

2. Maksud dan Tujuan

2.1. Penulisan Naskah Akademik

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

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

2.2. Penyusunan RUU-PB

2.2.1. Maksud Penyusunan RUU-PB

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

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

pemerintah daerah untuk melihat perlindungan sebagai suatu mandat yang sama dengan mandat ekonomi dan kesejahteraan. Dengan demikian memperluas khasanah penanganan bencana sehubungan dengan hajat hidup dan pemerintahan yang lainnya. Penanganan bencana merupakan salah satu perwujudan fungsi pemerintah dalam perlindungan rakyat. Oleh karenanya rakyat mengharapkan pemerintah dapat melaksanakan penanganan bencana sepenuhnya.

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

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

3. *Dari tanggung jawab pemerintah menjadi urusan bersama masyarakat.* Ini berkaitan dengan bagaimana membawa penanganan bencana dari ranah pemerintah kearah urusan kemaslahatan bersama, dimana semua aspek penanganan bencana, mulai dari kebijakan, kelembagaan, koordinasi dan mekanisme harus diubah sesuai sedemikian rupa sehingga menggalakkan peranserta masyarakat luas dan dunia usaha. Praktik semacam ini termasuk misalnya penanganan bencana berbasis masyarakat, dan praktik tanggung jawab sosial korporasi bisnis, dan sebagainya.

2.2.2. Tujuan Penyusunan RUU PB

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

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

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

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

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