

Harmonisasi Hukum dalam Penanggulangan Bencana¹

Oleh: Letjen TNI (Purn) Dr. Syamsul Maarif, MSi
Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB)

Pendahuluan

Ini adalah untuk kesekian kalinya saya diminta menyampaikan pemikiran mengenai penanggulangan bencana dalam sebuah forum seminar akademik. Di satu sisi, saya senang dan bangga. Sebab seminar sebagaimana yang kita ikuti bersama pada hari ini sedikit banyak menunjukkan tingginya perhatian dunia kampus secara khusus serta kaum intelektual secara umum terhadap penanggulangan bencana di Indonesia, sebuah negeri yang elok dengan kesuburan alam laksana tanah surga, tetapi terancam oleh banyak potensi bencana. Namun, di sisi lain, semakin sering saya menghadiri forum semacam ini, semakin saya menyadari betapa penanggulangan bencana bukanlah sesuatu perihal yang sederhana. Sungguh-

sungguh bukan. Malahan, penanggulangan bencana demikian kompleksnya, sehingga setiap kali kita dapat menemukan tema baru untuk dibicarakan. Baru di sini tidak selalu berarti belum pernah ada sebelumnya, tetapi juga yang karena satu dan lain alasan relatif belum mendapatkan atensi yang tinggi dari para pihak.

Bagi saya, tema yang kita bahas hari ini, "Harmonisasi Hukum Nasional dan Hukum Internasional dalam rangka Penanggulangan Bencana," termasuk dalam kategori yang kedua. Pokok persoalan harmonisasi² hukum dan penanggulangan bencana sudah muncul jauh sebelum kita membicarakannya saat ini, tetapi perkembangannya sejauh pengamatan

1. Disampaikan dalam Seminar Sehari "Harmonisasi Hukum Nasional dan Hukum Internasional dalam rangka Penanggulangan Bencana" di Sekolah Tinggi Hukum Militer Direktorat Hukum Angkatan Darat di Jakarta, Rabu, 4 September 2013.

2. Kamus Besar Bahasa Indonesia (2005) mendefinisikan kata harmonisasi sebagai upaya mencari keselarasan. Adam (2012) mengatakan "pengharmonisasian adalah kegiatan penyesuaian, penyesuaian, penyerasian, pencocokan, dan penyeimbangan secara proporsional terhadap hal-hal yang saling bertentangan sehingga terjalin kerja sama yang harmonis antara berbagai faktor sehingga menghasilkan kesatuan sistem yang luhur."

saya harus diakui belum banyak. Kondisi ini besar kemungkinan disebabkan oleh masih terfokusnya energi para pelaku, termasuk pemerintah, dalam hal ini BNPB sebagai lembaga pemegang kewenangan koordinasi, pelaksana dan komando dalam penanggulangan bencana, pada persoalan lain yang bisa jadi dipandang lebih urgen. Sebagaimana diketahui, BNPB sendiri, beserta Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) serta lembaga pemerintah lainnya yang turut serta dalam upaya-upaya penanggulangan bencana harus siap setiap saat manakala terjadi bencana. Sangat sering peristiwa bencana datang bersamaan, sehingga amat menguras energi. Alhasil, sampai batas tertentu, belum ada waktu untuk memperhatikan persoalan lain yang sesungguhnya penting dan perlu.

Sebab lain yang membuat harmonisasi hukum belum menjadi diskursus yang dibicarakan sehangat, misalnya, persoalan bencana dan pembangunan, barangkali adalah masih kurangnya upaya dari para pihak yang concern dengan isu tersebut sendiri untuk mengarusutamakan tema ini dalam kerumitan pertarungan pemikiran yang mengemuka dewasa ini. Yang saya maksud dengan para pihak meliputi kalangan kampus, praktisi hukum, kelompok masyarakat sipil, dan lain-lain. Mereka yang menginginkan agar concern harmonisasi hukum diadopsi dalam diskursus penanggulangan bencana di Indonesia sangat mungkin perlu mengupayakan terjadinya perubahan paradigma, meminjam istilah Thomas S. Kuhn (1996 (1962) ketika ia menjelaskan mengenai struktur dari revolusi pemikiran.³ Perubahan paradigma ke arah

bahwa harmonisasi hukum perlu dan mendesak, seperti juga persoalan lain yang sebelumnya lebih menyita perhatian kita.

Tentu saja, kesan bahwa persoalan harmonisasi hukum relatif masih inferior dibanding tema lain tidak menghilangkan urgensi mengenai kepentingannya. Sebagaimana akan saya paparkan pada bagian selanjutnya, tak diragukan lagi bahwa harmonisasi hukum nasional dan hukum internasional merupakan tema yang perlu diberi perhatian lebih besar oleh para pelaku penanggulangan bencana saat ini. Bagi BNPB sendiri, harmonisasi hukum menjadi kian dibutuhkan seiring dengan semakin besar dan kompleksnya lembaga ini serta isu penanggulangan bencana secara keseluruhan. Tahun ini BNPB, yang dibentuk dengan Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008 memasuki usianya yang ke-5. Kompleksitas BNPB dan penanggulangan bencana sekilas dapat dilihat dari jumlah Peraturan Kepala (Perka) BNPB yang telah mencapai sekitar 70 buah.⁴ Banyak dari peraturan tersebut yang menurut hemat saya sudah perlu disempurnakan, terutama untuk disesuaikan dengan kondisi terkini, jika tidak saat ini, dalam waktu tidak lama lagi. Selain Perka, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana serta peraturan turunannya juga tidak tertutup kemungkinan untuk direvisi agar semakin mampu menjawab tantangan mutakhir.

Makalah ini secara garis besar ingin membicarakan tiga poin. *Pertama*, mengenai kondisi lingkungan hukum nasional dan internasional secara umum dalam penanggulangan bencana di Indonesia. Apa saja perangkat regulasi yang telah ada, di mana kekuatan dan kelemahannya, serta perkembangan terakhir mengenai arah kebijakan nasional maupun global dalam konteks perbaikan lingkungan hukum yang berkaitan dengan penanggulangan bencana. *Kedua*, saya akan membagikan pandangan tentang

3. Diskursus dalam makalah ini mengacu pada pengertian yang diajukan Schmidt (2008: 309), yaitu serangkaian gagasan dan proses yang interaktif dan simultan dimana gagasan-gagasan dikemukakan. Dalam diskursus, konsep-konsep berjejaring dengan logika tertentu yang mendasari (Ferre dan Merrill, 2000: 455). Dengan kata lain, gagasan dan konsep saling beririsan, kerap kali bergesekan dan saling menguji dalam diskursus. Hasilnya umumnya adalah perubahan paradigma.

4. Daftar Perka BNPB yang telah diterbitkan selama kurun 2008-2012 dapat dilihat dalam Lampiran 1.

mengapa di Indonesia harmonisasi hukum nasional dan internasional penting dilakukan beserta tantangannya. Poin kedua ini juga akan menunjukkan mengapa prioritas utama manakala harmonisasi hukum dilakukan dalam waktu dekat adalah justru pertama-tama pada harmonisasi hukum nasional terlebih dahulu baru kemudian dengan hukum internasional. Dengan kata lain, yang lebih mendesak sebenarnya adalah harmonisasi hukum di tingkat nasional. mencakup sejumlah tantangan yang dihadapi dalam upaya harmonisasi hukum.

Ketiga, makalah ini akan menyodorkan beberapa pemikiran mengenai strategi jangka pendek menengah yang dapat dijadi untuk melaksanakan harmonisasi peraturan perundang-undangan dimaksud, tidak hanya di tingkat nasional, tetapi juga internasional melalui forum-forum kerjasama bilateral dan multilateral yang ada. Argumen utama yang mendasari pemikiran-pemikiran ini adalah kesadaran mengenai pentingnya memiliki peraturan perundang-undangan penanggulangan bencana yang menunjang terlaksananya tata pemerintahan yang baik (*good governance*)⁵ serta berfokus pada kebutuhan masyarakat, terutama kelompok rentan. Aspek tata pemerintahan yang baik dan pemusatan pada kebutuhan masyarakat adalah keniscayaan jika kita menginginkan penanggulangan bencana berlangsung secara efektif dan efisien, dengan mampu menjawab kebutuhan publik pada saat dan di tempat yang tepat. Indonesia telah dan akan terus menjadi pionir dalam mendorong tata pemerintahan yang baik dalam penanggulangan bencana di tingkat global.

Mengatur Penanggulangan Bencana

Ada banyak definisi mengenai bencana dan penanggulangan bencana. Indonesia sendiri, dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana mengartikan bencana sebagai "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."⁶ Dalam Pasal 1 Ayat 5 UU ini disebutkan bahwa penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi. Secara internasional, hampir tidak ada dua negara yang mengadopsi definisi yang sama mengenai bencana, kendati sebagian besar perbedaan relatif tidak substansial.

Satu hal yang pasti, mayoritas negara di dunia kini melihat isu-isu penanggulangan bencana dengan kacamata yang berbeda dibanding pada periode sebelumnya. Isu pengurangan risiko bencana, sebagai contoh, saat ini telah jauh lebih populer dibanding pada masa awal kemunculannya di sekitar tahun 1980-an (Hannigan, 2012). Penanggulangan bencana kian mendapat tempat dalam ranah kebijakan publik menyusul munculnya kesadaran tentang dampaknya terhadap pembangunan. Pasalnya, hasil-hasil pembangunan yang

5. Tata pemerintahan adalah penggunaan wewenang ekonomi, politik, dan administrasi guna mengelola urusan-urusan negara pada semua tingkat. Tiga prinsip tata pemerintahan yang baik adalah akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi (Krina P., 2003).
6. Menurut UU 24/2007, bencana alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam antara lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir,

kekeringan, angin topan, dan tanah longsor. Adapun bencana non alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa non alam yang antara lain berupa gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, dan wabah penyakit. Sementara itu, bencana sosial didefinisikan sebagai bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh manusia yang meliputi konflik sosial antar kelompok atau antar komunitas masyarakat, dan teror.

<p>2.</p>	<p>Mengidentifikasi, menilai, dan memantau risiko bencana, serta meningkatkan peringatan dini.</p>	<p>2.1. Tersedia penilaian risiko nasional dan lokal berdasarkan data ancaman dan kerentanan, dengan mencakup penilaian risiko untuk sektor-sektor kunci.</p> <p>2.2. Terdapat sistem untuk memantau, mengelola, serta mendiseminasikan data mengenai ancaman dan kerentanan utama.</p> <p>2.3. Terdapat sistem peringatan dini untuk semua jenis ancaman yang menjangkau masyarakat.</p> <p>2.4. Penilaian risiko nasional dan lokal mempertimbangkan risiko regional dan antarnegara, dengan komitmen terhadap kerjasama dan pengurangan risiko di kawasan.</p>
<p>3.</p>	<p>Menggunakan pengetahuan, inovasi, dan pendidikan untuk membangun budaya aman dan ketangguhan di semua tingkatan.</p>	<p>3.1. Tersedia informasi mengenai bencana yang relevan dan dapat diakses di semua level, untuk semua pemangku kepentingan.</p> <p>3.2. Kurikulum sekolah, bahan pendidikan, serta pelatihan terkait mengandung konsep dan praktik pengurangan risiko bencana dan pemulihan pasca bencana.</p> <p>3.3. Metode dan alat penelitian untuk penilaian multirisiko dan analisis biaya manfaat dikembangkan dan diperkuat.</p> <p>3.4. Terdapat strategi penyadaran publik di semua level yang merangsang budaya ketangguhan menghadapi bencana, dengan menjangkau masyarakat di perkotaan dan perdesaan.</p>
<p>4.</p>	<p>Mengurangi faktor risiko yang ada</p>	<p>4.1. Pengurangan risiko bencana merupakan bagian integral dari kebijakan dan rencana yang berkaitan dengan lingkungan hidup, termasuk untuk pemanfaatan lahan, pengelolaan sumber daya alam, serta adaptasi perubahan iklim.</p> <p>4.2. Kebijakan dan rencana pembangunan sosial dilaksanakan untuk mengurangi kerentanan penduduk yang paling rentan bencana.</p> <p>4.3. Kebijakan dan rencana perekonomian dan sektor produktif dilaksanakan untuk mengurangi kerentanan aktivitas ekonomi.</p> <p>4.4. Perencanaan dan pengelolaan permukiman penduduk memasukkan unsur pengurangan risiko bencana, termasuk penegakan aspek kekuatan bangunan.</p> <p>4.5. Aspek-aspek pengurangan risiko bencana dimasukkan dalam proses pemulihan dan rehabilitasi pasca bencana.</p>

5.	Membangun kesiapsiagaan bencana untuk respons yang efektif di segala lini	4.6. Terdapat prosedur untuk menilai risiko bencana dari proyek-proyek pembangunan berskala besar, terutama infrastruktur. 5.1. Kapasitas dan mekanisme kebijakan, teknis, dan kelembagaan yang kuat dalam pengelolaan risiko bencana, dengan perspektif pada pengurangan risiko bencana. 5.2. Rencana kesiapsiagaan bencana dan rencana kontinjensi dilaksanakan di semua level pemerintahan serta pelatihan dan simulasi berkala dilakukan untuk menguji dan mengembangkan program tanggap darurat. 5.3. Terdapat alokasi dana dan mekanisme kontinjensi guna menunjang proses tanggap darurat dan pemulihan yang efektif manakala diperlukan. 5.4. Terdapat prosedur untuk pertukaran informasi yang relevan selama kejadian bahaya dan bencana serta melakukan pengkajian pasca kejadian.
----	---	---

Sumber: UNISDR, 2011.

Meskipun skema Hyogo sejauh ini merupakan instrumen internasional yang paling banyak diadopsi terkait dengan penanggulangan bencana termasuk oleh Indonesia, masih terdapat sejumlah perangkat lain yang di sana sini juga menjadi panduan dalam penyusunan sistem hukum di tingkat nasional. Salah satu yang berperan cukup besar adalah instrumen yang sifatnya pemberian mandat kepada lembaga khusus untuk mendorong penanggulangan bencana. Dalam hal ini, kita perlu menyebut PBB dengan sejumlah lembaga yang terafiliasi. Lembaga-lembaga PBB memiliki mandat legal untuk memberi masukan kepada negara anggota, baik saat diminta maupun tidak. Mereka juga dapat mengeluarkan dokumen panduan untuk ditawarkan pengadopsiannya kepada negara anggota.

Beberapa lembaga PBB yang terkait dengan penanggulangan bencana, meliputi OCHA, WFP, FAO, UNICEF, WHO, UNDP, UNEP, dan UNHCR. Di luar PBB, ada pula organisasi antarpemerintah dengan mandat

formal, seperti IOM, ICDO, dan Bank Dunia (IFRC, 2007). Indonesia telah memperoleh manfaat yang tidak sedikit dari keberadaan mandat institusional yang diberikan kepada lembaga-lembaga tersebut, terutama dalam proses meningkatkan kapasitas kelembagaan dan sumber daya penanggulangan bencana. Dengan tantangan penanggulangan bencana yang semakin kompleks, bantuan berupa sumbangan pemikiran maupun panduan teknis yang bersifat formal dari lembaga pemegang mandat khususnya di lingkungan PBB akan sangat penting di masa mendatang.

Perangkat hukum internasional berikutnya yang terkait dengan penanggulangan bencana dan perlu dipertimbangkan dalam penyusunan hukum nasional adalah hukum hak asasi manusia. Dalam hal ini, pada setiap kebijakan dan upaya penanggulangan bencana, perhatian kepada penegakan HAM serta penghapusan diskriminasi merupakan perkara substantif yang tidak boleh diabaikan. Secara konkrit, sistem hukum nasional dalam penanggulangan bencana

dituntut untuk mengadopsi nilai-nilai penegakan HAM dan antidiskriminasi dalam setiap pasal terkait. Ini poin yang selalu saya upayakan untuk diperhatikan sebab sangat penting. Fokus dari setiap upaya penanggulangan bencana haruslah pertama-tama masyarakat, khususnya kelompok rentan. Perhatian kepada hak asasi mereka adalah sangat penting.

Instrumen hukum internasional selanjutnya yang akan dikemukakan secara singkat di sini adalah hukum tentang bea dan cukai. Karena keterkaitan yang erat dengan fasilitasi perdagangan global, telah banyak hukum internasional yang bersifat multilateral yang dibuat untuk mengatur isu-isu terkait. Dalam beberapa dasawarsa terakhir, sejumlah instrumen yang khusus mengatur bea dan cukai dalam konteks bencana juga telah dikembangkan. Meski demikian, hampir semua hukum tersebut tidak mengikat dan atau hanya dapat diterapkan oleh sejumlah negara terbatas (IFRC, 2007). Mengenai hal ini, Forum Pejabat Tinggi Penanggulangan Bencana APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation*) yang baru saja berlangsung di Denpasar, Bali, pada 21-22 Agustus 2013 juga telah mengajukan usul untuk menggarap proposal mengenai percepatan proses bea cukai, termasuk tentang dokumen perjalanan bagi tenaga sukarelawan asing yang hendak masuk membantu di daerah bencana.¹⁰ Jika disetujui, proposal ini akan disodorkan untuk dibahas atau bahkan langsung disahkan pada Konferensi Tingkat Tinggi APEC pada Oktober mendatang. Ini akan menjadi kontribusi signifikan Indonesia dalam penanggulangan bencana di tingkat kawasan bila diratifikasi oleh negara-negara anggota. BNPB akan mendorong agar sistem hukum Indonesia mengadopsi kesepakatan tersebut, sekali lagi, jika jadi disetujui oleh para pemimpin negara terkait.

Masih banyak instrumen hukum internasional lainnya yang secara langsung

maupun tidak berkaitan dengan penanggulangan bencana. Hukum yang mengatur telekomunikasi, bantuan donor, pertahanan sipil dan militer, kesehatan, lingkungan dan industri, hingga ruang udara untuk penerbangan. Diperlukan pengkajian yang mendalam mengenai instrumen hukum internasional yang telah ada dan relevan untuk konteks sistem hukum nasional kita. Dalam sepengetahuan saya, saat ini kajian tersebut belum kita miliki. Kajian instrumen hukum tersebut juga perlu mencakup instrumen yang sifat pengadopsiannya lebih longgar, seperti resolusi dan deklarasi. Contoh deklarasi yang diadopsi secara luas oleh negara-negara anggota PBB adalah Tujuan Pembangunan Milenium (*Millenium Development Goals*) yang kendati tidak secara eksplisit berbicara tentang bencana, sesungguhnya menjadi penting untuk dijadikan panduan mengingat dampak bencana yang negatif terhadap pembangunan.

Hukum internasional yang telah ada tentu saja bukan tanpa kelemahan. Instrumen tersebut antara memiliki keterbatasan jangkauan geografis karena relatif sedikitnya entitas negara yang meratifikasi. Kelemahan ini terutama sangat terasa dalam konteks masa tanggap darurat. Bantuan kepada negara yang terkena bencana acapkali terlambat disalurkan sebab negara bersangkutan belum meratifikasi perjanjian tertentu yang memungkinkan masuknya bantuan dari luar secara cepat. Hukum internasional dalam penanggulangan bencana juga mayoritas terbatas dalam cakupannya, yaitu entah hanya relevan untuk jenis bencana tertentu, maupun untuk sektor dan kegiatan tertentu. Di sisi lain, yang masih selalu menjadi persoalan, adalah kegagalan untuk melibatkan para pihak dalam penyusunannya, terutama kelompok LSM dan komponen masyarakat sipil lainnya.

Kelemahan berikutnya yang tidak kalah penting adalah potensi tumpang tindih peraturan, misalnya yang terkait dengan permintaan maupun penawaran bantuan internasional. Jelas sekali bahwa harmonisasi hukum bukan hanya akan relevan bagi hukum nasional, tetapi juga hukum internasional itu sendiri. Pertanyaannya memang, siapa yang memiliki wewenang untuk melakukan harmonisasi

10. APEC Senior Disaster Management Official Meeting (APEC SDMOF) in Bali, 21-22 August 2013. Laporan yang belum dipublikasikan.

tersebut. Kemudian, sampai sejauh mana harmonisasi dilakukan. Setelah harmonisasi pun, masih ada tantangan untuk mendorong negara-negara meratifikasinya. Ini sungguh bukan pekerjaan ringan. Mandat mungkin dapat diberikan kepada PBB, tetapi tetap saja akan muncul problema. Kebingungan dan keraguan mengenai hukum internasional akhirnya sering diantisipasi dengan menerapkan kebijakan ad hoc, khususnya jika kita berbicara tentang penyaluran bantuan internasional (IFRC, 2007).

Singkat kata, menurut pandangan saya, harmonisasi hukum internasional dan hukum nasional dalam penanggulangan bencana masih menemui kendala klasik berupa persoalan inheren dalam sistem hukum internasional itu sendiri. Hukum internasional dalam penanggulangan bencana juga perlu diharmonisasikan. Kesadaran ini, saya kira, yang juga sedikit banyak mendorong para pihak untuk mengkaji skema Hyogo untuk perbaikan setelah 2015. Sebelum dapat digunakan secara lebih luas di level nasional, instrumen internasional membutuhkan pengkajian komprehensif agar kendala-kendala yang menghambat selama ini, seperti minimnya jumlah negara yang akhirnya meratifikasi, tidak terulang kembali.

Bagi Indonesia sendiri, hukum internasional tetap menjadi rujukan penting dalam pembuatan kebijakan, rencana, dan kegiatan penanggulangan bencana. Kita mengadopsi prinsip-prinsip dasar, serta nilai-nilai yang terkandung dalam semangat global untuk meningkatkan ketangguhan masyarakat serta mengurangi risiko bencana. Adopsi terhadap skema Hyogo saja harus diakui belum sepenuhnya dilakukan karena berbagai alasan.

Kita antara lain belum secara total mampu mewujudkan ambisi dalam wilayah prioritas tiga pada skema tersebut, yaitu "menggunakan pengetahuan, inovasi, dan pendidikan untuk membangun budaya aman dan ketangguhan di semua tingkatan." Prioritas tersebut tuntutan utamanya adalah pengelolaan pengetahuan. Ini bukan hanya terbatas pada pengetahuan modern dan teknologi, tetapi juga kebijaksanaan dan praktik-praktik lokal (*local wisdom and practices*) yang sangat banyak di masyarakat

kita, baik yang di perkotaan maupun perdesaan. Masyarakat kita sejak turun temurun telah mewariskan *local wisdom* dalam menghadapi bencana, sebagaimana yang dapat kita lihat di wilayah Gunung Merapi di Yogyakarta maupun wilayah lainnya. BNPB akan mengarah ke pengelolaan pengetahuan mengenai bencana ini. Namun, upaya tersebut tidak mudah dan butuh waktu dan komitmen tinggi dari para pihak, termasuk tentu saja dari kalangan internal BNPB sendiri.

Kembali ke persoalan hukum internasional, menurut hemat saya, kita tetap perlu melakukan harmonisasi di sektor terkait. Namun, dalam perspektif prioritas, bagi saya yang lebih utama saat ini justru memastikan bahwa harmonisasi hukum nasional dalam penanggulangan bencana terjadi. Di sini perlu dicatat bahwa harmonisasi hukum nasional dan internasional dapat dan sebaiknya dilakukan secara bersamaan. Dengan kata lain, harmonisasi terhadap yang satu tidak berarti mengabaikan yang lain. Menurut saya, dalam jangka pendek dan menengah akan lebih tepat untuk memusatkan energi pada harmonisasi hukum nasional, dengan menggunakan perspektif yang mengadopsi nilai dan prinsip hukum internasional yang sifatnya *best practices* dan universal.

Nasional sebagai Prioritas

Sebelum Indonesia memiliki undang-undang yang spesifik mengatur penanggulangan bencana, sejumlah peraturan perundang-undangan sektoral juga memiliki pasal yang menyinggung isu terkait. Setelah UU Nomor 24 Tahun 2007 terbit pun, beberapa peraturan perundang-undangan yang muncul belakangan mempunyai kaitan dengan penanggulangan bencana, kendati sifatnya umumnya sangat sektoral. UU 24/2007 mengubah paradigma penanggulangan bencana di Tanah Air dari melulu menekankan pada aspek tanggap darurat, menjadi meliputi keseluruhan proses, yaitu pra bencana, tanggap darurat (saat bencana), serta pasca bencana. Beleid ini kemudian disusul dengan penerbitan sejumlah peraturan pelaksanaan, seperti Peraturan

Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, PP Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana, PP Nomor 23 Tahun 2008 tentang Peran Serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Non Pemerintah dalam Penanggulangan Bencana, serta Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008 tentang BNPB.

Anggono (2010) mengatakan adanya UU Penanggulangan Bencana di satu sisi, serta peraturan perundang-undangan lainnya di sisi lain yang juga mengatur isu terkait penanggulangan bencana, secara inheren menimbulkan potensi tumpang tindih. Ini sesuatu yang harus kita akui terjadi. Paling tidak, seringkali ditemukan potensi multitafsir peraturan yang membingungkan dalam implementasi di lapangan. Sebagai contoh, aturan mengenai kewenangan penyelenggaraan penanggulangan bencana. UU 24/2007 menetapkan pemerintah dan pmda sebagai pihak yang memiliki tanggung jawab untuk pengarahannya penanggulangan bencana. Aturan ini "bertentangan" dengan isi dari setidaknya dua undang-undang lain, yakni UU Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular serta sejumlah peraturan

perundang-undangan tentang Pemerintahan Daerah serta Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah dan Pemda.

UU Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular menunjuk Menteri Kesehatan sebagai penanggungjawab penetapan dan pencabutan status wilayah yang terserang wabah penyakit. Mengingat bencana wabah penyakit telah ditetapkan sebagai salah satu bencana nonalam dalam UU 24/2007, maka tanggung jawab pengarahannya seharusnya berada di tangan BNPB (Anggono, 2010). Sama halnya dengan itu, Pasal 5 UU 24/2007 dengan tegas menyebutkan bahwa "Pemerintah dan pemerintah daerah menjadi penanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana." Sayangnya, tanggung jawab pemda yang bersifat wajib ini tidak disebutkan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah serta Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, serta Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Tabel 2. Perbandingan UU Penanggulangan Bencana dengan Perundang-undangan Lainnya

Nama UU	Substansi yang berpotensi bertentangan dengan UU PB
UU Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (UU Pesisir)	Konsep mitigasi bencana dalam UU Pesisir berpotensi bertentangan dengan UU PB sebab tidak dipandang sebagai bagian dari penyelenggaraan penanggulangan bencana secara luas. UU PB menegaskan mitigasi dilakukan untuk mengurangi risiko di daerah rawan, sedangkan UU Pesisir hanya mencakup wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, yang belum tentu rawan bencana. Di sisi lain, karena mitigasi merupakan bagian dari penyelenggaraan penanggulangan bencana, maka pelaksanaannya dikoordinasikan oleh BNPB dan BPBD (UU PB). Hal ini tidak terakomodasi dalam UU Pesisir yang mengatakan tanggung jawab berada pada instansi yang berwenang. Instansi bersangkutan juga tidak diminta untuk berkoordinasi dengan BNPB dan BPBD. Perbedaan juga terdapat pada definisi bencana dan konsep rehabilitasi.

UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (UU Air)	Dalam UU Air, mitigasi bencana disebut ditujukan untuk meringankan penderitaan akibat bencana. Dengan kata lain, mitigasi dilakukan saat terjadinya bencana. Sementara itu, dalam UU PB, mitigasi adalah kegiatan dalam tahap prabencana dan ditujukan untuk mengurangi risiko bencana.
UU Nomor 41 Tahun 1999 dan UU Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UU Kehutanan)	Sejumlah ketentuan dalam UU Kehutanan tidak sejalan dengan UU PB. UU Kehutanan lebih menitikberatkan pada upaya optimalisasi aneka fungsi hutan bagi negara dan tidak secara khusus mengakomodasi tujuan pencegahan bencana. Rencana kehutanan belum mempertimbangkan daerah rawan bencana.
UU Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular (UU Wabah)	UU ini menetapkan Menteri Kesehatan sebagai penanggungjawab dalam penetapan dan pencabutan status wilayah yang terkena wabah penyakit. Ini berpotensi bertentangan dengan kewenangan yang diberikan kepada BNPB dalam UU PB mengingat wabah penyakit telah dimasukkan dalam salah satu bencana (bencana nonalam), yang tanggung jawab pengarahannya dibuat oleh BNPB.
Peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Pemerintahan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah	Pasal 5 UU PB mengatur bahwa "Pemerintah dan pemerintah daerah menjadi penanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana." Tanggung jawab pemda dalam penanggulangan bencana tersebut tidak disebutkan sebagai urusan wajib pemda, baik provinsi maupun kabupaten/kota, dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah maupun peraturan terkait, yaitu UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah serta Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, serta Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Sumber: Anggono, 2010.

Sejumlah peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan penanggulangan bencana adalah UU Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan (telah diganti dengan UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara), UU Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi SDA Hayati dan Ekosistemnya, UU Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan, serta UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. Pada level lebih rendah, Peraturan Kepala BNPB harus diakui juga memiliki potensi tumpang tindih maupun menimbulkan multitafsir dengan peraturan lain yang setara, terutama

peraturan menteri. Contoh yang paling konkrit adalah dalam hal penetapan komandan tanggap darurat.¹¹

11. Diatur dalam Perka Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pedoman Sistem Komando Tanggap Darurat Bencana, Perka Nomor 14 Tahun 2010 tentang Pedoman Pembentukan Pos Komando Tanggap Darurat Bencana, serta Perka Nomor 22 Tahun 2010 tentang Pedoman Peran Serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Non Pemerintah Pada Saat Tanggap Darurat. Dalam salah satu pasalnya, Perka 22/2010 mengatur pembentukan pos pendukung dan hubungannya dengan pos komando tanggap darurat.

Menurut Perka BNPB, komandan tanggap darurat ditunjuk oleh kepala daerah. Aturan ini ternyata belum sinkron dengan ketentuan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 46 Tahun 2008 tentang Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah. Berdasarkan Permendagri, komandan tanggap darurat dipilih oleh kepala BPBD yang secara *ex officio* adalah sekretaris daerah di lingkungan pemda. Secara praktis, Perka BNPB dalam hal ini lebih bisa dijalankan di lapangan sebab kepala daerah (gubernur/walikota/bupati) memiliki kekuatan politik yang lebih tinggi dibanding sekretaris daerah. Namun, di sisi lain Permendagri juga tidak dapat dikatakan keliru sebab ia merujuk pada peraturan di atasnya, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana.

Dengan demikian, jelas bahwa kepentingan harmonisasi hukum nasional pertama-tama dan terutama adalah untuk menghilangkan tumpang tindih yang masih ditemukan seperti contoh di atas. Harmonisasi hukum juga diperlukan untuk memberikan kepastian hukum kepada para pihak dalam penanggulangan bencana. Di masa mendatang, harmonisasi juga berguna untuk membantu mengisi kekosongan atau celah hukum yang ada. Yang terakhir ini misalnya dalam hal menyediakan dasar hukum yang kuat bagi daerah untuk mengalokasikan anggaran *on call* untuk penanggulangan bencana. Selama ini masih banyak daerah yang tampaknya khawatir mengalokasikan dana tersebut karena menilai belum ada beleid yang mengikat. Jika ada ketentuan yang memberikan kepastian hukum, pelaku penanggulangan bencana akan lebih yakin dalam melaksanakan tugasnya.

Menurut Adams (2012), harmonisasi peraturan perundang-undangan dalam konteks Indonesia adalah “upaya untuk menyelaraskan suatu rancangan peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain, baik yang lebih tinggi, sederajat, maupun yang lebih rendah, dan hal-hal lain di luar peraturan perundang-undangan, sehingga tersusun secara sistematis, tidak saling bertentangan atau tumpang tindih (*overlapping*).” Dalam pelaksanaannya, kegiatan harmonisasi meliputi

pengkajian yang komprehensif terhadap suatu rancangan peraturan perundang-undangan, dengan tujuan mengetahui apakah rancangan peraturan tersebut, dalam berbagai aspek, telah mencerminkan keselarasan atau kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan nasional lain, dengan hukum tidak tertulis yang hidup dalam masyarakat, atau dengan konvensi-konvensi dan perjanjian-perjanjian internasional, baik bilateral maupun multilateral, yang telah diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia (Adams, 2012).

Secara pragmatis, harmonisasi hukum juga bertujuan menghindari pembatalannya sebab peraturan perundang-undangan bersifat dapat diuji secara materiil dan formal, baik lewat mekanisme *judicial review* maupun *constitutional review*. Ketentuan Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan antara lain bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang. Kemudian Pasal 24C ayat (1) antara lain menentukan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketentuan lebih lanjut diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Penutup: Langkah ke Depan

Harmonisasi hukum dapat kita lakukan secara simultan dengan pengharmonisan hukum nasional sebagai prioritas, tetapi tanpa melepaskan perspektif hukum internasional, terutama terkait dengan nilai-nilai dan prinsip-prinsip utama. Dua nilai yang telah saya tekankan pada bagian sebelumnya adalah mengadopsi secara lebih serius tata pemerintahan yang baik serta fokus pada kebutuhan masyarakat, terutama kelompok rentan, dalam peraturan perundang-undangan, kebijakan, rencana, dan kegiatan penanggulangan bencana. Aspek

akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi perlu diperkuat. Apa yang sudah baik kita tingkatkan, apa yang masih kurang kita perbaiki.

Dalam bayangan saya, terdapat dua mekanisme awal yang dapat dipilih dalam rangka harmonisasi hukum. Pilihan pertama adalah BNPB menyerahkan kepada Kementerian Hukum dan HAM untuk meninjau peraturan terkait penanggulangan bencana, mengidentifikasi celah hukum yang ada, serta mengusulkan penyempurnaannya. Apabila terkait dengan undang-undang, maka mekanisme yang diikuti cukup lazim, yaitu menyerahkan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang berasal dari DPR kepada alat kelengkapan DPR sendiri, serta peraturan perundang-undangan yang awalnya dibuat oleh pemerintah kepada Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM, khususnya Direktorat Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan.

Pilihan kedua, yang sejauh ini menurut saya juga sangat layak dicoba, adalah BNPB menggandeng kementerian/lembaga terkait untuk mengeluarkan peraturan bersama, baik untuk mengoreksi peraturan lama yang ditemukan tumpang tindih, maupun menggantinya sama sekali. BNPB sendiri telah mengganti beberapa Perka dengan peraturan baru yang lebih *up to date*. Pada tataran yang lebih tinggi, BNPB tengah melakukan upaya-upaya kajian terhadap UU 24/2007 yang hasilnya akan menentukan apakah sampai pada keputusan merevisi beleid tersebut atau dinilai belum saatnya.

Harmonisasi hukum dalam penanggulangan bencana hendaknya menyentuh aspek konsepsi materi muatan atau substansi, serta aspek teknik penyusunannya. Adapun dalam harmonisasi peraturan perundang-undangan dengan hukum internasional, Adams (2012) mengatakan kita perlu mempertimbangkan setidaknya dua hal:

1. Kajian komprehensif tentang kelebihan dan kelemahan materi muatan konvensi/perjanjian internasional yang akan diratifikasi atau ditandatangani, atau diadopsi dengan penyesuaian seperlunya dengan mengutamakan kepentingan nasional.
2. Apakah materi muatan konvensi/perjanjian

internasional yang akan diratifikasi sesuai dengan budaya masyarakat Indonesia.

Bagi saya, hukum sebagai alat kontrol penanganan bencana selalu dapat diibaratkan dengan pisau bermata dua. Ia dapat menghambat efektivitas penanganan bencana itu sendiri, baik di tingkat lokal, nasional, maupun internasional manakala substansinya membuka ruang bagi birokratisasi berlebihan serta tidak mampu menjawab kebutuhan riil di lapangan dan tidak mendorong tata pemerintahan yang baik. Hukum, dengan demikian, menjadi batu sandungan yang selalu bisa memunculkan apatisme publik. Pada saat yang sama, ketiadaan hukum juga dapat memperlambat penanganan bencana. Ini, tentu saja, tidak kita harapkan.

Sebaliknya, bagi penanggulangan bencana, hukum dapat memainkan fungsi konstruktif apabila kehadirannya menunjang tata pemerintahan yang baik, mendorong keterlibatan publik, serta membuat seluruh proses memiliki kepastian dan dapat dilaksanakan dengan tepat waktu. Sistem hukum yang efektif, menurut saya, pertama-tama harus bertumpu pada kepentingan nasional, tetapi berstandar internasional. Ia ada karena kebutuhan masyarakat. Pengalaman menunjukkan proses ini pengadaan hukum yang ideal seperti ini tidak pernah mudah. Dan tidak akan pernah mudah. Namun, hanya itulah, menurut hemat saya, satu-satunya cara agar hukum, entah itu di daerah, level nasional, maupun tingkat internasional, dapat berkontribusi sebaik-baiknya bagi kehidupan manusia menghadapi bencana.

9	Petunjuk Teknis Pelaksanaan Verifikasi Dan Akuntansi Di Lingkungan BNPB	9/2011
10	Petunjuk Teknis Tatacara Pengajuan dan Pengelolaan Dana Bantuan Sosial Berpola Hibah Kegiatan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Bencana 2011	14/2011
11	Pedoman Pengkajian Kebutuhan Pasca Bencana (PDNA)	15/2011
12	Perencanaan Kegiatan Dan Anggaran BNPB	16/2011
13	Jadwal Retensi Arsip Fasilitatif Non Keuangan Dan Non Kepegawaian BNPB	18/2011

Tahun 2012

No.	Tentang	No. Peraturan
1	Pedoman Desa Tangguh	1/2012
2	Pedoman Pengurangan Risiko Bencana	2/2012
3	Panduan Penilaian Kapasitas Daerah Dalam Penanggulangan Bencana	3/2012
4	Madrasah Aman Dari Bencana	4/2012
5	Juknis Untuk Admin Data dan Informasi Bencana di Indonesia	7/2012
6	Pedoman Penilaian Arsip Di Lingkungan Badan Nasional Penanggulangan Bencana (sudah diberita negarakan)	14/2012

Sumber: Biro Hukum dan Kerjasama Internasional, BNPB

