

BAB II. KAJIAN

1. Kerangka Teoritis

1.1. Pengertian Bencana

Pembahasan tentang bencana biasanya diawali dengan, disatu pihak, adanya suatu fenomena yang mempunyai potensi ANCAMAN terhadap hidup dan kehidupan, kesejahteraan dan asset-asset manusia (Smith, 1992:6³; Carter, 1991:3⁴). Beberapa ancaman mempunyai peluang lebih tinggi dari yang lainnya untuk benar-benar menjadi suatu peristiwa. Di pihak lain masyarakat mempunyai KERENTANAN, yaitu keadaan dan ciri-ciri tertentu yang mempertinggi kemungkinan mereka untuk tercederai oleh ancaman-ancaman pada saat benar-benar menjadi suatu peristiwa yang merusak. Pertemuan dari ancaman dan kerentanan inilah yang disebut dengan peristiwa bencana. Singkatnya, alam semesta dan isinya ini sejatinya bersifat netral (Cuny, 1983:13⁵), hanya pada saat tertentu ketika ancaman itu menjadi suatu peristiwa dan peristiwa itu berdampak merugikan manusia maka peristiwa itu disebut sebagai suatu bencana.

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

Carter(1992)⁶ membagi penyebab bencana menjadi dua, yaitu 'ancaman tradisional' seperti gejala-gejala alami termasuk gempabumi, angin topan, letusan gunungapi, tsunami, kebakaran hutan, banjir, tanah longsor, dan kekeringan. Sementara itu timbul pula 'ancaman baru' seperti kekerasan sosial, serangan terror, kerusakan sosial dan sebagainya. Dalam kategori ini juga didapati ancaman dari penyimpanan, transportasi, pemrosesan dan pembuangan limbah bahan-bahan berbahaya (*hazardous materials*), ancaman nuklir baik dalam konteks penggunaan untuk tujuan damai maupun peperangan.

Sekretariat Strategi Internasional untuk Pengurangan Bencana/International Strategy for Disaster Reduction Perserikatan Bangsa-Bangsa (ISDR, 2004), menggeser penekanan pada pemaknaan bencana dari yang tadinya bertumpu pada "sebab musabab" suatu kejadian menjadi suatu pandangan yang menekankan

³ Smith. K., Environmental Hazards: Assessing Risk and Reducing Disaster, London, Routledge, 1992

⁴ ADB, ca. 1991, Disaster Management, A Disaster Manager's Handbook, Manila: ADB

⁵ Cuny.F.C. 1983. Disasters and Development. New York: Oxford University Press

⁶ Carter. Nick, Disaster management: A Disaster Manager's Handbook, ADB, Manila, 1991

pada “dampak” kejadian tersebut pada manusia, dan menyusun suatu definisi standar tentang bencana yang dimutakhirkan pada tanggal 31 Maret 2004, sebagai berikut:

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

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

Dalam alur pikir yang sama, De Guzman (*ca 2002*)⁷ berargumen bahwa semua bencana pada hakekatnya adalah akibat dari tindakan atau ketidakbertindakan manusia. Lebih jauh dia menganalisis bahwa suatu peristiwa katastrofik, baik yang ditimbulkan oleh gejala alam ataupun diakibatkan oleh kegiatan manusia, baru menjadi keadaan bencana ketika masyarakat yang terkena tidak mampu untuk menanggulangi. Kerentanan manusia terhadap dampak gejala alam sebagian besar ditentukan oleh tindakan atau ketidak-bertindakan manusia itu sendiri. Bahkan peristiwa kekacauan iklim yang dihubungkan dengan perubahan iklim global sekalipun kalau dirunut akhirnya mengacu pada perbuatan manusia.

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

orang-orang atau kelompok-kelompok orang yang telah dipaksa atau terpaksa melarikan diri atau meninggalkan rumah mereka atau tempat mereka dahulu biasa tinggal, terutama sebagai akibat dari, atau dalam rangka menghindari diri dari, dampak-dampak konflik bersenjata, situasisituasi rawan yang ditandai oleh maraknya tindak kekerasan secara umum, pelanggaran-pelanggaran hak-hak asasi manusia, bencana-bencana alam, atau bencana-bencana akibat ulah manusia, dan

⁷ De Guzman, Emmanuel, M., *Towards Total Disaster Risk Management Approach*, ADRC-UNOCHA – RDRA, ca. 2002

yang tidak melintasi perbatasan negara yang diakui secara internasional⁸

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

Setiap orang yang berada diluar negara asalnya dan yang tidak bersedia atau tidak dapat untuk kembali [kesana] ataupun untuk menempatkan dirinya dibawah perlindungan [negara tersebut] disebabkan adanya rasa ketakutan yang sungguh ada sebagai akibat dari alasan ras, keyakinan agama, kebangsaan, keanggotaan dalam suatu kelompok sosial atau pendapat politik; atau suatu ancaman terhadap kehidupan atau keamanan sebagai hasil dari persengketaan bersenjata dan bentuk-bentuk kekerasan yang meluas lainnya yang secara serius mengganggu ketertiban umum⁹

1.2. Kerangka Ideologis

Secara ideologis, penanganan bencana muncul dari keyakinan bahwa hidup manusia pada hakekatnya adalah berharga. Ditematkannya hidup dan kehidupan sebagai hak dasar setiap manusia mempunyai implikasi bahwa semua langkah harus diambil demi mencegah atau meringankan penderitaan manusia baik itu diakibatkan oleh konflik maupun bencana¹⁰. Berpasangan dengan hak tersebut adalah adanya tanggungjawab pihak lain untuk mengambil langkah-langkah yang mencegah dan meringankan penderitaan semacam itu. Tersirat didalamnya, apabila pihak tersebut tidak dapat memenuhinya, maka mereka bertanggungjawab untuk tidak menghamabat, menghalangi atau menggagalkan pihak-pihak lain yang beritikad untuk menyediakannya. Prinsip inilah yang menjadi salah satu pijakan tindakan kemanusiaan¹¹.

⁸ Prinsip Prinsip Panduan Bagi Pengungsi Internal, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) Jakarta, ca. 2002, pp iv.

⁹ Terjemahan bebas: Handbook of Emergency, UNHCR Geneva, ca. 1996. pp. 12

¹⁰ Pasal 3 dan 5 dari *Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia* 1948; pasal-pasal 6 dan 7 dari *Perjanjian Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik* 1966; Pasal umum 3 dari empat *Konvensi Jenewa* 1949; pasal-pasal 35, 55 dan 59 dari *Kovensi Jenewa Keempat*; pasal-pasal 69 sampai 71 dari *Protokol Tambahan* 1977; pasal 18 dari *Protokol Tambahan II* 1977 dan juga aturan-aturan terkait lainnya pada Hukum Humaniter Internasional; *Konvensi Pelarangan Penyiksaan dan Segala Bentuk Perlakuan atau Hukuman yang Bersifat Kejam, Tidak Berperikemanusiaan Atau Merendahkan Martabat Manusia* 1984; pasal-pasal 10,22, dan 12 dari *Perjanjian Internasional tentang Hak-Hak ekonomi, Sosial dan Budaya*; pasal-pasal 6, 37, dan 24 dari *Konvensi tentang Hak-Hak Anak* 1989, dan aturan-aturan lain dalam hukum internasional

¹¹ Pujiono (ed), *Piagam Kemanusiaan dan Standar Minimum dalam Respons Bencana*, Grasindo, 2005: Kode Perilaku Untuk Gerakan Internasional Palng Merah dan Bulan Sabit Merah dan Organisasi-Organisasi Non-Pemerintah (ORNOP) dalam Bantuan Response Bencana

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

“Masalahnya adalah bagaimana mencari suatu bentuk persekutuan yang akan mempertahankan dan melindungi dengan keseluruhan kekuatan bersama terhadap orang-orang dan barang dalam pesekutuan itu, dan dalam mana masing-masing sementara menggabungkan diri ke dalam persekutuan dengan semua orang, masih dapat mematuhi keinginannya sendiri, dan tetap bebas seperti sediakala” (*The problem is to find a form of association which will defend and protect with the whole common force the person and goods of each associate, and which each, while uniting himself with all, may still obey himself alone, and remain as free as before*)¹².

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

Konsep kedaulatan negara dalam kaitannya dengan hak rakyat atas keselamatan dan keamanan dalam konteks penanganan bencana ini sudah semakin operasional. Sidang Komisi Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya di Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tahun 1999 ¹³, menyatakan bahwa hak rakyat harus diwujudkan secara progresif karena setiap negara ditugasi dengan ‘suatu kewajiban hakiki untuk mengambil langkah-langkah seperlunya untuk mengurangi dan meringankan ...’. Dalam kaitan itu negara mempunyai tiga tingkatan tanggungjawab yaitu : untuk menghargai, untuk melindungi martabat, dan untuk memenuhi hak rakyat.

Analoginya dalam konteks penanganan bencana adalah sebagai berikut:

- a. tanggungjawab negara untuk *menghargai* kiat-kiat dan strategi-strategi penanganan bencana yang dimiliki oleh rakyatnya, dan negara tidak melakukan tindakan-tindakan yang akan mengakibatkan terganggu atau terhentinya kiat dan strategi semacam itu.
- b. tanggungjawab negara untuk *melindungi* kiat dan strategi penanganan bencana rakyatnya dan oleh karenanya negara dituntut untuk memastikan bahwa tidak ada pihak-pihak atau orang-orang yang akan mengganggu atau menghambat rakyat dari melakukan kiat dan strategi penanganan bencana

¹² Curtis, M. (ed), *The Great Political Theories Volume-2: A Comprehensive Selection of the Crucial Ideas in Political Philosophy from Burke, Rousseau and Kant to Modern Times*, Avon Books, New York, 1962

¹³ Twigg, John, *The Right to Safety: Some Conceptual and Practical Issues*, Benfield Hazard Research Centre Disaster Studies Working Paper 9 December 2003

- c. tanggungjawab negara untuk *memenuhi* hak berarti meliputi pula kewajiban untuk *memudahkan* dan kewajiban untuk *menyediakan* apa yang diperlukan. Memudahkan berarti melakukan kegiatan-kegiatan untuk menguatkan kiat dan strategi serta penggunaan sumberdaya dan cara-cara yang memastikan daya tangkal dan daya lenting mereka sendiri. Dalam hal orang perorangan atau kelompok masyarakat tidak mampu, atau karena sebab-sebab diluar kekuasaan mereka, tidak dapat melakukan perlindungan sendiri, maka negara diwajibkan untuk secara langsung atau tidak langsung *menyediakan* pemenuhan hak tersebut.

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

1.3. Kerangka Epistemologi

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

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

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

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

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

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

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

1.4. Kerangka Teleologi / Aksiologi

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

Hal itu dilakukan dengan berbagai kegiatan yaitu :

1. Pengenalan dan pemantauan risiko bencana

- Pengenalan risiko bencana
- Pemantauan risiko bencana

2. Pengurangan risiko bencana

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

3. Kesiapan penanggulangan kedaruratan

- Kesiapan umum
- Perencanaan kontinjensi
- Pelatihan dan gladi

1. Peringatan dini

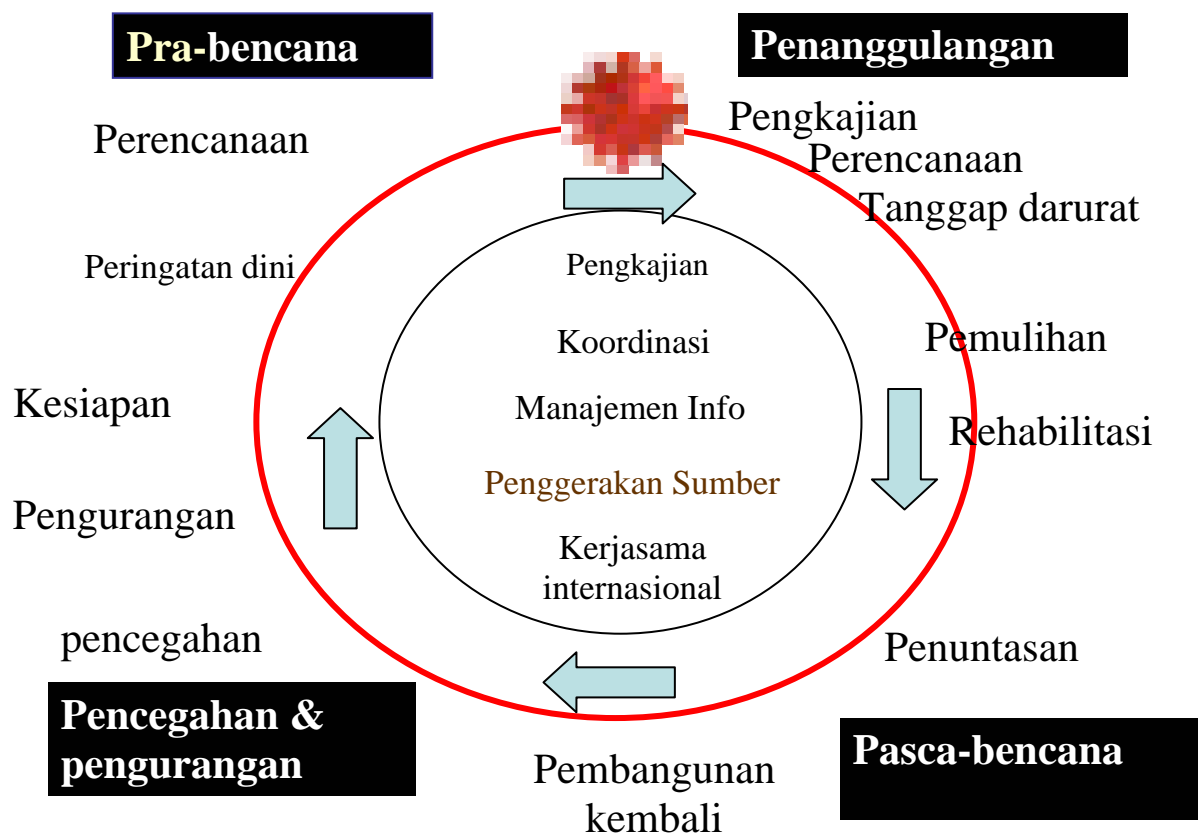
- Pengaturan kelembagaan
- Alur peringatan dini

2. Penanggulangan Kedaruratan Bencana

- Pengaturan kewenangan
 - Aktivasi Pusat Pengendalian Operasi Tanggap Kedaruratan
 - Jalur pengendalian operasi tanggap darurat
 - Kekuasaan dan kewenangan pemerintah pada darurat bencana
3. Pemulihan dari dampak bencana
 4. Pembangunan kembali akibat dampak bencana

Gambar 1

Secara singkat siklus penanganan bencana dapat digambarkan sebagai berikut :

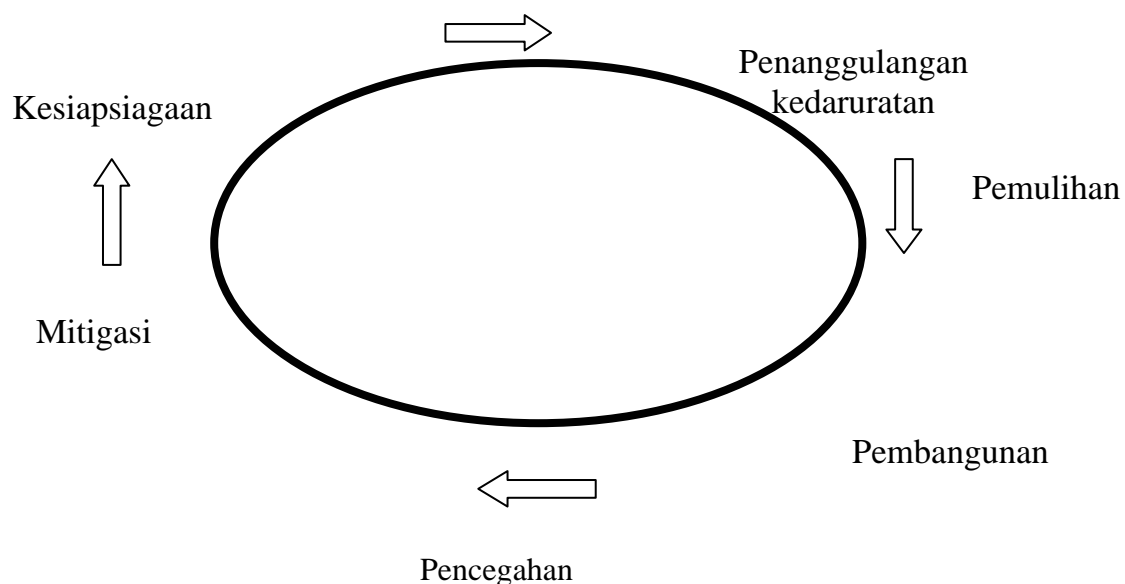


1.5. Kerangka Teknologi (ketrampilan, penerapan)

Kegiatan-kegiatan Penanganan Bencana

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

Gambar-1: Daur Penanganan Bencana



Gambar daur penanganan bencana ini dibarengi dengan catatan bahwa ia biasanya digambarkan dengan berbagai cara yang lain, dan menggunakan juga peristilahan yang berlainan (Guarnizo, 1992:96; Cigler, 1988:7; Waugh and Hy,1990:19¹⁴; Cuny 1983:205; Smith, 1992:21). Faktor yang terpenting adalah bahwa format yang dimaksud menunjukkan bahwa bencana dan penanganannya adalah suatu kontinum dari kegiatan-kegiatan yang saling berkaitan, dan bukannya suatu urutan kegiatan yang mempunyai awal dan akhir yang tegas.

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

Pencegahan adalah langkah-langkah yang dilakukan untuk menghilangkan samasekali atau mengurangi secara drastis akibat dari ancaman melalui pengendalian dan pengubahsuaian fisik dan lingkungan. Tindakan-tindakan ini bertujuan untuk menekan penyebab ancaman dengan cara mengurangi tekanan,

¹⁴ Waugh.W.L. and Hy. R.J. 1990. Introduction to Emergency Management. in Waugh and Hy (Eds) Handbook of Emergency Management:Programs and Policies Dealing with Major Hazards and Disasters. Westport: Greenwood Press (pp.1-10)

mengatur dan menyebarkan energi atau material ke wilayah yang lebih luas atau melalui waktu yang lebih panjang (Smith, 1992:81). Cuny (1983:206) menuduh bahwa pencegahan bencana pada masa lalu cenderung didorong oleh kepercayaan diri yang berlebihan pada ilmu dan teknologi pada tahun enam puluhan, dan oleh karenanya cenderung menuntut ketersediaan modal dan teknologi. Pendekatan ini semakin berkurang peminatnya dan walaupun masih dilakukan, maka kegiatan pencegahan ini diserap pada kegiatan pembangunan pada arus utama.

Mitigasi adalah tindakan-tindakan yang memfokuskan perhatian pada pengurangan dampak dari ancaman sehingga dengan demikian mengurangi kemungkinan dampak negatif kejadian bencana terhadap kehidupan. (ADB, 1991:41) dengan cara-cara alternatif yang lebih dapat diterima secara ekologi. Kegiatan-kegiatan mitigasi termasuk tindakan-tindakan non-rekayasa seperti upaya-upaya peraturan dan pengaturan, pemberian sanksi dan penghargaan untuk mendorong perilaku yang lebih tepat, dan upaya-upaya penyuluhan dan penyediaan informasi untuk memungkinkan orang mengambil keputusan yang berkesadaran. Upaya-upaya rekayasa termasuk pananaman-penanaman modal untuk bangunan struktur tahan ancaman bencana dan / atau perbaikan struktur yang sudah ada supaya lebih tahan ancaman bencana (Smith, 1992:84-86). Cuny (1983:206) berargumen bahwa kegiatan-kegiatan utama mitigasi bencana, terutama tataruang dan peraturan bangunan, sulit berhasil di negara-negara sedang berkembang karena mereka memerlukan upaya-upaya yang kompleks dan kurang praktis. Uraian-uraian yang lebih rinci tentang mitigasi juga terdapat dalam tulisan-tulisan Kelompok Mitigasi Bencana BPPT tahun 1999¹⁵,

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

Penanggulangan Kedaruratan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan seketika sebelum dan atau setelah terjadinya kejadian bencana. Tindakan-tindakan pada fase ini termasuk pengenalpastian lokasi terjadinya peristiwa bencana, pengkajian cepat

¹⁵ Kelompok Mitigasi Bencana, Yearbook Mitigasi Bencana 1999, BPPT, Jakarta

terhadap kerusakan dan sumberdaya yang tersedia untuk menentukan dengan cepat kebutuhan yang segera harus dipenuhi. Bersamaan dengan itu kemungkinan juga dilakukan tindakan pencarian dan penyelamatan korban, pertolongan pertama pada kecelakaan, evakuasi, penyiapan penampungan massal beserta pelayanannya, pembagian bantuan darurat dan pelayanan medik, penggerakan sumberdaya dan pemulihan dengan segera sarana-sarana kunci seperti komunikasi, transportasi, listrik dan air, serta berbagai sarana publik lainnya.

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