

NASKAH AKADEMIK

RANCANGAN UNDANG-UNDANG PENANGANAN BENCANA (RUU PB)

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 menimbulkan gelombang simpati, bantuan, pelayanan, pendanaan dan tenaga sebagai wujud kepedulian atas nama kemanusiaan. Masyarakat dunia tidak sekedar 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 longoran 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

Indonesia, merupakan negara kepulauan terbesar didunia, terletak didua 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. Hal ini berdampak pada iklim panas dan penghujan yang sangat ekstrem. Dimana tenggang waktu panas main 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. Dilain 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 eksosistem 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	5,8 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, Larantuka
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	P. 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, Srilangka, 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 horisontal 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 penanganan 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 tataruang 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 penataan 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 . 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.