yang mencakup pencegahan bencana, penanganan darurat, rehabilitasi, serta rekonstruksi secara adil dan setara;
- b. menetapkan standarisasi serta kebutuhan penyelenggaraan penanggulangan bencana berdasarkan Peraturan Perundang-undangan;
- c. menyusun, menetapkan, dan menginformasikan peta rawan bencana;
- d. menyusun dan menetapkan prosedur tetap penanganan bencana;
- e. melaksanakan penyelenggaraan penanggulangan bencana pada wilayahnya;
- f. melaporkan penyelenggaraan penanggulangan bencana kepada kepala daerah setiap sebulan sekali dalam kondisi normal dan setiap saat dalam kondisi darurat bencana;
- g. mengendalikan pengumpulan dan penyaluran uang dan barang;
- h. mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah; dan
- i. melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan.

²⁰⁶ *Ibid.*

Dapat disimpulkan bahwa dalam hal *national focal point* transfer yang terjadi bersifat *emulation*, dikarenakan penjelasan dalam AADMER mengenai hal itu sangat singkat dan dalam UU penanggulangan bencana hal ini dijabarkan cukup rinci.

Selanjutnya adalah pasal 6 ayat 2c dalam AADMER yang berbunyi, “*promoting public awareness and education and strengthening community participation.*”²⁰⁷ Yang dalam UU penanggulangan bencana diatur dalam pasal 37 ayat dua c yang berbunyi, “pengembangan budaya sadar bencana.”²⁰⁸ Selain itu diatur pula dalam pasal 47 mengenai mitigasi bencana, yakni²⁰⁹

Pasal 47

- (1) Mitigasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 huruf c dilakukan untuk mengurangi risiko bencana bagi masyarakat yang berada pada kawasan rawan bencana.
- (2) Kegiatan mitigasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui:
 - a. pelaksanaan penataan ruang;
 - b. pengaturan pembangunan, pembangunan infrastruktur, tata bangunan; dan
 - c. penyelenggaraan pendidikan, penyuluhan, dan pelatihan baik secara konvensional maupun modern.

Dalam hal ini derajat transfer dari AADMER ke UU penanggulangan bencana mengenai pendidikan dan kesadaran masyarakat akan bencana berada dalam tingkatan *emulation*.

Pasal 7 ayat 1 dalam AADMER menyebutkan mengenai berbunyi,²¹⁰

The Parties shall, as appropriate, establish, maintain and periodically review national disaster early warning arrangements including:

- a. *regular disaster risk assessment;*
- b. *early warning information systems;*
- c. *communication network for timely delivery of information; and*
- d. *public awareness and preparedness to act upon the early warning information.*

²⁰⁷ ASEAN, *Loc. Cit*

²⁰⁸ Badan Nasional Penanggulangan Bencana, *Loc. Cit*

²⁰⁹ *Ibid*

²¹⁰ ASEAN, *Loc. Cit*

Yang perlu diperhatikan adalah mengenai sistem peringatan dini, yang juga diatur dalam UU penanggulangan bencana pasal 45 dan pasal 46 yang mana masuk dalam tahapan prabencana. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat,²¹¹

Pasal 45

- (1) Kesiapsiagaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 huruf a dilakukan untuk memastikan upaya yang cepat dan tepat dalam menghadapi kejadian bencana.
- (2) Kesiapsiagaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui:
 - a. penyusunan dan uji coba rencana penanggulangan kedaruratan bencana;
 - b. pengorganisasian, pemasangan, dan pengujian sistem peringatan dini;
 - c. penyediaan dan penyiapan barang pasokan pemenuhan kebutuhan dasar;
 - d. pengorganisasian, penyuluhan, pelatihan, dan gladi tentang mekanisme tanggap darurat;
 - e. penyiapan lokasi evakuasi;
 - f. penyusunan data akurat, informasi, dan pemutakhiran prosedur tetap tanggap darurat bencana; dan
 - g. penyediaan dan penyiapan bahan, barang, dan peralatan untuk pemenuhan pemulihan prasarana dan sarana.

Pasal 46

- (1) Peringatan dini sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 huruf b dilakukan untuk pengambilan tindakan cepat dan tepat dalam rangka mengurangi risiko terkena bencana serta mempersiapkan tindakan tanggap darurat.
- (2) Peringatan dini sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui:
 - a. pengamatan gejala bencana;
 - b. analisis hasil pengamatan gejala bencana;
 - c. pengambilan keputusan oleh pihak yang berwenang;
 - d. penyebaran informasi tentang peringatan bencana; dan
 - e. pengambilan tindakan oleh masyarakat.

Dapat dilihat bahwa adanya kesamaan kata perkata antara AADMER dengan UU penanggulangan bencana dalam masalah sistem peringatan dini, sehingga tingkatan yang terjadi adalah *copying*.

Selanjutnya adalah pasal 14a yang berbunyi,²¹²

“In accordance with its national laws and regulations, the Requesting or Receiving Party shall:

1. *accord the Assisting Entity exemptions from taxation, duties and other charges of a similar nature on the importation and use of equipment including vehicles and telecommunications, facilities and materials brought into the territory of the Requesting or Receiving Party for the purpose of the assistance”*

Maksudnya adalah adanya pengecualian dalam hal *supply* bantuan bencana yang akan masuk ke negara yang membutuhkan. *Receiving party* dalam

²¹¹ Badan Nasional Penanggulangan Bencana, *Loc.Cit*

²¹² ASEAN, *Loc.Cit*

pasal diatas negara yang menerima bantuan yang dalam AADMER dijelaskan dalam pasal 1 ayat 12, yakni “*Receiving Party means a Party that accepts assistance offered by an Assisting Entity or Entities in the event of a disaster emergency.*”²¹³ Atau dengan kata lain negara yang menerima bantuan yang ditawarkan negara lain atau negara tempat dimana bencana terjadi. Sedangkan *requesting party* adalah *means a Party that requests from another Party or Parties assistance in the event of a disaster emergency,*²¹⁴ yakni negara yang meminta bantuan atau negara yang membutuhkan bantuan darurat. Penggunaan istilah *requesting party* dan *receiving party* ini digunakan untuk membedakan asal inisiatif bantuan, yang lebih jauh dijelaskan dalam pasal 11 ayat satu hingga lima yakni²¹⁵

1. If a Party needs assistance in the event of a disaster emergency within its territory, it may request such assistance from any other Party, directly or through the AHA Centre, or, where appropriate, from other entities.
2. Assistance can only be deployed at the request, and with the consent, of the Requesting Party, or, when offered by another Party or Parties, with the consent of the Receiving Party.
3. The Requesting Party shall specify the scope and type of assistance required and, where practicable, provide the Assisting Entity with such information as may be necessary for that Party to determine the extent to which it is able to meet the request. In the event that it is not practicable for the Requesting Party to specify the scope and type of assistance required, the Requesting Party and Assisting Entity shall, in consultation, jointly assess and decide upon the scope and type of assistance required.
4. Each Party to which a request for assistance is directed shall promptly decide and notify the Requesting Party, directly or through the AHA Centre, whether it is in a position to render the assistance requested, and of the scope and terms of such assistance.
5. Each Party to which an offer of assistance is directed shall promptly decide and notify the Assisting Entity, directly or through the AHA Centre, whether it is in a position to accept the assistance offered, and of the scope and terms of such assistance.

²¹³ *Ibid.*

²¹⁴ *Ibid.*

²¹⁵ *Ibid.*

Jadi bantuan hanya dapat diberikan jika negara yang bersangkutan meminta bantuan atau negara lain ataupun ASEAN secara kolektif menawarkan bantuan untuk negara yang terkena bencana.

Dalam UU penanggulangan bencana masalah pengecualian atau kemudahan bantuan diatur dalam pasal 50 yakni²¹⁶

- (1) Dalam hal status keadaan darurat bencana ditetapkan, Badan Nasional Penanggulangan Bencana dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah mempunyai kemudahan akses yang meliputi:
 - a. pengerahan sumber daya manusia;
 - b. pengerahan peralatan;
 - c. pengerahan logistik;
 - d. imigrasi, cukai, dan karantina;
 - e. perizinan;
 - f. pengadaan barang/jasa;
 - g. pengelolaan dan pertanggungjawaban uang dan/atau barang;
 - h. penyelamatan; dan
 - i. komando untuk memerintahkan sektor/lembaga.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai kemudahan akses sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Dapat dilihat perbedaan kata perkata antara AADMER pasal 14 a dengan UU penanggulangan bencana pasal 50, meskipun demikian keduanya memiliki maksud yang sama karena itu transfer yang dalam hal ini berada dalam tingkat *emulation*.

Kemiripan pasal-pasal AADMER dengan UU penanggulangan bencana kebanyakan berada dalam tahap *emulation*, yakni 10 pasal AADMER memiliki kesamaan ide inti dengan UU penanggulangan bencana diantaranya mengenai:

1. Kemudahan akses bantuan
2. Pendidikan dan kesadaran masyarakat
3. *National focal point*
4. Tingkatan resiko bencana

²¹⁶ Badan Nasional Penanggulangan Bencana, *Loc.Cit*

5. Identifikasi resiko bencana
6. Kewajiban untuk mengimplementasikan AADMER
7. Respon cepat atau tanggap darurat
8. Kerjasama dalam hal manajemen bencana
9. Peran serta aktor-aktor selain pemerintah dalam manajemen bencana
10. Tujuan AADMER dengan penanggulangan bencana

Sedangkan kemiripan dalam tingkatan *copying* hanya sebanyak 3 pasal, yakni mengenai definisi bencana, sistem peringatan dini dan sejalannya penanggulangan bencana dengan pembangunan. Sehingga derajat transfer yang terjadi pada tahap *emulation*.

Tabel 5.3 Derajat Transfer AADMER ke UU RI No 24 Tahun 2007

AADMER	UU RI 24/2007	Derajat Transfer	Hal
Pasal 1 ayat 3	Pasal 1 ayat 1	<i>Copying</i>	Definisi Bencana
Pasal 3 ayat 5	Pasal 6, pasal 7 ayat 1a dan 1b, pasal 8, pasal 9a dan 9b	<i>Copying</i>	Penanggulangan bencana dalam pembangunan
Pasal 7 ayat 1	Pasal 45-46	<i>Copying</i>	System peringatan dini
Pasal 2	Pasal 4	<i>Emulation</i>	Tujuan
Pasal 3 ayat 5	Pasal 26 ayat 1-3, pasal 27 ayat 1-3, 60 ayat 2, pasal 28-30	<i>Emulation</i>	Peran serta aktor- aktor selain pemerintah dalam manajemen bencana

Pasal 4a	PP No 23/2008	<i>Emulation</i>	Kerjasama dalam manajemen bencana
Pasal 4b	Pasal 46-56	<i>Emulation</i>	Tanggap darurat
Pasal 4d	Keluarnya UU RI No 24/2007	<i>Emulation</i>	Mengeluarkan peraturan untuk mendukung AADMER
Pasal 5 ayat 1	Pasal 36 ayat 3 dan 4, pasal 38a dan 38b, pasal 41 ayat 3	<i>Emulation</i>	Identifikasi resiko
Pasal 5 ayat 2	Pasal 7 ayat 1c, pasal 32 ayat 1, pasal 51 ayat 1 dan 2	<i>Emulation</i>	Klasifikasi ancaman
Pasal 22 ayat 1	Pasal 10, pasal 12-13, pasal 18, pasal 20-21	<i>Emulation</i>	Badan manajemen bencana
Pasal 6 ayat 2c	Pasal 37 ayat 2c, pasal 47	<i>Emulation</i>	Kesadaran akan masalah kebencanaan
Pasal 14a	Pasal 50	<i>Emulation</i>	Kemudahan akses bantuan

Sumber: Olahan Penulis Berdasarkan Dolowitz dan Marsh *Policy Transfer*

Framework

5.5 *Why Transfer*

Untuk melihat mengapa Indonesia melakukan transfer kebijakan manajemen bencana, terlebih dahulu harus mengetahui proses transfer kebijakan yang terjadi. Ketidaksiapan terhadap tsunami pada tahun 2004 yang menyebabkan kerugian besar, baik korban jiwa maupun kerugian ekonomi dan juga adanya *world conference on disaster reduction* telah memberikan tekanan lebih kepada Indonesia untuk memperbaiki manajemen bencana. Tsunami tersebut merupakan bukti buruknya manajemen bencana di Indonesia, dan terlihat jelas bagaimana dampak manajemen bencana yang buruk dapat sangat merugikan. Adanya *world conference on disaster reduction* juga merupakan bentuk dorongan untuk memperbaiki manajemen bencana. Konferensi ini juga merupakan salah satu upaya untuk menyamakan pandangan, melalui laporan-laporan yang kemudian dipaparkan dalam konferensi tersebut, topik-topik yang dibahas yang mengarah pada adanya perbaikan manajemen bencana.

Tidak hanya sampai disitu saja, seperti yang telah dijelaskan pada BAB empat bahwa ditingkat ASEAN juga telah ada pertemuan rutin yang membahas masalah kebencanaan, dengan adanya tsunami dan konferensi penanggulangan bencana masalah kebencanaan menjadi lebih diperhatikan. Sehingga pada 2005 ASEAN *Committee Disaster Management* (ACDM) dapat menyelesaikan draft AADMER. Untuk kondisi dalam negeri sendiri, sebenarnya telah ada inisiasi mengenai penyusunan perundang-undangan

manajemen bencana.²¹⁷ Pada tahun 2003 telah ada pembicaraan mengenai perundang-undangan manajemen bencana antara UNDP, OCHA, Bakornas PB dan MPBI, tetapi pada saat itu kondisi pemerintahan tidak mendukung hal ini.²¹⁸

Dalam merencanakan penyusunan UU oleh DPR dilakukan berdasarkan Prolegnas, yang dalam hal ini Prolegnas tahun 2005-2009.²¹⁹ Prolegnas itu sendiri merupakan hasil rumusan atau kesepakatan bersama antara Pemerintah dan DPR, dimana pada periode 2004-2009 disepakati sebanyak 284 RUU.²²⁰ Didalam Prolegnas tersebut kemudian ditetapkan mengenai skala prioritas, baik lima tahun maupun satu tahun sesuai dengan kebutuhan.²²¹ Kemudian pada Rapat Paripurna Pembukaan Masa Persidangan IV pada 2 Mei 2005, DPR menetapkan tujuh RUU prioritas yakni RUU Perubahan UU No. 36 tahun 2004 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), RUU Pembangunan Jangka Panjang Periode 2000-2005, RUU Pembentukan Pengadilan Tinggi Agama di Maluku Utara, Banten, Bangka Belitung, dan Gorontalo, dan terakhir RUU Penanggulangan Bencana.²²²

Untuk mendukung kelancaran penyusunan RUU penanggulangan bencana, kemudian UNDP menyediakan dana untuk proses penyusunan draf termasuk pula pendanaan konsultan.²²³ Seperti yang telah dijelaskan pada sub-bab sebelumnya bahwa yang kemudian terlibat dalam penyusunan draf

²¹⁷ United Nations Development Program (UNDP) dan Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), *Lessons Learned : Disaster Management Legal Reform The Indonesian Experience*, hal 6

²¹⁸ *Ibid.*, hal 7

²¹⁹ *Ibid.*, hal 12

²²⁰ DPR RI, *Op.Cit.*, hal 12

²²¹ *Ibid.*

²²² *Ibid.*, hal 54

²²³ *Ibid.*

adalah para konsultan (salah satunya adalah MPBI), anggota komite khusus (15 orang anggota DPR komisi VIII) dan juga dari instansi pemerintahan terkait (Bakornas PB, BAPPENAS dan Kementerian Dalam Negeri).²²⁴ Peran MPBI sebagai *pressure group*, yakni aktif mengadakan *workshops* dan dialog-dialog mengenai kebencanaan baik untuk umum maupun untuk komisi VIII sendiri.²²⁵ Selain itu MPBI juga mengadakan seminar-seminar, yakni salah satu kegiatan yang digelar untuk mendukung anggota dewan maupun panitia khusus untuk mencari masukan dari pakar dan narasumber terkait.²²⁶ Beberapa kajian seminar diselenggarakan oleh Bidang Pengkajian P3DI DPR-RI yang kemudian mengundang para narasumber.²²⁷

Selain itu terdapat pula konsultan yang disediakan oleh UNDP, yakni *United Nations Technical Working Group on Disaster Preparedness and Management*.²²⁸ Hal ini dilakukan untuk memastikan dalam draf penanggulangan bencana akan mengatur mengenai kerjasama internasional, lebih lanjut dalam perumusan PP nomor 21 tahun 2008 mengenai peran lembaga internasional dalam penanggulangan bencana UNDP juga mendanai *working group* (WG) sebagai konsultan.²²⁹ Pada Juli 2007 WG ini dikontrak untuk membantu penyusunan draf, yang terdiri dari anggota UNICEF, *European Commission's Humanitarian aid and Civil Protection*

²²⁴ U.S. Indian Ocean Tsunami Warning System (Us Iotws) Program, *Review Of Policies and Institutional Capacity For Early Warning And Disaster Management In Indonesia*, 2007, hal 10

²²⁵ UNDP dan BNPB, *Op.Cit.*, hal 12

²²⁶ DPR RI, *Loc.Cir.*, hal 154

²²⁷ *Ibid*

²²⁸ "Part III: Coordination Activities In The Field-Indonesia" http://interactive.unocha.org/publication/2006_annualreport/html/part3_indonesia.html diakses pada 6 Juli 2017

²²⁹ United Nations Development Program (UNDP) dan Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), *Ibid.*, hal 13

department (ECHO), OCHA dan IFRC.²³⁰ Sedangkan peran BAPPENAS sendiri adalah sebagai badan yang kemudian dapat menghubungkan antara penanggulangan bencana dengan pembangunan.²³¹ Yang kemudian pada 2007, BAPPENAS memasukan penanggulangan bencana sebagai salah satu prioritas anggaran nasional.²³² Fungsi AADMER sendiri untuk Indonesia adalah mendukung pemerintah dalam memperbaiki manajemen bencana.²³³

Segala aktor-aktor yang kemudian dibutuhkan dalam penyusunan draf tersebut melakukan rapat komisi atau pansus antara hari Senin hingga Kamis²³⁴ Berbagai aktor-aktor ini kemudian melakukan diskusi, kerjasama, dan saling bertukar informasi selama berbulan-bulan hingga akhirnya draf pertama selesai pada 2005.²³⁵ Draft pertama ini lebih berfokus pada masyarakat sipil hal ini dikarenakan pada saat itu MPBI berperan dominan dalam penyusunan draf.²³⁶ Tetapi kemudian peran masyarakat sipil dikurangi dan lebih fokus pada peran Badan Nasional Penanggulangan Bencana.²³⁷ Kemudian draf final ini diserahkan kepada Presiden yang kemudian mendelegasikan kepada Kementerian Sosial, Kementerian Hukum dan HAM serta Kementerian Pekerjaan Umum untuk mengkaji draf tersebut.²³⁸

²³⁰ *Ibid*

²³¹ IRG-Tetra Tech Joint Venture, *Review of Policies and Institutional Capacity For Early Warning and Disaster Management In Indonesia*, 2007, hal 9

²³² *Ibid*

²³³ Daniel Petz, *Strengthening Regional and National Capacity For Disaster Risk Management: The Case Of Asean Authored*, Washington, 2014, hal 15, diakses dari <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/Strengthening-Regional-and-National-Capacity-for-DRM-Case-of-ASEAN-November-5-2014.pdf>

²³⁴ DPR RI, *Op.Cit*, hal 10

²³⁵ United Nations Development Program (UNDP) dan Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), *Op.Cit.*, hal 12

²³⁶ *Ibid*

²³⁷ *Ibid*

²³⁸ *Ibid*

Dari penjelasan sebelumnya jika dikaitkan dengan klasifikasi Dolowitz dan Marsh dimana negara melakukan transfer kebijakan dapat dilakukan dengan sukarela maupun terpaksa, dapat dilihat bahwa keluarnya UU penanggulangan bencana juga dipengaruhi oleh masyarakat internasional sehingga menggugurkan *perfect rationality* dan *bounded rationality*. Hal yang jelas terlihat adalah pengaruh AADMER terhadap UU penanggulangan bencana, walaupun dalam proses pembuatan UU peran ASEAN tidak begitu terlihat tetapi isi dari AADMER sangat mempengaruhi UU penanggulangan bencana. Selain itu, tidak ada keadaan yang bersifat memaksa ataupun bersifat mengancam yang kemudian mengharuskan Indonesia untuk mengeluarkan UU penanggulangan bencana sehingga menggugurkan *conditionality* dan *direct imposition*.

Selanjutnya karena sifat penanggulangan bencana sendiri yang tidak mempengaruhi kebijakan negara lain secara langsung sehingga menggugurkan *externalities*. Jika melihat mengenai kejadian tsunami 2004, dimana manajemen bencana yang buruk mengarahkan transfer yang terjadi kearah sukarela. Tetapi adanya AADMER yang bersifat mengikat, walaupun tidak memiliki mekanisme sanksi dan juga adanya MPBI telah menggeser transfer manajemen bencana kearah *obligated*. Yakni keluarnya UU penanggulangan bencana merupakan kewajiban yang harus dipenuhi oleh Indonesia setelah proses peratifikasian AADMER, dimana salah satu isi dari AADMER adalah perumusan kebijakan manajemen bencana di tingkat nasional. Berbagai faktor yang kemudian mendukung adanya transfer kebijakan selain peratifikasian AADMER sendiri, seperti peran

aktif MPBI dalam penyusunan draf UU. MPBI memiliki kaitan dengan *asian disaster reduction and response network*, dimana ada keselarasan cara pandang dalam jaringan tersebut yang mengedepankan poin-poin HFA. Selain itu karena HFA sejalan dengan AADMER kemudian organisasi-organisasi turunan PBB ikut pula mendukung AADMER, yang paling terlihat adalah pendanaan para konsultan yang dipilih oleh UNDP maupun OCHA dalam perumusan UU. UNDP sendiri dalam memilih konsultan, pasti yang memiliki cara pandang yang sama. Sedangkan peran konsultan disini sangat penting karena hanya konsultan yang kemudian memiliki pengalaman dalam perumusan peraturan mengenai manajemen bencana, sehingga kepercayaan terhadap konsultan sangat tinggi dan menyebabkan besarnya pengaruh konsultan. Semakin besar pengaruh, semakin besar pula kemampuan dalam mengarahkan UU. Karena hal itu kemudian transfer yang terjadi lebih mengarah pada keterpaksaan atau dalam hal ini bersifat kewajiban.