

HUKUM INTERNASIONAL DAN KAITANNYA DENGAN BENCANA ALAM TSUNAMI¹

Etty R. Agoes
Gurubesar Hukum Internasional, Universitas Padjadjaran

ABSTRACT. The massive earthquake of the sea-bed on December 26, 2004, has triggered tsunami in the Indian Ocean and caused large-scale death and destruction in many countries. This disaster has stimulated the international community to carry out significant relief efforts. The unparalleled magnitude of this disaster raises questions on whether there is a role of international law, particularly with respect to preparing for, detecting, and responding to natural disasters. This article tries to consider on whether international law has been used in the management of such natural disaster, or whether international law in this area should be more actively been pursued.

ABSTRAK. Pada tanggal 26 Desember 2004 gempa di dasar laut Samudera Hindia telah memicu bencana alam tsunami yang menyebabkan hilangnya ratusan ribu nyawa serta menghancurkan kawasan pesisir dan laut di beberapa negara. Kejadian tersebut telah mendorong dan menggerakkan masyarakat internasional untuk melakukan upaya-upaya pertolongan. Besarnya tingkat bencana alam yang belum pernah terjadi sebelumnya, menimbulkan suatu permasalahan tentang adakah peranan hukum internasional disana, khususnya yang mengatur tentang persiapan untuk menghadapi deteksi, dan penanggulangan bencana alam? Tulisan ini akan mencoba untuk mencari apakah hukum internasional telah digunakan dalam penanggulangan bencana alam, atau apakah hukum internasional seharusnya lebih banyak digunakan untuk itu.

PENDAHULUAN

Pada tanggal 26 Desember 2004 gempa di dasar laut Samudera Hindia telah memicu bencana alam tsunami yang menyebabkan hilangnya ratusan ribu nyawa serta menghancurkan kawasan pesisir dan laut di beberapa negara. Kejadian tersebut telah mendorong dan menggerakkan masyarakat internasional untuk melakukan upaya-upaya pertolongan. Besarnya tingkat bencana alam yang belum pernah terjadi sebelumnya, menimbulkan suatu permasalahan tentang adakah peranan hukum internasional disana, khususnya yang mengatur tentang persiapan untuk menghadapi, deteksi, dan penanggulangan bencana alam?

¹ Artikel ini pernah disampaikan dalam *Seminar Kebudayaan Indonesia-Malaysia IX*, kerjasama Universitas Padjadjaran dengan Universiti Kebangsaan Malaysia, Bandung, 10-12 Mei 2005.

Tulisan ini akan mencoba untuk mencari apakah hukum internasional telah digunakan dalam penanggulangan bencana alam, atau apakah hukum internasional seharusnya lebih banyak digunakan untuk itu.

HUKUM INTERNASIONAL DAN BENCANA ALAM

Ada berbagai pengaturan hukum internasional untuk membantu negara-negara mencegah, menyiapkan diri dan menanggulangi bencana yang disebabkan oleh manusia atau penggunaan teknologi oleh manusia, yang memiliki potensi menimbulkan dampak antar negara (*transboundary*), seperti misalnya yang berasal dari industri, terjadi di laut, atau yang disebabkan oleh kecelakaan nuklir. Banyak perjanjian-perjanjian internasional terbentuk setelah terjadinya suatu bencana besar, dengan menggunakan pengalaman yang mereka peroleh dalam menanggulangi bencana tersebut sebagai ketentuan dari perjanjian. Sebagai contoh, *Convention on the Early Notification of a Nuclear Accident*, disepakati pada tanggal 26 September, 1986, setelah terjadinya bencana nuklir Chernobyl di Ukraina.² Pada tanggal yang sama disepakati juga suatu *Convention on Assistance in the Case of a Nuclear Accident or Radiological Emergency*.³

Bencana alam seperti tsunami biasanya selain menimbulkan dampak pada beberapa negara juga menimbulkan perhatian dari banyak negara, sebagaimana yang dapat kita lihat ketika bencana alam dahsyat tersebut telah menghancurkan hampir seluruh wilayah Aceh dan Sumatera Utara. Kita juga dapat menyaksikan keterlibatan tidak saja negara-negara, tetapi juga berbagai organisasi internasional dan lembaga swadaya masyarakat (LSM) baik di tingkat nasional maupun internasional. Keterlibatan berbagai pihak yang berasal dari berbagai negara, serta keterlibatan berbagai negara termasuk wilayah kedaulatannya, sudah barang tentu akan membutuhkan seperangkat hukum internasional, untuk membantu mereka dalam mengorganisir berbagai kegiatan untuk menanggulangi bencana alam. Apakah ada ketentuan hukum internasional yang digunakan untuk menyiapkan diri khususnya dalam menghadapi bencana alam seperti tsunami, atau bahkan untuk digunakan secara khusus dalam menanggulangi bencana alam demikian ?

EARLY WARNING SYSTEM DAN KESIAPAN DALAM MENGHADAPI BENCANA TSUNAMI

Berbeda dengan bencana yang disebabkan oleh manusia, pencegahan bencana alam seperti tsunami dan gempa bumi tampaknya belum pernah dijadikan obyek kerjasama antar negara. Apa yang dapat dilakukan oleh suatu negara adalah menempat alat deteksi dini untuk menyiapkan penduduknya dalam menghadapi kemungkinan terjadinya bencana demikian, seperti latihan menghadapi gempa bumi yang dilakukan oleh pemerintah Jepang dan pemerintah negara bagian California di Amerika Serikat.

² 1439 UNTS 275.

³ 1457 UNTS 133.

Namun, ketika bencana alam tersebut berdampak atau dapat berdampak pada beberapa negara, kesempatan kerjasama terbuka bagi negara-negara yang kemungkinan akan terkena akibat oleh bencana alam tersebut, misalnya dengan menyusun seperangkat aturan untuk menetapkan kapan peringatan dini harus diberikan sehingga penduduk akan lebih siap menghadapi bencana alam.

Dampak tsunami dapat terasa secara lokal, regional maupun lintas samudera seperti pada bulan Desember 2004 yang lalu. Melalui sistem seperti ini maka informasi mengenai adanya kegiatan seismik berdampak tsunami dapat disebarluaskan melalui peringatan (*warnings*), dan kegiatan mitigasi dapat ditetapkan melalui sistem kesiapsiagaan. Untuk itu *tsunami warning system* yang ditempatkan di Hawaii untuk menghadapi tsunami di Samudera Pasifik dan telah berfungsi sejak tahun 1960-an, bukan hanya merupakan upaya dari satu negara tetapi melibatkan beberapa negara dan organisasi internasional. Seperti diketahui sistem tersebut dibentuk berdasarkan kerjasama internasional melalui UNESCO, setelah terjadinya tsunami pada tahun 1960 di Samudera Pasifik.⁴

Meskipun kepekaan bagian timur Samudera Hindia terhadap kegiatan seismik yang dapat mengakibatkan tsunami telah seringkali diingatkan, bahkan Indonesia sendiri mengalami kurang lebih enam kali kejadian tsunami pada tingkat lokal maupun regional,⁵ sistem peringatan dini akan bahaya tsunami di Samudera Hindia sampai saat ini belum terbentuk. Ironisnya, sesaat setelah terjadinya tsunami di Aceh dan Sumatera Utara, seorang pakar geologi yang diwawancarai oleh Metro TV menyatakan bahwa usul untuk itu pernah diajukan kepada pemerintah akan tetapi tidak mendapatkan respon sebagaimana mestinya.

Setelah terjadinya bencana tsunami di Aceh dan Sumatera Utara yang juga menimpa negara-negara lain di kawasan Samudera Hindia bagian Timur, isu *tsunami warning system* untuk kawasan ini pernah mengemuka tetapi sampai saat ini belum jelas kelanjutannya. Upaya demikian dapat dilaksanakan dalam berbagai bentuk, termasuk menggunakan sistem serupa dengan *Tsunami Warning System in the Pacific*, atau bahkan dengan meningkatkan sistem peringatan dini tsunami dan kesiapan untuk menghadapinya ke dalam suatu perjanjian internasional, sebagaimana yang telah dilakukan pasca bencana Chernobyl. Pendekatan semacam ini harus dituangkan ke dalam suatu kesepakatan antar negara yang komprehensif dan global berdasarkan pada pengalaman negara-negara di Samudera Pasifik.

UNESCO tampaknya sudah berusaha kearah ini, antara lain dengan mengumumkan rencana pembentukan *tsunami warning system* untuk Samudera Hindia dengan perkiraan biaya yang dapat mencapai US \$ 30 juta, oleh Direktur

⁴ Untuk itu UNESCO membentuk *Intergovernmental Oceanographic Commission* pada tahun 1961.

⁵ *Intergovernmental Oceanographic Commission, Tsunami Warning System in the Pacific: Master Plan* (2nd ed., 1999), hlm 16 dan 4, sebagaimana dikutip oleh David P. Fidler, "The Indian Ocean Tsunami and International Law," *ASIL Insight*, January, 2005.

Jenderal UNESCO Koïchiro Matsuura pada suatu konferensi pers di Mauritius.⁶ Rencana ini kemudian dimasukkan ke dalam agenda dari *United Nations World Conference on Disaster Reduction (WCDR)*, yang dibuka di Kobe (Japan) pada tanggal 18 Januari 2005. Hal ini juga dikomunikasikan oleh Sekretaris Jenderal IOC Patricio Bernal pada *Ministerial Meeting on Regional Cooperation on Tsunami Early Warning Arrangements* yang diselenggarakan di Phuket (Thailand) pada tanggal 29 Januari 2005.⁷

PENANGGULANGAN BENCANA DAN HUKUM INTERNASIONAL

Salah satu perjanjian internasional yang menunjukkan pentingnya penanggulangan bencana diatur oleh hukum internasional adalah *Convention Establishing an International Relief Union* tahun 1927, yang dalam mukadimahnya menunjukkan keinginan para peserta :

“to render aid to each other in disasters, to encourage international relief by a methodical co-ordination of available resources, and to further the progress of international law in this field.”⁸

Konvensi ini merupakan usaha pertama, dan mungkin hingga sekarang hanya satu-satunya usaha masyarakat internasional untuk membentuk suatu sistem pencegahan dan penanggulangan bencana melalui perjanjian internasional. Sayangnya konvensi tersebut belum berhasil diimplementasikan dan ikut tenggelam bersama-sama dengan lembaga pemrakasannya yaitu Liga Bangsa-Bangsa (LBB).

Sungguh ironis memang bahwa berbagai bencana alam akhir-akhir ini justru terjadi menjelang berakhirnya *International Decade for Natural Disaster Reduction*, yang terbentuk karena meningkatnya bencana alam dengan dampak yang luar biasa.⁹ *United Nations Department of Humanitarian Affairs' Disaster Mitigation Branch*, mencatat koordinasi bantuan internasional untuk mengatasi bencana alam di berbagai negara meningkat dari sejumlah 45 bencana pada tahun 1992, kemudian menjadi 75 untuk tahun 1994, dan pada tahun 1995 meningkat lagi menjadi 85 bencana alam.

Berbagai malapetaka tersebut membawa kita kepada suatu pemikiran tentang apakah ketentuan-ketentuan hukum internasional tentang pemberian bantuan kemanusiaan kepada korban bencana alam sudah cukup memadai. Saat ini belum ada satupun perjanjian internasional yang setara dengan Konvensi Jenewa tentang Perlindungan Korban Perang tahun 1949, yang dapat dipakai

⁶ UNESCO Director-General Koïchiro Matsuura, dalam konferensi pers pada *Mauritius International Meeting on Small Island Developing States* tanggal 13 Januari 2005.

⁷ UNESCO, “UNESCO plans global tsunami warning system for mid-200,” 13 January, 2005; “Special session on tsunami early warning system to be held at UN World Disaster Reduction Conference,” 17 January, 2005; dan “UNESCO Director-General announces interim tsunami alert system for the Indian Ocean,” 29 January, 2005.

⁸ Convention Establishing an International Relief Union, July 12, 1927, 135 LNTS 247.

⁹ *International Decade for Natural Disaster Reduction*, UNGA Resolution 49/22, 13 December 1994.

untuk melindungi atau membantu korban bencana alam, dengan memberinya hak untuk memperoleh bantuan kemanusiaan.¹⁰

Dengan telah berakhirnya *International Decade for Natural Disaster Reduction*, maka tepatlah waktunya bagi kita bersama untuk memikirkan kemungkinan menambahkan hak untuk memperoleh bantuan kemanusiaan pada waktu terjadinya suatu bencana alam sebagai salah satu hak asasi manusia.

Istilah "bantuan kemanusiaan" (*humanitarian assistance*) banyak dipakai untuk berbagai tindakan pada tingkat internasional untuk memberikan bantuan kepada korban perang, dan bahkan kepada para korban intervensi bersenjata untuk memulihkan demokrasi (*armed intervention to restore democracy*).¹¹ Dalam pengaturan untuk bencana alam, mungkin dapat dibatasi hanya pada penyediaan (pemberian bantuan) komoditas dan bahan-bahan lain yang diperlukan untuk penanggulangan bencana alam. Bencana alam dapat meliputi epidemi, kelaparan, gempa bumi, banjir, tornado, *typhoon*, *cyclone* atau *hurricane* (angin topan), *avalanche* (salju longsor), meletusnya gunung berapi (*volcanic eruption*), kekeringan, kebakaran dan sudah barang tentu tsunami. Bantuan kemanusiaan biasanya meliputi penanganan darurat dalam bentuk makanan, pakaian, obat-obatan, tenda dan alat-alat kesehatan.

Dalam keadaan perang atau sengketa bersenjata (*armed conflict*), Mahkamah Internasional (*International Court of Justice*) menetapkan bantuan kemanusiaan yang dapat diberikan berupa :¹²

"... the provision of food, clothing, medicine and other humanitarian assistance, and it does not include the provision of weapons, weapons systems, ammunition, or other equipment, vehicles, or material which can be used to inflict serious bodily harm or death".

Meskipun definisi ini digunakan untuk situasi konflik bersenjata, tetapi tidak ada salahnya untuk juga digunakan sebagai pedoman dalam pemberian bantuan serupa untuk korban bencana alam. Bantuan kemanusiaannya itu sendiri, karena sifatnya yang darurat dan digunakan untuk menanggulangi dampak dari bencana alam, harus dibedakan dari bantuan luar negeri biada (*foreign aid*).

Praktek pemberian bantuan kemanusiaan dapat dilihat dari apa yang selama ini dilaksanakan oleh *International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies*. Sesuai dengan ketentuan Pasal 5 dari *Agreement on the Organization of the International Activities of the Components of the International Red Cross*

¹⁰ Khususnya Konvensi ke IV tentang Perlindungan Penduduk Sipil dalam Keadaan Perang, 12 Agustus 1949.

¹¹ Fielding, L., "Taking the next step in the development of new human rights: the emerging right of humanitarian assistance to restore democracy", *Duke Journal of International and Comparative Law*, No. 5, 1995, p. 329; Stopford, M., "Humanitarian assistance in the wake of the Persian Gulf War", *Virginia Journal of International Law*, No. 3, 1993, p. 491.

¹² *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Merits)*, Judgment, ICJ Rep., 1986, pp. 57 dan 125.

and Red Crescent Movement, Federasi tersebut berfungsi sebagai institusi terdepan (*lead agency*) untuk bencana alam yang terjadi pada masa damai, sedangkan untuk bencana alam yang terjadi bersamaan dengan konflik bersenjata, maka *International Committee of the Red Cross (ICRC)* yang akan berada dimuka.

Untuk menentukan apakah menurut hukum internasional korban bencana alam memiliki hak untuk memperoleh bantuan kemanusiaan, merupakan suatu masalah mendasar yang berkaitan dengan perkembangan hak asasi manusia. Limapuluh tahun setelah diterimanya *Universal Declaration of Human Rights*, kriteria untuk menetapkan apa yang dapat dianggap sebagai hak asasi manusia menurut hukum internasional masih terus diperdebatkan.

Dalam konteks hukum internasional, maka wajar apabila persoalan tersebut dijawab dengan hanya apabila hak-hak tersebut telah memenuhi syarat pembentukan hukum internasional. Menurut Pasal 38 Statuta ICJ, sumber-sumber hukum internasional utamanya dapat ditemukan dalam perjanjian internasional, kebiasaan internasional, dan prinsip-prinsip hukum umum. Seperti telah disebutkan di atas sampai saat ini belum ada satupun perjanjian internasional yang mengatur tentang hak para korban bencana alam untuk memperoleh bantuan kemanusiaan. Dalam prakteknya, ICJ jarang sekali menggunakan atau memberi referensi terhadap prinsip-prinsip hukum umum, sehingga tidak mudah untuk membentuk hak asasi manusia yang baru berdasarkan prinsip-prinsip hukum umum.

Dengan demikian, selain dengan memasukan hak tersebut ke dalam suatu perjanjian internasional, pengakuan atas hak untuk memperoleh bantuan kemanusiaan mungkin dapat diambil dari kebiasaan internasional. Bersama-sama dengan hak-hak lain seperti *rights to development, rights to peace dan rights to benefit from the common heritage of mankind*, hak untuk memperoleh bantuan kemanusiaan (*right to humanitarian assistance*), menurut Alston dapat dimasukkan ke dalam apa yang disebut sebagai "*third generation solidarity rights*".¹³

Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief, menetapkan bahwa :¹⁴

"the right to receive humanitarian assistance, and to offer it, is a fundamental humanitarian principle which should be enjoyed by all citizens of all countries"

Dalam pada itu menurut hukum kebiasaan internasional, agar hak tersebut dapat mengikat negara, harus didahului oleh adanya praktek yang terus menerus

¹³ P. Alston, "A third generation of solidarity rights: Progressive development or obfuscation of international human rights law", *Netherlands International Law Review*, No. 29, 1982, pp. 308

¹⁴ *IRRC*, No. 310, January-February 1996, p.120, seperti dikutip oleh Rohan J. Hardcastle and Adrian T. L. Chua, Humanitarian assistance: towards a right of access to victims of natural disasters, *International Review of the Red Cross* no 325, p.589-609.

dan sama oleh sejumlah negara untuk menunjukkan adanya pengakuan sebagai hukum.¹⁵

Menurut Pasal 4 *General Assembly Resolution on Setting International Standards in the Field of Human Rights*,¹⁶ syarat-syarat bagi hak asasi manusia baru yang dapat diusulkan, adalah :

- “(a) be consistent with the existing body of international human rights law;
- (b) be of fundamental character and derive from the inherent dignity and worth of the human person;
- (c) be sufficiently precise to give rise to identifiable and practicable rights and obligations;
- (d) provide, where appropriate, realistic and effective implementation machinery, including reporting systems; and
- (e) attract broad international support.”

Hak untuk memperoleh bantuan kemanusiaan tidak saja sesuai dengan hukum hak asasi manusia yang ada, akan tetapi juga penting agar hak-hak untuk memperoleh makanan, pakaian, tempat berteduh dapat dilaksanakan. Hak-hak ini telah menjadi hukum kebiasaan internasional, dan dapat dianggap sebagai *jus cogens*.¹⁷

Dalam pada itu ketentuan-ketentuan hukum internasional untuk menanggulangi bencana (termasuk bencana alam) selama ini dianggap tidak memadai, sebagaimana diungkapkan oleh pengelola *United Nations Development Programme* pada tahun 1977 bahwa para ahli menganggap bahwa konvensi internasional adalah cara terbaik untuk menangani berbagai masalah dalam penanggulangan bencana termasuk bencana alam.¹⁸ Pada tahun 2000 *International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies*, menyatakan bahwa meskipun terdapat beberapa perjanjian internasional mengenai penanggulangan bencana, tetapi :¹⁹

“There is no definite, broadly accepted source of international law which spells out legal standards, procedures, rights and duties pertaining to disaster response and assistance.”

Dengan demikian tidak ada satu pun ketentuan hukum internasional yang dapat memberikan jaminan yang efektif untuk memperoleh bantuan kemanusiaan internasional manakala suatu negara tertimpa bencana. Untuk itu *International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies* pada tahun

¹⁵ Pasal 38 para. 1(b) Statuta ICJ, dan *North Sea Continental Shelf Cases*, ICJ Rep., 1969, p. 43, para. 74.

¹⁶ UNGA resolution 41/120, 3 December 1986

¹⁷ Shaw, M.N. , *International Law*, Grotius Publications, 3rd edition, Cambridge, 1991, p. 240.

¹⁸ Bradford Morse, “Practice, Norms and Reform of International Humanitarian Rescue Operations,” 157 *Recueil des Cours* 121, 189 (1977 (IV)), sebagaimana dikutip oleh David P. Fidler, *supra*, n.5.

¹⁹ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *World Disasters Report 2000*, 2000.

2000 telah memulai suatu proyek pengkajian *International Disaster Response Law (IDRL)* melalui berbagai perjanjian internasional yang ada. Menurut David Fidler, hasil pengkajian tersebut menunjukkan adanya beberapa kekurangan, antara lain :²⁰

"...regional disparities in the existence of treaties relevant to disaster relief; diversity in the content of treaties relating to disaster relief; 'disparate and inconclusive' legal principles on disaster relief; and significant aspects of disaster relief not properly addressed."

Secara regional beberapa perjanjian internasional yang secara khusus berkaitan dengan bencana dapat ditemukan, antara lain dalam *Agreement on the Prevention of, Protection Against, and Organization of Relief in Major Natural and Technological Disasters*, 1987²¹ dan *Inter-American Convention to Facilitate Disaster Assistance*, 1991.²² Khusus mengenai prosedur untuk memperoleh bantuan telekomunikasi, diatur dalam *Tampere Convention on the Provision of Telecommunications Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations*, 1998.²³

Khusus mengenai penanggulangan bencana tsunami di Samudera hindia tahun 2004 hasil kajian proyek ini menunjukkan kerumitan untuk dapat dengan segera mengirimkan bantuan ke beberapa negara dalam waktu yang tidak terlalu lama dan efisien. Beberapa organisasi kemanusiaan tidak hanya harus menghadapi kesulitan karena rusaknya beberapa infrastruktur yang penting, seperti misalnya bandara udara, pelabuhan dan jalan, tetapi juga harus menghadapi ± pemerintah dari 12 negara yang berbeda dengan 12 macam peraturan imigrasi dan bea cukai. Keterlambatan untuk mengirimkan bantuan dengan segera, sudah barang tentu juga telah meningkatkan jumlah korban yang tidak dapat ditolong lagi.

Sebagai contoh enam hari setelah gempa bumi menimpa Afganistan pada tahun 1998 yang menewaskan ± 4.500 orang, di beberapa tempat yang paling hancur oleh bencana penduduk setempat masih belum memperoleh bantuan internasional dan menghadapi bahaya kelaparan. Meskipun cuaca buruk dianggap sebagai penyebabnya, penyampaian bantuan kemanusiaan internasional itu juga terhambat oleh militia Taliban yang menguasai beberapa pintu masuk ke negara tersebut.²⁴

Contoh lain adalah ketika PBB berusaha untuk memberikan bantuan kepada sekitar 4,7 juta rakyat Korea Utara yang menderita kelaparan pada sekitar tahun

²⁰ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *IDRL Legal Research: Research into Existing IDRL Treaties*, IDRL Fact Sheet No. 6, March 2003, sebagaimana dikutip oleh David P. Fidler, *supra*, n.4.

²¹ *Council of Europe*, diikuti oleh 21 negara peserta.

²² Hanya diikuti oleh 2 negara peserta.

²³ Telah diratifikasi oleh 30 negara peserta dan mulai berlaku sejak tanggal 8 Januari, 2005.

²⁴ "Politics of the Afghan earthquake", *The Economist*, 14 March 1998, p. 30, sebagaimana dikutip oleh Rohan J. Hardcastle and Adrian T. L. Chua, "Humanitarian assistance: towards a right of access to victims of natural disasters," *International Review of the Red Cross*, 1998, No. 325.

1997/1998. Hal ini telah mendorong masyarakat internasional melalui *International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies* untuk memperoleh bantuan makanan (*food aid*) bagi rakyat Korea Utara, dan *World Food Program (WFP)* merencanakan penggalangan dana sebesar US \$ 380 juta. Namun demikian, usaha mulia tersebut harus menghadapi perlawanan.

Kajian proyek ini belum sampai pada merekomendasikan disusunnya suatu konvensi internasional, tetapi mencoba untuk mencari jalan agar baik peraturan perundang-undangan nasional maupun hukum internasional dapat disesuaikan supaya pemberian bantuan kemanusiaan untuk penanggulangan bencana dapat dilaksanakan dengan lebih baik. Mengingat sifat dari bencana alam yang menyebabkan dampak pada banyak negara, diperlukan ketentuan-ketentuan hukum internasional tentang penanggulangan bencana.

HUKUM INTERNASIONAL DAN PERKEMBANGAN KONSEP "SECURITY"

Isu hukum internasional yang muncul setelah tsunami di Samudera Hindia adalah perlunya peninjauan kembali terhadap konsep "keamanan" atau "aman" (*security*) secara lebih komprehensif tidak terbatas hanya pada artinya dari segi militer, tetapi dalam bentuk non militer khususnya dalam menghadapi ancaman terhadap kesejahteraan umat manusia. Seperti diketahui *UN Secretary-General's High Level Panel on Threats, Challenges, and Change* telah melahirkan apa yang disebut "comprehensive collective security," dimana aman harus diartikan tidak hanya aman dari ancaman perang tetapi juga aman dari ancaman kemiskinan, penyakit menular, dan menurunnya kualitas lingkungan.²⁵

Menurunnya kualitas lingkungan telah memperburuk potensi timbulnya bencana alam, dalam hal ini kita di Indonesia telah melihat contoh antara lain bencana yang disebabkan oleh kurangnya pengelolaan yang baik terhadap salah satu tempat pembuangan akhir (TPA) sampah di Bandung yang menimbulkan korban yang cukup banyak; sedangkan SARS adalah contoh hilangnya rasa aman dari ancaman penyakit menular. Dilihat dari kejadian dan dampaknya maka tsunami perlu dilihat dari sudut "*comprehensive collective security*", dan penanganannya lebih difokuskan pada pengaturan yang secara lebih efektif akan dapat memberikan perlindungan, kesiagaan, dan pertolongan terhadap mereka yang menghadapi ancaman bencana alam.

²⁵ UN Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges, and Change, *Report--A More Secure World, Our Shared Responsibility*, 2004. Sebagai contoh, didorong oleh munculnya penyakit SARS yang mengemparkan pada tahun 2003, WHO mengusulkan peninjauan kembali terhadap ketentuan-ketentuan yang ada dalam International Health Regulations.

KESIMPULAN

Meskipun dapat dikatakan bahwa hak untuk memperoleh bantuan kemanusiaan merupakan bagian dari hukum kebiasaan internasional, ketidakpastian tentang apa yang menjadi hak dan kewajiban manakala terjadi bencana alam telah menyebabkan terhambatnya penyampaian bantuan tersebut. Seperti telah dicontohkan di atas masih ada beberapa negara yang meskipun tidak sanggup untuk memberikan bantuan kemanusiaan kepada korban bencana alam di negerinya sendiri, tetapi masih ragu-ragu dalam memberikan izin masuknya bantuan kemanusiaan dari luar negeri.

Untuk mengatasi permasalahan demikian, tampaknya diperlukan suatu perjanjian internasional. Untuk menghormati pelaksanaan hak atas bantuan kemanusiaan, lembaga swadaya masyarakat yang netral dapat diberi hak untuk memperoleh akses dalam memberikan bantuan manakala negara tempat korban berada tidak mampu untuk melakukannya sendiri. Ketentuan tentang hak untuk memperoleh akses ini sangat perlu karena dewasa ini semakin banyak negara-negara berkembang yang terkena bencana alam. Dengan membatasi hak tersebut hanya untuk lembaga swadaya masyarakat yang netral akan menghapuskan problematika penolakan bantuan dari luar dengan alasan kedaulatan negara.

Begitu negara-negara dapat menerima bahwa tidak ada ancaman terhadap kedaulatannya, maka dengan dorongan dari masyarakat internasional dan lembaga swadaya masyarakat yang netral seperti ICRC mereka akan bersedia menjadi peserta dari konvensi atau perjanjian internasional tentang bantuan kemanusiaan.