

KAJIAN, ANALISIS, DAN EVALUASI

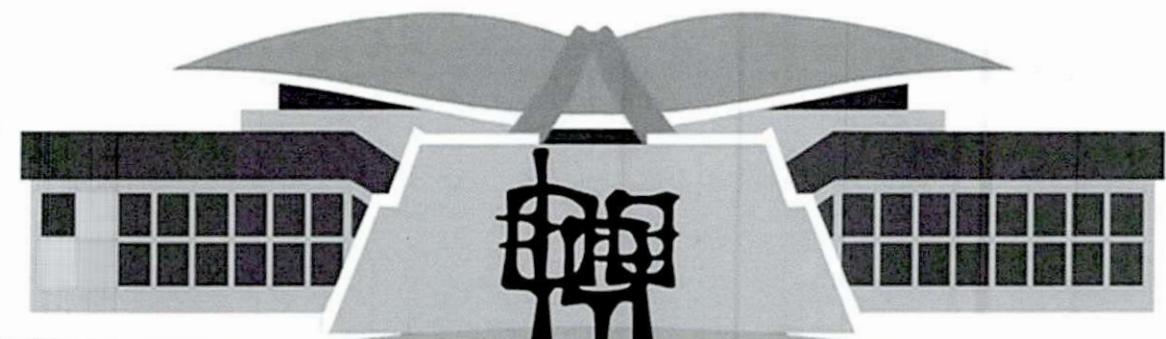
ANG NOMOR 24 TAHUN 2007
TANGGULANGAN BENCANA



ANTAUAN PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG
HILIAN DPR RI

KAJIAN, ANALISIS, DAN EVALUASI

UNDANG-UNDANG NOMOR 24 TAHUN 2007
TENTANG PENANGGULANGAN BENCANA



PUSAT PEMANTAUAN PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG
BADAN KEAHLIAN DPR RI
2017

KAJIAN, ANALISIS, DAN EVALUASI UNDANG-UNDANG NOMOR 24 TAHUN 2007 TENTANG PENANGGULANGAN BENCANA



PUSAT PEMANTAUAN PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG
BADAN KEAHLIAN DPR RI
2017

Judul:

**KAJIAN, ANALISIS, DAN EVALUASI UNDANG-UNDANG NOMOR 24 TAHUN 2007
TENTANG PENANGGULANGAN BENCANA**

Pengarah:

K. Johnson Rajagukguk, S.H., M.H.

Penanggung Jawab:

Rudi Rochmansyah, S.H., M.H.

Pelaksana:

Tim Kerja Kajian, Analisis, dan Evaluasi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana

Editor:

Achmad Yani, S.H., M.H.
Reza Azhari, S.H., LL.M.
Khania Nirmala Pratidina, S.H.

Perancang Sampul:

Trisuharto Clinton, S.H.

EXECUTIVE SUMMARY

KAJIAN, ANALISIS DAN EVALUASI UNDANG-UNDANG NOMOR 24 TAHUN 2007 TENTANG PENANGGULANGAN BENCANA

A. Latar Belakang

Penanggulangan bencana merupakan salah satu bagian dari pembangunan nasional yaitu serangkaian kegiatan yang meliputi sebelum terjadi bencana, saat tanggap darurat (pada saat terjadi bencana), dan setelah terjadi bencana. Bencana yang terjadi di Indonesia berpengaruh pada kondisi perekonomian nasional, kesejahteraan, dan politik negara sehingga timbul tuntutan dari masyarakat untuk mendorong pemerintah memperhatikan aspek penanggulangan bencana melalui suatu instrumen hukum. Dalam rangka memberikan landasan hukum yang kuat bagi penyelenggaraan penanggulangan bencana, pada tanggal 26 April 2007 telah dibentuk Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (selanjutnya disebut UU Penanggulangan Bencana) yang pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan dan tahapan bencana meliputi prabencana, saat tanggap darurat dan pascabencana. UU Penanggulangan Bencana sebagai dasar dan sekaligus payung hukum penyelenggaraan penanggulangan bencana di Indonesia bertujuan untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana dan menjamin terselenggaranya penanggulangan bencana secara terencana, sistematis, terpadu dan terkoordinasi.

Upaya penanggulangan bencana dalam sepuluh tahun terakhir atau satu dekade (2007-2017) pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana telah mengalami capaian dan perkembangan yang signifikan yang meliputi: (1) Aspek kerangka regulasi dan kelembagaan, (2) Aspek pengkajian risiko bencana dan penetapan peringatan dini, (3) Aspek IPTEK untuk membangun budaya aman, (4) Mengurangi risiko-risiko mendasar, (5) Memperkuat kesiapsiagaan, (6) Integrasi

perubahan iklim ke dalam pengurangan risiko bencana. Selain pencapaian tersebut, terdapat beberapa catatan permasalahan baik yang bersifat normatif maupun implementatif yaitu,

1. Definisi bencana, bencana alam, bencana nonalam, penyelenggaraan penanggulangan bencana yang multitafsir dan tidak sejalan dengan indikator penetapan status dan tingkatan bencana, serta kegiatan dalam UU Penanggulangan Bencana yang menimbulkan kesulitan dalam penetapan status keadaan darurat bencana;
2. Pengaturan mengenai penanganan bencana sosial yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh manusia yang meliputi konflik sosial antar kelompok atau antar komunitas masyarakat dan teror belum diatur secara komprehensif dalam UU Penanggulangan Bencana namun pengaturan tersebut telah dimuat dalam UU Konflik Sosial.
3. Ketentuan mengenai perubahan iklim sebagai penyebab bencana yang harus diwaspadai atau perubahan cuaca ekstrem yang belum diakomodir dalam definisi bencana alam yang dapat berimplikasi terhadap penguatan kegiatan pengurangan risiko bencana dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana;
4. Tren bencana yang menunjukkan perkembangan jenis bencana baru yang berpotensi terjadi kembali di wilayah NKRI yang belum diatur dan/atau ditetapkan sebagai salah satu jenis bencana;
5. Kedudukan BNPB dalam UU Penanggulangan Bencana sebagai lembaga nonkementerian teknis yang belum efektif dalam melakukan fungsi koordinasi kementerian terkait dalam upaya penanggulangan bencana;
6. Amanat UU Penanggulangan Bencana kepada pemerintah daerah untuk membentuk BPBD tidak sejalan dengan amanat UU Pemerintahan Daerah yang memberikan opsi kepada pemerintah daerah untuk membentuk organisasi perangkat daerah yang berpotensi beririsan dengan kewenangan BPBD;

7. Tidak optimalnya tugas dan fungsi pejabat setingkat di bawah gubernur/bupati/walikota yaitu sekretaris daerah sebagai Kepala BPBD;
8. Sebagian besar pemerintah provinsi dan/atau kabupaten/kota tidak memiliki atau belum membentuk unsur pengarah penanggulangan bencana sehingga aturan tentang unsur pengarah tidak dapat dilaksanakan;
9. Tidak optimalnya fungsi koordinasi yang dimiliki Badan Penanggulangan Bencana Daerah (selanjutnya disebut BPBD) dalam mengkoordinasikan instansi/lembaga terkait;
10. Peran serta atau partisipasi masyarakat yang tinggi terhadap upaya penanggulangan bencana yang belum diakomodir dalam UU Penanggulangan Bencana;
11. Standard pelayanan minimum penanggulangan bencana yang belum ditetapkan;
12. Kebijakan pengurangan risiko bencana dalam kebijakan pembangunan dan rencana penanggulangan bencana yang belum masuk dalam serangkaian upaya penyelenggaraan bencana serta keterkaitannya dengan kegiatan pencegahan dalam pelaksanaan di daerah;
13. Kedudukan Basarnas sebagai *leading sector* dalam upaya pencarian dan pertolongan saat tanggap darurat berpotensi beririsan dengan kewenangan koordinasi yang dimiliki oleh BNPB/BPBD dalam seluruh tahapan penanggulangan bencana.

Metode pemantauan pelaksanaan undang-undang ini dilakukan dengan pendekatan yuridis normatif dan yuridis empiris. Metode yuridis normatif dilakukan untuk mengetahui potensi masalah norma yang tumpang tindih/disharmoni, inkonsistensi atau menimbulkan multitafsir. Sedangkan yuridis empiris merupakan suatu pemantauan langsung yang dilakukan di daerah dengan maksud dan tujuan untuk menemukan fakta (*fact-finding*), kemudian diteruskan dengan menemukan masalah (*problem-finding*), kemudian diteruskan pada identifikasi masalah (*problem identification*), dan yang terakhir untuk mencari penyelesaian masalah (*problem solution*). Laporan hasil pemantauan

pelaksanaan undang-undang ini diurai dan dianalisa dengan metode analisis deskriptif kualitatif yang didukung dengan berbagai data dan informasi, baik data primer maupun data sekunder, yang dikaji dengan pendekatan yuridis normatif dan yuridis sosiologis.

Dalam proses pengumpulan data dan informasi akan dilakukan pendalaman melalui dengar pendapat (*public hearing*) dan diskusi kelompok terarah (*focus group discussion*) serta peninjauan langsung ke daerah yang menjadi objek pemantauan.

Daerah yang menjadi objek pemantauan adalah Provinsi Sumatera Barat, Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Maluku, Provinsi Sulawesi Tengah dan Provinsi Jawa Barat. Alasan rasional pemilihan daerah yang menjadi objek pemantauan tersebut adalah:

1. Tingginya indeks rawan bencana;
2. Kepedulian pemerintah daerah dalam penanggulangan bencana;
3. Kelengkapan sarana dan prasarana dalam penanggulangan bencana.

B. Landasan Konstitusional Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana

UUD Tahun 1945 sebagai konstitusi NKRI menempati posisi yang sangat krusial dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia yang mengamanatkan tujuan negara dalam alinea keempat Pembukaan UUD Tahun 1945, yakni:

"Membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi negara Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial".¹

Hal tersebut mengandung arti bahwa setiap kegiatan penyelenggaraan negara harus dilaksanakan dalam rangka mencapai tujuan negara. Oleh karena itu, negara diberikan sebuah wewenang untuk mengatur dan mengurus seluruh aktivitas bernegara di seluruh wilayah Indonesia dalam rangka melaksanakan

¹Alinea ke IV Pembukaan Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

amanat UUD Tahun 1945 tersebut.² Pasal 1 ayat (1) UUD Tahun 1945 menyatakan bahwa “*Negara Indonesia ialah Negara kesatuan, yang berbentuk Republik*”. Kemudian Pasal 4 UUD Tahun 1945 menyatakan bahwa “*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*” yang berarti pemerintah pusat memiliki kekuasaan penuh dalam menyelenggarakan pemerintahan (sistem presidensial). Pengaturan bentuk Negara Indonesia sebagai negara kesatuan dan sistem presidensial yang dianut, memiliki konsekuensi adanya pemerintahan daerah yang diatur di dalam Pasal 18 ayat (1) UUD Tahun 1945, yang menyatakan bahwa :

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.”

Ketentuan tersebut menegaskan bahwa Indonesia merupakan negara kesatuan yang menerapkan sistem desentralisasi yaitu pemerintah pusat menyerahkan sebagian wewenang kepada pemerintahan daerah, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat. Dalam rangka membangun suatu negara kesejahteraan, maka perlindungan pemenuhan kebutuhan dasar dan jaminan sosial harus dibangun dalam rangka mewujudkan fungsi ekonomi.³ Dalam upaya melaksanakan perlindungan dan jaminan sosial, negara bertanggung jawab terhadap fungsi kehidupan dan penghidupan rakyat melalui pembagian tugas dan fungsi antara pemerintah dan pemerintah daerah.⁴

Salah satu upaya perlindungan jaminan sosial adalah penanggulangan bencana. Dalam konteks penanggulangan bencana, negara bertanggung jawab untuk memberikan perlindungan terhadap kehidupan dan penghidupan masyarakat termasuk perlindungan atas bencana, dalam rangka mewujudkan

² I Gede PantjaAstawa dan Inna Junaenah, Indeks Otonomi Daerah: Tawaran Titik Temu Negara Hukum dan Pembangunan di Aras Lokal dalam Susi Dwi Harijanti (Ed), Negara Hukum yang berkeadilan, kumpulan pemikiran dalam rangka purnabakti Prof. Dr. Bagir Manan, S.H.,M.CL., PSKN FH UNPAD, Bandung, 2011, hal. 538-539

³Yudi Latif, *Negara Paripurna*, Gramedia, Jakarta, 2011,hlm. 492

⁴ *Ibid*, hlm. 584.

kesejahteraan umum dan berlandaskan Pancasila⁵ untuk mewujudkan bangsa yang sadar dan tangguh dalam mengurangi risiko bencana serta terselenggaranya penanggulangan bencana yang terencana, terpadu, terkoordinasi dan menyeluruh.

Dalam kerangka pemenuhan hak asasi manusia dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana dan kaitannya dengan kerangka otonomi daerah, maka pelaksanaan urusan pemerintahan (kecuali urusan pemerintahan absolut) merupakan tugas, fungsi dan tanggung jawab pemerintah yang diberikan oleh pemerintah kepada pemerintah daerah sesuai dengan undang-undang. Dengan demikian negara dalam hal ini pemerintah dan pemerintah daerah memiliki peranan yang sangat penting dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana sebagaimana telah diamanatkan dalam UUD Tahun 1945. Pentingnya substansi penanggulangan bencana merupakan bagian penting dari strategi pembangunan nasional yang berfokus pada peningkatan kapasitas masyarakat, pengurangan risiko bencana dan kebijakan pembangunan yang menimbulkan risiko bencana serta dalam rangka mewujudkan konsep pembangunan berkelanjutan.

C. Substansi Hukum Dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana

UU Penanggulangan Bencana terdiri dari 13 bab dan 85 pasal. Substansi yang diatur dalam UU Penanggulangan Bencana antara lain: landasan, asas, dan tujuan; tanggung jawab dan wewenang pemerintah dan pemerintah daerah; kelembagaan (BNPB dan BPBD); hak dan kewajiban masyarakat; peran lembaga usaha dan lembaga internasional; penyelenggaraan penanggulangan bencana (tahap prabencana, tahap tanggap darurat, tahap pascabencana); pendanaan dan pengelolaan bantuan bencana; pengawasan; penyelesaian sengketa; dan ketentuan pidana dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Berdasarkan pemantauan pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana

⁵ Lihat konsiderans menimbang Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana

terdapat beberapa hal yang menjadi permasalahan atau hambatan pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana pada aspek substansi hukum. Terdapat beberapa permasalahan substansi dalam UU Penanggulangan Bencana yaitu terkait adanya ketentuan yang harus menyesuaikan dengan dinamika kebutuhan masyarakat, adanya pasal-pasal yang multitafsir, dan materi pasal yang menyebabkan terjadi tumpang tindih dalam kewenangan struktural. Permasalahan-permasalahan substansi tersebut yaitu:

- a. Adanya ketentuan yang harus menyesuaikan dengan dinamika kebutuhan masyarakat

- 1) Pasal 1 angka 2

"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".

Pasal ini belum memuat perkembangan faktor perubahan iklim sebagai salah satu sebab bencana alam.

- 2) Pasal 1 angka 4

"Bencana sosial adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh manusia yang meliputi konflik sosial antarkelompok atau antarkomunitas masyarakat, dan teror."

Meskipun dalam UU Penanggulangan Bencana telah ada definisi mengenai bencana sosial, namun pengaturan secara komprehensif untuk bencana sosial tidak ditemukan dalam UU Penanggulangan Bencana, namun telah dimuat dalam UU Konflik Sosial. Hal ini berimplikasi juga terhadap kelembagaan yang berfungsi menangani konflik sosial, sehingga berpotensi tumpang tindih kewenangan antar kelembagaan.

- 3) Pasal 4

Pasal 4 UU Penanggulangan Bencana memuat tentang tujuan penanggulangan bencana yaitu,

- a. Memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bahaya;
- b. Menyelaraskan peraturan perundang-undangan yang sudah ada;
- c. Menjamin terselenggaranya penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh;
- d. Menghargai budaya lokal;
- e. Membangun partisipasi dan kemitraan publik dan swasta;
- f. Mendorong semangat gotong royong, kesetiakawanan, dan kedermawanan; dan
- g. Menciptakan perdamaian dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Tujuan penanggulangan bencana diatas masih belum mengatur mengenai penguatan dan peningkatan kapasitas masyarakat dalam menghadapi bencana sehingga menjadi masyarakat tangguh bencana. Kesiapan dan ketangguhan masyarakat dalam menghadapi bencana menjadi faktor penting dalam menetapkan status bencana, jika masyarakat telah memiliki kesiapan dan kemampuan menghadapi bencana maka risiko bencana dapat diminimalisir. Dengan demikian diperlukan pengaturan tujuan penanggulangan bencana yang akan meningkatkan kemampuan dan kemandirian masyarakat.

4) Pasal 5

“Pemerintah dan pemerintah daerah menjadi penanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana.”

Perlu dipertimbangkan memasukkan pemerintahan desa turut bertanggungjawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana sebagai bentuk kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah dalam Pasal 19 UU Desa.

b. Adanya multitafsir yang terdapat dalam ketentuan UU Penanggulangan Bencana:

1) Pasal 1 angka 1

“Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam, ulah/perbuatan manusia, dan perpaduan antara alam dan ulah/perbuatan manusia serta penyebab lainnya, yang dapat mengakibatkan korban dan penderitaan manusia, kerugian harta benda,

kerusakan lingkungan, kerusakan sarana-prasarana dan fasilitas umum, serta menimbulkan gangguan terhadap tata kehidupan dan penghidupan masyarakat”

Pasal ini menimbulkan multitafsir dalam penetapan status bencana sebab lima syarat akibat bencana ini harus dipenuhi secara kumulatif atau tidak.

2) Pasal 6 huruf e

“pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam anggaran pendapatan dan belanja negara yang memadai;

Pasal 6 huruf e UU Penanggulangan Bencana tidak memiliki parameter yang jelas dan dapat mengandung banyak arti (multitafsir). Penetapan jumlah alokasi anggaran dalam UU Penanggulangan Bencana memiliki kekurangan dan kelebihan.

3) Pasal 7 ayat (3)

“Ketentuan lebih lanjut mengenai penetapan status dan tingkatan bencana sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan peraturan presiden.”

Belum dilaksanakannya amanat Pasal 7 ayat (3) UU Penanggulangan Bencana tentang penetapan status dan tingkatan bencana mengakibatkan perbedaan penerapannya berbeda-beda di daerah terkait hal ini. Berdasarkan pemantauan di daerah, terdapat beberapa provinsi yang sudah berinisiatif mengatur soal penetapan status dan tingkat bencana melalui kewenangan kepala daerahnya (gubernur) dengan mengeluarkan Peraturan Gubernur.

4) Pasal 8 huruf d

“pengalokasian dana penanggulangan bencana dalam anggaran pendapatan belanja daerah yang memadai”

Frasa “memadai” pada Pasal 8 huruf d UU Penanggulangan Bencana dalam kalimat “pengalokasian dana penanggulangan bencana dalam anggaran pendapatan dan belanja negara yang memadai” bersifat multitafsir. Hal ini karena frasa “memadai” tidak memiliki ukuran pasti dan dapat mengandung banyak arti. Oleh karena itu direkomendasikan

agar frasa "memadai" tersebut diberikan penjelasan bahwa alokasi anggaran yang memadai tersebut seberapa besar angka atau persentasenya.

5) Pasal 21 huruf a

"Badan penanggulangan bencana daerah mempunyai tugas: a. menetapkan pedoman dan pengarahan sesuai dengan kebijakan pemerintah daerah" (Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007)

*dengan memperbaiki dan/atau mengganti kerusakan akibat bencana” untuk pasal 1 angka 10 disebutkan bahwa “*Tanggap darurat bencana adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan dengan segera pada saat kejadian bencana untuk menangani dampak buruk yang ditimbulkan, yang meliputi kegiatan penyelamatan dan evakuasi korban, harta benda, pemenuhan kebutuhan dasar, pelindungan, pengurusan pengungsian, penyelamatan, serta pemulihan prasarana dan sarana”**

- 2) Pengaturan kewenangan tidak selaras dan tidak sinergi terhadap undang-undang sektoral lainnya.

UU Penanggulangan Bencana memiliki keterkaitan dengan peraturan-peraturan lain dalam hal materi muatan, meskipun materi muatan dalam peraturan-peraturan tersebut tidak secara khusus mengatur tentang penanggulangan bencana. Adapun 17 undang-undang yang memiliki keterkaitan yaitu Perppu Keadaan Bahaya, UU Pengumpulan Uang, UU Wabah, UU Bangunan Gedung, UU TNI, UU Penataan Ruang, UU PWP3K, UU MKG, UU Lingkungan Hidup, UU Kesehatan, UU Perumahan Rakyat, UU Konflik Sosial, UU Pemerintahan Daerah, UU Desa, UU Pencarian dan Pertolongan, UU Kelautan, UU Penyandang Disabilitas. Dari 17 undang-undang yang memiliki keterkaitan tersebut diatas, hanya ada 10 undang-undang yang memiliki potensi disharmoni yaitu Perppu Keadaan Bahaya, UU Pengumpulan Uang, UU Wabah, UU Penataan Ruang, UU PWP3K, UU Lingkungan Hidup, UU Konflik Sosial, UU Pemerintahan Daerah, UU Pencarian dan Pertolongan, dan UU Kelautan.

UU Penanggulangan Bencana perlu dikaji substansinya, mengingat banyak ketentuan yang perlu dimasukan atau diubah karena mengakibatkan persoalan pada implementasinya. Perlu melihat substansi hukum yang ada pada UU Penanggulangan Bencana, apakah sudah sesuai dengan Pasal 5 UU Nomor 12

Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur bahwa:

“Dalam membentuk Peraturan Perundang-Undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.”

D. Struktur Hukum Dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana

Dalam UU Penanggulangan Bencana terdapat permasalahan terkait struktur hukum yaitu terkait kelembagaan dimana BNPB bukan merupakan Kementerian Non Teknis, belum terbentuknya unsur pengarah disetiap BPBD, tidak semua pembentukan BPBD sesuai dengan amanat UU Penanggulangan Bencana. Permasalahan tersebut diurai sebagai berikut:

1. Kelembagaan Badan Penanggulangan Bencana

- a. Pemerintah membentuk BNPB yang merupakan lembaga pemerintah nondepartemen setingkat menteri yang dikoordinasikan oleh Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat. Adanya egosektoral masing-masing kementerian/lembaga yang terkait dalam penanggulangan bencana juga menyebabkan fungsi koordinasi yang dimiliki oleh BNPB selama ini tidak berjalan efektif. Ada beberapa usulan narasumber baik dari pusat maupun daerah yang mengharapkan BNPB setingkat Kementerian Koordinator yang bertanggungjawab secara langsung kepada Presiden dan BNPB menjadi Kementerian Teknis dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Perubahan BNPB sebagai Kementerian Teknis diperlukan dalam rangka penegasan hubungan langsung antara BNPB dengan BPBD Provinsi dan BPBD

- Kabupaten/Kota serta kemudahan dalam pengalokasian anggaran dan cepat dalam pengambilan keputusan. Kementerian Negara Penanggulangan Bencana diharapkan memiliki kewenangan yang lebih besar serta memiliki anggaran sendiri, sehingga bisa bertindak cepat pada setiap terjadi bencana alam serta dapat menangani semua aspek yang terkait dengan bencana alam terkoordinasi dalam satu kementerian maka penanggulangan bencana bisa lebih cepat dan komprehensif. Mengubah BNPB sebagai suatu LPNK menjadi Kementerian diharapkan dapat berbanding lurus dengan maksimalisasi penyelenggaraan penanggulangan bencana melalui program inovatif yang mendorong perbaikan dan penguatan pada tahap pra bencana.
- b. Dalam pelaksanaannya, pembentukan unsur pengarah sebagai bagian dari BNPB/BPBD masih ditemukan permasalahan yaitu belum terbentuknya unsur pengarah dalam setiap BPBD dikarenakan lamanya proses pemilihan unsur pengarah akibat tumpang tindih kewenangan Sekretaris Daerah sebagai Kepala BPBD sekaligus sebagai unsur pengarah. Selain itu pembentukan unsur pengarah juga membawa konsekuensi terhadap pembebanan anggaran APBD.
 - c. Amanat UU Penanggulangan Bencana kepada pemerintah daerah untuk membentuk BPBD tidak sejalan dengan amanat UU Pemerintahan Daerah yang memberikan opsi kepada pemerintah daerah untuk membentuk organisasi perangkat daerah yang berpotensi beririsan dengan kewenangan BPBD. Di beberapa daerah, fungsi penanggulangan bencana digabung dengan dinas-dinas yang berada di lingkup pemerintah daerah setempat dengan dua jenis yaitu penggabungan fungsi penanggulangan bencana dengan dinas setempat (Dinas Pemadam Kebakaran dan Penanggulangan Bencana Kota Bandung) dan pelaksanaan fungsi penanggulangan bencana oleh dinas setempat (Dinas Pemadam Kebakaran Kota Pekanbaru).

2. Pelaksanaan fungsi koordinasi BNPB dan BPBD
 - a. BNPB dan BPBD sebagai *leading sector* dalam pelaksanaan penanggulangan bencana.

Bencana dimaksud dalam hal ini adalah bencana alam, bencana nonalam dan bencana sosial. Akan tetapi dalam pelaksanaannya tidak semua bencana ditangani oleh BNPB/BPBD, hal ini lebih lanjut dibahas dalam Bab IV Sub Bab Struktur Hukum UU Penanggulangan Bencana.
 - b. Pemerintah daerah juga menjadi penanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana (Sekretaris Daerah sebagai *ex-officio* sebagai Ketua Pelaksana BPBD)

Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 5 UU Penanggulangan Bencana. Lebih lanjut untuk menjalankan amanat Pasal 5, pemerintah daerah membentuk BPBD sebagaimana termuat dalam Pasal 18 ayat (1) UU Penanggulangan Bencana. BPBD merupakan bagian dari perangkat daerah dan pembentukannya diatur dengan peraturan daerah serta dilaksanakan melalui koordinasi dengan BNPB. BPBD pada tingkat provinsi dipimpin oleh seorang pejabat setingkat di bawah gubernur atau setingkat eselon Ib, dan pada tingkat kabupaten/kota dipimpin oleh seorang pejabat setingkat di bawah bupati/walikota atau setingkat eselon IIa. Oleh karena eselon Ib hanya ada satu dalam setiap provinsi, maka sudah tentu sekretaris daerah yang harus mengemban amanah sebagai *ex-officio* kepala BPBD di provinsi, mengakibatkan berimplikasi pada terhambatnya sekretaris daerah menjalankan tugas secara maksimal.
 - c. Permasalahan koordinasi dan ketidakjelasan pengaturan tugas BNPB dan BPBD

Fungsi masing-masing pihak mengakibatkan tidak efisien dalam penanggulangan bencana. Karena semua instansi terkumpul disatu lokasi yang sama dan melakukan fungsi yang sama. Seharusnya hal tersebut dapat dihindari dengan pengaturan yang lebih jelas tugas pokok

dan fungsi antar instansi dalam UU Penanggulangan Bencana atau peraturan pelaksana di bawahnya. Bentuk koordinasi vertikal atau langsung dengan BNPB, seperti halnya Kantor SAR dengan Basarnas Pusat, merupakan bentuk koordinasi yang diharapkan oleh BPBD karena dalam banyak hal BPBD mengalami kesulitan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya karena secara struktural berada di bawah pemerintah daerah yang mengkibatkan adanya ketergantungan terhadap kebijakan pemerintah daerah dalam membuat keputusan.

3. Manajemen sumber daya manusia BPBD

Sumber daya manusia BPBD yang melaksanakan fungsi koordinator, fungsi komando dan fungsi pelaksanaan dalam penanggulangan bencana sebagaimana yang diatur dalam Pasal 23 ayat (3) UU Penanggulangan Bencana mengharuskan kapasitas dan kapabilitas sumber daya manusia yang mumpuni. Peningkatan kapasitas dan kapabilitas yang telah dilakukan secara berjenjang tidak akan bermanfaat, apabila pada saat rotasi sumber daya manusia tidak dilakukan pengelolaan dengan baik. Rotasi sumber daya manusia yang dilakukan terlalu cepat dan sering menyebabkan kesulitan pembentukan sumber daya manusia BPBD yang handal.

BPBD selain memiliki unsur pengarah dan unsur pelaksana, juga diharapkan dapat memiliki Pusat Pengendalian Operasi Penanggulangan Bencana (Pusdalops-PB) yang mampu mengelola data dan informasi hingga menyebarluaskan kepada pejabat berwenang maupun masyarakat melalui media.

Dalam implementasinya, tugas dan fungsi BPBD belum terintegrasi optimal pada semua tahapan dalam penanggulangan bencana (prabencana, tanggap bencana, dan pascabencana). Peran BPBD baru dirasakan ketika saat tanggap darurat, tetapi pada prabencana dan pascabencana masih belum optimal.

Dalam tahap tanggap darurat yang merupakan keadaan yang mendesak, penggunaan sumber daya bantuan bencana untuk pemenuhan kebutuhan

korban bencana harus mendapatkan kemudahan akses. Namun dalam implementasinya sulitnya akses pada *buffer stock* untuk pemenuhan

Penanggulangan Bencana perlu mengatur substansi yang komprehensif berdasarkan pendekatan *civil society* yang mendorong masyarakat untuk mandiri (tidak pasif) dalam hal penanggulangan bencana.

mengenai prinsip penanggulangan bencana sebagai “prioritas” memiliki penjelasan lebih lanjut bahwa apabila terjadi bencana, kegiatan penanggulangan harus mendapat prioritas dan diutamakan pada kegiatan penyelamatan jiwa manusia. Penyelenggaraan penanggulangan bencana saat ini yang dijadikan prioritas masih terbatas pada tahapan saat tanggap darurat berupa pemberian bantuan darurat (*relief*) seperti pangan, penampungan, dan kesehatan. Hal ini mengakibatkan bencana belum dapat diminimalisir dan dampak bencana selalu besar karena fokus utama penanganan seperti ini adalah untuk meringankan penderitaan korban, kerusakan ketika terjadi bencana, dan segera mempercepat pemulihan (*recovery*).

- b. Peranan Instansi Pada Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana
 - 1) Pemahaman Kementerian/Lembaga Terhadap UU Penanggulangan Bencana. Dalam hal penanganan bencana diperlukan kerjasama antara baik pihak pemerintah pusat dan pemerintah daerah sesuai dengan amanat dari Pasal 5 UU Penanggulangan Bencana. Keterlibatan pemerintah daerah dalam UU Penanggulangan Bencana ini merupakan salah satu bentuk dari tanggung jawab sebagai tangan pertama di daerah guna menjamin dan memberikan perlindungan atas pemenuhan kebutuhan masyarakat ketika terjadi bencana.
 - 2) Kesinambungan Program Penanggulangan Bencana Antar pemangku kepentingan

Pada prinsipnya pemerintah sudah mempunyai kesadaran dalam upaya penanganan bencana. Hal ini tercermin dari terbitnya beberapa peraturan dalam upaya penanganan bencana. Seperti misal PP Penyelenggaraan PB, PP Pendanaan Bantuan Bencana, dan lain-lain. Selain itu juga pemerintah daerah turut melengkapi dengan berbagai peraturan daerah serta berbagai surat keputusan bupati/walikota di daerah rawan bencana. Namun belum semua daerah rawan bencana yang memiliki aturan pelengkap baik Peraturan daerah maupun aturan teknis untuk melaksanakan aturan yang telah ada dari pemerintah pusat

untuk diterapkan di daerah. Peran serta semua pemangku kepentingan dalam penanganan bencana akan optimal apabila terjalin kerjasama yang baik dan terpadu, sebab jumlah pihak yang terlibat secara signifikan dapat memberikan pengaruh yang cukup besar dalam setiap tahapan penyelenggaraan penanggulangan bencana baik dari prabencana, tanggap darurat dan pascabencana terjadi.

F. Sarana Dan Prasarana Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana

1. Keterbatasan Alat dan Daya Jangkau

Dalam Pasal 3 Permendagri Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pedoman Penyiapan Sarana dan Prasarana Dalam Penanggulangan Bencana telah mengatur dan membagi menjadi hal-hal yang termasuk sarana dan prasarana yaitu sarana dan prasarana umum, serta sarana dan prasarana khusus.

Sarana dan prasarana dalam UU Penanggulangan Bencana tidak diatur secara khusus dalam bab atau pasalnya. Secara tersirat hal tersebut termuat dalam Pasal 45 ayat (2) UU Penanggulangan Bencana yang mengatur mengenai tahap kesiapsiagaan diantaranya meliputi penyusunan dan uji coba rencana penanggulangan kedaruratan bencana, penyediaan dan persiapan barang pasokan pemenuhan kebutuhan dasar, hingga penyediaan dan persiapan bahan, barang, dan peralatan.

Dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana sarana dan prasarana adalah merupakan hal yang vital di setiap tahapannya. Keberadaan sarana dan prasarana sebagai moda pendukung utama setiap gerakan baik dari pemerintah, pemerintah daerah, hingga kementerian/lembaga terkait. Tidak disebutkan juga dalam UU Penanggulangan Bencana apa-apa saja yang menjadi jenis dan klasifikasi yang termasuk sarana dan prasarana penanggulangan bencana.

Pasal 3 Permendagri Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pedoman Penyiapan Sarana dan Prasarana Dalam Penanggulangan Bencana mengatur secara tersirat bahwa sarana dan prasarana mempunyai andil besar untuk

mendukung kemampuan penyelenggara penanggulangan bencana untuk dapat menjangkau lokasi bencana demi pelaksanaan pencarian, penyelamatan, dan evakuasi korban, hingga distribusi logistik dan pemindahan korban dan/atau pengungsian ke lokasi yang lebih aman. Masih terbatasnya sarana dan prasarana yang dimiliki dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana menjadi problematika yang menyebabkan sulitnya jangkauan transportasi, komunikasi, hingga distribusi bantuan. Sarana dan prasarana untuk penyelenggaraan penanggulangan bencana sudah dianggap memadai. Namun, frekuensi bencana yang terlalu tinggi menjadikan sarana prasarana tidak mencukupi untuk menangani keseluruhan bencana.

Terkait evakuasi dan pendistribusian bantuan bencana, kendala lain adalah bahwa sarana dan prasarana tersebut tidak mudah digunakan hingga ke titik lokasi terjadinya bencana, mengingat daerah dan wilayah yang terkena dampak merupakan wilayah yang sulit dijangkau, terlebih di wilayah kepulauan. Di bidang medis atau klaster kesehatan, persebaran tenaga profesional juga masih belum merata.

2. Pengadaan Alat Pendekripsi Dini Tsunami

Indonesia terletak pada jalur pertemuan tiga lempeng tektonik yang berada di laut sehingga apabila terjadi gempa bumi besar dengan kedalaman dangkal maka akan berpotensi menimbulkan tsunami. Sarana dan prasarana penanggulangan bencana yang berupa alat peringatan dini, terutama alat peringatan dini tsunami, yang telah dipasang masih belum mencukupi mengingat besarnya kondisi geografis dan geologis Indonesia yang berpotensi bencana. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa ketentuan yang mengatur mengenai terkait peringatan dini, khususnya mengenai peringatan dini tsunami seperti Pasal 45 ayat (2) huruf b dan huruf f serta Pasal 46 UU Penanggulangan Bencana, dapat dikatakan belum efektif terlaksana. Pasal 32 ayat (2) UU Penanggulangan Bencana mengatur pula secara tersirat mengenai sarana dan prasarana yaitu bahwa pemerintah dan pemerintah daerah dapat mengurangi resiko bencana dengan menetapkan

daerah rawan bencana menjadi daerah terlarang untuk pemukiman dan/atau mencabut atau mengurangi sebagian atau seluruh hak kepemilikan setiap orang atas suatu benda sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Namun demikian dalam Pasal 32 ayat (2) UU Penanggulangan Bencana tidak dijelaskan bagaimana rencana pemerintah dan pemerintah daerah dalam menyediakan lahan relokasi bagi masyarakat yang terkena dampak bencana.

Pasal 59 ayat (1) huruf 1 UU Penanggulangan Bencana menyebutkan bahwa rekonstruksi yang dilakukan dalam tahap pasca bencana dilakukan melalui kegiatan pembangunan kembali prasarana dan sarana. Terkait hal tersebut, diatur hal yang serupa dalam Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Kepentingan Umum yang mengatur bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum karena keadaan mendesak akibat bencana alam, perang, konflik sosial yang meluas, dan wabah penyakit dapat langsung dilaksanakan pembangunannya setelah dilakukan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. Dari lima daerah pemantauan UU Penanggulangan Bencana, empat diantaranya belum memiliki lahan yang memadai untuk merelokasi masyarakat terkena dampak bencana. Masyarakat yang terkena bencana di beberapa daerah masih banyak yang masih tinggal di posko/tenda pengungsian akibat tidak adanya lahan untuk relokasi yang disediakan oleh pemerintah.

3. Ketersediaan Lahan Relokasi

Indonesia sebagai kawasan yang memiliki banyak potensi bencana telah memiliki banyak kajian pengurangan resiko bencana. Diantara kajian pengurangan resiko bencana adalah bagaimana merelokasi penduduk dari daerah yang memiliki potensi bencana tinggi maupun penduduk yang terkena dampak bencana ke tempat yang dinilai lebih aman dan memiliki potensi bencana yang lebih rendah. Pengadaan dan/atau pembangunan rumah sebagai permukiman warga yang terkena dampak bencana adalah menjadi tanggung jawab pemerintah dan pemerintah daerah.

G. Anggaran Penanggulangan Bencana

1. Pengaturan tentang Pendanaan Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana.

Pendanaan penyelenggaraan penanggulangan bencana diatur dalam Pasal 60 sampai dengan Pasal 70 UU Penanggulangan Bencana selanjutnya ketentuan mengenai pendanaan penanggulangan bencana diatur dalam PP Penyelenggaraan PB dan PP Pendanaan Bantuan Bencana. PP Pendanaan Bantuan Bencana selanjutnya diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 105/PMK.05/2013 tentang Mekanisme Pelaksanaan Anggaran Penanggulangan Bencana.

Dana penanggulangan bencana merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah (Pasal 60 ayat (1) UU Penanggulangan Bencana *jo.* Pasal 4 ayat (1) PP Pendanaan Bantuan Bencana. Pasal 1 angka 1 PP Pendanaan Bantuan Bencana menyatakan bahwa dana penanggulangan bencana adalah dana yang digunakan bagi penanggulangan bencana untuk tahap prabencana, saat tanggap darurat, dan/atau pascabencana. Dana penanggulangan bencana berasal dari APBN, APBD, dan/atau masyarakat, hal ini sesuai Pasal 4 ayat (2) PP Pendanaan Bantuan Bencana. Yang dimaksud “masyarakat” sesuai penjelasan pasal tersebut adalah orang perseorangan, badan usaha, lembaga swadaya masyarakat, baik dalam maupun luar negeri.

Penggunaan anggaran penanggulangan bencana yang memadai dilaksanakan oleh pemerintah, pemerintah daerah, BNPB/BNPD sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya. Pasal 62 ayat (2) UU Penanggulangan Bencana menyebutkan bahwa pada saat tanggap darurat, BNPB menggunakan dana siap pakai. Dana siap pakai disediakan oleh pemerintah dalam anggaran BNPB. BNPB dapat memberikan dana siap pakai secara langsung pada daerah yang terkena bencana sesuai dengan kebutuhan situasi dan kondisi kedaruratan bencana, kemudian BPBD setelah menerima dana siap pakai melaporkan kepada kepala daerah. Penggunaan dana siap pakai dilakukan berdasarkan tingkat prioritas. Lebih lanjut ketentuan mengenai

dana siap pakai diatur dalam Pasal 17 PP Nomor 22 Tahun 2008. Berdasarkan amanat Pasal 17 ayat (3) PP Pendanaan Bantuan Bencana, dana siap pakai yang ada pada DIPA BNPB, sebagaimana disampaikan oleh dr. Achmad Yurianto selaku Kepala Pusat Penanggulangan Krisis Kesehatan Kementerian Kesehatan.

2. Pengalokasian Dana Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana

Pendanaan penanggulangan bencana sesuai dengan PP Pendanaan Bantuan Bencana adalah tanggung jawab bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah (*budget sharing*) yang dialokasikan dalam APBN dan APBD serta bersumber dari masyarakat. Dana penanggulangan bencana yang bersumber pada APBN terdiri dari dana kontijensi bencana, dana siap pakai dan dana bantuan sosial berpola hibah.

Dana kontijensi bencana disediakan dalam APBN untuk kegiatan kesiapsiagaan pada tahap prabencana. Dana siap pakai disediakan dalam APBN yang ditempatkan dalam anggaran BNPB untuk kegiatan pada saat tanggap darurat. Pemerintah daerah dapat menyediakan dana siap pakai dalam anggaran penanggulangan bencana yang berasal dari APBD yang ditempatkan dalam anggaran BPBD. Dana siap pakai harus selalu tersedia sesuai dengan kebutuhan pada saat tanggap darurat. Dana bantuan sosial berpola hibah disediakan dalam APBN untuk kegiatan pada tahap pasca bencana (rehabilitasi dan rekonstruksi).

Dana penanggulangan bencana yang dialokasikan dalam APBN atau APBD tersebar pada 36 kementerian/lembaga yang mempunyai program-program penanggulangan bencana termasuk BNPB, hal ini sebagaimana ketentuan dalam Pasal 15 ayat (1) huruf a PP Pendanaan Bantuan Bencana yang menyatakan bahwa dana penanggulangan bencana yang digunakan pada saat tanggap darurat meliputi: (a) dana penanggulangan bencana yang telah dialokasikan dalam APBN atau APBD untuk masing-masing kementerian/lembaga terkait.

Dana siap pakai yang ada pada anggaran BNPB sebagaimana ketentuan dalam Pasal 6 ayat (2) PP Pendanaan Bantuan Bencana berimplikasi bahwa pada saat tanggap darurat bencana mengharuskan BNPB sebagai *leading sector* dalam penanggulangan bencana untuk mencairkan dana siap pakai untuk kegiatan tanggap darurat tersebut. Koordinasi kementerian/lembaga terkait dengan BNPB sangat diperlukan pada saat tanggap darurat agar kementerian/lembaga yang membutuhkan dana siap pakai untuk kegiatan tanggap darurat dapat memperoleh dana siap pakai melalui BNPB. Hal ini karena pencairan dana siap pakai hanya dapat dilakukan oleh BNPB, sebagaimana diatur dalam Peraturan Kepala BNPB Nomor 6A Tahun 2011 tentang Pedoman Penggunaan Dana Siap Pakai pada status keadaan darurat bencana, yaitu bahwa pejabat yang berwenang mengeluarkan dana siap pakai adalah kuasa pengguna anggaran/barang BNPB setelah mendapat penetapan dan persetujuan Kepala BNPB selaku pengguna anggaran/barang.

Dana siap pakai di tingkat daerah juga mengalami kendala karena pemerintah daerah dalam mengalokasikan dana penanggulangan bencana mengikuti ketentuan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2015 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Tahun 2016.

Ketentuan mengenai alokasi anggaran dalam UU Penanggulangan Bencana masih belum dapat dilaksanakan secara efektif karena terdapat kendala-kendala seperti ketergantungan pada kebijakan pemerintah daerah selaku pihak yang memiliki tanggung jawab untuk mengalokasikan dana penanggulangan bencana dalam APBD sesuai dengan Pasal 8 huruf d UU Penanggulangan Bencana. Pengalokasian dana yang bergantung pada kebijakan dan komitmen pemerintah daerah. Bahwa perlu pengaturan dalam UU Penanggulangan Bencana mengenai batasan minimal alokasi dana untuk penanggulangan bencana dalam APBD dan perlu diatur besarnya khususnya bagi daerah dengan tingkat potensi bencana yang tinggi.

Permasalahan lain yang ditemukan dari aspek anggaran yaitu adanya multitafsir dalam penggunaan dana siap pakai maupun dana belanja tidak terduga ketika terjadi bencana. BPBD mengalami kesulitan dalam menggunakan dana siap pakai ketika terjadi bencana. Pengalokasian dana terkait penanggulangan bencana selama ini hanya terfokus pada tahap tanggap darurat dan minimnya alokasi dana pada tahap prabencana. Alokasi dana dalam penanggulangan bencana harusnya tidak hanya difokuskan pada tahap tanggap darurat semata melainkan pemerintah daerah juga harus mengalokasikan dana terkait dengan pengurangan resiko bencana.

Selanjutnya frasa “memadai” pada Pasal 6 huruf e dapat mengandung multi tafsir. Parameter “memadai” dalam pasal tersebut tidak jelas dan tidak terukur dengan pasti. Ketentuan frasa “memadai” dalam pasal 6 huruf e tidak memiliki parameter yang jelas dan dapat mengandung banyak arti (multitafsir). Penetapan jumlah alokasi anggaran dalam UU Penanggulangan Bencana memiliki kekurangan dan kelebihan

Dalam Pasal 7 huruf g dan Pasal 9 huruf f UU Penanggulangan Bencana disebutkan bahwa wewenang pengumpulan dan penyaluran uang dan barang ada pada pemerintah melalui Kementerian Sosial untuk skala nasional dan pemerintah daerah melalui gubernur/bupati/walikota untuk skala provinsi dan kabupaten/kota. Pemberian izin pengumpulan sumbangan juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1961 tentang Pengumpulan Uang atau Barang. Pejabat yang berwenang memberikan izin pengumpulan uang atau barang sesuai Pasal 4 ayat (1) UU Pengumpulan Uang dan Barang adalah Menteri Kesejahteraan Sosial (saat ini Menteri Koordinator Pembangunan Manusia dan Kebudayaan), gubernur, bupati/walikota. Semua bentuk pengumpulan barang dan jasa dari masyarakat harus seizin dari pihak yang berwenang, dan ada sanksi jika ditemukan adanya penyimpangan penggunaan terhadap hasil sumbangan. Sehingga instrumen pengumpulan sumbangan sudah cukup kuat, tinggal bagaimana mengimplementasikannya dengan baik.

H. Analisis Kebijakan Publik

UU Penanggulangan Bencana merupakan produk hukum yang berisi aturan-aturan yang dibuat oleh pembuat undang-undang memuat kebijakan yang tercermin dalam tujuan undang-undang. Pelaksana undang-undang dalam pengambilan keputusan mengacu pada tujuan dengan menggunakan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut. Pemerintah sebagai pelaksana UU Penanggulangan Bencana pasca ditetapkan pada tahun 2007 melakukan penyelenggaraan penanggulangan bencana dalam kurun waktu 10 (sepuluh) tahun, telah mendorong DPR RI untuk melakukan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang tersebut.

UU Penanggulangan Bencana terdapat dalam Program Legislasi Nasional tahun 2015-2019 sehingga masuk dalam rencana pembangunan peraturan perundang-undangan secara terpadu dan sistematis. Dalam kerangka fungsi pengawasan tersebut, DPR RI mendapat dukungan melalui mekanisme kegiatan pemantauan pelaksanaan undang-undang oleh *supporting system* DPR RI untuk memantau pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana. Bahwa studi pemantauan dilakukan oleh Parlemen yang memiliki tanggung jawab untuk memonitor apakah undang-undang tersebut telah dilakukan sebagaimana mestinya dan menghasilkan dampak yang diinginkan.⁶

UU Penanggulangan Bencana adalah bentuk kebijakan pembentuk undang-undang dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana yang selanjutnya dilaksanakan oleh Pemerintah dalam mengatur kepentingan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Kebijakan Pemerintah dalam penanggulangan bencana tercermin dalam tujuan penyelenggaraan penanggulangan bencana yang hendak dicapai sebagaimana tercantum dalam Pasal 4 UU Penanggulangan Bencana yang menyatakan:

“Penanggulangan bencana bertujuan untuk:

- a. memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana;*
- b. menyelaraskan peraturan perundang-undangan yang sudah ada;*

⁶ Disampaikan oleh Franklin De Vrieze (*Westminster Foundation for Democracy*), FGD Post Legislative Scrutiny, tanggal 8-9 September 2017 di Tangerang Selatan.

- c. menjamin terselenggaranya penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh;
- d. menghargai budaya lokal;
- e. membangun partisipasi dan kemitraan publik serta swasta;
- f. mendorong semangat gotong royong, kesetiakawanan, dan kedermawanan; dan
- g. menciptakan perdamaian dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.”

Kebijakan pemerintah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana diketahui dari implementasi undnag-undang apakah sudah memenuhi tujuan dari pembentukan UU Penanggulangan Bencana. Terkait dengan studi kebijakan, Riant Nugroho mengemukakan analisis kebijakan adalah untuk menjawab “nilai, fakta, dan tindakan” dengan pendekatan valuatif, empiris, dan normatif sebagaimana diatur dalam norma peraturan.⁷ Fokus dari analisis kebijakan merupakan upaya yang dapat dilakukan pemerintah dalam rangka meningkatkan kualitas kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

a. Kebijakan Penanggulangan Bencana Dalam RPJMN Tahun 2015-2019

Dalam perkembangannya kebijakan pemerintah terhadap penanggulangan bencana menjadi komitmen dan dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2010-2014 dan dilanjutkan dengan menetapkan Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang RPJMN Tahun 2015-2019. Kebijakan penanggulangan bencana tercantum pada bagian Pelestarian Sumber Daya Alam, Lingkungan Hidup, dan Penanggulangan Bencana dengan penekanan pada penanggulangan bencana dan pengurangan risiko bencana.

RPJMN merupakan pedoman rencana kerja yang menempatkan penanggulangan bencana dalam program pemerintah untuk mengantisipasi risiko bencana yang sudah ada dan yang berpotensi di masa yang akan datang sehingga dapat dikelola untuk pembangunan yang berkesinambungan.

⁷ Riant Nugroho, *Public Policy : Teori, Manajemen, Dinamika, Analisis, Konvergensi, dan Kimia Kebijakan*, Jakarta : PT Elex Media Komputindo, Kelompok Gramedia, 2014.

Pemerintah menetapkan arah kebijakan⁸ penanggulangan bencana adalah *pertama*, mengurangi risiko bencana; *kedua*, meningkatkan ketangguhan pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam menghadapi bencana. Kebijakan penanggulangan bencana tersebut dimaksudkan dalam rangka keberlangsungan pembangunan nasional yang terarah.

b. Kebijakan Manajemen Penanggulangan Bencana

Bahwa dalam kerangka penanggulangan bencana diperlukan suatu manajemen bencana sehingga “penyelenggaraan penanggulangan bencana yang merupakan serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi”⁹ dapat terselenggara berkelanjutan. Sepanjang pemberlakuan UU Penanggulangan Bencana muncul paradigma penanggulangan bencana masih bersifat tanggap darurat sehingga dalam implementasinya kejadian bencana menimbulkan kerugian dan kerusakan yang cukup besar. Dapat dilihat data pada BNPB yang menyebutkan bahwa pada tahun 2017 terdapat 1.234 kejadian bencana yang mengakibatkan 203 orang meninggal dunia, 1.304.055 orang menderita dan mengungsi, sedangkan pemukiman penduduk mengalami kerusakan sejumlah 18.448 unit.

Sebagaimana dikemukakan oleh BNPB¹⁰ sebagai unsur pelaksana penanggulangan bencana yang menjelaskan bahwa orientasi kebencanaan nasional adalah pada pengurangan risiko bencana, sedangkan upaya penanggulangan bencana dalam pelaksanaannya masih difokuskan ketika terjadi bencana. Hal yang sama dikemukakan juga oleh akademisi¹¹ yang menjelaskan bahwa pelaksanaan penanggulangan bencana di Indonesia belum

⁸ Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional tahun 2015-2019, Pelestarian Sumber Daya Alam, Lingkungan Hidup, dan Penanggulangan Bencana

⁹ UU Penanggulangan Bencana, Pasal 1 angka 5.

¹⁰ Disampaikan oleh Direktur Tanggap Darurat dan Direktur Pengurangan Risiko Bencana, pada Diskusi dengan narasumber BNPB tanggal 11 April 2017.

¹¹ Disampaikan oleh Prof. Dr. Junun S, M.Sc, pada kegiatan pemantauan pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana di Pusat Studi Bencana UGM, tanggal 3 Mei 2017.

tercapai perubahan paradigma dari tanggap respon menjadi berbasis pengurangan risiko yang dilengkapi oleh Prof. Dr. Sutikno bahwa secara umum penanggulangan bencana masih terfokus pada tahap tanggap darurat belum memfokuskan pada prabencana seperti pencegahan dan mitigasi. Penanganan penanggulangan bencana dititikberatkan pada tahap tanggap darurat dikemukakan juga oleh ITB.

Inovasi yang dituangkan dalam kebijakan dalam mengatasi permasalahan penanggulangan bencana sangat dipengaruhi oleh komitmen pemerintah saat merencanakan kegiatan. Misalnya kebijakan Pemerintah Provinsi Maluku dalam merencanakan wilayah untuk menghadapi bencana selain mengikuti standard baku Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Rencana Strategis (Renstra) juga memiliki sistem pembangunan daerah dengan pendekatan gugus pulau. Kebijakan pendekatan gugus pulau dipilih dengan mempertimbangkan kondisi geografis Provinsi Maluku yang banyak pulau yang terpisah satu sama lain. Disamping itu kebijakan diambil untuk mengantisipasi dengan jauhnya jarak antara pulau-pulau sehingga menyebabkan sulitnya akses transportasi dan terbatas jumlahnya serta sulitnya komunikasi apabila terjadi bencana. Dengan kebijakan konsep gugus pulau dalam penanggulangan bencana oleh Pemerintah Provinsi Maluku diharapkan mendukung pembangunan daerah.

c. Kebijakan Penetapan Status Bencana

Hambatan pengambil kebijakan dalam melaksanakan UU Penanggulangan Bencana dapat terlihat dengan belum ditetapkan peraturan pelaksanaan berupa peraturan presiden sebagai amanah Pasal 7 ayat (3) UU Penanggulangan Bencana yaitu terkait dengan penetapan status dan tingkatan bencana. Di sisi lain kebijakan harus diambil oleh pejabat yang berwenang sehingga penyelenggaraan penanggulangan bencana berjalan transparan, akuntabel, responsif, dan partisipatif. Dengan belum ditetapkan peraturan

presiden tersebut hal ini mempengaruhi penurunan akuntabilitas¹² pemerintah dalam berkomitmen terhadap peningkatan kapasitas penyelenggaraan penanggulangan bencana.

Dipandang dari sisi audit hukum bahwa belum ditetapkannya peraturan presiden yang diamanahkan UU Penanggulangan Bencana menghambat penegakan supremasi hukum dimana visi¹³ audit hukum adalah *pertama*, tegaknya hukum dalam kehidupan bernegara, berbangsa, dan bermasyarakat; *kedua*, terwujudnya kehidupan masyarakat yang sadar dan taat serta patuh hukum; *ketiga*, tercegah dan terhindarnya pelanggaran hukum dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat.

Permasalahan kepastian hukum muncul dalam tataran pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana sebagaimana dikemukakan oleh Prof. Dr. Sunarto, M.S. pada Pusat Studi Bencana UGM bahwa dengan belum diundangkan peraturan presiden tersebut menyebabkan daerah sulit melaksanakan penyelenggaran penanggulangan bencana karena terjadi kebingungan apakah bencana yang terjadi masuk dalam bencana daerah atau bencana nasional.

Ketegasan pemerintah daerah untuk mengambil kebijakan saat kejadian bencana merupakan tindakan tepat untuk menghindari dampak yang lebih besar. Contohnya kebijakan Gubernur Provinsi Maluku untuk memutuskan bencana daerah dengan kejadian jebolnya bendungan Way Ela yang menimbulkan banyak korban diambil alih yang di sisi lain dapat dikategorikan sebagai bencana nasional.

Adanya kesimpangsiuran penetapan status sebagai bencana nasional atau bencana daerah dapat menyebabkan kebijakan yang diambil menjadi tumpang tindih apabila koordinasi kewenangan dan pengawasan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta BNPB dan BPBD tidak berjalan karena

¹² Disampaikan oleh Franklin De Vrieze, bahwa pemantauan pelaksanaan undang-undang (*post legialative scrutiny*) merupakan alat penting untuk meningkatkan akuntabilitas Pemerintah sejalan dengan tanggung jawab Parlemen untuk memonitor undang-undang yang telah disahkan.

¹³ Disampaikan oleh Dr. Qomaruddin, S.H., M.H., pada FGD Audit Hukum dengan Jimly School of Law and Government, tanggal 12-13 Mei 2017.

tidak ada spesifikasi/ukuran bencana seperti apa yang dapat dikategorikan bencana nasional atau daerah.

d. Kebijakan Koordinasi Struktural Kelembagaan

Koordinasi antara pemerintah dan pemerintah daerah sangat menunjang kelancaran penyelenggaran penanggulangan bencana. Namun dari aspek kelembagaan organisasi perangkat daerah muncul hambatan terstruktur. Dari sisi kelembagaan terlihat bahwa tidak semua pemerintah daerah membentuk BPBD. Amanat UU Penanggulangan Bencana kepada pemerintah daerah untuk membentuk BPBD tidak sejalan dengan amanat UU Pemerintahan Daerah yang memberikan opsi kepada pemerintah daerah untuk membentuk organisasi perangkat daerah yang berpotensi beririsan dengan kewenangan BPBD. Misalnya kebijakan yang diambil di 5 (lima) kota/kabupaten di Provinsi Jawa Barat untuk kegiatan BPBD ditangani oleh dinas pemadam kebakaran dan penanggulangan bencana.

Disamping itu dengan adanya rangkap jabatan sekretaris daerah sebagai *ex-officio* Ketua BPBD menyebabkan kebijakan penyelenggaraan penanggulangan bencana tidak efektif karena tugas BPBD dilakukan oleh kepala pelaksana BPBD sehingga mempengaruhi pengambilan kebijakan dilakukan secara berjenjang kepada sekretaris daerah.

e. Kebijakan Realisasi Anggaran Penanggulangan Bencana

Dalam rangka upaya peningkatan ketangguhan menghadapi bencana maka sinergitas regulasi, kelembagaan, dana, sarana prasarana, dan peran serta masyarakat saling mendukung. Kebijakan dalam penyelenggaraan bencana ditemui adanya pejabat yang pada tahap tanggap darurat cenderung mengabaikan penggunaan dana karena khawatir dijatuhi sanksi pidana. Saat ini aturan penggunaan anggaran masih didasarkan pada situasi normal¹⁴ padahal di sisi lain dibutuhkan inovasi dari daerah dalam penggunaan dan penyaluran anggaran penanggulangan bencana.

¹⁴ Disampaikan oleh Dr. Bevaola Kusumasari, M.Si (Pusat Studi Bencana UGM), dalam diskusi kegiatan pemantauan pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana, tanggal 3 Mei 2017.

Di sisi lain komitmen pemerintah daerah yang memiliki tanggung jawab mengalokasikan dana penanggulangan bencana dalam APBD sebagai prioritas atau tidak adalah disesuaikan dengan RPJMD setiap daerah. Sehingga kebijakan anggaran penanggulangan bencana diselaraskan dengan kemampuan APBD daerah masing-masing.

f. Kebijakan Peran Serta Masyarakat

Peningkatan kapasitas masyarakat dalam mendukung penyelenggaraan penanggulangan bencana terlihat pada antusias keikutsertaan masyarakat dalam kegiatan yang dilakukan oleh lembaga penyelenggaraan penanggulangan bencana. Bentuk peran serta tersebut dengan menjadi sukarelawan penanggulangan bencana bahkan melakukan kegiatan penggalangan dana dan barang.

Meskipun BNPB/BPBD mempunyai tanggung jawab dalam pengelolaan dan penyaluran sumbangan/bantuan dana/barang namun dalam rangka semangat gotong royong, kesetiakawanan, dan kedermawanan serta kemitraan dengan publik/swasta perlu ada kebijakan pengaturan peran serta masyarakat dalam ketentuan normatif UU Penanggulangan Bencana.

Sebagai contoh dalam pelaksanaan agar penanggulangan bencana dapat berjalan lancar, PMI DIY mengambil kebijakan dalam merekrut relawan dengan melakukan pendataan komunitas relawan yang memiliki keahlian dengan dibuktikan adanya sertifikasi. Selain itu kebijakan terhadap peran serta masyarakat perlu diperluas tidak terbatas pada penyediaan bantuan pelayanan kesehatan. Dengan membatasi peran serta masyarakat hanya di bidang pelayanan kesehatan akan membatasi hak partisipasi masyarakat dalam penanggulangan bencana sesuai dengan kemampuan yang dimiliki masing-masing masyarakat.

g. Kebijakan Pengaturan Perubahan Iklim Dalam UU Penanggulangan Bencana

Terkait dengan arah kebijakan pemerintah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana maka penanganan perubahan iklim belum mendapat pengaturan lebih lanjut dalam UU Penanggulangan Bencana. Dalam RPJMN

Tahun 2015-2019 arah kebijakan pemerintah dalam mengelola perubahan iklim mempunyai perhatian sama dengan bencana dengan menempatkan nomenklatur bencana pada bagian Penanganan Perubahan Iklim dan Penyediaan Informasi Iklim dan Kebencanaan.

Penegasan untuk pengaturan perubahan iklim dalam UU Penanggulangan Bencana disebutkan oleh akademisi dari Pusat Studi Bencana UGM yang menjelaskan bahwa saat ini penanggulangan bencana tidak terlepas isu lintas sektor/*cross cutting issue*. Dengan adanya perubahan iklim, maka harus diwaspada dapat menimbulkan perubahan cuaca ekstrem sebagai penyebab bencana. Dengan dimasukkannya perubahan iklim sebagai kategori bencana diharapkan menjadi arah kebijakan pengambil keputusan dalam mengurangi risiko bencana yang dalam kenyataannya menimbulkan kerugian dan kerusakan.

Upaya yang dapat dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah dalam tataran implementasi UU Penanggulangan Bencana menghasilkan kebijakan untuk mengatasi permasalahan penyelenggaraan bencana. Masalah tersebut antara lain berkaitan dengan penetapan status bencana, koordinasi struktural kelembagaan, realisasi anggaran dalam keadaan bencana, manajemen bencana dan peran serta masyarakat. Disamping itu perubahan iklim yang menimbulkan kerugian dan kerusakan akan mempengaruhi pengambilan kebijakan dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Selanjutnya rekomendasi analisis kebijakan adalah UU Penanggulangan Bencana perlu dilakukan perubahan.

I. Kesimpulan

Berdasarkan hasil kajian, analisis dan evaluasi UU Penanggulangan Bencana yang telah dilakukan pemantauan oleh Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI, dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana tidak optimal karena terdapat

kendala/masalah terkait aspek substansi hukum, struktur hukum, sarana dan prasarana, pendanaan dan budaya hukum masyarakat.

1. Substansi Hukum

Pada substansi hukum dalam UU Penanggulangan Bencana, masih terdapat permasalahan dalam lingkup norma dan implementasi substansi.

- (a) Adanya ketentuan yang harus menyesuaikan dengan dinamika perkembangan dan kebutuhan hukum masyarakat

No	Ketentuan Pasal UU Penanggulangan Bencana	Keterangan
1	Pasal 1 angka 2 <i>"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".</i>	Pasal ini belum memuat perkembangan faktor perubahan iklim sebagai salah satu sebab bencana alam
2	Pasal 1 angka 4 <i>"Bencana sosial adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh manusia yang meliputi konflik sosial antarkelompok atau antarkomunitas masyarakat, dan teror."</i>	Diperlukan pengaturan mengenai bencana sosial dalam bab baru di UU Penanggulangan Bencana atau pemisahan pengaturan bencana sosial dari UU Penanggulangan Bencana ke UU Konflik Sosial.
3	Pasal 4 <i>"Penanggulangan bencana bertujuan untuk:</i> <ol style="list-style-type: none"> a. Memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bahaya; b. Menyelaraskan peraturan perundang-undangan yang sudah ada; c. Menjamin terselenggaranya penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh; 	Tujuan penanggulangan bencana masih belum mengatur mengenai penguatan dan peningkatan kapasitas masyarakat dalam menghadapi bencana sehingga menjadi masyarakat tangguh bencana. Kesiapan dan ketangguhan masyarakat dalam menghadapi bencana menjadi faktor penting dalam menetapkan status

	<p><i>d. Menghargai budaya lokal;</i> <i>e. Membangun partisipasi dan kemitraan publik dan swasta;</i> <i>f. Mendorong semangat gotong royong, kesetiakawanan, dan kedermawanan; dan</i> <i>g. Menciptakan perdamaian dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.”</i></p>	<p>bencana, jika masyarakat telah memiliki kesiapan dan kemampuan menghadapi bencana maka risiko bencana dapat diminimalisir. Dengan demikian diperlukan pengaturan tujuan penanggulangan bencana yang akan meningkatkan kemampuan dan kemandirian masyarakat.</p>
4	<p>Pasal 5 <i>“Pemerintah dan pemerintah daerah menjadi penanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana.”</i></p>	<p>Perlu dipertimbangkan memasukkan pemerintahan desa turut bertanggungjawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana sebagai bentuk kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah dalam Pasal 19 UU Desa.</p>

(b) Permasalahan terkait multitafsir

No.	Ketentuan Pasal UU Penanggulangan Bencana	Keterangan
1	<p>Pasal 5 <i>Pemerintah dan pemerintah daerah menjadi penanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana</i></p>	<p>Perlu dipertimbangkan memasukkan pemerintahan desa turut bertanggungjawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana sebagai bentuk kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah dalam Pasal 19 UU Desa.</p>
2	<p>Pasal 6 huruf e <i>“pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam anggaran pendapatan dan</i></p>	<p>Ketentuan frasa “memadai” dalam Pasal 6 huruf e UU Penanggulangan Bencana tidak memiliki parameter yang jelas dan dapat</p>

	<i>belanja negara yang memadai;</i>	mengandung banyak arti (multitafsir). Penetapan jumlah alokasi anggaran dalam UU Penanggulangan Bencana memiliki kekurangan dan kelebihan.
3	Pasal 7 ayat (3) <i>“Ketentuan lebih lanjut mengenai penetapan status dan tingkatan bencana sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan peraturan presiden.”</i>	Belum dilaksanakannya amanat Pasal 7 ayat (3) UU Penanggulangan Bencana tentang penetapan status dan tingkatan bencana mengakibatkan perbedaan penerapannya berbeda-beda di daerah terkait hal ini. Berdasarkan pemantauan di daerah, terdapat beberapa provinsi yang sudah berinisiatif mengatur soal penetapan status dan tingkat bencana melalui kewenangan kepala daerahnya (gubernur) dengan mengeluarkan Peraturan Gubernur.
4	Pasal 8 huruf d <i>“pengalokasian dana penanggulangan bencana dalam anggaran pendapatan belanja daerah yang memadai”</i>	frasa “memadai” pada Pasal 8 huruf d UU Penanggulangan Bencana dalam kalimat “pengalokasian dana penanggulangan bencana dalam anggaran pendapatan dan belanja negara yang memadai” bersifat multitafsir. Hal ini karena frasa “memadai” tidak memiliki ukuran pasti dan dapat mengandung banyak arti. Oleh karena itu direkomendasikan agar frasa “memadai” tersebut diberikan penjelasan bahwa alokasi anggaran yang memadai tersebut.

5	Pasal 21 huruf a “Badan penanggulangan bencana daerah mempunyai tugas: a. menetapkan pedoman dan pengarahan sesuai dengan kebijakan pemerintah daerah dan Badan Nasional Penanggulangan Bencana terhadap usaha penanggulangan bencana yang mencakup pencegahan bencana, penanganan darurat, rehabilitasi, serta rekonstruksi secara adil dan setara ”	Terkait dengan frasa “ penanganan darurat ” dalam Pasal 21 huruf a dalam pedoman dan pengarahan upaya penanggulangan bencana seharusnya disesuaikan redaksi yang terdapat dalam Pasal 12 huruf a yaitu “ penanganan tanggap darurat
6	Pasal 36 ayat (2) “Penyusunan perencanaan penanggulangan bencana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikoordinasikan oleh Badan ”	Dalam ketentuan Pasal 36 ayat (2) ada frasa “dikoordinasikan oleh Badan” tetapi dalam Pasal 36 ayat (2) badan yang dimaksudkan juga tidak dijelaskan secara rinci dan definisi Badan juga tidak ditemukan dalam ketentuan umum
7	Pasal 38 huruf a “identifikasi dan pengenalan secara pasti terhadap sumber bahaya atau ancaman bencana”	Dalam Pasal 38 UU Penanggulangan Bencana tersebut terdapat inkonsistensi penggunaan istilah dalam huruf a, b dan c yaitu <i>sumber bahaya atau ancaman bencana</i> . Penggunaan istilah secara konsisten antara sumber bahaya dan ancaman bencana menjadi penting sebab dalam banyak hal inkonsistensi tersebut dapat menyebabkan perbedaan tafsiran.

2. Struktur Hukum

Pada struktur hukum dalam UU Penanggulangan Bencana, masih terdapat permasalahan tumpang tindih kewenangan struktural yaitu kelembagaan, fungsi koordinasi dan manajemen sumber daya manusia BPBD.

a. Kelembagaan Badan Penanggulangan Bencana

Ada beberapa usulan narasumber baik dari pusat maupun daerah yang mengharapkan BNPB setingkat Kementerian Koordinator yang bertanggungjawab secara langsung kepada Presiden dan BNPB menjadi Kementerian Teknis dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Perubahan BNPB sebagai Kementerian Teknis diperlukan dalam rangka penegasan hubungan langsung antara BNPB dengan BPBD Provinsi dan BPBD Kabupaten/Kota serta kemudahan dalam pengalokasian anggaran dan cepat dalam pengambilan keputusan. Kementerian Negara Penanggulangan Bencana diharapkan memiliki kewenangan yang lebih besar serta memiliki anggaran sendiri, sehingga bisa bertindak cepat pada setiap terjadi bencana alam serta dapat menangani semua aspek yang terkait dengan bencana alam terkoordinasi dalam satu kementerian maka penanggulangan bencana bisa lebih cepat dan komprehensif.

b. Pelaksanaan Fungsi Koordinasi BNPB dan BPBD

- 1) BNPB dan BPBD sebagai *leading sector* dalam pelaksanaan penanggulangan bencana.
- 2) Pemerintah daerah juga menjadi penanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana (Sekretaris Daerah sebagai *ex-officio* sebagai Ketua Pelaksana BPBD)
- 3) Permasalahan koordinasi dan ketidakjelasan pengaturan tugas BNPB dan BPBD

c. Manajemen Sumber Daya Manusia BPBD

Sumber daya manusia BPBD yang melaksanakan fungsi koordinator, fungsi komando dan fungsi pelaksanaan dalam penanggulangan bencana

sebagaimana yang diatur dalam Pasal 23 ayat (3) UU Penanggulangan Bencana mengharuskan kapasitas dan kapabilitas sumber daya manusia yang mumpuni. Peningkatan kapasitas dan kapabilitas yang telah dilakukan secara berjenjang tidak akan bermanfaat, apabila pada saat rotasi sumber daya manusia tidak dilakukan pengelolaan dengan baik. Rotasi sumber daya manusia yang dilakukan terlalu cepat dan sering menyebabkan kesulitan pembentukan sumber daya manusia BPBD yang handal.

3. Terkait budaya hukum dalam pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana, partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana perlu diperkuat agar menjadi jelas hak dan kewajibannya mengingat masyarakat setempat adalah tenaga terdekat dan tercepat pada saat terjadi bencana. Perlu dipertimbangkan sosialisasi materi muatan UU Penanggulangan Bencana kepada para pemangku kepentingan dan masyarakat secara berkelanjutan.
 - a. Peningkatan Kapasitas dan Kemandirian Masyarakat terhadap Bencana.
 - b. Peranan Instansi Pada Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana
 - (1) Pemahaman Kementerian/Lembaga Terhadap UU Penanggulangan Bencana.

Dalam hal penanganan bencana diperlukan kerjasama antara baik pihak pemerintah pusat dan pemerintah daerah sesuai dengan amanat dari Pasal 5 UU Penanggulangan Bencana. Keterlibatan pemerintah daerah dalam UU Penanggulangan Bencana ini merupakan salah satu bentuk dari tanggung jawab sebagai tangan pertama di daerah guna menjamin dan memberikan perlindungan atas pemenuhan kebutuhan masyarakat ketika terjadi bencana.
 - (2) Kesinambungan Program Penanggulangan Bencana Antar Pemangku Kepentingan.

4. Sarana Dan Prasarana Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana
 - a. Keterbatasan Alat dan Daya Jangkau
 - b. Pengadaan Alat Pendekripsi Dini Tsunami
 - c. Ketersediaan Lahan Relokasi
5. Anggaran Penanggulangan Bencana
 - a. Pengaturan tentang pendanaan penyelenggaraan penanggulangan bencana pada tahap prabencana, tanggap darurat, dan pascabencana.
 - b. Pengalokasian dana penyelenggaraan penanggulangan bencana
 - 1) Pendanaan penyelenggaraan penanggulangan bencana terdapat beberapa hambatan yaitu alokasi dana penanggulangan bencana yang bergantung pada kebijakan pemerintah daerah.
 - 2) Kendala pencairan dana siap pakai di daerah.
 - 3) Pengumpulan sumber ~~negara~~ dari masyarakat seringkali tidak mengajukan izin ke Dinsos.
6. Upaya yang dapat dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah dalam tataran implementasi UU Penanggulangan Bencana menghasilkan kebijakan untuk mengatasi permasalahan penyelenggaraan bencana. Masalah tersebut antara lain berkaitan dengan penetapan status bencana, koordinasi struktural kelembagaan, realisasi anggaran dalam keadaan bencana, manajemen bencana dan peran serta masyarakat. Disamping itu perubahan iklim yang menimbulkan kerugian dan kerusakan akan mempengaruhi pengambilan kebijakan dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Rekomendasi akhir, UU Penanggulangan Bencana perlu dilakukan perubahan.

SAMBUTAN KEPALA BADAN

Puji syukur kita panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa atas segala rahmat-Nya sehingga kami dapat menyelesaikan Kajian, Analisis dan Evaluasi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana yang disusun oleh Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI.

Kehadiran Badan Keahlian DPR RI sebagai *supporting system* Dewan dibidang keahlian pada umumnya dan Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang pada khususnya dapat mendukung kelancaran pelaksanaan tugas pokok fungsi dan wewenangnya dalam memantau pelaksanaan undang-undang.

Dokumen yang kami beri judul "*Kajian, Analisis dan Evaluasi Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana*", merupakan satu diantara hasil kajian yang disusun oleh Badan Keahlian DPR RI yang dapat dijadikan bahan referensi, masukan awal bagi alat kelengkapan Dewan dalam menjalankan tiga fungsinya: fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan, yang tentunya akan ditindaklanjuti oleh DPR RI melalui Badan Legislasi dan Komisi-Komisi dalam Raker, RDP dan mekanisme pengawasan yang ada.

Kami menyadari bahwa dokumen ini masih memiliki kekurangan, untuk itu saran dan masukan serta kritik konstruktif sebagai perbaikan isi dan struktur penyajian sangat kami harapkan, agar dapat menghasilkan kajian dan telaahan yang lebih baik di masa depan.

Jakarta, Juni 2017

Kepala Badan Keahlian DPR RI


K. Johnson Rajagukguk, S.H., M.Hum.
NIP. 195811081983031006

KATA PENGANTAR

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana menjadi landasan hukum atas penyelenggaraan upaya penanggulangan bencana di Indonesia, sehingga efektivitas pelaksanaan dari undang-undang tersebut perlu dipantau.

Dalam satu dasawarsa pelaksanaan undang-undang tersebut, belum optimal dikarenakan kendala dalam aspek substansi hukum, struktur/kelembagaan, anggaran, sarana dan prasarana, dan budaya hukum serta terdapat disharmoni dengan undang-undang lain yang terkait.

Pada tahun 2017, Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI melakukan pemantauan terhadap pelaksanaan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Untuk memperoleh data dan informasi, Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang berdiskusi dengan kementerian/lembaga terkait, akademisi, pakar, dan LSM serta memantau pelaksanaan undang-undang tersebut di lima daerah yaitu Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Sumatera Barat, Provinsi Sulawesi Tengah, Provinsi Maluku, dan Provinsi Jawa Barat.

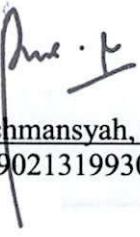
Kajian, analisis dan evaluasi ini merupakan hasil dari Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana yang dilakukan secara normatif yuridis dengan merujuk kepada ketentuan peraturan perundang-undangan terkait dan secara empirik terhadap pelaksanaan undang-undang tersebut kepada pemangku kepentingan dan masyarakat di pusat dan daerah.

Kami menyadari hasil laporan pemantauan ini masih jauh dari sempurna dan masih belum memuat keseluruhan aspek yang berkaitan dengan undang-undang yang dikaji. Meskipun demikian dengan segala kekurangan yang ada, kami harapkan kajian pemantauan ini dapat bermanfaat dan dapat dimanfaatkan sebagai bahan masukan dalam rangka mendukung pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan atas pelaksanaan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2017 tentang Penanggulangan

Bencana dan dapat memberikan masukan untuk penyusunan Program Legislasi Nasional Tahun 2018.

Jakarta, Juni 2017

Kepala Pusat
Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang,


Rudi Rochmansyah, S.H., M.H.
NIP. 196902131993021001

DAFTAR ISI

<i>EXECUTIVE SUMMARY</i>	1
SAMBUTAN KEPALA BADAN	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI.....	iv
GLOSARIUM.....	vii
DAFTAR GAMBAR	xiii
DAFTAR TABEL.....	xvi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Permasalahan	11
C. Maksud dan Tujuan	12
D. Ruang Lingkup Kegiatan.....	13
E. Metode Pemantauan	13
F. Daerah Pemantauan	14
G. Pelaksana Pemantauan.....	16
H. Pembiayaan Pemantauan	17
BAB II TINJAUAN YURIDIS PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 24 TAHUN 2007 TENTANG PENANGGULANGAN BENCANA.....	18
A. Materi Muatan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana	18
B. Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana	22
C. Ketentuan Undang-Undang Terkait	32
D. Peraturan Perundang-Undangan Terkait	54

BAB III HASIL PEMANTAUAN PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 24 TAHUN 2007 TENTANG PENANGGULANGAN BENCANA	71
A. Deskripsi dan Kondisi Umum Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana di Indonesia.....	71
B. Catatan dan Masukan Narasumber	78
1. Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB).....	78
2. Kementerian Kesehatan	91
3. Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan (Basarnas)	99
4. Kementerian Sosial	110
5. Heru Susetyo, S.H., LL.M.,M.Si., Ph.D (Pakar Hukum Kemasyarakatan)	117
6. DR. Surono (Ahli Geofisika)	123
7. Aksi Cepat Tanggap (ACT).....	131
8. Kementerian Kelautan Dan Perikanan.....	137
9. Kementerian Agraria Dan Tata Ruang	142
10.Palang Merah Indonesia (PMI).....	148
C. Pemantauan di Pemerintahan Daerah	152
1. Provinsi Sumatera Barat	152
2. Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY).....	179
3. Provinsi Sulawesi Tengah.....	214
4. Provinsi Maluku.....	242
5. Provinsi Jawa Barat	279
BAB IV KAJIAN DAN ANALISIS EFEKTIVITAS PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 24 TAHUN 2007 TENTANG PENANGGULANGAN BENCANA	305
A. Landasan Konstitusional Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana	305
1. Amanat Undang-Undang Dasar Tahun 1945.....	305

2. Analisis Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan Yang Terkait	311
3. Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang dan Peraturan Perundang-undangan Terkait.....	324
B. Implementasi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana	329
1. Substansi Hukum dalam UU Penanggulangan Bencana	330
2. Kedudukan, Tugas dan Fungsi Kelembagaan.....	383
3. Sarana Dan Prasarana	427
4. Anggaran Penanggulangan Bencana	441
5. Partisipasi Masyarakat dan Peranan Instansi Terkait dalam Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana	472
C. Analisis Kebijakan Publik	480
BAB V KESIMPULAN DAN REKOMENDASI.....	489
A. Kesimpulan.....	489
B. Rekomendasi	496

GLOSARIUM

A. Peraturan Perundangan-Undangan

- | | |
|------------------------------|---|
| 1. UUD Tahun 1945 | : Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 |
| 2. KUHP | : Kitab Undang-Undang Hukum Pidana |
| 3. UU Pengumpulan Uang | : Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1961 tentang Pengumpulan Uang Atau Barang |
| 4. UU Wabah | : Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular |
| 5. UU Kepolisian | : Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian |
| 6. UU Bangunan Gedung | : Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung |
| 7. UU TNI | : Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia |
| 8. UU Terorisme | : Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme |
| 9. UU Penanggulangan Bencana | : Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana |
| 10. UU Penataan Ruang | : Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang |
| 11. UU PWP3K | : Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil |

12. UU MKG : Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2009 tentang Meteorologi, Klimatologi dan Geofisika
13. UU Lingkungan Hidup : Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
14. UU Kesehatan : Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan
15. UU Perumahan Pemukiman : Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan Pemukiman
16. UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan : Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
17. UU Konflik Sosial : Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial
18. UU Desa : Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
19. UU Pemerintahan Daerah : Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
20. UU MD3 : Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD
21. UU Pencarian dan Pertolongan : Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2014 tentang Pencarian dan Pertolongan
22. UU Kelautan : Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan
23. UU Penyandang Disabilitas : Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas
24. Perppu Keadaan Bahaya : Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 52 Tahun

- 1960 tentang Perubahan Pasal 43 Ayat (5) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya
25. PP Penyelenggaraan PB : Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana
26. PP Pendanaan Bantuan Bencana : Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana
27. PP Bantuan Lembaga Internasional : Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2008 tentang Peran serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing
28. PP Perangkat Daerah : Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Organisasi Perangkat Daerah
29. Perpres Basarnas : Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2016 tentang Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan
30. Perpres BNPB : Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana
31. Permendagri Penyiapan Sarpras-PB : Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pedoman Penyiapan Sarana dan Prasarana Dalam Penanggulangan Bencana
32. Permendagri Pedoman BPBD : Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 46 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi Dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah
33. Permendagri Pedoman APBD 2016 : Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2015 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Tahun 2016
34. Perka BNPB Pembentukan BPBD : Peraturan Kepala BNPB Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Pembentukan BPBD.

35. Perka BNPB Pedoman Rencana-PB : Peraturan Kepala BNPB Nomor 4 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Penanggulangan Bencana
36. Perka BNPB Protap TRC : Peraturan Kepala BNPB Nomor 9 Tahun 2008 tentang Prosedur Tetap Tim Reaksi Cepat
37. Perka BNPB Pedoman Pengelolaan Data Bencana : Peraturan Kepala BNPB Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Data dan Informasi Bencana Indonesia
38. Perka BNPB Pedoman Pusdalops-PB : Peraturan Kepala BNPB Nomor 15 Tahun 2012 tentang Pedoman Pusdalops Penanggulangan Bencana
39. Perka BNPB Peran Masyarakat Dalam PB : Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 11 Tahun 2014 tentang Peran Serta Masyarakat dalam Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana
40. SK KA BNPB Klaster Nasional-PB : Surat Keputusan Kepala BNPB Nomor 173 Tahun 2014 tentang Klaster Nasional Penanggulangan Bencana

B. Kementerian/Lembaga

1. Bakornas-PB : Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana
2. Basarnas : Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan
3. BMKG : Badan Meteorologi, Klimatologi dan Geofisika
4. BNPB : Badan Nasional Penggulangan Bencana
5. BPBD : Badan Penanggulangan Bencana Daerah
6. BPK : Badan Pemeriksa Keuangan
7. Dandim : Komandan Distrik Militer
8. Dinkes : Dinas kesehatan
9. Dinsos : Dinas Sosial

10. DPR RI	:	Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
11. Kemenkes	:	Kementerian Kesehatan
12. Kemensos	:	Kementerian Sosial
13. Kemen ATR	:	Kementerian Agraria dan Tata Ruang
14. Kemen PUPR	:	Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat
15. Kemen ESDM	:	Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral
16. Kemendes PDTT	:	Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi
17. Pemerintah	:	Pemerintah Pusat
18. Pemda DIY	:	Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta
19. PMI	:	Palang Merah Indonesia
20. POLRI	:	Kepolisian Republik Indonesia
21. PPKK Kemenkes	:	Pos Penanggulangan Krisis Kesehatan Kementerian Kesehatan
22. Pusdalops-PB	:	Pedoman Pos Pengendalian Operasi Penanggulangan Bencana
23. PVMBG	:	Pos Vulkanologi dan Mitigasi Bencana Geologi
24. Satkorlak-PB	:	Satuan Koordinasi Pelaksana Penanggulangan Bencana
25. SKPD	:	Satuan Kerja Perangkat Daerah
26. TNI	:	Tentara Nasional Indonesia
27. TRC	:	Tim Reaksi Cepat

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 Statistik Bencana Indonesia Tahun 2017	71
Gambar 2 Peta tektonik wilayah kepulauan di Indonesia dan sekitarnya (Bock dkk, 2003) & Peta sebaran jalur gunung berapi Asia-Pasifik (<i>ring of fire</i>).....	72
Gambar 3 Diskusi dengan Badan Nasional Penanggulangan Bencana	78
Gambar 4 Konvensi - Konvensi Pengurangan Risiko Bencana.....	79
Gambar 5 Perkembangan Penanggulangan Bencana	80
Gambar 6 Diskusi dengan Kementerian Kesehatan.....	91
Gambar 7 Diskusi dengan Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan (Basarnas)..	99
Gambar 8 Struktur Organisasi Operasi Pencarian dan Pertolongan Bencana	102
Gambar 9 Diskusi dengan Kementerian Sosial.....	110
Gambar 10 Diskusi dengan Heru Susetyo, S.H., LL.M., M. Si., PhD.....	117
Gambar 11 Diskusi dengan DR. Surono (Ahli Geofisika).....	123
Gambar 12 Diskusi dengan Aksi Cepat Tanggap	131
Gambar 13 Diskusi dengan Kementerian Kelautan dan Perikanan	137
Gambar 14 Diskusi dengan Kementerian Agraria dan Tata Ruang.....	142
Gambar 15 Diskusi dengan Palang Merah Indonesia	148
Gambar 16 Diskusi dengan LSM Jemari Sakato	153
Gambar 17 Diskusi dengan Dinsos Provinsi Sumatera Barat.....	165
Gambar 18 Diskusi dengan Dinkes Provinsi Sumatera Barat.....	170
Gambar 19 Diskusi dengan Palang Merah Indonesia Provinsi Sumatera Barat	173
Gambar 20 Diskusi dengan Kantor SAR Padang	175
Gambar 21 Diskusi dengan BPBD DIY	179

Gambar 22 Diskusi dengan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Sleman	185
Gambar 23 Diskusi dengan Dinsos Daerah Istimewa Yogyakarta	188
Gambar 24 Diskusi Dengan PSBA UGM	195
Gambar 25 Diskusi dengan Dinkes DIY	201
Gambar 26 Diskusi dengan PMI DIY	208
Gambar 27 Diskusi dengan Kantor SAR DIY	213
Gambar 28 Diskusi dengan BPBD Provinsi Sulawesi Tengah.....	215
Gambar 29 Diskusi dengan Dinsos Provinsi Sulawesi Tengah	220
Gambar 30 Diskusi dengan Kantor SAR Palu	228
Gambar 31 Diskusi dengan Dinkes Provinsi Sulawesi Tengah.....	232
Gambar 32 Diskusi dengan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Maluku.....	242
Gambar 33 Diskusi dengan Dinkes Provinsi Maluku	251
Gambar 34 Diskusi dengan Kantor SAR Ambon	258
Gambar 35 Wilayah Kerja Kantor SAR Ambon	259
Gambar 36 Dokumentasi keterlibatan masyarakat dalam proses Pencarian dan penyelamatan korban bencana jebolnya bendungan alami Wai Ela, Desa Negeri Lima, Kabupaten Maluku Tengah, Juli 2013	261
Gambar 37 Diskusi dengan Lembaga Swadaya Masyarakat Humanum	264
Gambar 38 Diskusi dengan Dinsos Provinsi Maluku	269
Gambar 39 Diskusi dengan Pusat Penelitian Mitigasi Bencana Institut Teknologi Bandung	279
Gambar 40 Diskusi dengan Sekolah Tinggi Kesejahteraan Sosial Bandung.....	284
Gambar 41 Diskusi dengan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Jawa Barat.....	296

Gambar 42 Peta indeks ancaman gempa bumi dan daerah rawan tsunami di Indonesia.....	433
Gambar 43 Pembagian Dana Penanggulagan Bencana	443

DAFTAR TABEL

Tabel 1 Materi Muatan UU Penanggulangan Bencana.....	18
Tabel 2 Peraturan Pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana	23
Tabel 3 Peraturan Kepala BNPB	24
Tabel 4 Keterkaitan UU Keadaan Bahaya dengan UU Penanggulangan Bencana....	32
Tabel 5 Keterkaitan antara UU Pengumpulan Uang dan Barang dengan UU Penanggulangan Bencana	33
Tabel 6 UU Wabah Penyakit Menular dan UU Penanggulangan Bencana	35
Tabel 7 Keterkaitan antara UU Bangunan Gedung dengan UU Penanggulangan Bencana	35
Tabel 8 Keterkaitan antara UU TNI dengan UU Penanggulangan Bencana	36
Tabel 9 Keterkaitan antara UU Penataan Ruang dengan UU Penanggulangan Bencana	37
Tabel 10 Keterkaitan antara UU Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil dengan UU Penanggulangan Bencana	38
Tabel 11 Keterkaitan antara UU Meteorologi, Klimatologi dan Geofisika dengan UU Penanggulangan Bencana	39
Tabel 12 Keterkaitan UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan UU Penanggulangan Bencana	40
Tabel 13 Keterkaitan antara UU Kesehatan dengan UU Penanggulangan Bencana .	41
Tabel 14 Keterkaitan antara UU Perumahan Rakyat dengan UU Penanggulangan Bencana	42
Tabel 15 Keterkaitan antara UU Penanganan Konflik Sosial dengan UU Penanggulangan Bencana	43
Tabel 16 Keterkaitan antara UU Desa dengan UU Penanggulangan Bencana.....	45
Tabel 17 Keterkaitan UU Pemerintahan Daerah dengan UU Penanggulangan Bencana	46

Tabel 18 Keterkaitan antara UU Pencarian dan Pertolongan dengan UU Penanggulangan Bencana	48
Tabel 19 Keterkaitan antara UU Kelautan dengan UU Penanggulangan Bencana ...	52
Tabel 20 Keterkaitan antara UU Penyandang Disabilitas dengan UU Penanggulangan Bencana	53
Tabel 21 Peraturan Pemerintah Terkait Penanggulangan Bencana di Indonesia.....	55
Tabel 22 Peraturan Menteri.....	57
Tabel 23 Keputusan dan Surat Edaran Menteri	61
Tabel 24 Daftar Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana di Daerah Pemantauan	62
Tabel 25 Bencana Gempa Bumi Di Dunia.....	125
Tabel 26 Kegiatan Pengurangan Risiko Bencana Kementerian Kelautan dan Perikanan	140
Tabel 27 Isu, Kebijakan dan Strategi Kementerian Agraria dan Tata Ruang.....	143
Tabel 28 Daftar Kabupaten/Kota Di Daerah Istimewa Yogyakarta Tentang Keberadaan BPBD, Unsur Pengarah, Forum PRB dan Desa Tangguh Bencana	184
Tabel 29 Program , Kegiatan dan Sumber Dana Dinsos DIY	189
Tabel 30 Daftar Kabupaten/Kota Di Provinsi Sulawesi Tengah Tentang Keberadaan BPBD, Unsur Pengarah, Forum PRB dan Desa Tangguh Bencana	219
Tabel 31 Daftar Kabupaten/Kota Di Provinsi Maluku Tentang Keberadaan BPBD, Unsur Pengarah, Forum PRB dan Desa Tangguh Bencana	250
Tabel 32 Jumlah Personel Kantor SAR Ambon	259
Tabel 33 Daftar Kabupaten/Kota Di Provinsi Jawa Barat Tentang Keberadaan BPBD, Unsur Pengarah, Forum PRB dan Desa Tangguh Bencana	300
Tabel 34 Tabel Sub Urusan Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota	326

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD Tahun 1945) mengamanatkan tujuan negara untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia serta untuk memajukan kesejahteraan umum yang termaktub dalam alinea ke-empat Pembukaan UUD Tahun 1945. Konsep negara hukum materiil maupun negara kesejahteraan (*welfare state*) yang dianut memiliki konsekuensi logis terhadap kewajiban untuk menjamin hak-hak warga negara dalam mempertahankan hidup dan kehidupannya, perlindungan atas rasa aman, hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan penyediaan fasilitas pelayanan umum yang layak. Oleh karena itu, negara diberikan wewenang untuk mengatur dan mengurus seluruh aktivitas yang terjadi di seluruh wilayah Indonesia dalam rangka melaksanakan amanat UUD Tahun 1945 tersebut.¹⁵ Tujuan tersebut menunjukkan komitmen awal para pendiri bangsa dalam melindungi, menyejahterakan dan mencerdaskan segenap bangsa Indonesia yang sangat memiliki keterkaitan dengan upaya penanggulangan bencana dalam rangka mewujudkan bangsa yang sadar dan tangguh dalam mengurangi risiko bencana serta terselenggaranya penanggulangan bencana yang terencana, terpadu, terkoordinasi dan menyeluruh.

Negara Kesatuan Republik Indonesia (selanjutnya disebut NKRI) memiliki wilayah yang luas, dan berada di garis khatulistiwa yang posisinya secara geografis, geologis, hidrologis dan demografis rawan terhadap terjadinya

¹⁵ I Gede Pantja Astawa dan Inna Junaenah, *Indeks Otonomi Daerah: Tawaran Titik Temu Negara Hukum dan Pembangunan di Aras Lokal dalam Susi Dwi Harijanti (Ed), Negara Hukum Yang Berkeadilan, Kumpulan Pemikiran Dalam Rangka Purnabakti Prof. Dr. Bagir Manan, S.H., M.Cl.*, PSKN FH UNPAD, Bandung, 2011, hlm. 538-539

bencana dengan frekuensi yang tinggi.¹⁶ Fakta inilah yang menjadikan wilayah Indonesia diidentifikasi sebagai negara dengan potensi terjadinya bencana yang sangat tinggi khususnya negara yang rawan terhadap bencana alam (*natural disaster*).¹⁷

Berdasarkan data dari Badan Nasional Penggulangan Bencana (selanjutnya disebut BNPB), bencana yang terjadi antara tahun 2007 sampai dengan tahun 2017 antara lain banjir (31.6%), puting beliung (24.2%), tanah longsor (19.5%), kebakaran (10.9%), dan kekeringan (4.8%).¹⁸ Bencana yang terjadi di Indonesia terus memperlihatkan grafik peningkatan. Frekuensi meningkatnya perubahan iklim, sebagai salah penyebab bencana yang belum diatur dalam undang-undang yang mengatur tentang kebencanaan, menunjukkan bahwa Indonesia merupakan negara yang rentan terhadap variabilitas iklim dan perubahan iklim. Selama tahun 2007 sampai dengan Mei 2017 telah terjadi 1.234 bencana berupa banjir, tanah longsor, gelombang pasang/abrasi, gempa bumi, kebakaran, kebakaran hutan dan lahan, kecelakaan transportasi, kekeringan, erupsi gunung berapi, dan puting beliung.

Penanggulangan bencana merupakan salah satu bagian dari pembangunan nasional yang terdiri dari serangkaian kegiatan yang meliputi sebelum terjadi bencana, saat tanggap darurat (pada saat terjadi bencana), dan setelah terjadi bencana. Sejumlah bencana yang terjadi sebagaimana disebutkan diatas sangat berpengaruh pada kondisi perekonomian nasional, kesejahteraan, dan politik negara sehingga timbul tuntutan dari masyarakat untuk mendorong Pemerintah memperhatikan aspek penanggulangan bencana melalui suatu instrumen hukum. Dalam rangka memberikan landasan hukum yang kuat bagi penyelenggaraan penanggulangan bencana, pada tanggal 26 April 2007 telah diundangkannya

¹⁶ Wilayah Indonesia terletak pada pertemuan 4 (empat) jalur lempeng tektonik yang besar dan aktif di dunia yaitu Asia, Samudera Hindia, Australia dan Pasifik. Kemudian daratan Indonesia memiliki lebih dari 500 gunung berapi dimana 128 diantaranya masih aktif.

¹⁷ Bayu Dwi Anggono, *Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan di Bidang Penanggulangan Bencana*, Laporan Penelitian yang didanai Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Tahun 2009, Mimbar Hukum Volume 22 Nomor 2 Juni 2010, hlm. 373

¹⁸ Badan Nasional Penanggulangan Bencana, "Perbandingan Jumlah Kedadian Bencana per Jenis Bencana 1815-2017", diakses dari <http://dibi.bnrb.go.id/> pada tanggal 10 Juni 2017.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana yang pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan dan tahapan bencana meliputi prabencana, saat tanggap darurat dan pascabencana. UU Penanggulangan Bencana sebagai dasar dan sekaligus payung hukum penyelenggaraan penanggulangan bencana di Indonesia bertujuan untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana dan menjamin terselenggaranya penanggulangan bencana secara terencana, sistematis, terpadu dan terkoordinasi, yang meliputi:

1. Upaya menyeluruh dan proaktif dimulai dari pengurangan risiko bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi serta rekonstruksi;
2. Upaya yang dilakukan bersama oleh para pemangku kepentingan dengan peran dan fungsi yang saling melengkapi; dan
3. Bagian dari proses pembangunan untuk mewujudkan ketahanan (*resilience*) terhadap bencana.

UU Penanggulangan Bencana terdiri dari 13 bab dan 85 pasal diikuti dengan ditetapkannya beberapa peraturan pelaksanaan. UU Penanggulangan Bencana mengamanatkan dibentuknya peraturan pelaksanaan yang terdiri dari:¹⁹

1. 6 (enam) pasal/ayat yang mengamanatkan Peraturan Pemerintah;
2. 2 (dua) pasal/ayat yang mengamanatkan Peraturan Presiden; dan
3. 1 (satu) pasal/ayat yang mengamanatkan Peraturan Daerah.

Adapun peraturan pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana yang telah ditetapkan terdiri atas:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana;
2. Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan Dan Pengelolaan Bantuan Bencana;
3. Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2008 tentang Peran Serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Non-Pemerintah Dalam Penanggulangan Bencana;

¹⁹ Selengkapnya lihat Lampiran II

4. Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana.

Sampai saat ini masih terdapat satu peraturan pelaksanaan yang belum disusun oleh Pemerintah berkaitan dengan ketentuan mengenai penetapan status dan tingkatan bencana berdasarkan amanat Pasal 7 ayat (3) UU Penanggulangan Bencana yang seharusnya diatur dengan peraturan presiden. Oleh karena itu perlu juga dilakukan pemantauan terhadap peraturan pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana sebagaimana disebutkan diatas untuk memperoleh berbagai fakta dan melakukan evaluasi terkait efektivitas UU Penanggulangan Bencana.

Pengaturan mengenai bencana selain diatur dalam UU Penanggulangan Bencana dan peraturan pelaksanaannya, juga diatur dalam beberapa peraturan lainnya karena memiliki keterkaitan materi muatan. Meskipun materi muatan peraturan lainnya tersebut tidak secara khusus mengatur tentang penanggulangan bencana, namun beberapa substansi pengaturannya berkaitan dengan unsur-unsur kebijakan penanggulangan bencana dan tahapan penyelenggaraan bencana yaitu antara lain:²⁰

1. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 52 Tahun 1960 tentang Perubahan Pasal 43 Ayat (5) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya (selanjutnya disebut Perppu Keadaan Bahaya);
2. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1961 tentang Pengumpulan Uang Atau Barang (selanjutnya disebut UU Pengumpulan Uang);
3. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular (selanjutnya disebut UU Wabah);
4. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung (selanjutnya disebut UU Bangunan Gedung);

²⁰ Bayu Dwi Anggono, op. cit, hlm. 375

5. Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (selanjutnya disebut UU TNI);
6. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (selanjutnya disebut UU Penataan Ruang);
7. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil (selanjutnya disebut UU PWP3K);
8. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2009 tentang Meteorologi, Klimatologi dan Geofisika (selanjutnya disebut UU MKG);
9. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disebut UU Lingkungan Hidup);
10. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (selanjutnya disebut UU Kesehatan);
11. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan Rakyat (selanjutnya disebut UU Perumahan Rakyat);
12. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial (selanjutnya disebut UU Konflik Sosial);
13. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemerintahan Daerah);
14. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disebut UU Desa);
15. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2014 tentang Pencarian dan Pertolongan (selanjutnya disebut UU Pencarian dan Pertolongan);

16. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan (selanjutnya disebut UU Kelautan);
17. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas (UU Penyandang Disabilitas).

Sejumlah peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun di daerah sebagaimana disebutkan diatas menimbulkan tumpang tindih kewenangan misalnya dalam mengatur mengenai mitigasi bencana yang merupakan salah satu tahapan dalam penyelenggaraan bencana dengan UU PWP3K yang diundangkan setelah UU Penanggulangan Bencana.²¹ Ketentuan-ketentuan tersebut berpotensi bertentangan dengan UU Penanggulangan Bencana yang berkaitan dengan mitigasi bencana yang merupakan bagian dari penyelenggaraan penanggulangan bencana.

UU Penanggulangan Bencana mengubah paradigma penanggulangan bencana dari penekanan aspek tanggap darurat menjadi penekanan pada keseluruhan aspek penanggulangan bencana yang meliputi prabencana, saat tanggap darurat dan pascabencana. Keseluruhan aspek tersebut menjadi bagian tak terpisahkan dari perencanaan pembangunan sebagaimana tercermin dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025.

Dari delapan misi pembangunan nasional yang tertuang di dalamnya, topik penanggulangan bencana masuk ke dalam narasi RPJPN. Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014 dan RPJMN 2015-2019 menjadikan penanggulangan bencana menjadi salah satu prioritasnya.

Upaya penanggulangan bencana dalam sepuluh tahun terakhir atau satu dekade (2007-2017) pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana telah mengalami capaian dan perkembangan yang signifikan yang meliputi: (1) Aspek kerangka regulasi dan kelembagaan, (2) Aspek pengkajian risiko bencana dan penetapan peringatan dini, (3) Aspek IPTEK untuk membangun budaya aman,

²¹UU PWP3K merupakan payung hukum dalam merencanakan, mengelola, mengawasi serta pengendalian wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil di Indonesia yang didalamnya juga mengatur mitigasi bencana.

- (4) Mengurangi risiko-risiko mendasar, (5) Memperkuat kesiapsiagaan, (6) Integrasi perubahan iklim ke dalam pengurangan risiko bencana.²²

Selain pencapaian tersebut, terdapat beberapa catatan permasalahan baik yang bersifat normatif maupun implementatif yaitu,

1. Definisi bencana, bencana alam, bencana nonalam, penyelenggaraan penanggulangan bencana yang multitafsir dan tidak sejalan dengan indikator penetapan status dan tingkatan bencana, serta kegiatan dalam UU Penanggulangan Bencana yang menimbulkan kesulitan dalam penetapan status keadaan darurat bencana;
2. Ketentuan mengenai perubahan iklim sebagai penyebab bencana yang harus diwaspadai atau perubahan cuaca ekstrem yang belum diakomodir dalam definisi bencana alam yang dapat berimplikasi terhadap penguatan kegiatan pengurangan risiko bencana dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana;
3. Tren bencana yang menunjukkan perkembangan jenis bencana baru yang berpotensi terjadi kembali di wilayah NKRI yang belum diatur dan/atau ditetapkan sebagai salah satu jenis bencana;
4. Kebijakan pengurangan risiko bencana dalam kebijakan pembangunan dan rencana penanggulangan bencana yang belum masuk dalam serangkaian upaya penyelenggaraan bencana serta keterkaitannya dengan kegiatan pencegahan dalam pelaksanaan penanggulangan bencana;
5. Kedudukan BNPB dalam UU Penanggulangan Bencana sebagai lembaga nonkementerian teknis yang belum efektif dalam melakukan fungsi koordinasi kementerian terkait dalam upaya penanggulangan bencana.
6. Amanat UU Penanggulangan Bencana kepada pemerintah daerah untuk membentuk BPBD tidak sejalan dengan amanat UU Pemerintahan Daerah yang memberikan opsi kepada pemerintah daerah untuk membentuk organisasi perangkat daerah yang berpotensi beriris dengan kewenangan BPBD.

²² BNPB, 2014, Dokumen Rencana Penanggulangan Bencana (Renes PB) 2015-2019.

7. Tidak optimalnya fungsi koordinasi yang dimiliki Badan Penanggulangan Bencana Daerah (selanjutnya disebut BPBD) dalam mengkoordinasikan instansi/lembaga terkait;
8. Tidak optimalnya tugas dan fungsi pejabat setingkat di bawah gubernur/bupati/walikota yaitu sekretaris daerah sebagai Kepala BPBD;
9. Kedudukan Basarnas sebagai *leading sector* dalam upaya pencarian dan pertolongan saat tanggap darurat berpotensi beririsan dengan kewenangan koordinasi yang dimiliki oleh BNPB/BPBD dalam seluruh tahapan penanggulangan bencana.
10. Sebagian besar pemerintah provinsi/kabupaten/kota tidak memiliki atau belum membentuk unsur pengarah penanggulangan bencana sehingga aturan tentang unsur pengarah tidak dapat dilaksanakan;
11. Standar pelayanan minimum penanggulangan bencana yang belum ditetapkan; dan
12. Peran serta atau partisipasi masyarakat yang tinggi terhadap upaya penanggulangan bencana yang belum diakomodir dalam UU Penanggulangan Bencana.

Belum komprehensifnya kerangka regulasi dan peraturan pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana telah mengakibatkan upaya penyelenggaraan penanggulangan bencana belum berjalan secara efektif dan berkelanjutan baik di tingkat pusat dan daerah. Penanganan bencana oleh beberapa pihak juga berkaitan dengan pertanggungjawaban dana bencana yaitu salah satunya berkaitan dengan minimnya pengawasan dana bencana.

Dari sisi regulasi tata kelola keuangan penanggulangan bencana masih menghadapi persoalan serius yang mengatur peran Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri berkenaan dengan pemanfaatan dana yang bersumber dari masyarakat untuk penanggulangan bencana di daerah pada tahap prabencana, saat tanggap darurat dan pascabencana. Meskipun UU Penanggulangan Bencana secara umum sudah mewadahi dan menjadi sistem penyelenggaraan penanggulangan bencana di Indonesia, namun masih ada

berbagai kebutuhan yang mendesak untuk dilakukan kajian dan analisis diantaranya adalah adanya kesulitan koordinasi terutama pada tataran pemerintah daerah serta belum adanya regulasi nasional yang mengatur tugas dan fungsi masing-masing kementerian/lembaga dalam penanggulangan bencana.

Dalam UU Penanggulangan Bencana disebutkan bahwa dana penanggulangan bencana berasal dari alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (selanjutnya disebut APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (selanjutnya disebut APBD) yang memadai, sumbangan masyarakat dan bantuan internasional. Dalam mekanisme pengelolaan dan pertanggungjawaban dana tersebut, pemerintah dan pemerintah daerah secara bersama-sama bertanggung jawab dalam pengawasannya. Namun dalam prakteknya, pengawasan/audit yang dilakukan oleh pemerintah daerah yang terkena bencana sulit untuk dilakukan.

Dengan demikian, pengawasan/audit yang dilakukan oleh pemerintah pusat, dalam hal ini adalah Badan Pemeriksa Keuangan (selanjutnya disebut BPK), sulit dilakukan secara menyeluruh terhadap pengelolaan dana bencana karena laporan keuangan dipegang oleh BPBD, pemerintah daerah maupun kementerian/lembaga yang terjun langsung ke lokasi bencana. Kekurangan yang terjadi sehubungan dengan pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana ini juga dikarenakan belum semua daerah di Indonesia memiliki BPBD. BNPB mencatat bahwa sampai dengan awal tahun 2015 ini masih terdapat 74 daerah yang belum memiliki BPBD. Jumlah tersebut meliputi 52 kabupaten dan 22 kota di Indonesia. Hal ini berpengaruh dalam penanganan bencana yang sering terjadi di sejumlah daerah. Terlebih untuk daerah-daerah terpencil yang sulit dijangkau.

Salah satu fungsi konstitusional Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (selanjutnya disebut DPR RI) berdasarkan Pasal 20A ayat (1) UUD Tahun 1945 ialah fungsi pengawasan. Penegasan dan pelaksanaan fungsi pengawasan DPR RI lebih lanjut diatur dalam Pasal 69 ayat (1) jo. Pasal 70

ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (selanjutnya disebut UU MD3), dan Pasal 4 ayat (1) jo. Pasal 5 ayat (3) Peraturan Tata Tertib DPR RI Nomor 1 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa salah satu fungsi pengawasan DPR RI dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan undang-undang. Dalam rangka mendukung fungsi pengawasan DPR RI tersebut, Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI sebagai bagian dari sistem pendukung (*supporting system*) DPR RI, telah melaksanakan kegiatan pengumpulan data dan informasi pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana ke 5 (lima) daerah provinsi yaitu Provinsi Sumatera Barat, Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Maluku, Provinsi Sulawesi Tengah dan Provinsi Jawa Barat yang dilaksanakan oleh Tim Pemantau yang terdiri atas Pejabat, Staf dan Analis Hukum di lingkungan Pusat Pemantauan

dualisme lembaga yang mengurusi tugas dan fungsi penanggulangan bencana di daerah yaitu BNPB dan Kementerian Dalam Negeri.

7. Kedudukan BNPB sebagai lembaga nonkementerian teknis yang belum efektif.
8. Kewenangan pemerintah daerah dalam membentuk organisasi perangkat daerah belum sejalan dengan amanat UU Penanggulangan Bencana untuk membentuk BPBD
9. Kedudukan Basarnas sebagai leading sector dalam tanggap darurat beririsan dengan kewenangan BNPB/BPBD sebagai koordinator penanggulangan bencana.
10. Minimnya pendidikan dan sosialisasi kepada masyarakat terkait tahapan penyelenggaraan penanggulangan bencana.
11. Belum semua daerah kabupaten/kota di Indonesia membentuk atau memiliki BPBD.

Terhadap beberapa permasalahan tersebut, Tim Pemantau memberikan perhatian yang serius dalam melihat penerapan dan efektifitas UU Penanggulangan Bencana dan mengetahui gambaran umum serta perkembangan yang terjadi dalam masyarakat serta mendapatkan masukan perbaikan dari para pihak pemangku kepentingan dalam rangka memecahkan permasalahan sebagai upaya penguatan regulasi dan menciptakan penyelenggaraan penanggulangan bencana yang ideal di seluruh wilayah Indonesia. Kemudian dalam Program Legislasi Nasional tahun 2015-2019, UU Penanggulangan Bencana merupakan salah satu undang-undang yang akan dilakukan perubahan yang masuk dalam *long list* yaitu pada nomor urut 180 dari 182. Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa masih terdapat berbagai permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana.

B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang sebagaimana telah diuraikan diatas, permasalahan yang dilakukan kajian, analisis dan evaluasi dalam kegiatan pemantauan pelaksanaan Undang-Undang Penanggulangan Bencana adalah :

1. Bagaimana pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana?
2. Bagaimana efektivitas UU Penanggulangan Bencana dalam upaya penanggulangan bencana di Indonesia?
3. Bagaimana keterkaitan UU Penanggulangan Bencana dengan undang-undang lainnya?
4. Apakah UU Penanggulangan Bencana perlu dilakukan perubahan, penyempurnaan dan/atau penggantian?

C. Maksud dan Tujuan

Kegiatan pengumpulan data dan informasi pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana ditujukan untuk melakukan kajian, analisis dan evaluasi terhadap:

1. Data dan informasi secara normatif dan empirik mengenai pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana dan permasalahan yang dihadapi;
2. Data dan informasi secara normatif dan empirik mengenai efektifitas pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana serta kendala-kendalanya;
3. Data dan informasi peraturan pelaksanaan yang diamanatkan oleh UU Penanggulangan Bencana;
4. Data dan informasi mengenai potensi disharmoni UU Penanggulangan Bencana dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Hasil pemantauan pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana selanjutnya dilakukan kajian, analisis, dan evaluasi untuk disampaikan kepada Kepala Badan Keahlian DPR RI yang selanjutnya disampaikan kepada Pimpinan DPR RI, Pimpinan dan Anggota Komisi VIII DPR RI dan Pimpinan Badan Legislasi DPR RI sebagai masukan dalam rangka memberikan dukungan keahlian kepada Dewan dalam pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang dan sebagai bahan masukan dalam penyusunan naskah akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Penanggulangan Bencana.

D. Ruang Lingkup Kegiatan

Ruang lingkup kegiatan pemantauan ini adalah studi normatif dan studi empirik terhadap pelaksanaan materi pasal/ayat/bagian dalam UU Penanggulangan Bencana dalam rangka mendapatkan data dan informasi serta masukan dari para pemangku kepentingan di tingkat pusat dan daerah.

E. Metode Pemantauan

Metode pemantauan pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana dilakukan dengan pendekatan yuridis normatif dan yuridis empiris. Metode yuridis normatif dilakukan untuk mengetahui potensi masalah norma yang tumpang tindih/disharmoni dan inkonsistensi atau menimbulkan multitafsir. Sedangkan yuridis empiris merupakan suatu pemantauan langsung yang dilakukan di daerah dengan maksud dan tujuan untuk menemukan fakta (*fact-finding*), masalah (*problem-finding*), identifikasi masalah (*problem identification*), dan penyelesaian masalah (*problem solution*).

Laporan hasil pemantauan pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana diurai dengan analisis deskriptif kualitatif yang didukung dengan berbagai data dan informasi, baik data primer maupun data sekunder yang dihimpun dalam data kuantitatif dan data kualitatif. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan sosiologis untuk mengkaji dan membahas permasalahan-permasalahan yang diperoleh sesuai dengan fakta yang ada di daerah yang kemudian dikaitkan dengan norma-norma hukum yang berlaku dan teori-teori hukum yang ada. Dalam proses pengumpulan data dan informasi telah dilakukan pendalaman materi melalui diskusi kelompok terarah (*focus group discussion*) dan pemantauan langsung ke daerah yang menjadi obyek pemantauan. Adapun tahapannya adalah sebagai berikut:

1. Mengundang dan melakukan pertemuan dan diskusi dengan pemangku kepentingan di tingkat pusat;
2. Pemantauan dan diskusi dengan pemangku kepentingan di daerah; dan

3. Mengkaji dan menganalisa hasil pengumpulan data dan informasi di daerah, peraturan pelaksanaan, kebijakan dan kendala pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana di daerah.

Data dan informasi yang diperoleh dari hasil diskusi dengan pemangku kepentingan di tingkat pusat maupun daerah selanjutnya dilakukan kajian, analisis dan evaluasi untuk memberikan masukan kepada Dewan dalam menjalankan fungsi legislasi dan fungsi pengawasan dan masukan dalam penyusunan Program Legislasi Nasional Prioritas Tahun 2018.

F. Daerah Pemantauan

Pengumpulan data dan informasi pemantauan pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana dilakukan di 5 (lima) daerah provinsi dengan berbagai urgensi pertimbangan yaitu:

1. Provinsi Sumatera Barat

Provinsi Sumatera Barat termasuk kawasan rawan gempa bumi karena letaknya yang berada di pantai barat Sumatera yang secara tektonik berada berdekatan dengan zona subduksi. Zona subduksi adalah zona pertemuan/perbatasan antara dua lempeng tektonik berupa penunjaman lempeng India-Australia ke bawah lempeng Eurasia. Selain itu, Patahan Besar Sumatera (*Sumatera Great Fault*) yang masih aktif berpotensi mengancam kawasan itu apabila terjadi pergeseran di zona patahan tersebut. Aktivitas gunung berapi yang masih aktif, misalnya Marapi, Tandikat, dan Talang yang dapat menimbulkan getaran yang cukup kuat. Data bencana yang terjadi di Provinsi Sumatera Barat dalam kurun waktu tahun 2011-2015 yaitu tercatat sebanyak 418 kali.

2. Daerah Istimewa Yogyakarta

Daerah Istimewa Yogyakarta (selanjutnya disebut DIY) merupakan salah satu wilayah di Indonesia yang rawan terhadap bencana alam. Potensi bencana alam yang berkaitan dengan bahaya geologi yang meliputi gunung

berapi. Salah satunya adalah Gunung Merapi yang mengancam wilayah Kabupaten Sleman bagian utara dan wilayah-wilayah sekitar sungai yang berhulu di puncak Gunung Merapi. Ada juga gerakan tanah/batuhan dan erosi yang berpotensi terjadi pada lereng pegunungan Kulon Progo bagian utara dan barat. Demikian juga banjir, tsunami, gempa bumi dan angin yang mengancam seluruh wilayah DIY. Saat ini, DIY merupakan wilayah yang rentan mengalami guncangan akibat gempa bumi.

3. Provinsi Sulawesi Tengah

Provinsi Sulawesi Tengah memiliki beberapa potensi risiko bencana di antaranya adalah banjir, gempa bumi, kebakaran hutan dan lahan, tanah longsor, tsunami serta banjir bandang. Provinsi dengan Ibukota yang terletak di Kota Palu ini merupakan daerah pegunungan dan daratan tinggi serta dataran rendah yang terdapat di lembah dan berada di daerah pantai. Provinsi Sulawesi Tengah memiliki wilayah terluas di antara semua provinsi di Pulau Sulawesi dan sebagian besar daerahnya memiliki berbagai potensi bencana yang tinggi. Adapun kabupaten/kota prioritas dengan tingkat risiko bencana tinggi adalah Sigi, Donggala, Poso, Parigi Moutong, Morowali, dan Palu. Potret rawannya potensi bencana terbukti pada beberapa contoh bencana alam maupun sosial yang tersebar di daerah wilayah Provinsi Sulawesi Tengah. Terkait dengan bencana sosial, terdapat konflik sosial yang masih berkepanjangan di Poso.

4. Provinsi Maluku

Provinsi Maluku secara geologis merupakan jalur pertemuan tiga lempeng tektonik dunia yang sangat aktif dan memungkinkan Provinsi Maluku rentan terhadap bencana. Berdasarkan data yang diperoleh dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan bahwa Provinsi Maluku memiliki potensi bencana alam seperti tanah longsor dalam kategori sedang dengan persentase 21% sampai dengan 28% dari luas total provinsinya. Provinsi Maluku masuk kedalam kategori tingkat potensi yang sangat tinggi

untuk bencana alam seperti gempa bumi terutama di beberapa daerah seperti di Kabupaten Seram Bagian Barat dan sebagian besar Maluku Tengah. Adapun wilayah kabupaten lain seperti Kabupaten Buru dan Seram Bagian Barat juga memiliki potensi yang tinggi terhadap gempa bumi. Selama tahun 2016, berdasarkan data Badan Meteorologi, Klimatologi dan Geofisika (selanjutnya disebut BMKG) Stasiun Geofisika Ambon tercatat kurang lebih 1.222 gempa dalam skala besar dan kecil terjadi di Provinsi Maluku. Provinsi Maluku merupakan wilayah yang rawan gempa bumi.

5. Provinsi Jawa Barat

Provinsi Jawa Barat masuk dalam provinsi dengan jumlah penduduk terbesar di Indonesia yang memiliki karakteristik perpaduan daerah pegunungan, curah hujan tinggi, dan berada di jalur gempa tektonik. BPBD Provinsi Jawa Barat mencatat, sepanjang 2016 (Januari-November), telah terjadi 1.074 bencana alam yang terdiri atas 227 kebakaran, 206 banjir, 439 tanah longsor, 164 puting beliung, dan 38 gempa bumi. Badan Geologi Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral mencatat sepanjang 2016 terjadi 195 kejadian pergerakan tanah di seluruh Indonesia yang memicu longsor maupun banjir bandang. Dari jumlah tersebut, 101 kejadian atau hampir 60 persen terjadi di Provinsi Jawa Barat. Bencana yang terjadi di Provinsi Jawa Barat pada tahun 2016 mengakibatkan 67.071 orang terkena bencana, 23 orang dinyatakan hilang, 79 orang meninggal dunia, 126 orang luka-luka dan 24.065 orang menjadi pengungsi. Adapun bangunan permukiman penduduk yang terdampak bencana seluruhnya berjumlah 35.295 unit meliputi rumah hancur, rusak berat, rusak sedang, rusak ringan, terancam dan tertimbun ataupun terendam.

G. Pelaksana Pemantauan

Kegiatan pemantauan pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana dilaksanakan oleh Tim Pemantau yang dibentuk oleh Kepala Badan Keahlian DPR RI dengan Surat Tugas, yang anggotanya terdiri dari Pejabat dan Pegawai

di lingkungan Badan Keahlian DPR RI, Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang dan Pusat Perancangan Undang-Undang.

H. Pembiayaan Pemantauan

Pembiayaan kegiatan pengumpulan data dan informasi pemantauan pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana ini dibiayai dengan anggaran dalam DIPA Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang pada Satker Setjen DPR RI Tahun Anggaran 2017 dengan **M.A 002.01.001012.01.51.11.5797.001.001.052A.524111.**

BAB II
TINJAUAN YURIDIS
PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 24 TAHUN 2007
TENTANG PENANGGULANGAN BENCANA

A. Materi Muatan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana terdiri dari XIII (tiga belas) bab dan 85 pasal yang selanjutnya akan diuraikan lebih lanjut sebagai berikut :

Tabel 1
Materi Muatan UU Penanggulangan Bencana

Bab	Pasal	Tentang	Keterangan
BAB I	Pasal 1 (Angka 1 s.d 26)	Ketentuan Umum	Memuat pengertian tentang: Bencana, Bencana alam, Bencana non alam, Bencana sosial, Penyelenggaraan penanggulangan bencana, Kegiatan pencegahan bencana, Kesiapsiagaan, Peringatan dini, Mitigasi, Tanggap darurat, Rehabilitasi, Rekonstruksi, Rawan bencana, Pemulihan, Pencegahan bencana, Bantuan darurat, Pengungsi, Korban bencana, Pemerintah dan pemerintah daerah, serta lembaga usaha.

Bab	Pasal	Tentang	Keterangan
BAB II	Pasal 2 Landasan		Penanggulangan bencana berlandaskan Pancasila dan UUD Tahun 1945 yang berasaskan kemanusiaan, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, keseimbangan, keselarasan, keserasian, ketertiban dan kepastian hukum, kebersamaan, kelestarian lingkungan hidup dan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan prinsip cepat dan tepat, prioritas, koordinasi dan keterpaduan, berdaya guna dan berhasil guna, transparansi dan akuntabilitas, kemitraan, pemberdayaan, nondiskriminatif dan nonproletisi.
	Pasal 3 Asas dan Prinsip	Landasan, Asas dan Tujuan	Tujuan <ol style="list-style-type: none"> memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana; menyelaraskan peraturan perundang-undangan yang sudah ada; menjamin terselenggaranya penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh; menghargai budaya lokal; membangun partisipasi dan kemitraan publik serta swasta; mendorong semangat gotong royong, kesetiakawanan, dan kedermawanan; dan menciptakan perdamaian dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
	Pasal 4 Tujuan		
BAB III	Pasal 5 Penanggung Jawab Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana	Tanggung Jawab dan Wewenang	Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana merupakan tanggung jawab bersama antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan tugas pokok, wewenang dan fungsi masing-masing.
	Pasal 6 s.d 7 Tanggung Jawab		

Bab	Pasal	Tentang	Keterangan
	dan Wewenang Pemerintah Pusat		
	Pasal 8 s.d 9 Tanggung Jawab dan Wewenang Pemerintah Daerah		
BAB IV	Pasal 10 s.d 17 Badan Nasional Penanggulangan Bencana	Kelembagaan	<p>a. Secara kelembagaan, UU ini mengatur tentang Kedudukan lembaga/badan yang berwenang dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana yaitu BNPB dan BPBD, kemudian unsur-unsur dalam BNPB dan BPBD yaitu unsur pengarah dan pelaksana, tugas dan fungsi BNPB dan BPBD secara terintegrasi meliputi prabencana, saat tanggap darurat dan pascabencana</p> <p>b. Pembentukan BPBD dilakukan melalui koordinasi dengan BNPB</p>
	Pasal 18 s.d 25 Badan Penanggulangan Bencana Daerah		Masyarakat berhak menyampaikan

Bab	Pasal	Tentang	Keterangan
BAB VII	Pasal 31 s.d 32 Umum	Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana	Secara umum meliputi 4 aspek, yaitu: a. sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat; b. kelestarian lingkungan hidup; c. kemanfaatan dan efektivitas; dan d. lingkup luas wilayah. 3 (tiga) tahap, meliputi: a. pra bencana; 1. dalam situasi tidak terjadi bencana; dan 2. dalam situasi terdapat potensi terjadinya bencana a) kesiapsiagaan; b) peringatan dini; dan c) mitigasi bencana b. saat tanggap darurat; dan c. pasca bencana. 1. rehabilitasi; dan 2. rekonstruksi.
	Pasal 33 Tahapan		
	Pasal 34 s.d 47 Pra bencana		
	Pasal 48 s.d 56 Saat Tanggap Darurat		
	Pasal 57 s.d 59 Pasca bencana		
BAB VIII	Pasal 60 s.d 64 Pendanaan	Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana	Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana merupakan tanggung jawab bersama antara Pemerintah dan pemerintah daerah serta mendorong partisipasi masyarakat dalam penyediaan dana yang bersumber dari masyarakat.
	Pasal 65 s.d 70 Pengelolaan Bantuan Bencana		
BAB IX	Pasal 71 s.d 73	Pengawasan	Pemerintah dan Pemerintah Daerah melaksanakan pengawasan terhadap seluruh tahap penanggulangan bencana.
BAB X	Pasal 74	Penyelesaian Sengketa	Memuat tentang penyelesaian sengketa melalui musyawarah dan melalui jalur pengadilan.
BAB XI	Pasal 75 s.d 79	Ketentuan Pidana	Memuat tentang pidana penjara dan denda bagi setiap orang yang melanggar ketentuan undang-undang. Kemudian bagi korporasi juga dapat dijatuhi pidana tambahan berupa pencabutan izin usaha, atau pencabutan status badan hukum.

Bab	Pasal	Tentang	Keterangan
BAB XII	Pasal 80 s.d 82	Ketentuan Peralihan	<p>a. Semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penanggulangan bencana dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau belum dikeluarkan peraturan pelaksanaan baru berdasarkan undang-undang ini.</p> <p>b. Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana dinyatakan dibubarkan dan tidak dapat melaksanakan tugasnya.</p>
BAB XIII	Pasal 83 s.d 85	Ketentuan Penutup	<p>a. Paling lambat 6 (enam) bulan sejak berlakunya UU ini, BNPB sudah terbentuk dan BPBD paling lambat 1 (satu) tahun sudah terbentuk.</p> <p>b. Peraturan Pemerintah sebagai pelaksanaan undang-undang ini harus sudah diterbitkan paling lambat 6 (enam) bulan sejak diundangkannya undang-undang ini</p>

B. Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana

UU Penanggulangan Bencana mengamanatkan dibentuknya peraturan pelaksanaan yang terdiri dari:

1. 6 (enam) pasal/ayat yang mengamanatkan Peraturan Pemerintah, yang telah diundangkan seluruhnya dalam 3 Peraturan Pemerintah;
2. 2 (dua) pasal/ayat yang mengamanatkan Peraturan Presiden; dan
3. 1 (satu) pasal/ayat yang mengamanatkan Peraturan Daerah.

Berikut adalah daftar peraturan pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana yang telah ditetapkan oleh Pemerintah:

Tabel 2
Peraturan Pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana

No	Daftar Peraturan Pelaksanaan	Keterangan
1.	PP Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana	Merupakan amanat Pasal 50 ayat (2) UU Penanggulangan Bencana mengenai kemudahan akses, Pasal 58 ayat (2) UU Penanggulangan Bencana mengenai rehabilitasi dan Pasal 59 ayat (2) UU Penanggulangan Bencana mengenai rekonstruksi
2.	PP Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana	Merupakan amanat Pasal 63 UU Penanggulangan Bencana mengenai mekanisme pengelolaan dana penanggulangan bencana dan Pasal 69 ayat (4) UU Penanggulangan Bencana mengenai tata cara pemberian dan besarnya bantuan
3.	PP Nomor 23 Tahun 2008 tentang Peran serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Nonpemerintah dalam Penanggulangan Bencana	Merupakan amanat Pasal 30 ayat (3) UU Penanggulangan Bencana mengenai pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana oleh lembaga internasional dan lembaga asing nonpemerintah
4.	Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana	Merupakan amanat Pasal 17 UU Penanggulangan Bencana yang mengatur mengenai: Kedudukan, Peran, Fungsi, Susunan Organisasi (unsur pengarah dan unsur pelaksana), Tata Kerja, Pengangkatan dan Pemberhentian serta Pembiayaan BNPB
5.	Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 46 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah	<ul style="list-style-type: none"> a. Merupakan amanat Pasal 25 UU Penanggulangan Bencana mengenai pembentukan, fungsi, tugas, struktur organisasi, dan tata kerja BPBD. b. Permendagri Nomor 46 Tahun 2008 dibentuk dalam rangka tertib administrasi dan standarisasi organisasi serta tata kerja BPBD sebagai organisasi perangkat daerah.

Tabel 3
Peraturan Kepala BNPB

No	Perka BNPB	Amanat Pasal
1.	Perka BNPB Nomor 1 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Nasional Penanggulangan Bencana	Pasal 64 Perpres BNPB
2.	Perka BNPB Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah	Pasal 18, Pasal 19 dan Pasal 12 huruf h UU Penanggulangan Bencana
3.	Perka BNPB Nomor 4 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Penanggulangan Bencana	Pasal 35 dan Pasal 36 UU Penanggulangan Bencana
4.	Perka BNPB Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Penggunaan Dana Siap Pakai	Pasal 17 ayat (3) PP Pendanaan Bantuan Bencana
5.	Perka BNPB Nomor 8 Tahun 2008 tentang Pedoman Pemberian dan Besaran Bantuan Santunan Duka Cita	Pasal 25 ayat (4) PP Pendanaan Bantuan Bencana
6.	Perka BNPB Nomor 9 Tahun 2008 tentang Prosedur Tetap Tim Reaksi Cepat Badan Nasional Penanggulangan Bencana	Pasal 22 dan Pasal 51 ayat (2) PP Penyelenggaraan PB
7.	Perka BNPB Nomor 12 Tahun 2008 tentang Kajian Pembentukan dan Penyelenggaraan Unit Pelaksana Teknis	Pasal 36 Perpres BNPB
8.	Perka BNPB Nomor 13 Tahun 2008 tentang Pedoman Manajemen Logistik dan Peralatan Penanggulangan Bencana	Pasal 18 PP Penyelenggaraan PB
9.	Perka BNPB Nomor 2 Tahun 2009 tentang Tata Kerja Unsur Pengarah Penanggulangan Bencana	Keputusan Presiden Nomor 24/P Tahun 2009 tentang Pengangkatan Anggota Unsur Pengarah Penanggulangan Bencana dari Masyarakat Profesional
10.	Perka BNPB Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pedoman Bantuan Logistik	Pasal 18 ayat (3) PP Penyelenggaraan PB
11.	Perka BNPB Nomor 5 Tahun 2009 tentang Pedoman Bantuan Peralatan	Pasal 18 ayat (3) PP Penyelenggaraan PB
12.	Perka BNPB Nomor 6 Tahun 2009 tentang Pedoman Pergudangan	Pasal 18 ayat (3) PP Penyelenggaraan PB
13.	Perka BNPB Nomor 7 Tahun 2009 tentang Petunjuk Pelaksanaan Tata Naskah Dinas di Lingkungan Badan	Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 1 Tahun 2008 tentang Organisasi dan

No	Perka BNPB	Amanat Pasal
	Nasional Penanggulangan Bencana	Tata Kerja Badan Nasional Penanggulangan Bencana
14.	Perka BNPB Nomor 14 Tahun 2009 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelatihan Penanggulangan Bencana	Pasal 14 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) PP Penyelenggaraan PB
15.	Perka BNPB Nomor 16 Tahun 2009 tentang Pedoman Pengelolaan Hibah	Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Kewangan dan

No	Perka BNPB	Amanat Pasal
25.	Perka BNPB Nomor 22 Tahun 2010 tentang <i>Guideline on The Role of The International Organizational and Foreign Non-Goverment Organization During Emergency Response</i>	Bukan merupakan amanat dari UU Penanggulangan Bencana dan PP Penyelenggaraan PB
26.	Perka BNPB Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pedoman Pengumpulan dan Pengelolaan Dana Masyarakat Untuk Bantuan Penanggulangan Bencana	Pasal 7 ayat (1) PP Pendanaan Bantuan Bencana
27.	Perka BNPB Nomor 24 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Operasi Darurat Bencana	Pasal 50 PP Penyelenggaraan PB
28.	Perka BNPB Nomor 26 Tahun 2010 tentang Jadwal Retensi Arsip Kepegawaian Pegawai Negeri Sipil dan Pejabat Negara Badan Nasional Penanggulangan Bencana	Bukan merupakan amanat dari UU Penanggulangan Bencana dan PP Penyelenggaraan PB
29.	Perka BNPB Nomor 1 Tahun 2011 tentang Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pascabencana Gempabumi Yapen – Waropen Provinsi Papua Tahun 2010 – 2011	Bukan merupakan amanat dari UU Penanggulangan Bencana dan PP Penyelenggaraan PB
30.	Perka BNPB Nomor 2 Tahun 2011 tentang Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pascabencana Banjir Bandang Wasior Kabupaten Teluk Wondama Provinsi Papua Barat Tahun 2010-2011	Bukan merupakan amanat dari UU Penanggulangan Bencana dan PP Penyelenggaraan PB
31.	Perka BNPB Nomor 3 Tahun 2011 tentang Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pascabencana Gempabumi serta Percepatan Pembangunan Wilayah Kepulauan Mentawai Provinsi Sumatera Barat Tahun 2011-2013	Bukan merupakan amanat dari UU Penanggulangan Bencana dan PP Penyelenggaraan PB
32.	Perka BNPB Nomor 5 Tahun 2011 tentang Penetapan Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah Pascabencana Erupsi Gunung Merapi di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Provinsi Jawa Tengah Tahun 2011-2013	Pasal 57 ayat (2) dan Pasal 76 ayat (2) PP Penyelenggaraan PB

No	Perka BNPB	Amanat Pasal
33.	Perka BNPB Nomor 6 Tahun 2011 tentang Penetapan Struktur Organisasi Tim Pendukung Teknis Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah Pasca Bencana Erupsi Gunung Merapi di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Provinsi Jawa Tengah	Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 2011 tentang Tim Koordinasi Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah Pascabencana Erupsi Gunung Merapi di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Provinsi Jawa Tengah
34.	Perka BNPB Nomor 6A Tahun 2011 tentang Pedoman Penggunaan Dana Siap Pakai Pada Status Keadaan Darurat Bencana	a) Pasal 17 ayat (3) PP Pendanaan Bantuan Bencana, b) Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Penggunaan Dana Siap Pakai
35.	Perka BNPB Nomor 8 Tahun 2011 tentang Standardisasi Data Kebencanaan	Pasal 18 ayat (3) PP Penyelenggaraan PB
36.	Perka BNPB Nomor 10 Tahun 2011 tentang Pedoman Inventarisasi Logistik	Pasal 18 PP Penyelenggaraan PB
37.	Perka BNPB Nomor 11 Tahun 2011 tentang Pedoman Inventarisasi Peralatan	Pasal 18 PP Penyelenggaraan PB
38.	Perka BNPB Nomor 14 Tahun 2011 tentang Petunjuk Teknis Tatacara Pengajuan dan Pengelolaan Dana Bantuan Sosial Berpola Hibah Kegiatan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pascabencana Tahun 2011	Pasal 23 ayat (1) PP Pendanaan Bantuan Bencana
39.	Perka BNPB Nomor 15 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengkajian Kebutuhan Pascabencana	a) Pasal 56 ayat (4) dan Pasal 76 ayat (4) PP Penyelenggaraan PB b) Pasal 6 dan Pasal 8 Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pascabencana
40.	Perka BNPB Nomor 16 Tahun 2011 tentang Pedoman Kegiatan dan Anggaran Badan Nasional Penanggulangan Bencana	Pasal 17 dan Pasal 18 Perpres BNPB
41.	Perka BNPB Nomor 17 Tahun 2011 tentang Pedoman Relawan Penanggulangan Bencana	Bukan merupakan amanat dari UU Penanggulangan Bencana dan PP Penyelenggaraan PB

No	Perka BNPB	Amanat Pasal
42.	Perka BNPB Nomor 18 Tahun 2011 tentang Jadwal Retensi Arsip Fasilitatif Non Keuangan dan Non Kepegawaian Badan Nasional Penanggulangan Bencana	Bukan merupakan amanat dari UU Penanggulangan Bencana dan PP Penyelenggaraan PB
43.	Perka BNPB Nomor 20 Tahun 2011 tentang Pedoman Monitoring dan Evaluasi Manajemen Logistik Penanggulangan Bencana	Pasal 18 PP Penyelenggaraan PB
44.	Perka BNPB Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pedoman Monitoring dan Evaluasi Manajemen Peralatan Penanggulangan Bencana	Pasal 18 PP Penyelenggaraan PB
45.	Perka BNPB Nomor 1 Tahun 2012 tentang Pedoman Umum Desa/Kelurahan Tangguh Bencana	Bukan merupakan amanat dari UU Penanggulangan Bencana dan PP Penyelenggaraan PB
46.	Perka BNPB Nomor 3 Tahun 2012 tentang Panduan Penilaian Kapasitas Daerah dalam Penanggulangan Bencana	a) Pasal 36 ayat (1) dan (2) UU Penanggulangan Bencana b) Pasal 6 PP Penyelenggaraan Bencana
47.	Perka BNPB Nomor 4 Tahun 2012 tentang Pedoman Penerapan Sekolah/Madrasah Aman dari Bencana	Bukan merupakan amanat dari UU Penanggulangan Bencana dan PP Penyelenggaraan PB
48.	Perka BNPB Nomor 7 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Data dan Informasi Bencana Indonesia	Pasal 2 PP Penyelenggaraan PB
49.	Perka BNPB Nomor 10 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Bantuan Logistik Pada Status Keadaan Darurat Bencana	Pasal 18 PP Penyelenggaraan PB
50.	Perka BNPB Nomor 14 Tahun 2012 tentang Pedoman Penilaian Arsip di Lingkungan Badan Nasional Penanggulangan Bencana	Bukan merupakan amanat dari UU Penanggulangan Bencana dan PP Penyelenggaraan PB
51.	Perka BNPB Nomor 15 Tahun 2012 tentang Pedoman Pusat Pengendalian Operasi Penanggulangan Bencana (Pusdalops-PB)	PP Penyelenggaraan PB
52.	Perka BNPB Nomor 16 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Gudang Logistik dan Peralatan Dalam Status Keadaan Darurat Bencana	Pasal 18 PP Penyelenggaraan PB

No	Perka BNPB	Amanat Pasal
53.	Perka BNPB Nomor 1 Tahun 2013 tentang Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah Pascabencana Gempa Bumi Di Kabupaten Aceh Tengah dan Bener Meriah Tahun 2013 — 2014	Bukan merupakan amanat dari UU Penanggulangan Bencana dan PP Penyelenggaraan PB
54.	Perka BNPB Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pedoman Penyusutan Arsip di Lingkungan Badan Nasional Penanggulangan Bencana	Bukan merupakan amanat dari UU Penanggulangan Bencana dan PP Penyelenggaraan PB
55.	Perka BNPB Nomor 3 Tahun 2013 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Anggaran Kegiatan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah Pascabencana	Pasal 23 ayat (1) PP Pendanaan Bantuan Bencana
56.	Perka BNPB Nomor 4 Tahun 2013 tentang Petunjuk Teknis Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pascabencana Sektor Permukiman	Pasal 3 ayat (3) huruf b Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pascabencana
57.	Perka BNPB Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pedoman Radio Komunikasi Kebencanaan	Pasal 16 PP Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana
58.	Perka BNPB Nomor 8 Tahun 2013 tentang Pedoman Media Center Tanggap Darurat Bencana	Pasal 47 ayat (5) PP Penyelenggaraan PB
59.	Perka BNPB Nomor 9 Tahun 2013 tentang Pedoman Pengelolaan Informasi dan Dokumentasi di Lingkungan Badan Nasional Penanggulangan Bencana	Bukan merupakan amanat dari UU Penanggulangan Bencana dan PP Penyelenggaraan PB
60.	Perka BNPB Nomor 10 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 1 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Nasional Penanggulangan Bencana	Pasal 64 Perpres BNPB
61.	Perka BNPB Nomor 1 Tahun 2014 tentang Petunjuk Pelaksanaan Klasifikasi Keamanan dan Akses Arsip Dinamis di Lingkungan Badan Nasional Penanggulangan Bencana	Bukan merupakan amanat dari UU Penanggulangan Bencana dan PP Penyelenggaraan PB

No	Perka BNPB	Amanat Pasal
62.	Perka BNPB Nomor 2 Tahun 2014 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penggunaan Peralatan Khusus Penanggulangan Bencana	Bukan merupakan amanat dari UU Penanggulangan Bencana dan PP Penyelenggaraan PB
63.	Perka BNPB Nomor 3 Tahun 2014 tentang Petunjuk Pelaksanaan Operasional Gudang Peralatan Penanggulangan Bencana	Perka BNPB Nomor 6 Tahun 2009 tentang Pedoman Pergudangan Penanggulangan Bencana
64.	Perka BNPB Nomor 4 Tahun 2014 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Atas Beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara di Lingkungan Badan Nasional Penanggulangan Bencana	Bukan merupakan amanat dari UU Penanggulangan Bencana dan PP Penyelenggaraan PB
65.	Perka BNPB Nomor 5 Tahun 2014 tentang Jadwal Retensi Arsip Substantif Badan Nasional Penanggulangan Bencana	Bukan merupakan amanat dari UU Penanggulangan Bencana dan PP Penyelenggaraan PB
66.	Perka BNPB Nomor 6 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum di Lingkungan Badan Nasional Penanggulangan Bencana	Bukan merupakan amanat dari UU Penanggulangan Bencana dan PP Penyelenggaraan PB
67.	Perka BNPB Nomor 8 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengelolaan Teknologi Informasi Kebencanaan	Pasal 2 PP Penyelenggaraan PB
68.	Perka BNPB Nomor 9 Tahun 2014 tentang Unit Layanan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah di Lingkungan Badan Nasional Penanggulangan Bencana	Pasal 14 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah
69.	Perka BNPB Nomor 10 Tahun 2014 tentang Pedoman Verifikasi Dokumen Pertanggungjawaban Keuangan di Lingkungan Badan Nasional Penanggulangan Bencana	Bukan merupakan amanat dari UU Penanggulangan Bencana dan PP Penyelenggaraan PB
70.	Perka BNPB Nomor 11 Tahun 2014 tentang Peran Serta Masyarakat dalam Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana	a) Pasal 26 UU Penanggulangan Bencana b) Pasal 2 PP Penyelenggaraan PB c) Pasal 4 PP Pendanaan Bantuan Bencana
71.	Perka BNPB Nomor 12 Tahun 2014 tentang Peran Serta Lembaga Usaha	Pasal 28 dan 29 UU Penanggulangan Bencana

No	Perka BNPB	Amanat Pasal
	dalam Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana	
72.	Perka BNPB No 13 Tahun 2014 tentang Pengarusutamaan Gender di Bidang Penanggulangan Bencana	Bukan merupakan amanat dari UU Penanggulangan Bencana dan PP Penyelenggaraan PB
73.	Perka BNPB Nomor 14 Tahun 2014 tentang Penanganan, Perlindungan dan Partisipasi Penyandang Disabilitas dalam Penanggulangan Bencana	Bukan merupakan amanat dari UU Penanggulangan Bencana dan PP Penyelenggaraan PB
74.	Perka BNPB Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pakaian Dinas dan Atribut Badan Nasional Penanggulangan Bencana	Bukan merupakan amanat dari UU Penanggulangan Bencana dan PP Penyelenggaraan PB
75.	Perka BNPB Nomor 17 Tahun 2014 tentang Tata Cara Pemberian Tunjangan Kinerja Pegawai di Lingkungan Badan Nasional Penanggulangan Bencana	Pasal 3 ayat (2) dan Pasal 10 Peraturan Presiden Nomor 112 tahun 2014 tentang Tunjangan Kinerja Pegawai di Lingkungan Badan Nasional Penanggulangan Bencana
76.	Perka BNPB Nomor 21 Tahun 2014 tentang Mekanisme Pembelajaran dan Pertukaran Ilmu Pengetahuan (<i>Knowledge Sharing</i>) serta Pengalaman Penanggulangan Bencana	Bukan merupakan amanat dari UU Penanggulangan Bencana dan PP Penyelenggaraan PB
77.	Perka BNPB Nomor 22 Tahun 2014 tentang Mekanisme Pemilihan dan Kriteria Anggota Unsur Pengarah Penanggulangan Bencana dari Masyarakat Profesional pada Badan Nasional Penanggulangan Bencana	Pasal 58 Perpres BNPB
78.	Perka BNPB Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan dan Pemberlakuan Standar Kompetensi Kerja Nasional Indonesia Bidang Penanggulangan Bencana	Bukan merupakan amanat dari UU Penanggulangan Bencana dan PP Penyelenggaraan PB
79.	Perka BNPB Nomor 7 Tahun 2015 tentang Rambu dan Papan Informasi Bencana	Bukan merupakan amanat dari UU Penanggulangan Bencana dan PP

No	Perka BNPB	Amanat Pasal
		Penyelenggaraan PB
80.	Perka BNPB Nomor 3 Tahun 2016 tentang Sistem Komando Penanganan Darurat Bencana	Pasal 47 ayat (1) PP Penyelenggaraan PB

C. Ketentuan Undang-Undang Terkait

Pelaksanaan ketentuan dalam UU Penanggulangan Bencana memiliki keterkaitan dengan beberapa undang-undang lainnya yang mengatur substansi yang berkaitan dengan unsur-unsur kebijakan penanggulangan bencana dan tahapan penyelenggaraan bencana. Berikut adalah daftar keterkaitan antara UU Penanggulangan Bencana dengan undang-undang terkait:

- 1) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 52 Tahun 1960 tentang Perubahan Pasal 43 Ayat (5) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya

Tabel 4
Keterkaitan UU Keadaan Bahaya dengan UU Penanggulangan Bencana

UU Keadaan Bahaya	UU Penanggulangan Bencana
Pasal 1 ayat (1) Keamanan atau ketertiban hukum diseluruh wilayah Negara Republik Indonesia terancam oleh pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan atau akibat bencana alam, sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa	Pasal 1 angka 2 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, angina topan, dan tanah longsor

UU Keadaan Bahaya	UU Penanggulangan Bencana
	konflik social antar kelompok atau antar komunitas masyarakat dan teror
Pasal 4 Penguasaan daerah darurat sipil dilakukan oleh kepala daerah Pasal 8 ayat (6) Apabila keadaan darurat sipil diganti dengan keadaan darurat militer atau keadaan perang , maka peraturan-peraturan dan tindakan-tindakan dari penguasa darurat militer atau penguasa perang	Pasal 5 Pemerintah dan pemerintah daerah menjadi penanggungjawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana

- 2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1961 tentang Pengumpulan Uang Atau Barang

Tabel 5
Keterkaitan antara UU Pengumpulan Uang dan Barang dengan UU Penanggulangan Bencana

UU Pengumpulan Uang dan Barang	UU Penanggulangan Bencana
Pasal 1 Yang diartikan dengan pengumpulan uang atau barang dalam undang-undang ini ialah setiap usaha mendapatkan uang atau barang untuk pembangunan dalam bidang kesejahteraan sosial, mental/agama/ kerokhanian, kejasmanian dan bidang kebudayaan Pasal 2 <ul style="list-style-type: none"> (1) Untuk menyelenggarakan pengumpulan uang atau barang sebagaimana dimaksud dalam pasal 1 diperlukan izin lebih dahulu dari pejabat yang berwenang. (2) Pengumpulan uang atau barang yang diwajibkan oleh hukum agama, hukum adat dan adat-istiadat, atau yang diselenggarakan dalam, 	Pasal 12 huruf e Badan Nasional Penanggulangan Bencana mempunyai tugas: e. menggunakan dan mempertanggungjawabkan sumbang/bantuan nasional dan internasional;

UU Pengumpulan Uang dan Barang	UU Penanggulangan Bencana
<p>lingkungan terbatas, tidak memerlukan izin tersebut diatas.</p> <p>Pasal 3</p> <p>Izin untuk menyelenggarakan pengumpulan uang atau barang diberikan kepada perkumpulan atau organisasi kemasyarakatan dengan maksud sebagai mana tersebut dalam pasal 1 yang tidak bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan.</p>	
<p>Pasal 4 ayat (1)</p> <p>Pejabat yang berwenang memberikan izin pengumpulan uang atau barang ialah:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Menteri Kesejahteraan Sosial, setelah mendengar pendapat Panitia Pertimbangan yang diangkat olehnya dan terdiri dari sekurang-kurangnya 5 orang anggota, apabila pengumpulan itu diselenggarakan dalam seluruh wilayah negara atau melampui daerah tingkat I atau untuk menyelenggarakan/membantu suatu usaha sosial diluar negeri; b. Gubernur, kepala Daerah tingkat I, setelah mendengar pendapat Panitia Pertimbangan yang diangkat olehnya dan terdiri dari sekurang-kurangnya 5 orang anggota, apabila pengumpulan itu diselenggarakan di dalam seluruh wilayahnya yang melampui suatu daerah tingkat II. c. Bupati/Walikota, Kepala Daerah tingkat II, setelah mendengar pendapat Panitia Pertimbangan yang diangkat olehnya dan terdiri dari sekurang-kurangnya 5 orang anggota, apabila pengumpulan itu diselenggarakan dalam wilayah daerah tingkat II yang bersangkutan. 	<p>Pasal 72 ayat (1)</p> <p>Dalam melaksanakan pengawasan terhadap laporan upaya pengumpulan sumbangan, Pemerintah dan pemerintah daerah dapat meminta laporan tentang hasil pengumpulan sumbangan agar dilakukan audit.</p>

3) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular

Tabel 6
UU Wabah Penyakit Menular dan UU Penanggulangan Bencana

UU Wabah Penyakit Menular	UU Penanggulangan Bencana
Pasal 1 huruf a Wabah penyakit menular yang selanjutnya disebut wabah adalah kejadian berjangkitnya suatu penyakit menular dalam masyarakat yang jumlah penderitanya meningkat secara nyata melebihi dari pada keadaan yang lazim pada waktu dan daerah tertentu serta dapat menimbulkan malapetaka.	Pasal 1 angka 3 Bencana nonalam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa nonalam yang antara lain berupa gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, dan wabah penyakit
Pasal 5 ayat (1) Upaya penanggulangan wabah meliputi: <ol style="list-style-type: none"> penyelidikan epidemiologis; pemeriksaan, pengobatan, perawatan, dan isolasi penderita, termasuk tindakan karantina; pencegahan dan pengebalan; pemusnahan penyebab penyakit; penanganan jenazah akibat wabah; penyuluhan kepada masyarakat; upaya penanggulangan lainnya. 	Pasal 1 angka 5 Penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi.

4) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung

Tabel 7
Keterkaitan antara UU Bangunan Gedung dengan UU Penanggulangan Bencana

UU Bangunan Gedung	UU Penanggulangan Bencana
Pasal 7 ayat (5) Persyaratan administratif dan teknis untuk bangunan gedung adat, bangunan gedung semi permanen, bangunan gedung darurat, dan bangunan gedung yang dibangun pada daerah lokasi bencana ditetapkan oleh Pemerintah Daerah sesuai kondisi sosial dan budaya	Pasal 47 (1) Mitigasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 huruf c dilakukan untuk mengurangi risiko bencana bagi masyarakat yang berada pada kawasan rawan bencana. (2) Kegiatan mitigasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan

UU Bangunan Gedung	UU Penanggulangan Bencana
setempat.	<p>melalui:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. pelaksanaan penataan ruang; b. pengaturan pembangunan, pembangunan infrastruktur, tata bangunan; dan c. penyelenggaraan pendidikan, penyuluhan, dan pelatihan baik secara konvensional maupun modern.
Pasal 30 ayat (1) Akses evakuasi dalam keadaan darurat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (2) harus disediakan di dalam bangunan gedung meliputi sistem peringatan bahaya bagi pengguna, pintu keluar darurat, dan jalur evakuasi apabila terjadi bencana kebakaran dan/atau bencana lainnya , kecuali rumah tinggal.	Pasal 1 angka 8 Peringatan dini adalah serangkaian kegiatan pemberian peringatan sesegera mungkin kepada masyarakat tentang kemungkinan terjadinya bencana pada suatu tempat oleh lembaga yang berwenang.
Penjelasan Pasal 30 ayat (1) Yang dimaksud dengan bencana lain , seperti bila terjadi gempa, kerusuhan, atau kejadian darurat lain yang menyebabkan penggunaan bangunan gedung harus dievakuasi.	

- 5) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia

Tabel 8
Keterkaitan antara UU TNI dengan UU Penanggulangan Bencana

UU TNI	UU Penanggulangan Bencana
Pasal 7 ayat (2) Tugas pokok sebagaimana dimaksud ayat (1) dilakukan dengan: <ul style="list-style-type: none"> a. Operasi militer untuk perang 	Pasal 50 ayat (1) Dalam hal status keadaan darurat bencana ditetapkan, Badan Nasional Penanggulangan Bencana dan Badan

UU TNI	UU Penanggulangan Bencana
<p>b. Operasi militer selain perang, yaitu untuk:</p> <p>angka 9</p> <p>Membantu tugas pemerintahan di daerah;</p> <p>angka 12</p> <p>Membantu menanggulangi akibat bencana alam, pengungsian, dan pemberian bantuan kemanusiaan;</p>	<p>Penanggulangan Bencana Daerah mempunyai kemudahan akses yang meliputi:</p> <p>a. penggerahan sumber daya manusia;</p> <p>b. penggerahan peralatan;</p> <p>c. penggerahan logistik;</p> <p>d. imigrasi, cukai, dan karantina;</p> <p>e. perizinan;</p> <p>f. pengadaan barang/jasa;</p> <p>g. pengelolaan dan pertanggungjawaban uang dan/atau barang;</p> <p>h. penyelamatan; dan</p> <p>i. komando untuk memerintahkan sektor/lembaga.</p>

6) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Tabel 9
Keterkaitan antara UU Penataan Ruang dengan UU Penanggulangan Bencana

UU Penataan Ruang	UU Penanggulangan Bencana
<p>Menimbang huruf e :</p> <p>bahwa secara geografis Negara Kesatuan Republik Indonesia berada pada kawasan rawan bencana sehingga diperlukan penataan ruang yang berbasis mitigasi bencana sebagai upaya meningkatkan keselamatan dan kenyamanan kehidupan dan penghidupan;</p>	<p>Pasal 47 :</p> <p>(1) Mitigasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 huruf c dilakukan untuk mengurangi risiko bencana bagi masyarakat yang berada pada kawasan rawan bencana.</p> <p>(2) Kegiatan mitigasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. pelaksanaan penataan ruang; b. pengaturan pembangunan, pembangunan infrastruktur, tata bangunan; dan c. penyelenggaraan pendidikan, penyuluhan, dan pelatihan.

UU Penataan Ruang	UU Penanggulangan Bencana
<p>Pasal 6 ayat (1) : Penataan ruang diselenggarakan dengan memperhatikan:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. kondisi fisik wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang rentan terhadap bencana; b. potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan; kondisi ekonomi, sosial, budaya, politik, hukum, pertahanan keamanan, lingkungan hidup, serta ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai satu kesatuan; dan c. geostrategi, geopolitik, dan geoekonomi. 	<p>Pasal 35 Penyelenggaraan penanggulangan bencana dalam situasi tidak terjadi bencana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 huruf a meliputi:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. perencanaan penanggulangan bencana; b. pengurangan risiko bencana; c. pencegahan; d. pemanfaatan dalam perencanaan pembangunan; e. persyaratan analisis risiko bencana; f. pelaksanaan dan penegakan rencana tata ruang; g. pendidikan dan pelatihan; dan h. persyaratan standar teknis penanggulangan bencana. <p>Pasal 38 huruf c : Pencegahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 huruf c meliputi: Pengelolaan tata ruang dan linkungan hidup.</p>

- 7) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil

Tabel 10
Keterkaitan antara UU Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil dengan UU Penanggulangan Bencana

UU PWP3K	UU Penanggulangan Bencana
<p>Pasal 1 Mitigasi Bencana adalah upaya untuk</p>	<p>Pasal 1 Mitigasi adalah serangkaian upaya</p>

UU PWP3K	UU Penanggulangan Bencana
<p>mengurangi risiko bencana, baik secara struktur atau fisik melalui pembangunan fisik alami dan/atau buatan maupun nonstruktur atau nonfisik melalui peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.</p>	<p>untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana.</p>
<p>Pasal 57</p> <p>Mitigasi bencana Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dilakukan dengan melibatkan tanggung jawab Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan/atau Masyarakat.</p>	

8). Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2000 tentang Mekanisme Klimatologi

- 9) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Tabel 12
Keterkaitan UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan
UU Penanggulangan Bencana

UU PPLH	UU Penanggulangan Bencana
<p>Pasal 15</p> <p>(1) Pemerintah dan pemerintah daerah wajib membuat KLHS untuk memastikan bahwa prinsip pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam pembangunan suatu wilayah dan/atau kebijakan, rencana, dan/atau program.</p> <p>(2) Pemerintah dan pemerintah daerah wajib melaksanakan KLHS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ke dalam penyusunan atau evaluasi:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. rencana tata ruang wilayah (RTRW) beserta rencana rincinya, rencana pembangunan jangka panjang (RPJP), dan rencana pembangunan jangka menengah (RPJM) nasional, b. kebijakan, rencana, dan/atau program yang berpotensi menimbulkan dampak dan/atau risiko lingkungan hidup. <p>Penjelasan ayat (2) Huruf b</p> <p>Dampak dan/atau risiko lingkungan hidup yang dimaksud meliputi:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. perubahan iklim; b. kerusakan, kerosotan, dan/atau kepunahan keanekaragaman hayati; c. peningkatan intensitas dan cakupan wilayah bencana banjir, longsor, kekeringan, dan/atau kebakaran hutan dan lahan; 	<p>Pasal 36</p> <p>(1) Perencanaan penanggulangan bencana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 huruf a ditetapkan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya.</p> <p>(2) Penyusunan perencanaan penanggulangan bencana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikoordinasikan oleh Badan.</p> <p>(3) Perencanaan penanggulangan bencana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui penyusunan data tentang risiko bencana pada suatu wilayah dalam waktu tertentu berdasarkan dokumen resmi yang berisi program kegiatan penanggulangan bencana.</p>

UU Kesehatan	UU Penanggulangan Bencana
	<ul style="list-style-type: none"> b. perbaikan prasarana dan sarana umum; c. pemberian bantuan perbaikan rumah masyarakat; d. pemulihan sosial psikologis; e. pelayanan kesehatan; f. rekonsiliasi dan resolusi konflik; g. pemulihan sosial ekonomi budaya; h. pemulihan keamanan dan ketertiban; i. pemulihan fungsi pemerintahan; dan j. pemulihan fungsi pelayanan
Pasal 83 ayat (1) Setiap orang yang memberikan pelayanan kesehatan pada bencana harus ditujukan untuk penyelamatan nyawa, pencegahan kecacatan lebih lanjut, dan kepentingan terbaik bagi pasien.	Pasal 4 huruf a Penanggulangan bencana bertujuan untuk: memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana;

11) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan Rakyat

Tabel 14
Keterkaitan antara UU Perumahan Rakyat dengan UU Penanggulangan Bencana

UU Perumahan Rakyat	UU Penanggulangan Bencana
Pasal 64 ayat (6) huruf b Perencanaan kawasan permukiman harus mencakup: <ul style="list-style-type: none"> a. b. mitigasi bencana; 	Pasal 44 Penyelenggaraan penanggulangan bencana dalam situasi terdapat potensi terjadi bencana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 huruf b meliputi: <ul style="list-style-type: none"> a. kesiapsiagaan; b. peringatan dini; dan c. mitigasi bencana.
Pasal 101 (1) Pemukiman kembali sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (1)	Pasal 32 (1) Dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana,

UU Perumahan Rakyat	UU Penanggulangan Bencana
<p>huruf c dilakukan untuk mewujudkan kondisi rumah, perumahan, dan permukiman yang lebih baik guna melindungi keselamatan dan keamanan penghuni dan masyarakat.</p> <p>(2) Pemukiman kembali sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan memindahkan masyarakat terdampak dari lokasi yang tidak mungkin dibangun kembali karena tidak sesuai dengan rencana tata ruang dan/atau rawan bencana</p>	<p>Pemerintah dapat:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. menetapkan daerah rawan bencana menjadi daerah jadwalannya permukiman dan/atau b. mencabut atau mengurangi sebagian atau seluruh hak kepemilikan setiap orang atas suatu benda sesuai dengan peraturan perundang-undangan. <p>(2) Setiap orang yang hak kepemilikannya dicabut atau dikurangi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b berhak mendapat ganti rugi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.</p>
<p>Pasal 102</p> <p>(1) Pemukiman kembali sebagaimana dimaksud dalam Pasal 101 wajib dilakukan oleh Pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota.</p> <p>(2) Lokasi yang akan ditentukan sebagai tempat untuk pemukiman kembali ditetapkan oleh pemerintah daerah dengan melibatkan peran masyarakat.</p>	

12) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Penanganan Konflik Sosial

Tabel 15
Keterkaitan antara UU Penanganan Konflik Sosial dengan UU Penanggulangan Bencana

UU PKS	UU Penanggulangan Bencana
<p>Pasal 1 angka 1</p> <p>Konflik Sosial yang selanjutnya disebut Konflik, adalah perseteruan dan/atau benturan fisik dengan kekerasan antara dua kelompok masyarakat atau lebih yang berlangsung dalam waktu tertentu dan berdampak luas yang mengakibatkan ketidakamanan dan disintegrasi sosial sehingga mengganggu stabilitas</p>	<p>Pasal 1 angka 4</p> <p>Bencana sosial adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh manusia yang meliputi konflik sosial antarkelompok atau antarkomunitas masyarakat, dan teror.</p>

UU PKS	UU Penanggulangan Bencana
nasional dan menghambat pembangunan nasional.	
Pasal 1 angka 7 Status Keadaan Konflik adalah suatu status yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang tentang Konflik yang terjadi di daerah kabupaten/kota, provinsi, atau nasional yang tidak dapat diselesaikan dengan cara biasa.	Pasal 1 angka 19 Status keadaan darurat bencana adalah suatu keadaan yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk jangka waktu tertentu atas dasar rekomendasi Badan yang diberi tugas untuk menanggulangi bencana.
Pasal 4 Ruang lingkup Penanganan Konflik meliputi: a. Pencegahan Konflik; b. Penghentian Konflik; dan c. Pemulihan Pascakonflik.	Pasal 33 Penyelenggaraan penanggulangan bencana terdiri atas 3 (tiga) tahap meliputi: a. prabencana; b. saat tanggap darurat; dan c. pascabencana.
Pasal 16 Status Keadaan Konflik skala kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (2) ditetapkan oleh bupati/wali kota setelah berkonsultasi dengan pimpinan DPRD kabupaten/kota.	Pasal 51 (1) Penetapan status darurat bencana dilaksanakan oleh pemerintah sesuai dengan skala bencana. (2) Penetapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk skala nasional dilakukan oleh Presiden, skala provinsi dilakukan oleh gubernur, dan skala kabupaten/kota dilakukan oleh bupati/walikota.
Pasal 18 Status Keadaan Konflik skala provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (3) ditetapkan oleh gubernur setelah berkonsultasi dengan pimpinan DPRD provinsi	
Pasal 20 Status Keadaan Konflik skala nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (4) ditetapkan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan pimpinan DPR.	

UU PKS	UU Penanggulangan Bencana
Pasal 49 ayat (2) <p>(1) Keanggotaan Satuan Tugas Penyelesaian Konflik Sosial skala nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 huruf c terdiri atas unsur Pemerintah dan masyarakat.</p> <p>(2) Unsur Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:</p> <p style="padding-left: 2em;">k. Badan Nasional Penanggulangan Bencana;</p>	Penjelasan Pasal 25 ayat (1) PP Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Kepala BNPB dan Kepala BPBD berwenang menggerakkan sumber daya manusia, peralatan dan logistik dari Instansi/Lembaga untuk melakukan tanggap darurat yaitu antara lain: Badan SAR Nasional , TNI, Kepolisian Republik Indonesia, Departemen Pekerjaan Umum, Departemen Kesehatan dan Depertemen Sosial
Pasal 54 <p>(1) Pemerintah mengalokasikan dana APBN untuk Pencegahan Konflik melalui anggaran kementerian/lembaga yang bertanggung jawab sesuai tugas dan fungsinya.</p> <p>(2) Pemerintah Daerah mengalokasikan dana APBD untuk Pencegahan Konflik melalui anggaran satuan kerja perangkat daerah yang bertanggung jawab sesuai tugas dan fungsinya.</p>	Pasal 61 <p>(1) Pemerintah dan pemerintah daerah mengalokasikan anggaran penanggulangan bencana secara memadai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf e, huruf f dan Pasal 8 huruf d.</p> <p>(2) Penggunaan anggaran penanggulangan bencana yang memadai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, BNPB dan BPBD sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya.</p>

13) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Tabel 16
Keterkaitan antara UU Desa dengan UU Penanggulangan Bencana

UU Desa	UU Penanggulangan Bencana
Pasal 9 <p>Desa dapat dihapus karena bencana alam dan/atau kepentingan program nasional</p>	Pasal 7 ayat (1) huruf a <p>Wewenang Pemerintah dalam penyelenggaraan penanggulangan</p>

UU Desa	UU Penanggulangan Bencana
yang strategis.	<p>bencana meliputi:</p> <p>a. penetapan kebijakan penanggulangan bencana selaras dengan kebijakan pembangunan nasional;</p> <p>Pasal 9 huruf a Wewenang pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi:</p> <p>a. penetapan kebijakan penanggulangan bencana pada wilayahnya selaras dengan kebijakan pembangunan daerah.</p>

- 14) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Tabel 17
Keterkaitan UU Pemerintahan Daerah dengan UU Penanggulangan Bencana

UU Pemda	UU Penanggulangan Bencana
Pasal 295 ayat (1) Lain-lain pendapatan Daerah yang sah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 285 ayat (1) huruf c merupakan seluruh pendapatan Daerah selain pendapatan asli Daerah dan pendapatan transfer, yang meliputi hibah, dana darurat, dan lain-lain pendapatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.	Pasal 60 ayat (1) Dana penanggulangan bencana menjadi tanggung jawab bersama antara Pemerintah dan pemerintah daerah.
Pasal 296 (1) Dana darurat dapat dialokasikan pada Daerah dalam APBN untuk mendanai keperluan mendesak yang	Pasal 8 huruf d Pengalokasian dana penanggulangan bencana dalam anggaran pendapatan

UU Pemda	UU Penanggulangan Bencana
<p>diakibatkan oleh bencana yang tidak mampu ditanggulangi oleh Daerah dengan menggunakan sumber APBD.</p> <p>(2) Ketidakmampuan keuangan Daerah dalam menangani bencana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Menteri.</p> <p>(3) Dana darurat sebagaimana dimaksud dalam pada ayat (1) diberikan pada tahap pascabencana.</p> <p>(4) Dana darurat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) digunakan untuk mendanai perbaikan fasilitas umum untuk melayani masyarakat.</p> <p>(5) Dana darurat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diusulkan oleh Daerah yang mengalami bencana kepada Menteri.</p> <p>(6) Menteri mengoordinasikan usulan dana darurat kepada kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan setelah berkoordinasi dengan kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian terkait.</p> <p>(7) Alokasi dana darurat kepada Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan peraturan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan.</p>	<p>belanja daerah yang memadai.</p>
<p>Pasal 316 ayat (1)</p> <p>Perubahan APBD dapat dilakukan jika terjadi:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi KUA; b. keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antarunit organisasi, antarkegiatan, dan antarjenis belanja; c. keadaan yang menyebabkan sisa 	<p>Dana penanggulangan bencana menjadi tanggung jawab bersama antara Pemerintah dan pemerintah daerah.</p> <p>Pasal 61 ayat (1)</p> <p>Pemerintah dan pemerintah daerah mengalokasikan anggaran penanggulangan bencana secara</p>

UU Pemda	UU Penanggulangan Bencana
<p>lebih perhitungan anggaran tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan dalam tahun anggaran berjalan;</p> <p>d. keadaan darurat; dan/atau</p> <p>e. keadaan luar biasa.</p> <p>Penjelasan huruf d Yang dimaksud dengan “keadaan darurat” paling sedikit memenuhi kriteria sebagai berikut:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. bukan merupakan kegiatan normal dari aktivitas Pemerintahan Daerah dan tidak dapat diprediksikan sebelumnya; b. tidak diharapkan terjadi secara berulang; c. berada di luar kendali dan pengaruh Pemerintahan Daerah; dan d. memiliki dampak yang signifikan terhadap anggaran dalam rangka pemulihan yang disebabkan oleh keadaan darurat. 	<p>memadai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf e, huruf f dan Pasal 8 huruf d.</p>

15) Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2014 Tentang Pencarian dan Pertolongan

Tabel 18
Keterkaitan antara UU Pencarian dan Pertolongan dengan UU Penanggulangan Bencana

UU Pencarian dan Pertolongan	UU Penanggulangan Bencana
<p>Pasal 1 angka 1 Pencarian dan Pertolongan adalah segala usaha dan kegiatan mencari, menolong, menyelamatkan, dan mengevakuasi manusia yang menghadapi keadaan darurat dan/atau bahaya dalam kecelakaan, bencana, atau kondisi membahayakan manusia.</p>	<p>Pasal 48 Penyelenggaraan penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 huruf b meliputi:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. pengkajian secara cepat dan tepat terhadap lokasi, kerusakan, dan sumber daya; b. penentuan status keadaan darurat bencana; c. penyelamatan dan evakuasi

UU Pencarian dan Pertolongan	UU Penanggulangan Bencana
	<p>masyarakat terkena bencana;</p> <ul style="list-style-type: none"> d. pemenuhan kebutuhan dasar; e. perlindungan terhadap kelompok rentan; dan f. pemulihan dengan segera prasarana dan sarana vital.
Pasal 1 angka 15 Korban adalah orang yang mengalami penderitaan, meninggal dunia, atau hilang akibat Kecelakaan, Bencana, dan/atau Kondisi Membahayakan Manusia.	Pasal 1 angka 22 Korban bencana adalah orang atau sekelompok orang yang menderita atau meninggal dunia akibat bencana.
Pasal 7 ayat (1) Penyelenggaraan Pencarian dan Pertolongan dilakukan terhadap : a. Kecelakaan; b. Bencana; dan/atau c. Kondisi Membahayakan Manusia	Pasal 48 Penyelenggaraan penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 huruf b meliputi: <ul style="list-style-type: none"> a. pengkajian secara cepat dan tepat terhadap lokasi, kerusakan, dan sumber daya; b. penentuan status keadaan darurat bencana; c. penyelamatan dan evakuasi masyarakat terkena bencana; d. pemenuhan kebutuhan dasar; e. perlindungan terhadap kelompok rentan; dan f. pemulihan dengan segera prasarana dan sarana vital
Pasal 14 Penyelenggaraan Operasi Pencarian dan Pertolongan dilakukan terhadap : a. Kecelakaan kapal dan pesawat udara; b. Kecelakaan dengan penanganan khusus; c. Bencana pada tahap tanggap darurat; dan/atau d. Kondisi Membahayakan Manusia.	Pasal 52 Penyelamatan dan evakuasi korban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 huruf c dilakukan dengan memberikan pelayanan kemanusiaan yang timbul akibat bencana yang terjadi pada suatu daerah melalui upaya: <ul style="list-style-type: none"> a. pencarian dan penyelamatan

UU Pencarian dan Pertolongan	UU Penanggulangan Bencana
<p>Penjelasan Pasal 14 huruf c Yang dimaksud dengan “Bencana pada tahap tanggap darurat” adalah kondisi yang memerlukan serangkaian kegiatan untuk melakukan pencarian, penyelamatan dan Evakuasi Korban dengan segera.</p>	<p>korban;</p> <ul style="list-style-type: none"> b. pertolongan darurat; dan/atau c. evakuasi korban.
<p>Pasal 19 Dalam melaksanakan penyelenggaraan Operasi Pencarian dan Pertolongan terhadap Bencana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 huruf c, Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan berkoordinasi dengan badan yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang penanggulangan bencana.</p>	<p>Pasal 67 Pada saat tanggap darurat bencana, Badan Nasional Penanggulangan Bencana mengarahkan penggunaan sumber daya bantuan bencana yang ada pada semua sektor terkait.</p>
<p>Pasal 29 ayat (3) dan ayat (4)</p> <p>(3) Pada saat tahap tanggap darurat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 huruf c, Koordinator Misi Pencarian dan Pertolongan bertanggung jawab secara operasional kepada Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan dan secara administratif kepada Koordinator Pencarian dan Pertolongan serta berkoordinasi dengan badan yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang penanggulangan bencana.</p> <p>(4) Dalam hal terjadi Bencana, pembentukan organisasi dalam Pelaksanaan Operasi Pencarian dan Pertolongan dilakukan berdasarkan penentuan tingkat bencana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p>	<p>Pasal 67 Pada saat tanggap darurat bencana, Badan Nasional Penanggulangan Bencana mengarahkan penggunaan sumber daya bantuan bencana yang ada pada semua sektor terkait.</p>

UU Pencarian dan Pertolongan	UU Penanggulangan Bencana
<p>Pasal 35 ayat (1) Dalam Pelaksanaan Operasi Pencarian dan Pertolongan, Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan dapat:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. menetapkan daerah terjadinya Kecelakaan, Bencana, dan/atau Kondisi Membahayakan Manusia menjadi daerah terlarang untuk dimasuki; dan/atau b. melakukan pengurangan atau perusakan sebagian atau seluruh atas suatu benda sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan. <p>Pasal 57 ayat (4) Sistem informasi Pencarian dan Pertolongan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus terkoneksi paling sedikit dengan: penyelenggara penanggulangan bencana;</p>	<p>Pasal 32 ayat (1) Dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana, Pemerintah dapat:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. menetapkan daerah rawan bencana menjadi daerah terlarang untuk permukiman; dan/atau
<p>Pasal 77</p> <p>(1) Pemerintah memberikan kemudahan akses dan proses pelayanan kepada Petugas Pencarian dan Pertolongan dari negara lain dalam Operasi Pencarian dan Pertolongan.</p> <p>(2) Kemudahan akses sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. keimigrasian; b. kepabeanan; c. kekarantinaan; d. persetujuan keamanan; e. persetujuan diplomatik; f. persetujuan terbang; dan/atau g. persetujuan berlayar 	<p>Pasal 50 ayat (1) Dalam hal status keadaan darurat bencana ditetapkan, Badan Nasional Penanggulangan Bencana dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah mempunyai kemudahan akses yang meliputi:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. pengerahan sumber daya manusia; b. pengerahan peralatan; c. pengerahan logistik; d. imigrasi, cukai, dan karantina; e. perizinan; f. pengadaan barang/jasa; g. pengelolaan dan pertanggungjawaban uang dan/atau barang; h. penyelamatan; dan i. komando untuk memerintahkan sektor/lembaga.

16) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan

Tabel 19
Keterkaitan antara UU Kelautan dengan UU Penanggulangan Bencana

UU Kelautan	UU Penanggulangan Bencana
<p>Pasal 50 Pemerintah melakukan upaya pelindungan lingkungan Laut melalui:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. konservasi Laut; b. pengendalian Pencemaran Laut; c. penanggulangan bencana Kelautan; dan d. pencegahan dan penanggulangan pencemaran, kerusakan, dan bencana. <p>Pasal 53</p> <p>(1) Bencana Kelautan dapat berupa bencana yang disebabkan:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. fenomena alam; b. pencemaran lingkungan; dan/atau c. pemanasan global. <p>(2) Bencana Kelautan yang disebabkan oleh fenomena alam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dapat berupa:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. gempa bumi; b. tsunami; c. rob; d. angin topan; dan e. serangan hewan secara musiman. <p>(3) Bencana Kelautan yang disebabkan oleh pencemaran lingkungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b</p> <p>(4) Bencana Kelautan yang disebabkan oleh pemanasan global sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dapat berupa:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. kenaikan suhu; b. kenaikan muka air Laut; dan/atau 	<p>Penjelasan umum UU Penanggulangan Bencana, bencana non alam terdiri dari: kebakaran hutan/lahan oleh manusia, kecelakaan transportasi, kegagalan konstruksi/teknologi, dampak industri, ledakan nuklir, pencemaran lingkungan dan kegiatan keantarkasaan;</p> <p>Pasal 33 Penyelenggaraan penanggulangan bencana terdiri atas 3 (tiga) tahap meliputi:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. prabencana; b. saat tanggap darurat; dan c. pascabencana.

UU Kelautan	UU Penanggulangan Bencana
<p>Pasal 54</p> <p>(1) Dalam mengantisipasi Pencemaran Laut dan bencana Kelautan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 dan Pasal 53, Pemerintah menetapkan kebijakan penanggulangan dampak Pencemaran Laut dan bencana Kelautan.</p> <p>(2) Kebijakan penanggulangan dampak Pencemaran Laut dan bencana Kelautan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. pengembangan sistem mitigasi bencana; b. pengembangan sistem peringatan dini (<i>early warning system</i>); c. pengembangan perencanaan nasional tanggap darurat tumpahan minyak di Laut; d. pengembangan sistem pengendalian pencemaran Laut dan kerusakan ekosistem Laut; dan pengendalian dampak sisa-sisa bangunan di Laut dan aktivitas di Laut. 	

17) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Penyandang Disabilitas

Tabel 20
Keterkaitan antara UU Penyandang Disabilitas dengan UU Penanggulangan Bencana

UU Penyandang Disabilitas	UU Penanggulangan Bencana
<p>Pasal 20</p> <p>Hak Pelindungan dari bencana untuk Penyandang Disabilitas meliputi hak:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. mendapatkan informasi yang mudah diakses akan adanya bencana; b. mendapatkan pengetahuan tentang pengurangan risiko bencana; 	<p>Pasal 55</p> <p>(1) Pelindungan terhadap kelompok rentan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 huruf e dilakukan dengan memberikan prioritas kepada kelompok rentan berupa penyelamatan, evakuasi,</p>

UU Penyandang Disabilitas	UU Penanggulangan Bencana
<p>c. mendapatkan prioritas dalam proses penyelamatan dan evakuasi dalam keadaan bencana;</p> <p>d. mendapatkan fasilitas dan sarana penyelamatan dan evakuasi yang mudah diakses; dan</p> <p>e. mendapatkan prioritas, fasilitas, dan sarana yang mudah diakses di lokasi pengungsian.</p> <p>Pasal 109</p> <p>(1) Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib mengambil langkah yang diperlukan untuk menjamin penanganan Penyandang Disabilitas pada tahap prabencana, saat tanggap darurat, dan pascabencana.</p> <p>(2) Penanganan Penyandang Disabilitas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memperhatikan Akomodasi yang Layak dan Aksesibilitas untuk Penyandang Disabilitas.</p> <p>(3) Penyandang Disabilitas berpartisipasi dalam penanggulangan bencana.</p>	<p>pengamanan, pelayanan kesehatan, dan psikososial.</p> <p>(2) Kelompok rentan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. bayi, balita, dan anak-anak; b. ibu yang sedang mengandung atau menyusui; c. penyandang cacat; dan d. orang lanjut usia.

D. Peraturan Perundang-Undangan Terkait

Selain undang-undang terkait dan peraturan pelaksanaan yang diamanatkan secara langsung oleh UU Penanggulangan Bencana sebagaimana tersebut dalam tabel diatas, terdapat beberapa peraturan perundang-undangan terkait lainnya sebagai dasar hukum penyelenggaraan penanggulangan bencana dan operasionalisasi pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana. Berikut adalah peraturan perundang-undangan terkait pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana:

Tabel 21
Peraturan Pemerintah Terkait Penanggulangan Bencana di Indonesia

No	Peraturan Pemerintah	Keterangan
1.	Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2012 tentang Dana Darurat	<p>Mengatur substansi:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Dana darurat adalah dana yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang dialokasikan kepada daerah yang mengalami bencana nasional dan/atau peristiwa luar biasa; b. Pemerintah mengalokasikan Dana Darurat kepada Daerah yang mengalami Bencana Nasional dan/atau Peristiwa Luar Biasa dan tidak dapat ditanggulangi dengan APBD; c. Dana Darurat merupakan pendapatan daerah pada bagian Lain-Lain Pendapatan yang hanya digunakan untuk keperluan mendesak; dan d. Dana Darurat digunakan untuk mendanai kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi pada tahap pascabencana yang menjadi kewenangan Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2.	Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah	<p>Mengatur substansi:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Bencana merupakan sub urusan terhadap urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dalam urusan ketenteraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat selain sub urusan ketenteraman dan ketertiban umum dan Kebakaran; b. PP Nomor 18 Tahun 2016 menegaskan bahwa Perangkat Daerah yang menyelenggarakan sub urusan bencana diatur sesuai dengan peraturan perundang-undangan mengenai penanggulangan bencana (dalam hal ini UU Penanggulangan Bencana); c. Pembentukan, fungsi, tugas, struktur organisasi, dan tata kerja perangkat

No	Peraturan Pemerintah	Keterangan
		<p>daerah yang menyelenggarakan sub urusan bencana ditetapkan dengan berpedoman pada Peraturan Menteri (dalam hal ini Permendagri Nomor 46 Tahun 2008); dan</p> <p>d. Penyelenggara Pemerintahan Daerah menetapkan nomenklatur Perangkat Daerah dengan memperhatikan pedoman dari kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian yang membidangi Urusan Pemerintahan tersebut.</p>
3.	Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2016 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Desa	<p>Mengatur substansi:</p> <p>a. RPJM Desa dan/atau RKP Desa dapat diubah dalam hal terjadi peristiwa khusus, seperti bencana alam, krisis politik, krisis ekonomi, dan/atau kerusuhan sosial yang berkepanjangan; dan</p> <p>b. Penghapusan Desa dilakukan dalam hal terdapat kepentingan program nasional yang strategis atau karena bencana alam yang menjadi wewenang Pemerintah.</p>
4.	Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Pemelenggaran Pemerintahan Daerah	<p>Mengatur substansi:</p> <p>a. Pembinaan dan Pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah secara nasional dikoordinasikan oleh Mcntcri.</p> <p>b. Pembinaan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah untuk provinsi dilaksanakan oleh Menteri untuk pembinaan umum dan menteri teknis/kepala lembaga pemerintah nonkementerian untuk pembinaan teknis; serta untuk kabupaten/kota, dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk pembinaan umum dan teknis.</p> <p>c. Pembinaan dan pengawasan kepala daerah terhadap Perangkat Daerah dilaksanakan oleh gubernur untuk daerah provinsi dan bupati/walikota untuk daerah kabupaten/kota.</p> <p>d. Pcmbinaan dan pengawasan kepala daerah terhadap Perangkat Daerah</p>

No	Peraturan Pemerintah	Keterangan
		salah satunya meliputi pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah;

Tabel 22
Peraturan Menteri

No	Peraturan Menteri	Keterangan
1.	Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pedoman Penyiapan Sarana Dan Prasarana Dalam Penanggulangan Bencana	Pemerintah Daerah menyiapkan sarana dan prasarana dalam penanggulangan bencana di daerah dalam upaya mencegah, mengatasi dan menanggulangi terjadinya bencana di daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2.	Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 46 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah	Pembentukan BPBD disetiap Provinsi dan disetiap Kabupaten/ Kota dapat dibentuk BPBD Kabupaten/Kota yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah
3.	Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah	Belanja kebutuhan tanggap darurat bencana dapat dilakukan dengan pembebanan langsung pada belanja tidak terduga . Belanja kebutuhan tanggap darurat bencana digunakan hanya untuk pencarian dan penyelamatan korban bencana, pertolongan darurat, evakuasi korban bencana, kebutuhan air bersih dan sanitasi, pangan, sandang, pelayanan kesehatan dan penampungan serta tempat hunian sementara.
4.	Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari APBD sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari APBD	Dimasukkannya Kriteria sesuai tujuan penggunaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d bahwa tujuan pemberian bantuan sosial meliputi: <ol style="list-style-type: none"> rehabilitasi sosial; perlindungan sosial; pemberdayaan sosial; jaminan sosial; penanggulangan kemiskinan; dan penanggulangan bencana.

No	Peraturan Menteri	Keterangan
5.	Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa	Dimasukkannya kategori bencana alam dan bencana sosial sebagai keadaan darurat dalam Pasal 17 ayat (3) yaitu antara lain dikarenakan bencana alam, sosial , kerusakan sarana dan prasarana.
6.	Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa	Diberikannya wewenang kepada Kepala Desa untuk dapat menghafal RPJMDesa dalam hal terjadi peristiwa khusus, seperti bencana alam , krisis politik, krisis ekonomi, dan/atau kerusuhan sosial yang berkepanjangan;
7.	Peraturan Menteri Sosial Nomor 26 Tahun 2015 tentang Pedoman Koordinasi Klaster Pengungsian dan Perlindungan dalam Penanggulangan Bencana	Merupakan tindak lanjut dari SK Kepala BNPB Nomor 173 Tahun 2014
8.	Peraturan Menteri Sosial Nomor 4 Tahun 2015 tentang Bantuan Langsung berupa Uang Tunai bagi Korban Bencana	Merupakan amanat: a. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana b. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial; dan c. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial.
9.	Peraturan Menteri Sosial No. 4 Tahun 2014 tentang Penggunaan Atribut pada Bantuan Sosial dalam Penanggulangan Bencana	Merupakan amanat: a. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana b. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial; dan c. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial
10.	Peraturan Menteri Sosial Nomor 14 Tahun 2014 tentang Penggunaan Beras Reguler Dalam Penanggulangan Bencana	Merupakan amanat: a. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana b. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan; c. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial; dan

No	Peraturan Menteri	Keterangan
		d. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial
11.	Peraturan Menteri Nomor 1 Tahun 2013 tentang Bantuan Sosial bagi Korban Bencana	Pemberian bantuan sosial kepada korban bencana harus berpedoman pada prinsip-prinsip: a. prioritas kepada kelompok rentan; b. nondiskriminasi; c. cepat; dan/atau d. tepat.
12.	Peraturan Menteri Sosial Nomor 28 Tahun 2012 tentang Pedoman Umum Taruna Siaga Bencana	Sebagai bentuk peningkatan partisipasi masyarakat dalam penanggulangan bencana baik sebelum, pada saat dan sesudah terjadinya bencana. Peraturan ini mengatur tentang kedudukan, tugas dan fungsi, dan fungsi Tagana, keanggotaan dan penjenjangan, hak dan kewajiban, penghargaan dan sanksi, pelindung, penasehat dan pembina, pengendalian, atribut dan kelengkapan administrasi Tagana, lagu dan ikrar Tagana, pelaporan serta sumber pendanaan.
13.	Peraturan Menteri Sosial Nomor 29 Tahun 2012 tentang Taruna Siaga Bencana (Tagana)	Sebagai Calon Tagana harus memenuhi syarat diantaranya adalah calon Tagana harus Warga Negara Indonesia laki-laki maupun perempuan yang telah berusia antara 18 (delapan belas) tahun sampai dengan 45 (empat puluh lima) tahun; dan sehat jasmani dan rohani. Selain syarat tersebut calon Tagana wajib mengikuti dan dinyatakan lulus pemanfaatan dasar Tagana
14.	Peraturan Menteri Sosial Nomor 20 Tahun 2012 tentang Prosedur dan Mekanisme Penyaluran Cadangan Beras Pemerintah untuk Penanganan Tanggap Darurat	Ruang lingkup Peraturan Menteri ini meliputi : prosedur dan mekanisme; biaya penyaluran; dan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan terhadap penyaluran cadangan beras pemerintah pada saat terjadi tanggap darurat bencana
15.	Peraturan Menteri Nomor 21 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan	Merupakan amanat: a. Undang-Undang Nomor 24 Tahun

No	Peraturan Menteri	Keterangan
	Penggunaan Beras Reguler Untuk Korban Bencana	2007 tentang Penanggulangan Bencana b. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan; c. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara; dan d. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial
16.	Peraturan Menteri Sosial Nomor 128 Tahun 2010 tentang Kampung Siaga Bencana (KSB)	KSB dibentuk dengan maksud untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman dan risiko bencana dengan cara menyelenggarakan kegiatan pencegahan dan penanggulangan bencana berbasis masyarakat melalui pemanfaatan sumber daya alam dan manusia yang ada pada lingkungan setempat.
17.	Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 77 Tahun 2014 tentang Sistem Informasi Penanggulangan Krisis Kesehatan	Permen ini diharapkan dapat mewujudkan penyelenggaraan Sistem Informasi Penanggulangan Krisis Kesehatan dalam lingkup Sistem Informasi Kesehatan yang berdaya guna dan berhasil guna melalui penguatan kerjasama, koordinasi, integrasi dan sinkronisasi dalam mendukung penyelenggaraan pembangunan kesehatan yang berkesinambungan
18.	Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 36 Tahun 2014 tentang Penilaian Kerusakan, Kerugian, Dan Kebutuhan Sumber Daya Kesehatan Pasca Bencana	bahwa untuk melaksanakan kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi sumber daya kesehatan pascabencana baik fisik maupun non fisik, perlu segera dilakukan kegiatan penilaian kerusakan, kerugian dan kebutuhan bidang kesehatan pascabencana
19.	Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 64 Tahun 2013 tentang Penanggulangan Krisis Kesehatan	Krisis Kesehatan yang dimaksud dalam Permenkes ini adalah yang disebabkan oleh bencana dan/atau berpotensi bencana, pengaturan mengenai kesehatan juga diatur dalam UU PB dalam Bab Hak dan Kewajiban. Dalam hal pelayanan kesehatan menjadi hak setiap orang.

Tabel 23
Keputusan dan Surat Edaran Menteri

No	Surat Edaran Menteri	Keterangan
1.	Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 059 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Obat dan Perbekalan Kesehatan Gizi dalam Penanggulangan Bencana	Merupakan <i>lex specialis</i> dari UU PB dalam bidang kesehatan terhadap bentuk pengelolaan obat dan perbekalan kesehatan gizi.
2.	Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 120/253/SJ tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan setelah ditetapkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tertanggal 16 Januari 2015	Mengatur substansi adanya beberapa urusan pemerintahan termasuk dalam urusan penanggulangan bencana
3.	Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 360/1796/SJ tentang Peningkatan Kesiapsiagaan Pemerintah Daerah Terhadap Bencana dan Kebakaran tertanggal 14 April 2015	Mengatur substansi mengenai peningkatan kesiapsiagaan Pemerintah daerah terhadap bencana dan kebakaran. Luasnya hutan dan lahan yang dimiliki Indonesia menyebabkan Indonesia menjadi sangat rentan terjadi bencana kebakaran hutan dan lahan. Kementerian Dalam Negeri telah melakukan peringatan dini untuk mengantisipasi potensi bencana kebakaran dan kekeringan.
4.	Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 362/3490/SJ tentang Antisipasi Bencana Banjir dan Tanah Longsor tertanggal 15 September 2015 sebagai payung hukum bagi daerah untuk dapat menggunakan dana darurat bencana di setiap daerah.	Merupakan tindak lanjut Rapat Koordinasi Penanggulangan Bencana Banjir dan Tanah Longsor di Kementerian Koordinator Bidang PMK pada Jumat, 2 September 2016 terkait dengan fenomena klimatologis perkembangan musim hujan dan <i>El Nino</i> serta potensi bencana hidrometeorologis Tahun 2016

Selain Peraturan Menteri terkait dan Keputusan Menteri serta Surat Edaran Menteri sebagaimana disebutkan diatas, terdapat Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana sebagai pelaksanaan ketentuan UU Penanggulangan Bencana dan peraturan

pelaksanaannya dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana di 5 (lima) daerah pemantauan yaitu Provinsi Sumatera Barat, Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Maluku, Provinsi Sulawesi Tengah dan Provinsi Jawa Barat yaitu sebagai berikut:

Tabel 24
Daftar Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana
di Daerah Pemantauan

No.	Provinsi	Perda	Keterangan
1.	Sumatera Barat	Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 5 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana	<p>Mengatur karakteristik penguatan kebijakan penanggulangan bencana mengenai:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Dalam melaksanakan tanggung jawab penanggulangan bencana, Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat melimpahkan tugas pokok dan fungsinya kepada BPBD Provinsi Sumatera Barat b. Dalam hal ditetapkan status darurat bencana, Pemerintah Daerah dan Pemerintah Kabupaten/Kota yang terkena bencana mengerahkan aset bidang pertahanan dan keamanan, perlindungan masyarakat dan Badan Usaha. c. Kepala BPBD Provinsi Sumatera Barat berwenang melakukan dan/atau meminta penggerahan sumber daya: <ul style="list-style-type: none"> a) Masyarakat dan relawan; b) Sumberdaya antar daerah; c) Lembaga internasional yang bertugas menangani bencana; d) <i>Search And Rescue (SAR)</i>; e) Tentara Nasional Indonesia (TNI); f) Polisi Republik Indonesia

pengawasan implementasi atas pendanaan bencana. Oleh karena itu, ACT mengusulkan perlu diaturnya mengenai pelaporan dana bantuan bencana.BNPB tidak mungkin mengeluarkan dana untuk upaya relokasi, namun hanya untuk upaya rekonstruksi karena relokasi masuk dalam klaster yang dikoordinasikan oleh Kemen PUPR.

- s. Pada beberapa daerah terdapat ego sektoral kepala daerah yang menekankan agar jangan mudah menetapkan status tanggap darurat, agar digambarkan sebagai daerah tangguh bencana. Padahal BPBD memerlukan pendanaan melalui penetapan status tanggap darurat. Tealah ada tekanan dari Pusat (Kemendagri) untuk segera menetapkan status tanggap darurat agar pendanaan kebencanaan dapat segera dicairkan, namun kepala daerah secara psikologis ingin menahan agar tidak mudah ditetapkan daerahnya sebagai tanggap darurat. Hal ini dikarenakan kepala daerah tidak ingin masyarakatnya menjadi tidak mandiri ketika ada bencana.
- t. Bantuan dari luar negeri tidak sekedar pendanaan tapi juga ada barang-barang yang masuk yang belum tentu sesuai dengan standard di Indonesia, sehingga barang-barang tersebut harus di uji terlebih dahulu. Sebagai contoh bantuan obat dari negara lain yang petunjuk penggunaannya ditulis dalam bahasa asing sehingga menyulitkan pengujian dan pendistribusiannya.
- u. Pendekatan klaster di Indonesia sesuai SK KA BNPB Klaster Nasional-PB adalah salah kaprah, seharusnya klaster tersebut tidak diserahkan pada kementerian/lembaga tetapi kementerian/lembaga itu menginduk pada BNPB. Pada realitanya, klaster yang diterapkan oleh BNPB kemudian diserahkan untuk dikelola oleh kementerian/lembaga.
- v. Penetapan status keadaan darurat dapat berimplikasi pada penyelewengan anggaran. Maka dari itu kementerian/lembaga terkait sangat berhati-hati dalam mengeluarkan penetapan status bencana. Oleh

No.	Provinsi	Perda	Keterangan
			<p>(POLRI);</p> <p>g) Palang Merah Indonesia (PMI):</p> <p>h) Perlindungan Masyarakat (Linmas); dan</p> <p>i) Lembaga sosial dan keagamaan.</p> <p>d. Pemerintah Daerah, Pemerintah Kabupaten/Kota atau BPBD dan pelaku penanggulangan bencana dapat bertindak untuk kepentingan masyarakat apabila terdapat indikasi risiko bencana yang akan dan sedang dihadapi oleh masyarakat.</p> <p>e. Pemerintah Daerah, Pemerintah Kabupaten/Kota atau BPBD dan pelaku penanggulangan bencana berhak mengajukan gugatan terhadap orang atau badan usaha yang melakukan kegiatan yang menyebabkan kerusakan manajemen risiko bencana dan/atau prasarananya untuk kepentingan keberkelanjutan fungsi manajemen risiko bencana</p> <p>f. Lembaga Kemasyarakatan sebagai pelaku penanggulangan bencana berhak mengajukan gugatan</p>
		Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2009 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Sumatera Barat	<p>Mengatur karakteristik penguatan kebijakan penanggulangan bencana mengenai:</p> <p>a. Anggota Unsur Pelaksana berjumlah 11 (sebelas) anggota, terdiri dari 6 (enam) pejabat instansi/lembaga pemerintah daerah 5 (lima) anggota dari masyarakat professional di daerah.</p> <p>b. Unsur Pelaksana merupakan unsur struktural berada di</p>

No.	Provinsi	Perda	Keterangan
			<p>bawah dan bertanggung jawab Kepala BPBD</p> <p>c. Pimpinan unsur Pelaksana BPBD bertanggungjawab memimpin dan mengordinasikan bawahan dan memberikan pengarahan serta petunjuk bagi pelaksana tugas bawahan.</p> <p>d. Rapat koordinasi BPBD Provinsi dengan BPBD Kabupaten/Kota bersifat memfasilitasi/ koordinasi dan pada saat penanganan darurat bencana BPBD Provinsi dapat melaksanakan fungsi komando, koordinasi, dan pelaksana.</p>
2.	Daerah Istimewa Yogyakarta	Peraturan Daerah DIY Nomor 8 Tahun 2010 tentang Penanggulangan Bencana	<p>Mengatur karakteristik penguatan kebijakan penanggulangan bencana mengenai:</p> <p>a. Pasal 8-15 Perda DIY Nomor 8 tahun 2010 mengatur tentang Hak, Kewajiban, dan Peran Masyarakat. Pasal tersebut mengatur lebih detail dari UU Penanggulangan Bencana yang tidak mengatur tentang Perlakuan Khusus dan Peran Masyarakat.</p> <p>b. Dalam Pasal 16-19 Perda DIY Nomor 8 tahun 2010 mengatur juga tentang Forum Untuk Pengurangan Resiko Bencana dimana UU PB tidak mengatur tentang hal ini dalam Bab tersendiri.</p> <p>c. Selanjutnya dalam Pasal 20-25 Perda DIY Nomor 8 tahun 2010 mengatur tentang Peran Lembaga Usaha, Satuan Pendidikan, Organisasi Kemasyarakatan, Lembaga</p>

No.	Provinsi	Perda	Keterangan
			<p>Swadaya Masyarakat, Media Massa, Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Non-Pemerintah Dalam Penanggulangan Bencana dimana dalam UU PB hanya mengatur tentang Peran Lembaga Usaha dan Lembaga Internasional.</p> <p>d. Pasal 26-71 Perda DIY Nomor 8 tahun 2010 mengatur tentang penyelenggaraan Penanggulangan Bencana lebih detail dari UU PB karena mengatur Penetapan Daerah Rawan Bencana, Penentuan Status Potensi Bencana, Penentuan Status Keadaan Darurat Bencana, Penyelamatan dan Evakuasi, Pemenuhan Kebutuhan Dasar, Perlindungan Terhadap Kelompok Rentan, Pemulihan Segera Prasarana dan Sarana Vital, Penyelenggaraan Fase Akhir Tahap Tanggap Darurat Bencana dalam Bagian dan/atau Paragraf tersendiri.</p> <p>e. Dalam Pasal 72- 96 Perda DIY Nomor 8 tahun 2010 mengatur tentang Pendanaan, Penggunaan Dana Penanggulangan Bencana dimana terdapat pengaturan tentang Santunan Duka Cita, Santunan Kecacatan, Bantuan Kompensasi, Bantuan Secara Tidak Langsung, Pinjaman Lunak Untuk Usaha Produktif yang diatur secara lebih detail.</p> <p>f. Dalam Pasal 99-100 Perda</p>

No.	Provinsi	Perda	Keterangan
			<p>DIY Nomor 8 tahun 2010 mengatur tentang Laporan Pertanggungjawaban, Pasal 101 tentang Laporan Pada Tahap Prabencana, Pasal 102 tentang Laporan Pada Tahap Pasca Bencana yang tidak diatur dalam UU PB.</p> <p>g. Pasal 110 dan Pasal 111 Perda DIY Nomor 8 tahun 2010 mengatur tentang Gugatan yang tidak diatur dalam UU PB.</p> <p>h. Dalam Perda DIY Nomor 8 tahun 2010 tidak mengatur mengenai Ketentuan Pidana.</p>
		Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 7 Tahun 2013 tentang Penanggulangan Bencana	<p>Mengatur karakteristik penguatan kebijakan penanggulangan bencana mengenai:</p> <p>a. Terdapat Penambahan azas baru yang tidak diatur dalam UU Penanggulangan Bencana yaitu: partisipasi; kepatuhan; dan adaptasi kehidupan terhadap lingkungan (<i>living in harmony</i>).</p> <p>b. Adanya penambahan Prinsip Penanggulangan bencana dalam Perda Kab Sleman Nomor 7 tahun 2013 yaitu: Prinsip Pengurangan Risiko Bencana, Prinsip Kearifan Lokal, Prinsip Membangun Kembali Ke Arah yang Lebih Baik, Prinsip Berkelanjutan.</p> <p>c. Penambahan orang sakit sebagai kategori kelompok rentan sebagaimana yang terdapat dalam pasal 32 Perda Kab. Sleman</p>

No.	Provinsi	Perda	Keterangan
			d. Adanya Pengaturan Sanksi Administrasi dalam pasal 69 Perda Kab. Sleman bagi setiap orang atau badan yang menghambat penyelenggaraan penanggulangan bencana. Hal ini menjadi karakteristik dalam Perda tersebut karena dalam UU Penanggulangan Bencana hanya mengatur ketentuan pidana tetapi tidak mengatur substansi mengenai sanksi administrasi.
3.	Maluku	Peraturan Daerah Provinsi Maluku Nomor 2 Tahun 2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Maluku	Mengatur karakteristik penguatan kebijakan penanggulangan bencana terkait dengan Kepala BPBD Provinsi Maluku dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh Kepala Unsur Pelaksana BPBD dengan jabatan eselon II a yang dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh Unsur Pengarah dan Unsur Pelaksana.
4.	Sulawesi Tengah	Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Tengah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana	Mengatur karakteristik penguatan kebijakan penanggulangan bencana mengenai: <ol style="list-style-type: none"> Kepala BPBD Provinsi Sulawesi Tengah dapat menunjuk seorang pejabat sebagai Komandan penanganan keadaan darurat Pencarian dan pertolongan merupakan kewenangan Tim Reaksi Cepat Pembangkitan kembali kehidupan sosial budaya masyarakat dan penerapan rancang bangun pada pascabencana. Peran serta masyarakat mengatur mengenai partisipasi dan peran serta lembaga dan organisasi kemasyarakatan, dunia usaha, dan masyarakat. Sanksi bagi pelaku penyebab

No.	Provinsi	Perda	Keterangan
			bencana non alam, pengaturan santunan, pembiayaan korban dan penyidikan pelanggaran pengaturan
5.	Jawa Barat	Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 2 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana	<p>Mengatur karakteristik penguatan kebijakan penanggulangan bencana mengenai:</p> <p>Pertama, adanya tahapan penyelenggaraan penanggulangan bencana berupa “pemulihan segera (<i>early recovery</i>)” dalam Pasal 13 jo. Pasal 58 Perda Provinsi Jawa Barat 2 tahun 2010. Hal ini merupakan kekhususan yang berlaku di Provinsi Jawa Barat, karena regulasi di tingkat nasional hanya mengatur 3 (tiga) tahap penyelenggaraan penanggulangan bencana yakni (1) prabencana; (2) saat tanggap darurat, dan (3) pasca bencana sebagaimana diatur pada Pasal 33 UU Penanggulangan Bencana jo. Pasal 3 PP Penyelenggaraan PB. Dengan begitu, ada 4 (empat) tahap penyelenggaraan penanggulangan bencana di Provinsi Jawa Barat yakni: (1) prabencana; (2) saat tanggap darurat; (3) pemulihan segera (<i>early recovery</i>); dan (4) pascabencana.</p> <p>Kedua, sifat <i>voluntary</i> untuk membiayai bantuan (SDM, peralatan, dan logistik) dari provinsi lain. Pada Pasal 29 ayat (3) PP Penyelenggaraan PB diatur bahwa Pemerintah provinsi yang meminta bantuan dari provinsi lain menanggung biaya peralatan dan mobilisasi sumber daya manusia, peralatan, dan logistik. Sedangkan pada Pasal 44 ayat (4) Perda Provinsi Jawa Barat 2 tahun 2010 ketentuan ini bersifat tidak wajib (<i>voluntary</i>) karena adanya redaksional ‘dapat’ yang</p>

No.	Provinsi	Perda	Keterangan
			<p>dimaknai bisa dilakukan atau tidak dilakukan. Pengaturan Perda Provinsi Jawa Barat 2 tahun 2010 tersebut tidak sesuai dengan ketentuan yang ada dalam PP Penyelenggaraan PB yang sifatnya wajib dilakukan (<i>mandatory</i>).</p> <p>Ketiga, adanya pengaturan penyelenggaraan penanggulangan bencana nonalam dan bencana sosial. Dalam UU Penanggulangan Bencana sudah didefinisikan bencana alam, bencana nonalam, dan bencana sosial, namun UU Penanggulangan Bencana lebih fokus (<i>concern</i>) mengatur substansi dalam hal terjadinya bencana alam (Pasal 1 UU Penanggulangan Bencana). Sedangkan Perda Provinsi Jawa Barat 2 tahun 2010 (Pasal 84 – Pasal 98), selain bencana alam juga sudah mengatur substansi bencana nonalam dan bencana sosial. Substansi terkait bencana nonalam dan bencana sosial yang diatur pun cukup komprehensif, antara lain:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Bencana nonalam <ol style="list-style-type: none"> a. Analisis risiko bencana nonalam (Pasal 85); b. Audit lingkungan hidup (Pasal 86); c. Penanggulangan bencana nonalam (Pasal 89); d. Pemulihan bencana nonalam (Pasal 91); e. Pemeliharaan lingkungan hidup (Pasal 92). 2. Bencana sosial <ol style="list-style-type: none"> a. Kewaspadaan dini masyarakat menghadapi kemungkinan bencana sosial (Pasal 94); b. Pemulihan kondisi sosial,

No.	Provinsi	Perda	Keterangan
			<p>ekonomi, dan budaya (Pasal 96);</p> <p>c. Pemulihan keamanan dan ketertiban (Pasal 98).</p> <p>Keempat, pola pengawasan berupa audit lingkungan hidup, tanggung jawabnya didelegasikan kepada penanggung jawab usaha. Menurut Pasal 71 UU Penanggulangan Bencana, pelaksanaan pengawasan penanggulangan bencana dilakukan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Dalam Pasal 86 – Pasal 87 Perda Jawa Barat Nomor 2 Tahun 2010 pengawasan yang seharusnya dilakukan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah didelegasikan kepada penanggung jawab usaha.</p>

BAB III

HASIL PEMANTAUAN

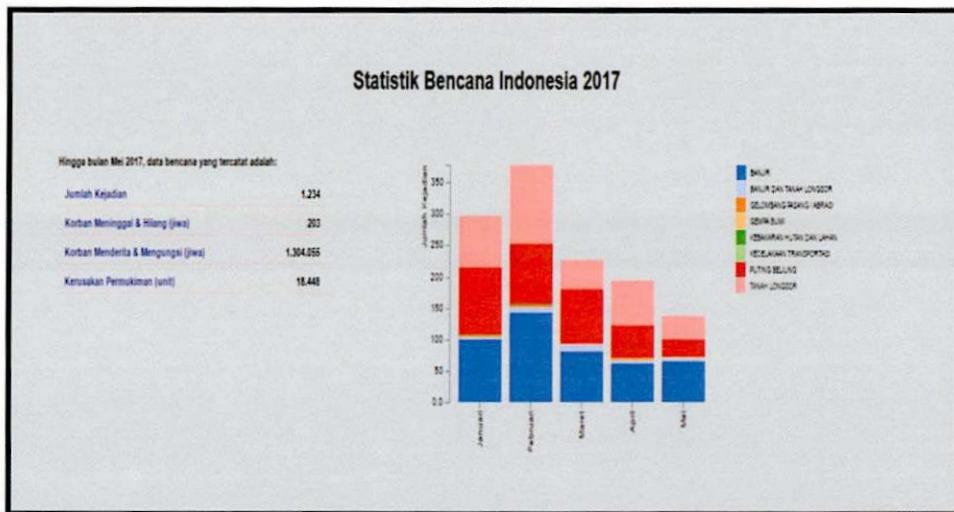
PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 24 TAHUN 2007

TENTANG PENANGGULANGAN BENCANA

A. Deskripsi dan Kondisi Umum Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana di Indonesia

Indonesia merupakan negara yang rawan akan bencana. Lempengan tektonik yang membentang sepanjang wilayah kepulauan di Indonesia sering menyebabkan kegiatan seismik yang menyebabkan Indonesia sebagai daerah yang sangat rentan terhadap gempa bumi, tanah longsor dan tsunami serta berbagai jenis bencana lainnya. Indonesia dikenal sebagai “supermarket” bencana karena banyak dan seringnya kejadian bencana alam yang terjadi di Indonesia.

Gambar 1
Statistik Bencana Indonesia Tahun 2017



*sumber: Data dan Informasi Bencana Indonesia BNPB, diakses dari <http://dibi.bnrb.go.id/>

BNPB telah merilis data bencana sepanjang tahun 2017, berdasarkan data tersebut dapat diketahui bahwa di tahun 2017 terdapat 1.234 kejadian bencana yang mengakibatkan 203 orang meninggal, 1.304.055 orang menderita dan

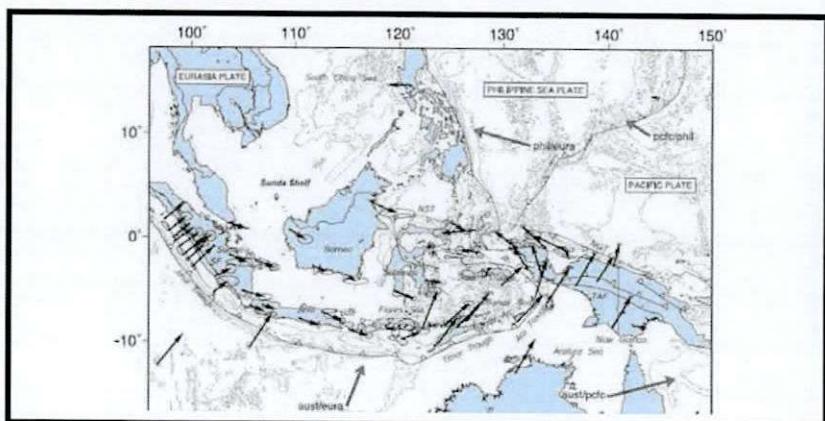
mengungsi, dan pemukiman penduduk yang mengalami kerusakan dari kejadian bencana tersebut sebesar 18.448 unit.

Indonesia berada dalam wilayah pertemuan tiga lempeng kerak bumi yaitu lempeng Eurasia, lempeng Pasifik dan lempeng India Australia yang membawa dampak kerawanan Indonesia terhadap berbagai aktivitas seismik yang kuat dan intensif. Letak ini pun ternyata merupakan wilayah yang rawan bencana karena selain pertemuan lempeng antar benua, wilayah ini juga merupakan zona pertemuan dua jalur gempa yakni jalur gempa Sirkum Pasifik dan jalur gempa Alpide Trans-Asiatic yang menyebabkan kerawanan terhadap aktivitas gempa bumi yang cukup tinggi dan tsunami apabila gempa tersebut terjadi dalam kekuatan yang besar dan pusat gempanya berada dalam jarak yang tidak jauh dari dasar laut (Najoen, 2005).

Keberadaan gunung berapi yang berderet hampir melingkari seluruh wilayah kepulauan di Indonesia juga telah menambah faktor kerawanan wilayah Indonesia. Selain itu kondisi iklim Indonesia dengan curah hujan yang tinggi dan juga musim kemarau yang cukup panjang juga sangat berpotensi menjadi penyebab pada bencana banjir, longsor, kekeringan serta kelaparan.

Gambar 2

Peta tektonik wilayah kepulauan di Indonesia dan sekitarnya (Bock dkk, 2003) & Peta sebaran jalur gunung berapi Asia-Pasifik (*ring of fire*)



*sumber: Buku Risiko Bencana Indonesia oleh BNPB, diakses dari <http://inarisk.bnrb.go.id>

Kondisi sistem sosial yang sangat plural dalam berbagai dimensinya pun selain menjadi kekayaan yang sangat bernilai juga ternyata dapat mempertinggi kerawanan bencana sosial semacam konflik sosial, apabila tidak dikelola dengan baik.²³ Menghadapi ancaman bencana tersebut, Pemerintah berperan penting dalam membangun sistem penanggulangan bencana di Indonesia. Pembentukan lembaga penyelenggara penanggulangan bencana merupakan salah satu bagian dari sistem penanggulangan bencana yang telah berproses sejak lama. Lembaga penyelenggara penanggulangan bencana telah hadir sejak kemerdekaan Indonesia yang dideklarasikan pada tahun 1945 dan proses perkembangannya dibagi berdasarkan periode waktu sebagai berikut:

- Masa 1945–1966: Pemerintah Indonesia membentuk Badan Penolong Keluarga Korban Perang (BPKKP). Badan yang didirikan pada 20 Agustus 1945 ini berfokus pada kondisi situasi perang pasca kemerdekaan Indonesia. Badan ini bertugas untuk menolong para korban perang dan keluarga korban semasa perang kemerdekaan.
- Masa 1966–1967: Pemerintah membentuk Badan Pertimbangan Penanggulangan Bencana Alam Pusat (BP2BAP) melalui Keputusan Presiden Nomor 256 Tahun 1966. Penanggung jawab untuk lembaga ini adalah Menteri Sosial. Aktivitas BP2BAP berperan pada penanggulangan tanggap darurat dan bantuan korban bencana. Melalui Kepres ini, paradigma penanggulangan bencana berkembang tidak hanya berfokus pada bencana yang disebabkan manusia tetapi juga bencana alam.
- Masa 1967-1979: Frekuensi kejadian bencana alam terus meningkat. Penanggulangan bencana secara serius dan terkoordinasi sangat dibutuhkan. Oleh karena itu, pada tahun 1967 Presidium Kabinet mengeluarkan Keputusan Nomor 14/U/KEP/I/1967 yang bertujuan untuk membentuk Tim Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana Alam (TKP2BA).

²³ Christiana Yuni Kusmati, "Menuju Perbaikan Manajemen Penanggulangan Bencana di Indonesia", Jurnal Administrasi Publik Vol. 4 No. 2 (2005), diakses dari <http://journal.unpar.ac.id/index.php/JAP/article/view/1554/1493> pada tanggal 6 Juni 2017.

- Masa 1979–1990: Pada periode ini Tim Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana Alam (TKP2BA) ditingkatkan menjadi Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana Alam (Bakornas PBA) yang diketuai oleh Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat dan dibentuk dengan Keputusan Presiden Nomor 28 Tahun 1979. Aktivitas manajemen bencana mencakup pada tahap pencegahan, penanganan darurat, dan rehabilitasi. Sebagai penjabaran operasional dari Keputusan Presiden tersebut, Menteri Dalam Negeri dengan Instruksi Nomor 27 Tahun 1979 membentuk Satuan Koordinasi Pelaksanaan Penanggulangan Bencana Alam (Satkorlak PBA) untuk setiap provinsi.
- Masa 1990–2000: Bencana tidak hanya disebabkan karena alam tetapi juga nonalam serta sosial. Bencana nonalam seperti kecelakaan transportasi, kegagalan teknologi, dan konflik sosial mewarnai pemikiran penanggulangan bencana pada periode ini. Hal tersebut yang melatarbelakangi penyempurnaan Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana Alam menjadi Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana (Bakornas-PB). Melalui Keputusan Presiden Nomor 43 Tahun 1990, lingkup tugas dari Bakornas-PB diperluas dan tidak hanya berfokus pada bencana alam tetapi juga nonalam dan sosial. Hal ini ditegaskan kembali dengan Keputusan Presiden Nomor 106 Tahun 1999 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana. Penanggulangan bencana memerlukan penanganan lintas sektor, lintas pelaku, dan lintas disiplin yang terkoordinasi.
- Masa 2000–2005: Indonesia mengalami krisis multidimensi sebelum periode ini. Bencana sosial yang terjadi di beberapa tempat kemudian memunculkan permasalahan baru. Permasalahan tersebut membutuhkan penanganan khusus karena terkait dengan pengungsian. Oleh karena itu, Bakornas-PB kemudian dikembangkan menjadi Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi. Kebijakan tersebut

tertuang dalam Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 2001 yang kemudian diperbaharui dengan Keputusan Presiden Nomor 111 Tahun 2001.

- Masa 2005–2008: Tragedi gempa bumi dan tsunami yang melanda Aceh dan sekitarnya pada tahun 2004 telah mendorong perhatian serius Pemerintah Indonesia dan dunia internasional dalam manajemen penanggulangan bencana. Menindaklanjuti situasi saat itu, Pemerintah Indonesia mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2005 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana (Bakornas-PB). Badan ini memiliki fungsi koordinasi yang didukung oleh pelaksana harian sebagai unsur pelaksana penanggulangan bencana. Sejalan dengan itu, pendekatan paradigma pengurangan risiko bencana menjadi perhatian utama.
- Terakhir di tahun 2008, Dalam merespon sistem penanggulangan bencana saat itu, Pemerintah Indonesia sangat serius membangun legalisasi, lembaga, maupun *budgeting*. Setelah dikeluarkannya UU Penanggulangan Bencana, Pemerintah kemudian mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana. BNPB terdiri atas kepala, unsur pengarah penanggulangan bencana, dan unsur pelaksana penanggulangan bencana. BNPB memiliki fungsi pengkoordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, dan menyeluruh.

Meskipun, dalam hal penyelenggaraan penanggulangan bencana di Indonesia telah diatur dalam UU Penanggulangan Bencana, namun demikian penyelenggaraan penanggulangan bencana di Indonesia dalam implementasinya belum dilaksanakan secara maksimal. Hal ini dikarenakan kurangnya koordinasi antara pemerintah, pemerintah daerah, pemangku kepentingan, lembaga swadaya masyarakat dan masyarakat. Belum maksimalnya penyelenggaraan penanggulangan bencana disebabkan karena:²⁴

²⁴ Diskusi dengan BNPB dalam rangka pemantauan pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana pada tanggal 11 April 2017.

1. Penanggulangan bencana belum menjadi prioritas nasional, dan juga daerah.
2. Kurangnya perhatian pemerintah daerah terhadap ancaman bencana di wilayahnya baik dari segi pendanaan maupun dari sisi upaya pengurangan risiko bencana (contohnya banjir bandang di Garut, kebakaran hutan dan lahan setiap tahun).
3. Belum adanya bab atau pasal yang secara eksplisit menjelaskan peranan kementerian/lembaga dalam penanggulangan bencana yang berkoordinasi dengan BNPB. Hal ini juga menyebabkan tidak adanya penganggaran untuk kegiatan penanggulangan bencana di kementerian/lembaga.
4. Penetapan status bencana: UU Penanggulangan Bencana saat ini tidak menjelaskan tujuan penetapan status bencana serta ketentuan tentang isi dari status bencana yang meliputi status, luas wilayah, jangka waktu dan tataran penyelenggarannya yang diatur dengan peraturan pemerintah.
5. Pelaksanaan penyelenggaraan penanganan darurat bencana selama ini berjalan secara elastis, tanpa ketentuan yang jelas, yang pada akhirnya akan berimplikasi pada penggunaan Dana Siap Pakai (selanjutnya disebut DSP). Penyelenggaraan penanggulangan bencana cenderung menyederhanakan dengan tidak memperhatikan secara komprehensif berbagai dimensi terkait seperti karakteristik bencana dan kewilayahannya.
6. Unsur Pengarah saat ini menjadi elemen eksekutif BNPB.

Sesuai dengan UU Penanggulangan Bencana, bahwa kebijakan penanggulangan bencana harus selaras dengan kebijakan pembangunan nasional. Dalam perencanaan pembangunan harus memperhatikan unsur-unsur kebijakan penanggulangan bencana. Pemerintah Indonesia telah menetapkan salah satu agenda pembangunan nasional yang tertera dalam Program Nawa Cita yaitu mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik.

Sejalan dengan agenda tersebut, peran penyelenggaraan penanggulangan bencana dalam pembangunan nasional pada dasarnya sangat penting dalam

mendukung pertumbuhan ekonomi, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dan menjaga kelestarian lingkungan hidup.

Berdasarkan agenda pembangunan (Nawa Cita), arah kebijakan umum, dan strategi pembangunan nasional pengelolaan bencana 2015-2019, maka arah kebijakan umum penyelenggaraan penanggulangan bencana sesuai dengan peran BNPB dalam koordinasi, komando dan pelaksanaan penyelenggaraan penanggulangan bencana sesuai yang tertera dalam Rencana Strategis BNPB Tahun 2015-2019 adalah sebagai berikut:

1. Penanggulangan bencana diarahkan pada pengurangan risiko bencana yang terintegrasi dalam setiap dimensi pembangunan;
2. Penanggulangan bencana harus mengutamakan penyelamatan sebanyak mungkin nyawa;
3. Penanggulangan bencana harus diikuti dengan pemulihan kembali masyarakat menjadi lebih baik dan lebih aman dibanding sebelum bencana;
4. Penyiapan sumber daya yang memadai dalam rangka kesiapsiagaan untuk menghadapi bencana;
5. Pembinaan dalam rangka membangun kemandirian penanggulangan bencana daerah sesuai dengan semangat otonomi daerah dan penerapan prinsip-prinsip perbaikan tata kelola pemerintahan, serta mendukung reformasi birokrasi dan mewujudkan *good governance*.

Dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana saat ini, BNPB bersama-sama dengan kementerian/lembaga sepakat memperkuat kerja sama antara pemerintah dan pelaku nonpemerintah melalui penyelarasan klaster. Sesuai Surat Keputusan Kepala BNPB Nomor 173 Tahun 2014 tentang Klaster Nasional Penanggulangan Bencana (selanjutnya disebut SK KA BNPB Klaster Nasional-PB) telah ditentukan delapan klaster nasional yang terdiri dari Pendidikan, Pencarian dan Penyelamatan, Logistik, Pengungsian dan Perlindungan, Sarana dan Prasarana, Ekonomi, Pemulihan Dini, dan Kesehatan.

Mengingat kejadian bencana yang terus meningkat, pembelajaran tentang bencana dan bagaimana cara mengantisipasi kedatangan bencana, pada tahun

2015 hingga tahun 2019 dicanangkan sebagai masa dalam peningkatan efektivitas penanggulangan bencana dengan antara lain evaluasi UU Penanggulangan Bencana, penguatan kapasitas personel penanggulangan bencana yang profesional dan ahli serta menjadikan Indonesia sebagai “*world class training centre*” dan “*disaster risk reduction knowledge centre*” di bidang penanggulangan bencana.

B. Catatan dan Masukan Narasumber

1. Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB)

Diskusi dilaksanakan pada tanggal 11 April 2017 yang disampaikan oleh Direktur Tanggap Darurat BNPB yaitu Drs. Junjungan Tambunan, M.E dan Direktur Pengurangan Risiko Bencana BNPB yaitu Lilik Kurniawan, S.T., M.Si.

Gambar 3
Diskusi dengan Badan Nasional Penanggulangan Bencana

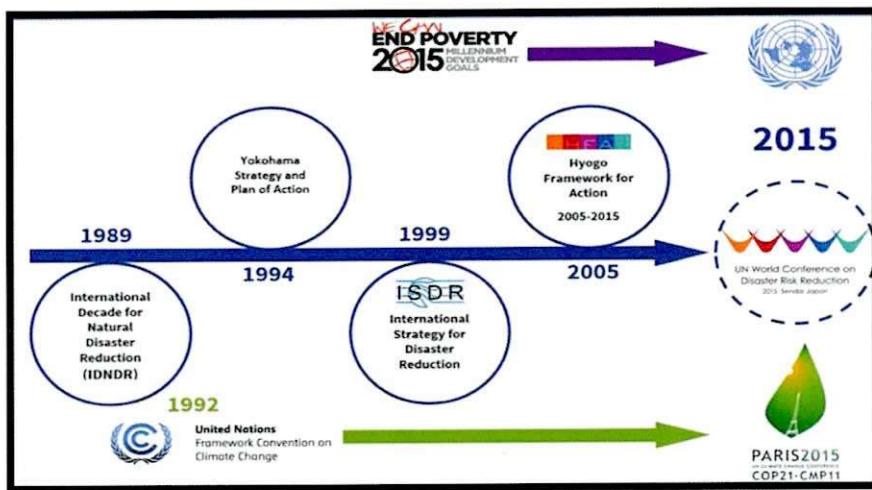


Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut:

- a. Penanggulangan bencana merupakan suatu hal yang telah diupayakan secara internasional sejak 25 tahun yang lalu. Diundangkannya UU Penanggulangan Bencana merupakan bagian dari upaya mengurangi

risiko bencana secara global dengan mengurangi risiko bencana nasional terlebih dahulu. Upaya mengurangi risiko bencana telah dilakukan oleh dunia internasional sejak dicanangkannya pengurangan risiko bencana pada tahun 1989 melalui *International Decade for Natural Disaster Reduction* (IDNDR) hingga yang terbaru pada tahun 2015 dengan diadakannya konferensi internasional di Jepang bertema *UN World Conference on Disaster Risk Reduction* yang menghasilkan *Sendai Declaration* yang berlaku selama 10 tahun (tahun 2015 - 2030). Melalui pendahulunya, *Hyogo Framework for Action* yang dilaksanakan pada tahun 2005 hingga tahun 2015, pola pengurangan risiko bencana telah banyak mengalami perubahan dengan adanya bencana tsunami di Aceh dan Sumatera Utara pada tahun 2004. IDNDR diadopsi oleh PBB sebagai kerangka dasar konvensi perubahan iklim pada tahun 1992, yang kemudian dibahas dalam konferensi di Paris pada tahun 2015 dengan tema *UN Climate Change Conference* yang mengadopsikan perubahan iklim dengan penanggulangan bencana.

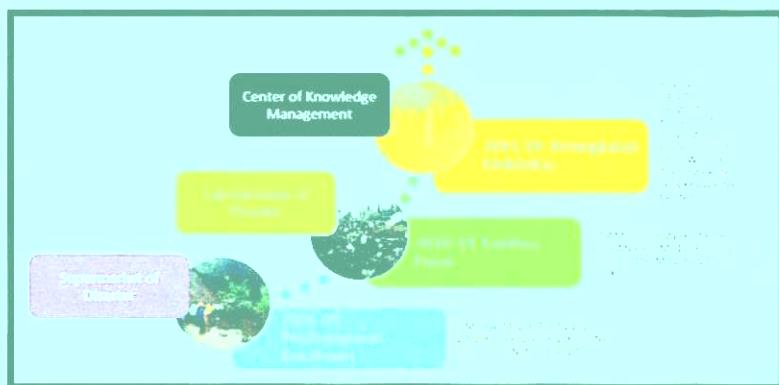
Gambar 4
Konvensi - Konvensi Pengurangan Risiko Bencana



Sumber: presentasi BNPB pada diskusi narasumber pemantauan UU Penanggulangan Bencana, 11 April 2017

Indonesia telah mulai meningkatkan sumber daya dalam penanggulangan bencana dengan program-program berjangka. Terjadinya bencana alam¹, tsunami yang menimpak Aceh dan Sumatera Utara pada tahun 2004 memberikan pelajaran tersendiri bagi pemerintah dalam upaya peningkatan penanggulangan bencana sebagai cara mengurangi risiko bencana yang dapat ditimbulkan oleh bencana yang terjadi.

Gambar 5
Perkembangan Penanggulangan Bencana di Indonesia



*sumber: presentasi BNPB pada diskusi narasumber pemantauan UU Penanggulangan Bencana, 11 April 2017

Banyaknya bencana yang terjadi di Indonesia pada rentang tahun 2004 hingga tahun 2009 menjadikan Indonesia dijuluki sebagai *supermarket of disaster*. Dengan adanya kejadian bencana alam, Pemerintah Indonesia membangun komitmen dalam penanggulangan bencana yaitu dengan membentuk UU Penanggulangan Bencana, PP Nomor 21, 22 dan 23 Tahun 2008 sebagai peraturan pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana, Perpres Nomor 8 Tahun 2008, terbentuknya BNPB dan BPBD serta pembentukan pondasi penanggulangan bencana nasional. Pada rentang tahun 2010 hingga tahun 2014 menjadi masa penyusunan pondasi dasar penanggulangan bencana. Pembelajaran tentang bencana

dan bagaimana mengantisipasi kedatangan bencana menjadikan pemerintah melabeli tahun 2010-2014 sebagai laboratorium bencana dalam upaya meminimalisir risiko bencana. Pada tahun 2011, Indonesia melalui Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menerima penghargaan dunia ketiga dalam pengurangan risiko bencana. Diharapkan pada 5 tahun berikutnya, yakni pada era Presiden Joko Widodo tahun 2015 hingga tahun 2019, Indonesia merupakan pusat pengetahuan dalam manajemen bencana, sehingga pada tahun 2015 hingga tahun 2019 dicanangkan sebagai masa untuk meningkatkan efektifitas penanggulangan bencana yang telah dilaksanakan sejak tahun 2004 hingga tahun 2014.

Bencana harus mulai dilihat sebagai upaya *soft diplomacy* karena dalam tiap kejadian bencana masyarakat dan lembaga saling berlomba untuk memberikan bantuan namun tidak memperhatikan bagaimana keberlanjutannya. Hal ini bila terjadi kesalahan dalam pemberian bantuan maka akan merusak budaya mandiri yang ada dalam masyarakat yang terkena bencana karena menjadi ketergantungan akan bantuan yang diterima.

- b. Program Nawa Cita pembangunan nasional yang dicanangkan oleh Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Jusuf Kalla pada angka 7 menyebutkan "*mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor-sektor ekonomi strategis ekonomi domestik*", yang tentunya juga berkaitan dengan upaya penanggulangan bencana, sehingga program tersebut diadopsi dalam kebijakan dan strategi penanggulangan bencana tahun 2015 - 2019 yang dikeluarkan oleh Kepala BNPB.

Pada Nawa Cita tersebut juga disebutkan tentang penanggulangan bencana dan pengurangan risiko bencana. Pelaksanaan pembangunan yang telah dicapai membutuhkan pengamanan, yang dalam kebijakan dan strategi penanggulangan bencana tahun 2015-2019, program

mengurangi indeks risiko bencana pada daerah yang merupakan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi yang terdapat pada 136 kabupaten/kota sebesar 30%, sehingga fokus penanggulangan bencana nasional hanya ada pada 136 kabupaten/kota tersebut. Namun diluar 136 kabupaten/kota tersebut, terdapat risiko kejadian bencana dengan potensi risiko sedang hingga tinggi. Adapun tujuan penanggulangan bencana ada tiga, yaitu mengurangi risiko bencana yang ada, mencegah risiko baru dan peningkatan kualitas hidup.

Upaya-upaya yang dilaksanakan dalam program tersebut adalah 1) meningkatkan kapasitas pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat dalam penanggulangan bencana; 2) mengurangi kerentanan terhadap bencana; dan 3) mengintegrasikan pengurangan risiko bencana pada kerangka kerja pembangunan nasional dan lokal. Adanya peran penanggulangan bencana dalam pembangunan nasional yang diupayakan kesinambungannya, penanggulangan bencana tidak lagi dipandang sebagai upaya penyelamatan korban dan penyintas bencana tetapi juga sebagai investasi untuk mengamankan hasil-hasil pembangunan.

- c. Bencana-bencana yang ada di Indonesia belum semuanya tertulis dalam UU Penanggulangan Bencana, hubungan dengan organisasi-organisasi asing dalam penanggulangan bencana dan kondisi topografi Indonesia. Pulau Jawa, Pulau Sumatera, Pulau Kalimantan dan Pulau Papua memiliki topografi yang berbeda-beda. Sebagai contoh Provinsi Aceh di Sumatera, yang wilayahnya relatif mudah dijangkau, terlihat bahwa di Provinsi Aceh telah terjadi banyak bencana. Namun demikian, di Provinsi Papua terjadi lebih banyak bencana akan tetapi tidak terpublikasi oleh media oleh karena kesulitan moda transportasi.

Dalam hal budaya dan kearifan lokal terbanyak ada di kawasan Indonesia Timur, sehingga menyebabkan penanganan-penanganan yang berbeda pada tiap-tiap desa. Hal ini menimbulkan kesulitan-kesulitan

yang membatasi ruang gerak bagi BNPB dalam menanggulangi bencana. Belum lagi di daerah kepulauan seperti Maluku dan Kepulauan Riau yang dalam penanggulangan bencana sering terjadi keterlambatan yang disebabkan oleh keterbatasan sarana transportasi dan fasilitas-fasilitas lainnya di daerah terkena bencana. Seringkali dalam kondisi normal transportasi berjalan dengan baik, namun ketika terjadi bencana akses transportasi menjadi bermasalah baik transportasi darat, laut dan udara. Selain itu perbedaan budaya, perbedaan jenis makanan utama dan besaran biaya hidup yang berbeda setiap daerah menjadi kendala dalam penanggulangan bencana.

- d. Adapun keterlibatan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam penanggulangan bencana adalah pada saat pemerintah pusat mengalokasikan dana dalam rangka upaya penanggulangan bencana, pencarian, penyelamatan dan evakuasi korban. Kendalanya adalah seringkali terjadi keterlambatan pemberian dana karena kurangnya fasilitas-fasilitas di daerah. Selain itu tidak adanya komunikasi dan informasi dari daerah terkait kebutuhan prioritas serta ketidakmampuan pemerintah di daerah dalam menggunakan sumber dayanya sendiri.

Dalam pengalokasian pendanaan untuk penanggulangan bencana, terdapat dana yang bersumber dari APBD, namun dalam penggunaannya timbul keraguan sebab penggunaan dana tersebut mengacu atau mengikuti ketentuan dalam ketentuan UU Pemerintah Daerah dan Permendagri, sementara terdapat *mindset* bahwa sumber pendanaan pada UU Penanggulangan Bencana berasal dari APBN saja. Tidak adanya hubungan vertikal antara BNPB dengan BPBD menimbulkan keraguan pada pemerintah daerah dan BPBD dalam menggunakan dana bantuan dari BNPB dalam melaksanakan penanggulangan bencana. Tidak hanya itu, perbedaan peraturan perundang-undangan yang menjadi acuan dalam pembentukan BPBD juga mengakibatkan struktur organisasi yang berbeda dalam tubuh

BPBD. Oleh karena itu, perlu adanya sinkronisasi antara UU Pemerintahan Daerah dengan UU Penanggulangan Bencana dalam upaya penanggulangan bencana.

- e. Dalam rapat-rapat koordinasi yang membahas kebencanaan yang melibatkan kementerian atau pihak-pihak yang diharapkan dapat mengambil keputusan terkait kebencanaan maupun kedaruratan, Kepala Badan menjadi tidak total dalam rapat tersebut karena timbul suatu keraguan-keraguan. Sedangkan dalam ketentuannya, penanganan kebencanaan dan kedaruratan merupakan wewenang BNPB dimana menjadi tanggung jawab Kepala BNPB, namun karena terdapat keraguan pihak kementerian mengakibatkan BNPB tidak bisa mengakomodir apa saja yang ada dan yang tidak ada dalam kementerian/lembaga.
- f. BNPB mengusulkan bahwa untuk efektifitas pelaksanaan fungsi koordinasi antara BNPB dan Kementerian terkait, perlu dipertimbangkan mengenai kedudukan BNPB yang semula setingkat kementerian menjadi Kementerian Teknis.
- g. Adanya Unit Pelaksana Teknis (UPT) Kementerian Pusat di daerah sering kali tidak maksimal dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan khususnya yang berhubungan dengan otonomi daerah. Peran pemerintah daerah sendiri masih belum jelas dengan adanya ketentuan bahwa bagaimana peran sekretaris daerah sebagai *ex-officio* dan bagaimana peran kepala daerah yang utama ketika terjadi bencana, sehingga seringkali menimbulkan keragu-raguan dalam pelaksanaannya. Hingga kini, belum ada acuan ketentuan yang jelas dalam menggabungkan semua pikiran di tingkat Musyawarah Pimpinan Daerah (Muspida) maupun di tingkat teknis di wilayahnya dengan melibatkan unsur pemerintah dan swasta.

Selain itu, upaya penanggulangan bencana juga kadangkala terkendala pada kepala daerah yang baru saja dilantik beberapa bulan

sebelum terjadinya bencana. Struktur pimpinan pemerintahan yang belum stabil menjadikan koordinasi upaya penanggulangan bencana menjadi terkendala. Masalah serupa juga terjadi ketika pergantian kepala daerah, maka kepala BPBD juga mengalami pergantian, bahkan personel-personelnya yang telah dilatih dan diberi penugasan dan pelatihan juga mengalami pergantian. Hal ini tentu saja menghambat koordinasi dalam penanggulangan bencana. Bahkan ada beberapa BPBD yang pembentukannya oleh kepala daerah mengacu pada UU Penanggulangan Bencana namun beberapa BPBD lain mengacu pada ketentuan UU Pemerintah Daerah dan Permendagri Nomor 18 Tahun 2016 dimana penetapan sekretaris daerah adalah sebagai kepala badan dan bukan sebagai kepala pelaksana. Posisi *ex-officio* ini diberikan untuk memperkuat posisi BPBD agar mampu dan kuat dalam mengkoordinasikan jajarannya dalam masalah penanggulangan bencana. Di beberapa daerah, BPBD masih dikepalai oleh pejabat eselon III sehingga tidak leluasa dalam melaksanakan fungsi komando, koordinasi, dan pelaksana. Ditambah lagi jika yang dipimpin adalah Komandan Kodim maupun Kapolres dimana tingkatannya adalah Muspida.

- h. Penanggulangan bencana darurat tidak hanya ketika terjadi tanggap darurat bencana saja, sementara orientasi kebencanaan nasional sekarang ini adalah pada pengurangan risiko bencana dimana upaya penanggulangan bencana dalam pelaksanaannya masih difokuskan ketika terjadi bencana. Ketika kondisi bergeser pada kondisi ekstrem, kementerian/lembaga tersebut tidak dapat terlibat karena ketentuan-ketentuan yang ada pada setiap kementerian tersebut yang menentukan bahwa kementerian/lembaga tersebut dapat turun ke lokasi bencana ketika dalam kondisi tanggap darurat saja.

Pengaturan ini akan lebih baik apabila digeser menjadi pada kondisi ekstrem. Pemanfaatan informasi dari BMKG terhadap kondisi

iklim dan cuaca perlu diadopsi oleh daerah dengan menyesuaikan pada kondisi topografinya agar siap dalam menghadapi bencana yang telah diprediksi. Hal ini belum diatur dalam UU Penanggulangan Bencana, sehingga untuk kondisi ekstrem belum diatur secara rinci.

Pada fase rehabilitasi juga belum diatur tentang kondisi transisi bencana, dimana peran kementerian/lembaga belum diatur dengan baik. Terdapat 23 kementerian/lembaga yang terlibat dalam penanggulangan bencana, meskipun bukan dalam bentuk keterlibatan langsung seperti kementerian sosial. Dalam pelaksanaannya, masih banyak kementerian/lembaga yang belum menyadari perannya dalam penanggulangan bencana dan tidak menganggarkan dana penanggulangan bencana. Dalam penganggaran dana bencana, harus dilaksanakan secara bersama-sama. Tidak semua dampak bencana dapat diuangkan dan dihitung dengan uang, seperti adanya dampak keterbelakangan mental dan gangguan pernafasan akibat kebakaran lahan dan hutan. Adanya UU Lingkungan Hidup juga belum mampu mengatasi para pelaku pembakaran lahan dan hutan demikian juga UU Penanggulangan Bencana.

- i. Definisi tanggap darurat dan cakupannya perlu digeser pada keadaan darurat yang menjangkau kondisi ekstrem yang meliputi siaga darurat, tanggap darurat dan transisi darurat. Dalam penanganan kerusakan yang timbul, ada kerusakan yang sifatnya darurat dan tidak darurat. Untuk rehabilitasi kerusakan yang tidak darurat dapat diserahkan kepada kementerian/lembaga.

Kerusakan yang sifatnya darurat menjadi kewenangan BNPB untuk melakukan aktifitas transisi darurat seperti perbaikan pemukiman dan jembatan. Apapun kebutuhan yang sifatnya segera maka dikategorikan sebagai darurat. Jika dimasukkan sebagai perbaikan reguler, maka harus menunggu proses yang lama dalam mekanisme perubahan APBN. Dengan adanya sifat darurat dan kebutuhan yang darurat tersebut, maka

rehabilitasi dapat dilaksanakan dengan menggunakan dana darurat yang ada dalam penanggulangan bencana.

- j. Pengaturan-pengaturan tentang keterlibatan kementerian dalam penanggulangan bencana perlu diperkuat, karena setiap kementerian pasti terlibat. Dana-dana di kementerian pasti bergeser ke desa dengan program-program yang sama. Program-program tersebut dapat disatukan agar dapat dirasakan oleh masyarakat, belum lagi jangkauan setiap program dari masing-masing kementerian/lembaga yang berbeda-beda dalam melaksanakan pembangunan perlu dihubungkan agar tidak terjadi pemborosan sehingga penggunaan dana menjadi lebih efisien. Misalnya, dalam pembangunan jalan raya, seringkali jalan raya yang sudah jadi dibongkar untuk pengadaan saluran air lalu dibongkar lagi untuk pengadaan saluran listrik.

Selain itu, pengaturan penggunaan dana darurat itu tentunya dapat dilaksanakan terlebih dahulu dengan mekanisme pelaporan yang disusulkan kemudian. Namun mekanisme audit oleh BPK seringkalinya menyulitkan BNPB, sehingga perlu adanya pengaturan-pengaturan yang menyesuaikan dengan fakta-fakta terkait kondisi darurat bencana.

Apabila terjadi keterlambatan dalam penanganan kejadian bencana, seringkali ketika BNPB tiba di lokasi sudah ada beberapa bendera asing yang berkibar di daerah bencana. Selain itu, dalam kondisi darurat BNPB masih harus menyesuaikan dengan aturan-aturan terkait standard biaya. BNPB tidak memiliki semua jenis peralatan untuk menangani kejadian bencana, sehingga dalam pengadaannya harus menyewa peralatan tersebut yang juga bersaing dengan negara lain dalam penyewaan peralatan tersebut. Misalnya dalam penanganan kondisi kemarau panjang, tentu bukan hanya Indonesia saja yang mengalami kekeringan namun negara-negara lain juga, maka dalam penyewaan peralatan-peralatan untuk menangani kekeringan harus bersaing dengan negara lain. Selain itu, kendala lainnya adalah kewajiban pelaporan

dengan tim-tim audit yang mengharuskan memenuhi prosedur tetap audit kebencanaan.

Tindakan penanggulangan bencana oleh Tentara Nasional Indonesia (selanjutnya disebut TNI) mengacu pada ketentuan dalam UU TNI. Secara pendanaan TNI mengikuti ketentuan dalam undang-undang tersebut yang secara tugas pokok dan fungsinya TNI juga melaksanakan kegiatan kemanusiaan lainnya selain perang. Namun dalam penyelenggaraan teknisnya, TNI harus mengikuti BNPB sebagai koordinator pelaksanaan kebencanaan. Kementerian/lembaga lainnya tentu saja terlibat dalam penanggulangan bencana sebagai bagian dari pemerintah sebagai penyelenggara negara tetapi keterlibatannya bukan dalam bentuk keterlibatan teknis, sehingga kontribusi bantuannya harus ada sebagai bentuk keterlibatan pemerintah yang totalitas.

- k. Adanya rencana penanggulangan bencana juga belum dapat dilaksanakan secara maksimal karena belum menjadi fokus pada masing-masing kementerian/lembaga terkait program kerja dan pendanaannya. Tidak adanya spesifikasi tugas yang mengatur peran masing-masing kementerian/lembaga negara dalam penanggulangan bencana menyebabkan pemahaman yang berbeda dalam pelaksanaan tugas masing-masing kementerian/lembaga. Oleh karena itu, perlu adanya pengaturan yang jelas tentang penanggulangan bencana.

BNPB memiliki Rencana Nasional Penanggulangan Bencana (selanjutnya disebut Renas-PB) yang berhubungan dengan rencana pembangunan nasional yang disusun oleh presiden dan wakil presiden pada awal masa tugasnya melalui RPJMN yang salah satu poinnya adalah penanggulangan bencana. Pada Renas-PB tahun 2010-2014, masing-masing kementerian/lembaga membuat rencana yang tidak mengacu pada hal-hal yang diatur dalam Renas-PB karena pada saat itu Renas-PB masih berupa Peraturan Kepala BNPB dan bukan berupa Peraturan Presiden atau Keputusan Presiden. Hal ini perlu diatur dalam

UU Penanggulangan Bencana, sehingga tidak hanya dalam penetapan status bencana saja yang dilakukan bersama-sama, tetapi juga dalam hal perencanaannya.

- l. Kompleksitas penetapan bencana tidak hanya terkait status hukum saja, namun juga aspek ekonomi yang muncul seperti meningkatnya beban pihak perusahaan asuransi dan turunnya harga tanah di daerah berstatus bencana. Selain itu dalam penetapan sanksi pidana, Indonesia menggunakan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (selanjutnya disebut KUHP) sehingga pihak kepolisian terkendala dalam menerapkan sanksi yang terdapat dalam UU Penanggulangan Bencana. Seharusnya ketentuan sanksi pidana dalam penanggulangan bencana merujuk pada ketentuan dalam KUHP, dikarenakan ketentuan pidana dalam UU Penanggulangan Bencana tidak jelas mengklasifikasi bentuk kejahatan atau pelanggaran. Pengaturan mengenai penanggulangan bencana harus dilaksanakan secara hati-hati karena berkaitan dengan banyak pihak. Sejauh ini, Komisi VIII DPR RI hanya mendorong dalam peningkatan besaran anggaran untuk penanggulangan bencana.
- m. Dalam hal pendanaan, tidak dianjurkan adanya penggalangan dana bantuan bencana dari masyarakat secara mandiri. Dalam pendanaan bencana, sudah diatur mekanisme pemberian bantuan melalui posko tertentu yang kemudian posko tersebut mengkoordinir penyaluran bantuan sesuai prosedur yang telah ditetapkan. Selain itu, pemerintah dan pemerintah daerah masih sangat mampu untuk memenuhi penyediaan kebutuhan dasar saat tanggap bencana. Dengan demikian maka seharusnya tidak ada lagi kelompok-kelompok masyarakat yang secara mandiri menghimpun dan menyalurkan bantuan kepada korban bencana.
- n. Konflik sosial merupakan suatu bencana yang dalam penanganannya merupakan kewenangan Kementerian Sosial, kewenangan Kepolisian dan Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan.

Namun apabila konflik sosial berkepanjangan dan menimbulkan pengungsi, maka keterlibatan BNPB dimungkinkan dalam menangani bencana sosial tersebut. Ketika permasalahan berkepanjangan, maka hal tersebut berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan reguler dan pendanaan pada Kementerian Sosial (selanjutnya disebut Kemensos) yang sudah dianggarkan.

Peran BNPB sangat terkait dengan penanganan-penanganan kondisi darurat seperti dalam pencarian, penyelamatan dan evakuasi. Sehingga dalam upaya penanggulangan bencana akan dilakukan penilaian (*assessment*) kebutuhan dasar dan kerusakan secara bersamaan, maka BNPB akan terlibat didalamnya. Hal yang dimana BNPB tidak masuk dalam kondisi kedaruratan seperti kerusakan jembatan yang sifatnya tidak mendesak dan perlu pengadaan secara permanen dan normalisasi sungai, maka hal itu menjadi kewenangan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (selanjutnya disebut Kemen PUPR).

Dalam konteks kedaruratan, maka kewenangan lembaga yang bertanggungjawab dapat dikesampingkan sehingga BNPB akan tetap masuk untuk melakukan pemulihan-pemulihan sesegera mungkin bersama dengan kementerian/lembaga yang lain dan secara bersama-sama.

- o. Peringatan dini tidak selalu dapat diterima dengan cepat pada semua tipe bencana, seperti halnya peringatan dini pada bencana tsunami yang terdapat jeda waktu sebelum terjadi. Respon pemerintah daerah terhadap penetapan status tanggap darurat sangat berpengaruh pada keselamatan jiwa korban bencana, hal ini berimplikasi terhadap status korban jiwa yang dicari oleh kerabatnya sampai diterimanya pernyataan dari pihak yang berwenang bahwa pencarian korban sudah tidak dapat dilakukan. Penetapan status tanggap darurat adalah selama maksimal 14 (empat belas) hari.

2. Kementerian Kesehatan

Diskusi dilaksanakan pada tanggal 11 April 2017 yang disampaikan oleh Kepala Pusat Penanggulangan Krisis Kesehatan yaitu dr. Achmad Yurianto.

Gambar 6
Diskusi dengan Kementerian Kesehatan



Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut:

- a. Dengan diundangkannya UU Penanggulangan Bencana, maka terjadi berbagai perubahan yang cukup signifikan terhadap upaya penanggulangan bencana di Indonesia, baik dari tingkat nasional hingga daerah yang secara umum, peraturan ini telah mampu memberi kenyamanan bagi masyarakat dan wilayah Indonesia. Tiga hal yang secara khusus dirombak oleh UU Penanggulangan Bencana adalah:
 - 1) Legalitas Payung Hukum

Upaya penanggulangan bencana memiliki payung hukum yang memperkuat dan melindungi berbagai inisiatif yang terkait. Pada waktu sebelumnya, upaya penanggulangan bencana adalah sebuah inisiatif dan program kerja namun pada saat ini telah menjadi kewajiban yang diatur dengan peraturan perundang-undangan.

2) Perubahan Paradigma (*mindset*)

Upaya penanggulangan bencana bukan lagi sebuah tindakan reaktif dan terpisah dari inisiatif pembangunan. Pembangunan bencana pada saat ini perlu dilihat sebagai sebuah pendekatan menyeluruh yang terintegrasi dalam proses pembangunan.

3) Pengembangan Kelembagaan

Lembaga dan sistem penanggulangan bencana melalui UU Penanggulangan Bencana telah mendapatkan posisi yang lebih kuat sehingga diharapkan dapat berfungsi lebih efektif dalam melaksanakan berbagai tahap penanggulangan bencana.

- b. Sistem penanggulangan bencana seperti yang dimaksud UU Penanggulangan Bencana yang kemudian diikuti dengan dibentuknya berbagai aturan pelaksananya, disatu sisi mampu meletakkan satu sistem penanggulangan bencana baik untuk skala nasional maupun daerah. Namun di sisi lain, masih banyak permasalahan yang ditemukan dalam proses pelaksanaan penanggulangan bencana, antara lain:
- 1) Status bencana memiliki implikasi sangat besar bagi sistem operasional penanggulangan bencana. Perlu kejelasan status dengan indikator yang jelas, baik dari sisi kemampuan daerah dalam menangani dampak bencana, jumlah masyarakat terkena bencana, wilayah, dampak hingga penetapan status bencana objektif dan terhindar dari kepentingan lain. Selain itu juga belum ada kategori tentang status bencana apakah termasuk bencana lokal, provinsi atau nasional. Hal ini sangat penting, karena akan terkait erat dengan sumber daya yang akan digunakan dalam mengatasi kejadian bencana, apakah hanya berasal dari APBD atau APBN atau dengan tambahan pemberian bantuan bencana. Jika status bencana tidak jelas makaikhawatirkan pemerintah akan mengeluarkan dana secara berlebihan atau sebaliknya apabila

- bencana tidak dianggap sebagai bencana maka anggaran tidak akan dikeluarkan sehingga jumlah korban akan semakin meningkat.
- 2) Penyelenggaraan penanggulangan bencana secara umum belum terkoordinasi dengan baik. Perencanaan dan pelaksanaan atas UU Penanggulangan Bencana merupakan pekerjaan yang dilakukan oleh berbagai sektor. Hal ini mengakibatkan BNPB mengalami kesulitan dalam menjalankan fungsi koordinasi guna mencegah terjadinya tumpang tindih kebijakan, program dan anggaran baik tingkat nasional maupun ditingkat daerah. Demikian pula dengan fungsi BNPB sebagai pelaksana dalam penanggulangan bencana, seringkali berlebihan sehingga bersinggungan dengan kementerian/lembaga lain yang memiliki tugas dan fungsi tersebut.
 - 3) Permasalahan lain yang mendasar adalah implementasi dari UU Penanggulangan Bencana ini masih berfokus pada penanggulangan bencana alam saja.
- c. Upaya Kementerian Kesehatan (selanjutnya disebut Kemenkes) dalam menanggulangi wabah penyakit menular, Kemenkes telah melakukan berbagai upaya untuk mendekripsi, mencegah dan merespon dan menanggulangi berbagai jenis penyakit menular tertentu yang dapat menimbulkan wabah, diantaranya:
- 1) Menyusun undang-undang tentang wabah dan aturan turunannya, antara lain:
 - a) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular;
 - b) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1991 tentang Penanggulangan Wabah Penyakit Menular;
 - c) Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 1501 Tahun 2010 tentang Jenis Penyakit Menular Tertentu Yang Dapat Menimbulkan Wabah dan Upaya Penanggulangannya;

- d) Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 1116 Tahun 2003 tentang Pedoman Penyelenggaraan Sistem Surveilans Epidemiologi Kesehatan;
 - e) Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 949 Tahun 2004 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Kewaspadaan Kejadian Luar Biasa;
 - f) Menyusun Pedoman Umum Pengendalian Penyakit Avian Influenza (Flu Burung) dan program penanganannya.
- 2) Menguatkan Sistem Kewaspadaan Dini dan Respon (SKDR) penyakit melalui EWARS (*Early Warning Respon System*) dan perangkat untuk membantu sistem surveilans penyakit, khususnya potensi kejadian luar biasa atau wabah. Sistem ini berbasis laporan elektronik mingguan dari pelayanan kesehatan (Poskesdes/Pustu/Puskesmas) ke otoritas kesehatan kabupaten/kota hingga ke pusat.
- 3) Membentuk pos kedaruratan kesehatan masyarakat atau PHEOC (*Public Health Emergency Operation Center*), tempat untuk menjalankan *incident management system* untuk mengumpulkan informasi, menentukan keputusan prioritas dan melakukan koordinasi, tindakan serta komunikasi yang perlu dilakukan
- 4) Melakukan upaya peningkatan kapasitas tenaga kesehatan dalam pencegahan dan penanggulangan wabah.
- 5) Melakukan simulasi penanggulangan wabah.
- d. Bentuk koordinasi antara Kemenkes dengan BNPB dan BPBD dalam memberikan pelayanan kesehatan pada saat tanggap darurat dan pascabencana dilaksanakan dengan menggunakan pendekatan klaster. BNPB sebagai koordinator Klaster Nasional mengkoordinir kementerian/lembaga terkait yang merupakan anggota klaster dalam upaya penanggulangan bencana. Berdasarkan kenyataan, pelaksanaan

fungsi koordinasi BNPB maupun BPBD tersebut belum berjalan optimal. Adapun 8 klaster terkait penanggulangan bencana yaitu:

- 1) Bidang Kesehatan (Koordinator: Kementerian Kesehatan)
- 2) Badan Pencarian dan Penyelamatan (Koordinator: Basarnas)
- 3) Bidang Logistik (Koordinator: BNPB)
- 4) Bidang Pengungsian dan Perlindungan (Kementerian Sosial)
- 5) Bidang Pendidikan (Koordinator: Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan)
- 6) Bidang Sarana dan Prasarana (Koordinator: Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat)
- 7) Bidang Pemulihan Dini (Koordinator: Kementerian Dalam Negeri)
- 8) Bidang Ekonomi (Koordinator: Kementerian Pertanian)

e. Koordinasi Antara Kementerian dan Kelembagaan

Dalam pelaksanaan koordinasi antar kementerian dan kelembagaan terdapat hambatan atau masalah dalam hal kelembagaan yaitu masih adanya daerah kabupaten/kota yang belum memiliki BPBD dan/atau sudah memiliki BPDB akan tetapi belum mengerti atau memahami dengan baik pelaksanaan koordinasi dengan pendekatan klaster. Dalam UU Penanggulangan Bencana diperlukan penegasan peran masing-masing kementerian/lembaga terkait yang mengatur tentang tugas dan fungsi masing-masing kementerian/lembaga tersebut.

f. Peran Pusat Penanggulangan Krisis Kesehatan Kementerian Kesehatan (selanjutnya disebut PPKK Kemenkes) dalam aksi tanggap darurat dalam hal terjadi bencana, yaitu dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kesehatan mengamanatkan bahwa Kemenkes memberikan layanan kesehatan saat tanggap darurat dan pascabencana, untuk mengurangi angka kematian, mencegah kecacatan dan keparahan lebih lanjut. Untuk itu PPKK Kemenkes mengkoordinasikan layanan kesehatan untuk menanggulangi krisis kesehatan atau potensi krisis kesehatan pada saat bencana, dengan Sistem Penanggulangan Gawat

Darurat Terpadu Bencana (SPGDT-B) menggunakan pendekatan klaster. Pada saat terjadi bencana, dengan segera melakukan koordinasi dengan anggota sub klaster kesehatan untuk mengirimkan tim RHA/EMT (*Emergency Medical Team*) melakukan respon kegawatdaruratan, menilai besaran dampak kesehatan yang diakibatkan oleh bencana, serta kebutuhan layanan kesehatan. Serta mengirimkan tim PHRRT (*Public Health Rapid Respon Team*) untuk masalah kegawatdaruratan kesehatan lingkungan.

- g. Kebijakan dan program yang dilaksanakan oleh Kemenkes dalam mendukung pelaksanaan penanggulangan bencana dibagi atas tiga tahapan, yaitu:
 - 1) Tahap prabencana
 - a) Melakukan penyusunan kebijakan teknis diantaranya:
 - i) Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 64 Tahun 2013 tentang Penanggulangan Krisis Kesehatan;
 - ii) Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 77 Tahun 2014 tentang Sistem Infomasi Penanggulangan Krisis Kesehatan;
 - iii) Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 64 Tahun 2014 tentang Penilaian Kerusakan Kerugian dan Kebutuhan Pasca Bencana;
 - iv) Keputusan Menteri Nomor 059 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Obat dan Perbekalan Kesehatan Gizi dalam Penanggulangan Bencana;
 - v) Pedoman kegiatan gizi dalam penanggulangan bencana;
 - vi) Pedoman pemberdayaan masyarakat dalam penanggulangan krisis kesehatan;
 - b) Penguatan kapasitas 300 kabupaten/kota selama tahun 2009-2014, dan 170 kabupaten/kota tahun 2015-2019;

-) Melakukan upaya penguatan peran provinsi dalam pengurangan risiko krisis kesehatan dan tanggap darurat dengan mendorong adanya indikator krisis kesehatan pada Standard Pelayanan Minimum (SPM) provinsi di bidang kesehatan;
 - d) Peningkatan kapasitas tenaga kesehatan dalam penanggulangan krisis kesehatan;
 - e) Melakukan pertemuan koordinasi klaster kesehatan.
- 2) Saat tanggap darurat:
- a) Melakukan RHA (*Rapid Health Assesment*);
 - b) Mengirimkan EMT (*Emergency Medical Team*) dan PHRRT (*Public Health Rapid Respon Team*);
 - c) Memberikan layanan kesehatan;
 - d) Melakukan pengendalian penyakit dan penyehatan lingkungan;
 - e) Penyiapan air bersih dan sanitasi yang berkualitas;
 - f) Penanganan kesehatan jiwa;
 - g) Penanganan kesehatan reproduksi;
 - h) Pengelolaan obat bencana;
 - i) Penatalaksanaan korban mati.
- 3) Pascabencana
- a) Melakukan penilaian kerusakan, kerugian dan kebutuhan pascabencana;
 - b) Pemulihan rehabilitasi dan rekonstruksi.
- h. Terkait pendanaan, dalam UU Penanggulangan Bencana dinyatakan bahwa Pemerintah dan pemerintah daerah wajib mengalokasikan anggaran penanggulangan bencana dalam APBN dan/atau APBD. Hanya saja tidak semua daerah mengalokasikan anggaran yang memadai untuk penanggulangan bencana. Kemenkes mengalokasikan untuk anggaran prabencana dan pascabencana. Adapun untuk tanggap darurat berasal dari DSP BNPB. Anggaran yang ada di Kemenkes

dialokasikan hanya untuk memobilisasi tim pusat klaster kesehatan untuk mendukung daerah dalam penanggulangan krisis kesehatan. Terdapat permasalahan mengakses dana DSP, dimana daerah dalam hal ini BPBD belum memahami dengan baik bahwa dana DSP tersebut juga diperuntukkan layanan kesehatan pada saat bencana. Disamping itu juga bahwa berdasarkan PP Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana (selanjutnya disebut PP Penyelenggaraan PB) dalam Pasal 23 disebutkan bahwa penentuan status tanggap darurat bencana dilaksanakan oleh Pemerintah atau pemerintah daerah sesuai dengan status bencana. Dalam beberapa hal, pasal ini menyulitkan Kemenkes dalam mengurangi risiko krisis kesehatan untuk wilayah yang belum menetapkan tanggap darurat bencana tapi sudah berpotensi untuk terjadinya krisis kesehatan. Untuk itu Kemenkes mendorong ketersediaan anggaran untuk kondisi krisis kesehatan (terutama belum masuk kategori bencana) di Kemenkes dan Dinas Kesehatan (selanjutnya disebut Dinkes) di daerah sebagai upaya preventif, advokasi pengurangan risiko kesehatan serta tanggap darurat. Kemenkes juga telah mengalokasikan anggaran melalui Dana Alokasi Khusus bidang kesehatan termasuk penggunaannya untuk krisis kesehatan/bencana:

- 1) Dana Alokasi Khusus Reguler
 - a) Farmasi 2,1 Triliun;
 - b) Rujukan 4,2 Triliun;
 - c) Dasar 3,2 Triliun.
- 2) Dana Alokasi Khusus non fisik
 - a) Farmasi (distribusi obat kabupaten/kota 50,8 Milyar).
 - b) Anggaran PPKK Kemenkes untuk mobilisasi tim sebesar 7,8 Milyar.

3. Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan (Basarnas)

Diskusi dilaksanakan pada tanggal 11 April 2017 yang disampaikan Kepala Biro Hukum dan Kepegawaian yaitu Agung Prasetyo, Bagian Hukum dan Kerjasama yaitu Haris dan Bagian Operasi SAR yaitu Romali.

Gambar 7

Diskusi dengan Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan (Basarnas)



Hasil diskusi diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut :

- a. Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan hanya ada di fase tanggap darurat menurut UU Penanggulangan Bencana. Penyelenggaraan penanggulangan bencana pada fase prabencana yakni meliputi dalam situasi tidak terjadi bencana dan dalam situasi terdapat potensi terjadinya bencana (Pasal 34 UU Penanggulangan Bencana). Pada fase prabencana dalam situasi tidak terjadi bencana meliputi: perencanaan penanggulangan bencana, pengurangan risiko bencana, pencegahan, pemaduan dalam perencanaan pembangunan, persyaratan analisis risiko bencana, penegakan rencana tata ruang, pendidikan dan pelatihan, dan persyaratan standar teknis penanggulangan bencana (Pasal 35 UU Penanggulangan Bencana).
- b. Penyelenggaraan penanggulangan bencana dalam situasi terdapat potensi terjadi bencana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 huruf b meliputi: kesiapsiagaan, peringatan dini, dan mitigasi bencana (Pasal 44

UU Penanggulangan Bencana). Sementara fase tanggap darurat ada enam (Pasal 48 UU Penanggulangan Bencana) yaitu:

- 1) Pengkajian secara cepat dan tepat terhadap lokasi, kerusakan, dan sumber daya;
- 2) Penentuan status keadaan darurat bencana;
- 3) Penyelamatan dan evakuasi masyarakat terkena bencana;
- 4) Pemenuhan kebutuhan dasar;
- 5) Perlindungan terhadap kelompok rentan; dan
- 6) Pemulihan dengan segera sarana dan prasarana vital.

Dari keenam fase tanggap darurat tersebut yang merupakan tanggung jawab dari Basarnas adalah fase penyelamatan dan evakuasi masyarakat terkena bencana. Basarnas masuk dalam fase penyelamatan dan evakuasi masyarakat terkena bencana bersama tim *rescue* dan berkoordinasi dengan BNPB untuk skala nasional dan BPBD untuk skala lokal. BNPB atau BPBD sebagai *leading sector*.

Peran Basarnas secara tegas diatur oleh Peraturan Kepala BNPB Nomor 14 Tahun 2010 tentang Pedoman Pembentukan Pos Komando Tanggap Darurat Bencana yang menyebutkan Basarnas berada pada struktur pos komando tanggap darurat bencana sebagai *leading sector* bidang/sektor pelayanan pencarian dan pertolongan yang keanggotaannya bersama dinas/lembaga teknis/organisasi terkait yaitu TNI, Kepolisian Republik Indonesia (selanjutnya disebut POLRI), Kantor SAR Daerah, unsur masyarakat profesional/LSM.

- c. Penyelenggaraan penanggulangan bencana tahap pascabencana meliputi rehabilitasi dan rekonstruksi (Pasal 57 UU Penanggulangan Bencana). Dalam fase rehabilitasi dan rekonstruksi, Basarnas tidak berperan tetapi hanya membantu dalam hal alat transportasi. Selama ini tidak pernah terjadi konflik atau perbedaan penafsiran tentang kebencanaan karena sesuai dengan UU Pencarian dan Pertolongan, Basarnas lebih fokus pada transportasi. Mengacu pada ketentuan dalam UU Pencarian dan

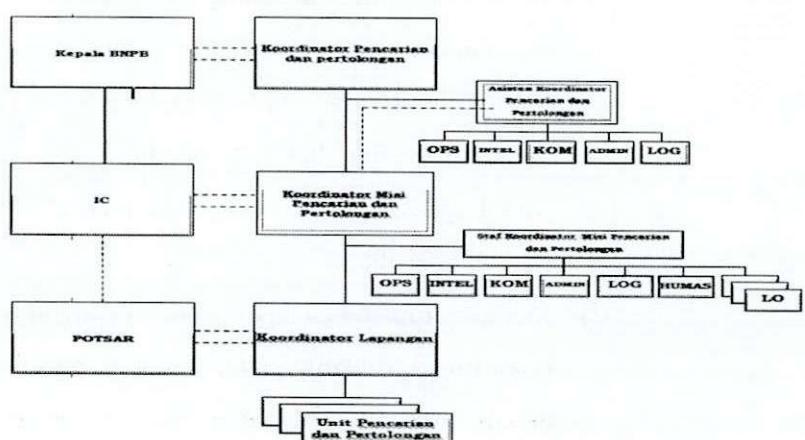
Pertolongan, Basarnas fokus pada kecelakaan transportasi untuk kapal dan pesawat yang juga mengacu pada konvensi internasional yakni *Hamburg Convention* Tahun 1979 tentang kecelakaan kapal dan *Convention of Chicago* Tahun 1944 tentang kecelakaan pesawat. Hadirnya Basarnas ini merupakan tuntutan dari *The International Civil Aviation Organization* (ICAO) dan *International Maritime Organization* (IMO) untuk menangani kecelakaan transportasi khususnya transportasi darat dan udara. Basarnas berperan melakukan pencarian, pertolongan dan evakuasi terhadap bencana pada fase tanggap darurat.

- d. Uraian tugas dan tanggung jawab bidang pencarian dan pertolongan pada Pos Komando Tanggap Darurat Bencana adalah sebagai berikut:
 - 1) Bidang pencarian dan pertolongan dipimpin oleh seorang koordinator yang ditunjuk oleh Komandan Posko dari instansi/dinas/lembaga/organisasi yang bergerak di bidang pencarian dan pertolongan, beranggotakan para petugas dari instansi/dinas/lembaga/organisasi/relawan yang bergerak di bidang pencarian dan pertolongan.
 - 2) Uraian tugas koordinator bidang Pencarian dan Pertolongan:
 - a) Membuat rencana operasi pencarian dan pertolongan;
 - b) Menghimpun dan mengkoordinasikan petugas/relawan di bidang pencarian dan pertolongan;
 - c) Memimpin kegiatan pencarian, penyelemanatan, dan evakuasi korban bencana;
 - d) Mengkoordinasikan hasil kegiatan dengan sekretariat;
 - e) Koordinator bidang pencarian dan pertolongan bertanggung jawab langsung kepada Komandan Posko ;
- e. Tugas Basarnas adalah menangani kecelakaan kapal dan pesawat, kecelakaan dengan penanganan khusus bencana pada tanggap darurat saja dan atau kondisi membahayakan manusia. Tiga fase

penyelenggaraan penanggulangan bencana yaitu: sebelum bencana dilakukan oleh BNPB, saat terjadi bencana dilakukan oleh Basarnas pada saat tanggap darurat, setelah bencana pada tahap rekonstruksi dilakukan oleh BNPB.

Terdapat domain Basarnas sesuai UU Pencarian dan Pertolongan tetapi di lokasi bencana dilakukan oleh pemerintah daerah. Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana (selanjutnya disebut Bakornas-PB) dibentuk sebelum adanya Basarnas. Sistem pada Bakornas-PB adalah sistem komando seperti yang telah dilaksanakan di Aceh sedangkan Basarnas menggunakan sistem koordinasi yang mana begitu turun ke BPBD tidak ada benang merahnya. Basarnas akan melaksanakan perintah komando dari *commander of disaster* tetapi juga dapat menjadi tidak patuh apabila tidak sesuai dengan *guidance* yang berlaku pada Basarnas. Dengan kewenangan tersebut, koordinator bidang pencarian dan pertolongan membentuk Struktur Organisasi Operasi Pencarian dan Pertolongan pada Bencana yaitu:

Gambar 8
Struktur Organisasi Operasi Pencarian dan Pertolongan Bencana



Adapun bentuk kerjasama yang telah dilakukan perlu dikoordinasikan dengan Biro Hukum kementerian/lembaga terkait

kerjasama, baik itu berbentuk *Memorandum of Understanding* atau bentuk kerjasama lainnya dengan kementerian/lembaga terkait dengan kebencanaan.

- f. PP Penyelenggaraan PB mengatur dengan jelas bahwa kepala BNPB dan BPBD dapat mengerahkan kemampuan logistik masyarakat dalam fase tanggap darurat. Dalam fase tersebut ada peran tim Basarnas yakni pencarian dan pertolongan pertama. Setelah korban diantarkan ke rumah sakit, maka selanjutnya sudah tidak menjadi kewenangan Basarnas.
- g. Peraturan Kepala BNPB Nomor 9 Tahun 2008 tentang Prosedur Tetap Tim Reaksi Cepat BNPB (selanjutnya disebut Perka BNPB Protap TRC) yang dibagi menjadi tiga lokasi yakni di Indonesia Barat, Indonesia Timur yang berpusat di Malang, dan di Indonesia Tengah yang berpusat di Halim dengan anggota 750 personel pencarian dan pertolongan yang didukung dengan Pesawat Hercules van 

Perka BNPB Protap TRC ini merupakan hasil kerja sama antara BNPB dengan BPBD dan dilaksanakan pada tanggal 12 Februari 2008. Tujuan dari perka ini adalah untuk memberikan pedoman teknis dalam pelaksanaan tugas-tugas operasional dalam rangka penanggulangan bencana di Indonesia. Perka ini berlaku selama 5 (lima) tahun sejak diterbitkan dan dapat diubah, dilengkapi, atau dihentikan dengan surat edaran yang ditandatangani oleh Kepala BNPB.

- h. Peraturan Kepala BNPB Nomor 10 Tahun 2008 tentang Prosedur Tetap Penanganan Bencana Nasional (Perka BNPB Protap BNN) yang dibagi menjadi tiga lokasi yakni di Indonesia Barat, Indonesia Timur yang berpusat di Malang, dan di Indonesia Tengah yang berpusat di Halim dengan anggota 750 personel pencarian dan pertolongan yang didukung dengan Pesawat Hercules van 

untuk ‘menyeiamatkan’ Marjan” (jurū kunci Gunung Merapi), ada 16 (enam belas) relawan yang memaksa masuk dan semuanya meninggal. Dengan demikian, dalam penanggulangan bencana perlu adanya koordinasi dan adanya komando sehingga semua penanganannya harus terkoordinir.

- i. Penunjukan Dandim sebagai *incident commander* dapat dilaksanakan namun tetap dengan menunjuk Basarnas sebagai wakil koordinator, karena Dandim tidak bersertifikat dan tidak memiliki keahlian dalam penanggulangan bencana. Namun demikian, dalam pelaksanaannya penunjukan *commander of disaster* (komandan penanggulangan bencana) tidak dijalankan dengan baik karena pengampu komandan penanggulangan bencana tidak memiliki kemampuan yang memadai. Hal ini disebabkan karena kurangnya pengalaman dalam mengkoordinasikan banyak lembaga.
- j. Sistem koordinasi dan komando dalam penanggulangan bencana melibatkan banyak pemangku kepentingan yang tentunya membutuhkan figur yang mampu mengatur dan mengkoordinasi khususnya dalam hal pencarian dan pertolongan yang berprinsip aman, cepat, dan selamat yang seluruh komponennya harus telah terstandardisasi, baik alat maupun anggota penyelamatnya. BNPB dalam hal ini berfungsi untuk koordinasi bukan untuk eksekusi. Dengan demikian diperlukan ketegasan lebih lanjut dalam UU Penanggulangan Bencana untuk menentukan tugas dan fungsi dalam pelaksanaan koordinasi kebencanaan.
- k. Akibat bencana yang berdasarkan terminologi bencana terdiri atas geografi, geologi, hidroteknologi dan kegagalan teknologi. Dalam kegagalan teknologi terdapat unsur *man-made disaster* dimana kegagalan teknologi disebabkan karena kesalahan manusia. Terminologi bencana ini merupakan terminologi umum dan berlaku secara internasional.

- l. BNPP dibentuk untuk melaksanakan fungsi komando, bukan untuk melaksanakan fungsi eksekusi. Hal inilah yang harus dipahami oleh semua kementerian/lembaga terkait. Sebagai contoh, fungsi komando di Jepang juga dilakukan dengan *one man one command*. Sehingga diperlukan ketegasan lebih lanjut dalam merumuskan tugas dan fungsi BNPP di UU Penanggulangan Bencana.
- m. Organisasi di bawah Perserikatan Bangsa-Bangsa yaitu *International Search and Rescue Advisory Group* (INSARAG) mengharuskan masing-masing negara membentuk organisasi pencarian dan penyelamatan untuk kebencanaan yang dikenal dengan *Urban Search and Rescue*. Dibentuknya Basarnas bertujuan untuk menjalankan konvensi-konvensi internasional yaitu Konvensi Internasional tentang Pencarian dan Pertolongan Maritim 1979 atau yang lebih dikenal dengan 1979 *Hamburg Convention*, 1944 *Chicago Convention on International Civil Aviation* atau lebih dikenal Konvensi Chicago 1944 terkait dengan musibah penerbangan, serta dua organisasi yang membentuk sebuah *join comission*. Pasal 37 Konvensi Chicago 1944 tentang *Standard and Recomended Services* menentukan bahwa pelaksanaan pertolongan kecelakaan memiliki prosedur yang harus diikuti. Dibentuknya Basarnas dari konvensi-konvensi tersebut diterjemahkan dalam Pasal 14 UU Pencarian dan Pertolongan yaitu Penyelenggaraan Operasi Pencarian dan Pertolongan dilakukan terhadap:
 - 1) Kapal dan pesawat udara;
 - 2) Kecelakaan dengan penanganan khusus;
 - 3) Bencana pada tahap tanggap darurat; dan/atau
 - 4) Kondisi membahayakan Manusia.
- n. Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2016 tentang Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan (selanjutnya disebut Perpres Basarnas) mengadopsi dari Pasal 48 ayat (3) UU Pencarian dan

Pertolongan. Pasal 5 Perpres Basarnas menyebutkan bahwa dalam melaksanakan tugas dan fungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3, Basarnas dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perhubungan. Tetapi sampai saat ini fungsi koordinasi oleh Menteri Perhubungan belum dilaksanakan.

- o. Fungsi Menteri Perhubungan yang sudah dilaksanakan hanya dalam pengisian kepala badan. Hubungan dengan Menteri Perhubungan hanya penegasan bahwa latar belakang Basarnas dari ICAO dan IMO adalah merupakan domain Menteri Perhubungan. *Commander of disaster* adalah komandan penanggulangan bencana yang ditunjuk oleh Kepala BNPB atau BPBD, tetapi pada realitanya figur ini yang lebih berperan untuk melakukan fungsi komando. Dibentuknya SAR Maritim karena adanya transportasi laut di wilayah Indonesia yang dalam hal auditnya dilakukan oleh dua lembaga (Konvensi Chicago 1944 Anex).
- p. Pasal 40 ayat (3) PP Penyelenggaraan PB huruf a sampai dengan huruf c menjadi lingkup tugas Basarnas. Pasal 40 ayat (3) PP Penyelenggaraan PB yaitu pengadaan barang/jasa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi peralatan dan/atau jasa untuk: a. pencarian dan penyelamatan korban bencana; b. pertolongan darurat; c. evakuasi korban bencana.
- q. Pasal 40 ayat (4) PP Penyelenggaraan PB yaitu pengadaan barang/jasa selain sebagaimana dimaksud pada ayat (3), dapat dilakukan oleh instansi/lembaga terkait setelah mendapat persetujuan kepala BNPB atau kepala BPBD sesuai kewenangannya. Penggunaan dana untuk tanggap bencana oleh Basarnas menggunakan alokasi dana Basarnas dan tidak menggunakan DSP yang dikelola BNPB.
- r. Pasal 12 UU Penanggulangan Bencana tentang penetapan standard penanggulangan bencana dimana Basarnas berperan dalam tahap tanggap bencana. Basarnas masuk selama 7 (tujuh) hari dalam hal

pencarian, pertolongan dan evakuasi, sementara terlepas dari fase tersebut tindak lanjut atas penanggulangan bencana menjadi kewenangan instansi lain. Dengan sifat kebencanaan yang luas, fungsi BNPB menjadi dipertanyakan karena Basarnas dan kementerian/lembaga juga memiliki *National Standard and Prosedur of Rescue*, karena selama ini standard dan prosedur dikembalikan pada kementerian/lembaga yang menjadi *leading sector* dalam penanggulangan bencana tersebut.

- s. Secara teknis, kementerian/lembaga tersebut lebih menguasai teknis pelaksanaan terkait kementerian dan lembaga tersebut. Dalam penanggulangan bencana, rencana kontijensi bencana menjadi kewajiban BNPB atau BPBD ketika terjadi bencana dan dalam kondisi tidak menentu, namun dalam pelaksanaannya setiap lembaga memiliki prosedur pelaksanaan sendiri-sendiri. Dalam rangka penyusunan dan penetapan norma, standard, prosedur, kriteria, serta persyaratan ditetapkan melalui Peraturan Kepala Basarnas yang prosedur penyusunannya didasari dari Peraturan Kepala Basarnas Nomor 8 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Kepala Basarnas. Pembentukan Peraturan Kepala Basarnas dimulai dari perencanaan, penyusunan, penetapan dan pengundangan, pendokumentasian, dan penyebarluasan.
- t. Dalam rangka penyempurnaan dan pengharmonisasian Peraturan Kepala Badan maka proses penyusunan akan melibatkan kementerian/lembaga terkait. Terkait adanya bencana, Kantor SAR Daerah terdekat akan langsung terjun ke lokasi bencana tanpa adanya panggilan dari *incident commander* untuk mencegah dan mengurangi kefatalan dari adanya ancaman terhadap keselamatan jiwa manusia. Basarnas telah memiliki proteksi pelaksana penyelamatan, hanya saja belum ada mekanisme perlindungan sosial untuk petugas. Selama ini

- untuk petugas yang meninggal hanya diberikan pemberian santunan sebagaimana yang diterima pegawai PNS biasa.
- u. BPBD wajib membuat rencana kontijensi dalam perencanaan penanggulangan bencana. Rencana kontijensi yang dimiliki Basarnas yaitu SAR Maritim, penerbangan, dan kemanusiaan yang dilakukan sebelum terjadinya bencana. Pada saat terjadi bencana tidak ada kejelasan komando apakah berasal dari BNPB atau BPBD atau SAR terlebih dahulu. Secara pengaturannya seharusnya ada deklarasi tanggap darurat, lalu Basarnas turun ke lokasi bencana. Namun demikian ketika pelaksanaannya, Basarnas langsung terjun ke lokasi bencana jika tidak maka korban akan terlambat ditolong. Basarnas tidak dapat melaksanakan tugas jika harus menunggu penetapan status tanggap darurat.
 - v. Terkait dengan peran serta masyarakat, Basarnas menyebutnya sebagai potensi pencarian dan pertolongan dimana komponen masyarakat tersebut memiliki potensi kemampuan pencarian dan pertolongan, dan diberi pelatihan mulai dari tingkat dasar hingga tingkat ahli dan diberi sertifikat. Pelatihan masyarakat tersebut ditujukan sebagai garda awal sehingga ketika terjadi bencana mereka dapat memberikan pertolongan. Selain itu Basarnas memiliki program pencarian dan pertolongan *go to school* yang mengakses satuan pendidikan dasar hingga pendidikan menengah untuk memperkenalkan konsep pencarian dan pertolongan serta tindakan apa saja yang harus dilakukan ketika terjadi kecelakaan. Di Jepang, program pencarian dan pertolongan sudah masuk ke satuan pendidikan dan menjadi bagian dari kurikulum pendidikan. Kedepannya di Indonesia diharapkan dapat diberikan mata pelajaran pelatihan pencarian dan pertolongan di setiap satuan pendidikan mulai dari dasar. Hingga saat ini Indonesia memiliki 34 Kantor SAR dan 68 Pos SAR di daerah.

- w. Kendala yang dialami Basarnas dalam peningkatan kesiapsiagaan dan pengembangan serta penerapan penanggulangan bencana (Pasal 33 UU Penanggulangan Bencana) yaitu:
 - 1) Sumber daya manusia yang tersedia masih kurang dan belum dapat memenuhi kebutuhan jika dibandingkan dengan luasnya wilayah Indonesia;
 - 2) Peralatan, sarana, dan prasarana masih terbatas.
- x. Upaya dan strategi Basarnas dalam peningkatan kesiapsiagaan dan pengembangan serta penerapan penanggulangan bencana (Pasal 33 UU Penanggulangan Bencana):
 - 1) Basarnas mendirikan *Basarnas Command Center* yang berfungsi untuk melakukan pendekripsi dini dan pemantauan terhadap kecelakaan, bencana dan/atau kondisi membahayakan manusia serta pengendalian terhadap pelaksanaan operasi pencarian dan pertolongan;
 - 2) Melaksanakan siaga pencarian dan pertolongan 24 jam setiap harinya, melengkapi dan menyiapkan sarana dan peralatan pencarian dan pertolongan dalam menanggulangi bencana;
 - 3) Melaksanakan pemantauan secara berkelanjutan baik melalui media maupun peralatan komunikasi dengan unsur pencarian dan pertolongan di seluruh wilayah Indonesia terkait bencana;
 - 4) Berkoordinasi dengan instansi/organisasi dan masyarakat terkait daerah-daerah yang rawan terhadap bencana;
 - 5) Membuat rencana kontijensi pelaksanaan operasi pencarian dan pertolongan terhadap kecelakaan, bencana dan kondisi membahayakan manusia di seluruh wilayah Indonesia;
 - 6) Mendirikan posko siaga pencarian dan pertolongan di lokasi rawan bencana atau berpotensi menimbulkan kejadian yang membutuhkan operasi pencarian dan pertolongan;

- 7) Pembinaan kemampuan petugas pencarian dan pertolongan serta potensi pencarian dan pertolongan dalam pelaksanaan operasi pencarian dan pertolongan pada bencana;
- 8) Menempatkan petugas pencarian dan pertolongan di posko-posko penanggulangan bencana untuk percepatan penerimaan informasi terjadinya kecelakaan, bencana dan/atau kondisi membahayakan manusia; dan
- 9) Melakukan kerjasama di bidang pencarian dan pertolongan dalam rangka pelaksanaan kesiapsiagaan.

4. Kementerian Sosial

Diskusi dilaksanakan pada tanggal 12 April 2017 yang disampaikan oleh Direktur Perlindungan Sosial Korban Bencana Sosial yaitu Dr. Harapan L. Gaol dan Direktur Perlindungan Sosial Korban Bencana Alam.

Gambar 9
Diskusi dengan Kementerian Sosial



Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut :

- a. Direktorat Perlindungan Sosial Korban Bencana Alam (Dir. PSKBA) dan Perlindungan Sosial Korban Bencana Sosial (Dir. PSKBS) yang berada di bawah Direktorat Jenderal Perlindungan dan Jaminan Sosial lahir setelah

adanya perbedaan definisi bencana alam dan sosial. Pembagian jenis bencana dan bidang tugas di Kemensos sebagai berikut:

- 1) Direktorat Perlindungan Sosial Korban Bencana Alam (bencana alam/*natural disaster*)
- 2) Direktorat Perlindungan Sosial Korban Bencana Sosial (bencana nonalam, bencana sosial/*man-made disaster*)

Berdasarkan Pasal 1 angka 1, Pasal 1 angka 2 dan Pasal 1 angka 3 UU Penanggulangan Bencana dinyatakan bahwa bencana terdiri dari bencana alam, nonalam, dan sosial. Dit. PSKBA dan Dit. PSKBS merupakan bagian dari penyelenggara penanggulangan bencana di lingkungan Kementerian Sosial. SOTK (Standar Operasi dan Tata Kerja) yang digunakan merujuk pada UU Nomor 24 Tahun 2007 dan UU Nomor 7 Tahun 2012. Saat bencana, Dit. PSKBA melakukan percepatan untuk pendataan untuk upaya lanjutan. Dit. PSKBA dan Dit. PSKBS selalu berkoordinasi untuk pemetaan tindak lanjut.

b. Beberapa peran Kemensos yang diakomodir UU Penanggulangan Bencana terdiri beberapa tahap. Pada tahap prabencana, pencegahan yang dilakukan terdiri dari:

- 1) Identifikasi dan pengenalan secara pasti terhadap sumber bahaya/ancaman bencana;
- 2) Penguatan ketahanan sosial masyarakat.

Selain itu Kemensos juga melakukan penyelenggaraan penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat, sebagaimana diatur dalam Pasal 48 huruf d dan e UU Penanggulangan Bencana, yaitu pemenuhan kebutuhan dasar dan perlindungan terhadap kelompok rentan.

c. Penanganan masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana oleh Kemensos sesuai dengan Pasal 54 UU Penanggulangan Bencana meliputi pendataan, penempatan pada lokasi aman, dan pemenuhan kebutuhan dasar. Selain itu, Pasal 58 UU Penanggulangan Bencana mengatur berbagai kegiatan rehabilitasi (penanggulangan bencana pada tahap pascabencana,

selain rekonstruksi), beberapa di antaranya yang aktif dilakukan Kemensos adalah:

- 1) Pemberian bantuan perbaikan rumah masyarakat;
 - 2) Pemulihan sosial psikologis;
 - 3) Rekonsiliasi dan resolusi konflik;
 - 4) Pemulihan sosial ekonomi budaya.
- d. Adapun upaya rekonstruksi berupa peningkatan kondisi sosial, ekonomi, dan budaya. Kemensos beranggapan bahwa fokus pasal-pasal pada UU Penanggulangan Bencana memang masih cenderung pada bencana alam, meskipun bencana sosial disebut menjadi salah satu bagian dari bencana. Hal ini terlihat dari adanya keterbatasan regulasi untuk bencana sosial yang dilengkapi dengan UU Konflik Sosial dan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penanganan Konflik Sosial. Peraturan tersebut menjadi landasan bagi Kemensos (Dit. PSKBS) dalam penanggulangan bencana sosial dalam konteks perlindungan sosial pada korban.
- e. Penanganan konflik sosial oleh Kemensos tunduk pada UU Konflik Sosial yang terbagi pada:
- 1) Pencegahan (memelihara kondisi damai di masyarakat, mengembangkan sistem penyelesaian perselisihan secara damai, meredam potensi konflik, membangun sistem peringatan dini);
 - 2) Penghentian (penghentian kekerasan fisik, penetapan status keadaan konflik, tindakan darurat penyelamatan dan perlindungan korban, bantuan penggunaan dan pengerahan kekuatan TNI);
 - 3) Pemulihan (rehabilitasi, rekonsiliasi, rekonstruksi).

Terdapat beberapa jenis bencana sosial yang ditangani Direktorat PSKBS sebagai berikut:

- 1) Konflik sosial (SARA dan Politik) dalam rangka pencegahan dan penanganan korban;
- 2) Kebakaran pemukiman;
- 3) Pemulangan orang terlantar;

- 4) Santunan bagi korban perahu tenggelam, ledakan bom, kebakaran.
- f. Berdasarkan pengalaman pemangku kepentingan, tidak mudah untuk melakukan pemulihan ketika bencana selesai sehingga dibutuhkan upaya pemulihan yang unik dan cukup panjang. Kejadian bencana sosial dapat dicegah sehingga pola penanganan dimulai dari upaya pencegahan, kedaruratan, dan pemulihan. Beberapa upaya yang dilakukan lebih lanjut sebagai berikut:
 - 1) Upaya pencegahan: penyelenggaraan keserasian sosial, penguatan kearifan lokal, penguatan relawan pelopor perdamaian, penguatan petugas deteksi dini kerjasama dengan Badan Intelejen Negara (BIN), penguatan petugas psikososial, pemetaan daerah rawan konflik.
 - 2) Upaya kedaruratan: penilaian oleh petugas, penyediaan *buffer stock*, pemberian santunan, layanan dukungan psikososial.
 - 3) Upaya pemulihan: penilaian oleh petugas, bantuan bahan bangunan rumah, keserasian sosial pascakonflik, rujukan, pemberdayaan eks kombatan (pada tahun 2015 akan disusun kerjasama dengan Badan Penanggulangan Teroris/BNPT)
- g. Menurut Kemensos, BNPB belum pernah menangani konflik sosial. Penyebab BNPB tidak turut dalam penanganan konflik sosial tidak dapat dipastikan apakah karena kewenangan atau hal lainnya. Sementara, UU Konflik Sosial tidak mengamanatkan pembentukan badan, dan hal itu menyebabkan sulitnya koordinasi. Konflik bisa dicegah dan untuk itu diperlukan badan, di mana dengan hal tersebut mencapai salah satu tujuan penanggulangan bencana.
- h. Dalam pelaksanaan fungsi peran Kemensos, beberapa peraturan yang menjadi acuan terdiri sebagai berikut:
 - 1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana;
 - 2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial;

- 3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Penanganan Fakir Miskin;
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana;
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial;
- 6) Surat Keputusan Kepala BNPB Nomor 173 Tahun 2014 tentang Klaster Nasional Penanggulangan Bencana;
- 7) Peraturan Menteri Sosial Nomor 26 Tahun 2015 tentang Pedoman Koordinasi Klaster Pengungsian dan Perlindungan dalam Penanggulangan Bencana.

Direktur PSKBA yang bergerak pada perlindungan korban bencana sosial juga telah menandatangani beberapa nota kesepahaman dengan kementerian/lembaga terkait lainnya, di antaranya:

- 1) Nota Kesepahaman antara BNPB dan Kementerian Sosial Nomor: 37/BNPB/III/2015 Nomor 4 Tahun 2015:
 - Melaksanakan penyediaan dan penyaluran bantuan bencana
 - Memberikan pelayanan psikososial korban bencana
- 2) Nota Kesepahaman antara Kementerian Sosial dan Basarnas Nomor: 5 Tahun 2016, Nomor : MOU-05/III/BSN-2016:
 - Pengelolaan dan pertukaran informasi dalam penyelenggaraan pencarian dan pertolongan
- 3) Nota Kesepahaman antara Kementerian Sosial dan BMKG: 7 Tahun 2016, Nomor: KS.301/006/ KB/III/2016:
 - Penyebarluasan informasi meteorologi, klimatologi, dan geofisika
- 4) Nota Kesepahaman antara Kementerian Sosial dan Palang Merah Indonesia (selanjutnya disebut PMI):
 - Penanggulangan bencana, pembinaan donor sukarela, dan pelayanan sosial.

- i. Direktorat PSKBA memaparkan sistem penanggulangan bencana dengan konsep ICS, yang terdiri dari:
 - 1) Koordinasi (pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan) pada prabencana;
 - 2) Koordinasi Komando (tanggap darurat) pada bencana/tanggap darurat: oleh BNPB/BPBD;
 - 3) Koordinasi (pemulihan) pada pasca bencana.
- j. Peran Kemensos pada tahap “prabencana” dengan *social capacity* (sektor), pada “saat bencana”, dengan *social assistance* (BNPB/ BPBD didukung sektor dan mitra kerja), “pascabencana” dengan *social recovery* (sektor). Beberapa yang dilakukan Kemensos seperti dapur umum, layanan dukungan psikososial, penyerahan santunan ahli waris dan korban luka berat. Saat tanggap darurat Kemensos dengan cepat hadir.
- k. Terdapat beberapa catatan terkait penanggulangan bencana yang diuraikan oleh Direktorat PSKBA dimana sebelum disahkannya UU Penanggulangan Bencana, kegiatan penanggulangan bencana sudah berjalan dan terkoordinir melalui Bakornas-PB, dan masing-masing kementerian/lembaga sudah mempunyai tugas dan fungsi yang jelas. Contoh koordinasi yang dilakukan adalah Program Kampung Siaga Bencana oleh Kemensos yang dilakukan demi membangun masyarakat yang sensitif bencana. Pemetaan Indeks Risiko Bencana dilakukan dengan menggunakan data dari BNPB.

Diharapkan dengan diundangkannya UU Penanggulangan Bencana akan memperkuat kewenangan pemerintah melalui BNPB dan kementerian/lembaga dalam penanggulangan bencana. Secara umum UU Penanggulangan Bencana sudah dapat mewadahi dan menjadi sistem penanggulangan bencana di Indonesia. Namun sayangnya, pengalaman menunjukkan terdapat kebutuhan penting yang belum dibahas dalam UU Penanggulangan Bencana. Implementasi dari UU Penanggulangan Bencana juga menunjukkan beberapa kesulitan untuk upaya koordinasi penanggulangan bencana, terutama di tataran pemerintah daerah.

Beberapa pembagian tugas dan kementerian/lembaga yang belum jelas sebagai berikut:

- 1) Pasal 5: pemerintah dan pemerintah daerah menjadi penanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana.
 - 2) Penanggung jawab tentunya dalam pelaksanaan tiga fase prabencana, saat tanggap darurat, dan pascabencana yang terintegrasi.
 - 3) Sampai dengan saat ini tidak ada satupun regulasi nasional yang mengatur tugas dan fungsi masing-masing kementerian/lembaga dalam penanggulangan bencana.
 - 4) Upaya masing masing kementerian/lembaga yakni menyepakati pertemuan-pertemuan nasional penanggulangan bencana tentang tugas dan fungsi masing-masing sehingga Kemensos disepakati bertugas dalam pemenuhan kebutuhan dasar pengungsi/korban bencana dan relawan.
 - 5) Upaya lain melalui nota kesepahaman antar kementerian/lembaga untuk memfokuskan upaya-upaya kegiatan.
 - 6) Kepastian regulasi juga sangat menentukan untuk penganggaran masing-masing kementerian/lembaga.
 - 7) Perlu kepastian regulasi yang jelas tentang pengaturan tugas dan fungsi kementerian/lembaga agar menghindari *overlap* maupun kekurangan kegiatan.
- l. Pengalaman implementasi penanggulangan bencana yang menjadi catatan Kemensos di antaranya:
 - 1) Manajemen koordinasi, dan informasi dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana, terutama di daerah belum optimal hal ini disebabkan pemahaman tentang penyelenggara terhadap UU Penanggulangan Bencana pada banyak pasal dipahami berbeda.
 - 2) Draft Rencana Nasional Penanggulangan Bencana Tahun 2015 – 2019, sampai dengan saat ini belum disahkan sehingga ketentuan penyelenggaraan penanggulangan bencana di daerah tidak seiring

- dengan ketentuan penyelenggaraan penanggulangan bencana di pusat, terutama terkait dengan tugas masing masing kementerian/lembaga dan SKPD terkait di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota.
- 3) Dapat disimpulkan bahwa menurut Kemensos, keberadaan regulasi yang mengatur penanggulangan bencana alam maupun sosial masih perlu diatur lebih lanjut dan lebih jelas.

5. Heru Susetyo, S.H., LL.M., M.Si., Ph.D (Pakar Hukum Kemasyarakatan)

Diskusi dilaksanakan pada tanggal 13 April 2017 yang disampaikan oleh Heru Susetyo, S.H., LL.M., M.Si, Ph.D.

Gambar 10

Diskusi dengan Heru Susetyo, S.H., LL.M., M. Si., PhD.



Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut:

- a. UU Penanggulangan Bencana ini lahir sebagai bentuk respon Pemerintah terhadap penanggulangan bencana terutama bencana Aceh 2004 dan belum tersedianya pengaturan mengenai penanggulangan bencana hingga tahun 2007. Dalam pengimplementasian UU Penanggulangan Bencana terdapat beberapa permasalahan. Salah satu yang mendasar ialah mengenai tujuan dari terbentuknya undang-undang tersebut antara menanggulangi bencana atau hanya bencana alam, hal

ini dikarenakan dalam penerapannya UU Penanggulangan Bencana ini lebih banyak mengatur mengenai bencana alam namun kurang membahas mengenai bencana lain yaitu bencana sosial maupun bencana nonalam.

- b. Permasalahan lain didalam UU Penanggulangan Bencana ialah dalam definisi, definisi bencana yang telah termuat sudah tidak mampu mengakomodir lagi permasalahan bencana yang saat ini terjadi, seperti contoh pada masa sekarang banyak bencana yang timbul diakibatkan oleh manusia (*man-made disaster*) dan faktor perubahan iklim. Selain itu dalam definisi bencana sosial perlu ditinjau kembali dikarenakan belum ada batasan yang jelas terhadap bencana sosial, sehingga dalam penerapannya banyak kasus yang terjadi ialah bencana sosial muncul akibat dari bencana alam seperti pada masalah pengungsian yang terlalu lama akibat bencana alam yang lama kelamaan menjadi bencana sosial. Pembatasan yang lebih jelas diperlukan diantara keduanya agar tidak terjadi bias.
- c. Pengaturan mengenai bencana sosial juga memerlukan perhatian. Pelaksanaan di lokasi bencana BNPB lebih banyak menangani permasalahan bencana alam namun belum berfokus pada bencana sosial. Walaupun telah ada pembagian klaster nasional dalam pengurusan penanggulangan bencana, BNPB perlu lebih mengambil porsi dalam penanggulangan bencana sosial.
- d. Frasa teror juga perlu dikaji kembali karena memiliki hubungan dengan tindak pidana terorisme yang merupakan suatu kejahatan bukan bagian dari bencana sosial. Ketidakjelasan pengaturan juga masih terlihat pada bencana yang diakibatkan oleh teknologi. Perlu juga ditinjau mengenai apakah kecelakaan dapat dimasukkan dalam definisi bencana. Perubahan paradigma kebencanaan juga perlu dimuat dari penanggulangan bencana menjadi pengurangan risiko bencana,

sehingga tahap prabencana menjadi bagian penting dari penanggulangan bencana.

- e. Dalam definisi penanggulangan bencana juga belum memuat mengenai rekonstruksi, padahal rekonstruksi merupakan satu kesatuan dalam upaya penanggulangan bencana. Peninjauan kembali dalam definisi juga perlu dilakukan pada definisi bencana nonalam terutama dalam hal kegagalan teknologi. Dalam penerapan juga perlu diperluas dan dipertegas antara bencana yang benar-benar merupakan kegagalan teknologi dan bencana yang sebagai dampak dari *man-made disaster*. Hal ini bertujuan tidak ada lagi pihak-pihak yang enggan bertanggungjawab atas bencana yang timbul akibat *man-made disaster*, seperti pada kasus Lumpur Sidoarjo. Selain itu diperlukan penambahan mengenai adopsi perubahan iklim sebagai salah satu hal yang menyebabkan bencana. Klausul penanggulangan bencana berbasis budaya lokal juga perlu dilihat kembali, karena belum jelas mengenai pengaturannya baik dalam pendekatan budaya lokal seperti apa yang digunakan dan bagaimana penerapannya dalam aturan serta pelaksanaannya.
- f. Dalam hal peran serta masyarakat dalam penanggulangan bencana, perlu diperluas klausul-klausulnya. Sehingga hak dan kewajiban masyarakat lebih terperinci. Perlu diperhatikan pula mengenai prinsip *right based approach* dan *disaster management based*. Pengaturan keikutsertaan LSM dalam penanggulangan bencana juga perlu diatur, hal ini akibat baik BPBD maupun BNPB masih kurang memperhatikan permasalahan bencana sosial. Sehingga seringkali dalam hal penanggulangan bencana sosial LSM, partai politik maupun masyarakat lebih banyak berperan aktif. Prinsip nonproletisi pun harus ditinjau kembali, karena selama pelaksanaan saat tanggap darurat sering digunakan oleh pihak-pihak tertentu dengan motif-motif tertentu, seperti contoh ketika banyak parpol yang masuk ke area bencana.

UU Penanggulangan Bencana juga harus mengatur mengenai peran serta korporasi dalam penanggulangan bencana, serta sasaran program *corporate sosial responsibility* perlu diintegrasikan dengan program kebencanaan yang dimiliki pemerintah.

- g. Permasalahan lain yang dihadapi di daerah ialah belum semua daerah memiliki peraturan daerah mengenai penanggulangan bencana. Sehingga perlu ditinjau mengenai apakah perlu pemutuan pasal mengenai kewajiban pemerintah daerah untuk membentuk peraturan daerah terkait penanggulangan bencana dalam UU Penanggulangan Bencana. Dalam hal ini baik UU Penanggulangan Bencana maupun peraturan daerah harus diharmonisasikan dengan standard-standard yang telah ditetapkan secara internasional.
- h. Mengenai hal anggaran, anggaran yang saat ini ada untuk penanggulangan bencana masih hanya digunakan dalam kegiatan tanggap darurat, belum ada kejelasan mengenai pengaturan dana untuk pascabencana dan prabencana. Belum semua daerah memperhatikan urgensi penganggaran untuk penanggulangan bencana karena daerah masih memiliki rencana penganggaran pada bidang prioritas yang lain. Selain itu UU Penanggulangan Bencana belum memuat mengenai mekanisme *clearance* dana bencana sehingga penyalahgunaan dana bencana dapat diminimalisir. Permasalahan kemampuan daerah untuk menganggarkan dana kebencanaan juga perlu diperhatikan.
- i. UU Penanggulangan Bencana juga belum memuat mengenai pengungsian. Perlu pengaturan khusus mengenai pengungsi internal dan pengungsi internasional. Secara spesifik perlu diperhatikan untuk pengungsi internasional karena status yang diberikan berdasarkan penetapan dari UNHCR. Selain itu standard pengungsian perlu disesuaikan dengan standard yang telah diterapkan secara internasional. Selain itu perlu diperhatikan kembali untuk permasalahan pencari suaka, karena sering terdapat ketidakjelasan mengenai pencari suaka

dan pengungsi internasional. Hal lain yang perlu diatur adalah pemberdayaan pengungsi, karena pengungsi tidak bisa dibiarkan terlalu lama di dalam pengungsian, perlu mekanisme pemberdayaan yang tepat sehingga para pengungsi siap kembali ke kehidupannya pascabencana.

- j. Pengkajian mengenai peran lembaga internasional perlu dilakukan, hal ini berkaitan dengan substansi pengaturan kerjasama yang dilakukan apabila terjadi penanggulangan bencana. Walaupun pengaturan telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2008 tentang Perserikatan Serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing (selanjutnya disebut PP Bantuan Lembaga Internasional), namun Peraturan Pemerintah ini menyempitkan definisi lembaga internasional. Sehingga perlu diatur kembali bagaimana mekanisme lembaga nonpemerintah asing dalam memberikan bantuan saat terjadi bencana contohnya IOM, IHRC yang merupakan bagian dari *UN agencies*. Pengaturan untuk bantuan militer asing juga perlu dikaji. Pengaturan mengenai bantuan asing dapat diatur secara umum namun perlu penegasan dalam pokok-pokok yang berkaitan dengan permasalahan kedaulatan negara dan keamanan nasional ketika bantuan asing masuk ke Indonesia.
- k. Dalam hal performa kelembagaan dalam penanggulangan bencana masih belum dapat berjalan secara maksimal. Kapasitas manajerial masih kurang dalam merespon pada saat terjadi bencana. Permasalahan dalam koordinasi masih menjadi kendala utama, hal ini dikarenakan masih terjadi ego sektoral antar kementerian/lembaga dalam penanggulangan bencana. Di daerah, peran BPBD masih belum dapat berjalan secara maksimal. Permasalahan keahlian yang belum sesuai dengan kebutuhan menjadi salah satu masalah dalam sumber daya manusia BPBD. Pasca penetapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara seharusnya perlu dilakukan penyesuaian mengenai pengaturan sumber daya manusia didalam

BPBD yang memang mengharuskan berstatus sebagai PNS namun perlu keahlian khusus.

1. Eselonisasi juga menjadi masalah dalam pemilihan ketua BPBD. Pasal 11 UU Penanggulangan Bencana mengenai unsur pengarah dan pelaksana penanggulangan bencana juga perlu dikaji kembali, hal ini dikarenakan sulitnya daerah memenuhi unsur-unsur tersebut. Selain itu mekanisme pemilihan mengenai ahli bencana juga perlu diatur.
- m. Untuk BNPB juga perlu diperjelas fungsi komando dalam penanggulangan bencana. Skema koordinasi juga perlu dibuat secara tegas mengenai posisi BNPB dalam ketiga jenis bencana yang diatur dalam UU Penanggulangan Bencana. UU Penanggulangan Bencana juga perlu mempertegas mengenai tugas dan fungsi setiap kementerian/lembaga instansi terkait yang berhubungan dengan penanggulangan bencana. Sehingga tidak ada lagi saling lempar tanggung jawab ketika terjadi masa tanggap darurat. Pengaturan mengenai penetapan status bencana juga sangat penting, sehingga BNPB dapat memperoleh kemudahan akses pada anggaran yaitu DSP. Perlu diperhatikan mengenai implikasi Peraturan Presiden tentang Penetapan Status Bencana dengan proses penanggulangan bencana.
- n. UU Penanggulangan Bencana juga belum mengakomodir mengenai standart pelayanan minimum ketika masa tanggap darurat. Pengaturan yang telah ada seperti pada peraturan pemerintah belum disesuaikan dengan standart internasional kebencanaan. Diperlukan pencantuman nilai dasar yang harus dipenuhi secara terperinci. Kegagalan dalam pemenuhan standart pelayanan minimum perlu diberi suatu sanksi misalnya sanksi administrasi.
- o. Dalam UU Penanggulangan Bencana juga belum memuat mengenai pendidikan mengenai kebencanaan. Hal ini diperlukan untuk mengedukasi masyarakat tentang pengetahuan dasar tentang bencana. Dengan adanya edukasi masyarakat tentu program pengurangan risiko

bencana dapat dilaksanakan. Terakhir, mengenai pengaturan ketentuan pidana dan peralihan perlu untuk diperkuat dan dipertegas. Karena banyak terjadi kasus pidana terkait pengelolaan bencana. Selain itu terkait korporasi yang melaksanakan aktivitas produksi yang menyebabkan bencana, perlu diatur mengenai hukuman baik secara administratif maupun sanksi pidana.

6. DR. Surono (Ahli Geofisika)

Diskusi pada tanggal 17 April 2017 yang disampaikan oleh Ahli Geofisika dan Tenaga Ahli Kementerian ESDM Bidang Kebencanaan yaitu DR. Surono.

Gambar 11
Diskusi dengan DR. Surono (Ahli Geofisika)



Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut:

- a. UU Penanggulangan Bencana mengamanatkan paradigma penanggulangan bencana “difokuskan sebelum terjadi bencana” (preventif). Namun kenyataannya, penanggulangan bencana masih bersifat “reaktif”, berfokus pada pembagian bantuan, evakuasi korban, dan pemberitaan melalui media cetak dan elektronik. Masih tampak nyata dalam penanggulangan bencana, korban bencana adalah masyarakat yang lemah atau menderita, perlu bantuan dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah secara materiil dan non materiil.

- b. Dalam penanggulangan bencana dalam kondisi tanggap darurat seharusnya harus ada “*one man one command*” di lokasi bencana yang mampu mengorganisasi semua kekuatan dan mengusir semua yang tidak berkepentingan dari lokasi bencana. Seharusnya ada pembagian yang tegas dalam penanggulangan bencana sebelum, pada saat, dan setelah terjadi bencana. Masing-masing tahap harus jelas instansi mana yang harus bertanggung jawab. Contohnya penanggulangan bencana sebelum dibentuknya BNPB, dimana dahulu ada Bakornas-PB yang dipimpin oleh Mayjen Bambang Darmono, dengan wakilnya diantaranya Eddy Wibowo dan Tajiman Tarigan. Sementara DR. Surono bertindak sebagai anggota wakil dari Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral untuk menangani sektor listrik, migas, gempa dan letusan gunung berapi. Kesemuanya itu berada dalam dalam satu komando dibawah Mayjen Bambang Darmono dalam penanggulangan bencana mulai dari menangani pemberitaan hingga penyaluran bantuan, seperti saat bencana tsunami di Aceh tahun 2004, gempa bumi di Bantul tahun 2006, dan letusan Gunung Merapi di DIY tahun 2010.
- c. Contoh penanggulangan bencana geologi yang ada di Pusat Vulkanologi dan Mitigasi Bencana Geologi (selanjutnya disebut PVMBG), Badan Geologi, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (selanjutnya disebut Kemen ESDM). PVMBG dalam melakukan mitigasi melalui tahap penelitian hingga menghasilkan layanan langsung kepada masyarakat (peta rawan bencana, peringatan dini dan sosialisasi tentang ancaman bahaya dan tata cara mengantisipasinya). Pada saat terjadi bencana mengirim tim tanggap darurat yang siap berkoordinasi di lokasi bencana dengan komando tertinggi tanggap darurat bencana. Pada tahap pascabencana dilakukan upaya rehabilitasi, Kemen PUPR dapat menjadi *leading sector* dalam mengkoordinasikan seluruh kekuatan dalam upaya rehabilitasi-rekonstruksi. Tidak semua merasa berhak dan mampu melakukannya.

- d. Dalam kurun waktu tahun 2000 hingga 2012, di dunia terdapat 12 (dua belas) gempa bumi dengan korban lebih dari 100 jiwa dimana 4 (empat) diantaranya terjadi di Indonesia:

Tabel 25
Bencana Gempa Bumi Di Dunia

Tanggal	Lokasi Gempa	Skala (Richter)	Korban Jiwa
13 November 2011	Tohoku, Japan	9.0	>20.000
12 Januari 2010	Haiti	7.0	222.570
30 September 2009	Padang, Indonesia	7.5	1.117
12 Mei 2008	Sichuan, China	7.9	87.587
26 Mei 2006	Yogyakarta, Indonesia	6.3	5.749
8 Oktober 2005	Kashmir, Pakistan	7.6	86.000
28 Maret 2005	Nias, Indonesia	8.6	1.313
26 Desember 2004	Aceh, Indonesia	9.1	227.898
26 Desember 2003	Bam, Iran	6.6	31.000
21 Mei 2003	Algeria	6.8	2.266
25 Maret 2002	Afghanistan	6.1	1.000
26 Januari 2001	Bhuj, India	7.6	20.023

Dari data tersebut, tampak bahwa Indonesia rentan terjadi gempa bumi yang sifatnya merusak dan berisiko tinggi menyebabkan bencana.

- e. Pemerintah telah mengambil kebijakan yang tepat, bersama DPR RI telah membentuk UU Penanggulangan Bencana dan UU Penataan Ruang. Seharusnya paradigma penanggulangan bencana yang harus difokuskan sebelum bencana, diawali dengan “Penataan Ruang Berbasis Mitigasi Bencana”. Membangun infrastruktur dengan nilai ekonomi yang fantastis namun bila dalam hitungan detik bisa luluh lantak karena bencana adalah sebuah bentuk perencanaan pembangunan yang tidak matang. Misalnya, Gedung Sport Center Hambalang, Tol Cipularang dan Tol Semarang Ungaran dibangun tanpa

memperhitungkan risiko alam. Lokasi tersebut bukan tidak bisa dibangun, namun harus dengan penelitian dan hasilnya digunakan sebagai langkah tindak rekayasa teknologi yang tepat dan tidak ada kecurangan. Seperti juga pembangunan Kereta Api Cepat Bandung-Jakarta, karena melalui lintasan rentan akan gerakan tanah/longsor, rentan terhadap guncangan gempa bumi (dari Sesar Cimandiri, Sesar Baribis, Sesar Lembang dan juga gempa bumi lepas pantai selatan Pulau Jawa).

- f. Hingga kini tidak ada sanksi diberikan jika terjadinya bencana bersumber dari ulah manusia. Sebagai contoh bencana longsor dan banjir bandang terjadi karena adanya penebangan hutan secara liar. Bencana yang terjadi di Garut pada tahun 2016 tersebut hingga kini tidak ada satupun yang bertanggung jawab atas kejadian tersebut.
- g. UU Penanggulangan Bencana dan UU Penataan Ruang memiliki muatan materi yang sangat bagus dalam perlindungan masyarakat terhadap ancaman bahaya dinamika geologi destruktif. Namun pelaksanaannya di masih reaktif dan berorientasi kepada proyek, bukan sebagai landasan preventif dalam penanggulangan bencana. Pendidikan dan pelatihan penanggulangan bencana masih didominasi dengan materi pertolongan hingga evakuasi korban bencana, belum mengarah pada materi pencegahan.
- h. Koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah telah terjalin pada sektor keamanan, yaitu TNI dan POLRI, namun sektor lainnya masih belum optimal. Sayangnya, TNI dan POLRI di daerah seringkali tidak memiliki dana untuk menggerakkan personelnya. TNI dan POLRI terikat sumpah yang kuat, sehingga tindakan penanggulangan bencana tetap dilaksanakan meskipun dana sangat terbatas.
- i. Pemerintah daerah masih sangat mengandalkan pemerintah pusat. Ada beberapa pemerintah daerah yang telah mandiri dalam penanggulangan bencana di daerahnya. Terutama yang telah memiliki relawan terlatih.

serta pemerintah daerah yang memiliki jalinan kerjasama yang baik dengan relawan penanggulangan bencana. Untuk kondisi daerah yang demikian, peran pemerintah pusat tidak terlalu dominan. contohnya relawan bencana di Gunung Merapi dan Gunung Kelud. Seringkali pemimpin daerah tidak memahami ancaman bahaya yang berpotensi menyebabkan bencana, sehingga jika terjadi bencana sering gagap dan tidak mengetahui harus berbuat apa dalam urutan penanggulangan bencana.

- j. Jabatan BPBD di suatu daerah sering kali bukan jabatan penting dalam struktur Satuan Kerja Perangkat Daerah (selanjutnya disebut SKPD), bahkan ada pemerintah daerah yang tidak memiliki BPBD dengan alasan jumlah SKPD bisa berlebih bila harus ada BPBD. Oleh karena adanya bantuan dari BNPB maka seringkali BPBD dibentuk dengan pejabatnya yang sering berganti dan sering tidak memahami tata cara penanggulangan bencana yang baik dan benar.
- k. BPBD mempunyai koordinasi ke pusat berbeda dengan dinas-dinas lainnya di pemerintah daerah. Kadang tampak koordinasi lintas dinas dalam penanggulangan bencana kurang serasi. Berbeda pada saat Satuan Koordinasi Pelaksana Penanggulangan Bencana (selanjutnya disebut Satkorlak-PB) dimana gubernur dan bupati sebagai pimpinan Satkorlak-PB, dan operasi dipegang oleh sekretaris daerah menjadikan sangat mudah berkoordinasi dengan semua SKPD yang ada di pemerintah provinsi maupun di pemerintah kabupaten/kota, termasuk dengan pimpinan TNI dan POLRI di daerah. Kondisi saat ini tidak mungkin pejabat BPBD dapat sebagai koordinator penanggulangan bencana di daerah dalam mengkoordinasikan dengan SKPD yang ada di pemerintah daerah.
- l. Telah ada peraturan menteri yang mengatur mengenai mitigasi bencana seperti Peraturan Menteri ESDM Nomor 15 Tahun 2011 tentang Pedoman Mitigasi Bencana Gunung Api, Gerakan Tanah, Gempa

Bumi, Dan Tsunami namun seringkali dalam penanggulangan bencana, BNPB maupun BPBD, masih harus membuat aturan tersendiri sehingga antisipasi ancaman bahaya ditanggapi secara berlebihan yang kontra produktif bahkan menjurus kepada kerugian ekonomi daerah. Sebagai contoh nyata tahun 2015 terjadi letusan Gunung Raung dengan daerah bahaya hanya radius 3,5 kilometer dari puncak (daerah hutan tidak berpenghuni, untuk menjaga pendaki saja), namun BPBD setempat mengantisipasi ancaman bahaya dalam radius 20 kilometer dengan memasang rambu-rambu jalur evakuasi dan lainnya. Tindakan ini kontra produktif, menghamburkan dana dan menakuti masyarakat, yang dampaknya wisatawan dan lainnya membatalkan mengunjungi daerah tersebut. Dengan demikian terjadi kerugian ekonomi dan bisnis dalam arti luas sangat terganggu dengan persiapan yang berlebihan dari BPBD setempat. Prosedur tetap terpadu terkait penanggulangan bencana belum ada hingga saat ini.

- m. Penanggulangan bencana jangka pendek sering diartikan hanya sebatas tanggap darurat. Sebenarnya ada hal lain yang sangat terkait dengan penanggulangan bencana dalam jangka pendek dan jangka panjang, yaitu sebagai berikut:
 - 1) Jangka pendek, identifikasi daerah rawan bencana berdasarkan peta rawan bencana yang telah dimiliki oleh pemerintah daerah;
 - 2) Jangka menengah, diupayakan pengurangan risiko bencana dengan cara struktural dan non struktural;
 - 3) Jangka panjang, bila risiko bencana tidak dapat dikurangi hingga batas aman (secara kompromi) maka harus dilakukan relokasi ke daerah yang aman. Pemilihan daerah yang aman dan melakukan relokasi memang tidak semudah dituliskan, namun harus ada analisis ilmiah dan kadang pemerintah daerah tidak mempunyai kesabaran.

- n. Pemberdayaan masyarakat terhadap kesiapsiagaan bencana secara teori dapat dilakukan dengan mudah, namun realitanya sering kali sulit dilakukan. Adanya “*trustworthy*” dari masyarakat kepada pembina atau pemberdaya adalah hal yang paling penting akan pemahaman masyarakat terhadap ancaman bahaya dan tata cara mengantisipasinya. Seperti pengalaman pribadi DR. Surono saat menjabat sebagai pejabat eselon I di lembaganya, beliau membuka atribut jabatan lalu bergabung dengan masyarakat di sekitar Gunung Merapi agar pesan yang ingin disampaikan dapat dipahami masyarakat. Masyarakat menginginkan pola diskusi di dalam pendopo (rumah pribadi atau balai desa) kemudian DR. Surono berperan sebagai teman diskusi. Pola diskusi yang didesain tanpa presentasi, materi disampaikan dengan santai lalu disusul dengan tanya jawab dari masyarakat. Cara-cara seperti ini kemudian yang disebut “mitigasi bencana tanpa dasi dan roti”, karena disampaikan tidak dengan presentasi di hotel besar dimana beliau harus pakai dasi dan sarapan pagi dengan roti.
- o. Pengelolaan dan pengawasan terhadap bantuan bencana yang bersumber dari masyarakat dan pihak lain (baik lembaga usaha maupun lembaga internasional). Berdasarkan pengalaman di , manajemen ~~keuangan~~ tanggap darurat kebencanaan belum akuntabel. Berdasarkan pengalaman beliau, ada permintaan tentang kenaikan status aktivitas sebuah gunung berapi agar dapat dianggarkan dana darurat bencana. Juga pada saat penurunan status aktivitas gunung berapi, diharuskan adanya koordinasi dengan pemerintah daerah setempat untuk “mengamankan” dana darurat bencana.
- p. Perubahan UU Penanggulangan Bencana untuk memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat yang berada di kawasan rawan bencana sudah saatnya untuk dilakukan perbaikan karena keperluan legislasi penanganan kebencanaan sudah mendesak. Harus pula disinkronkan antara UU Penanggulangan Bencana dengan UU Penataan Ruang, dan

undang-undang lainnya yang menyangkut lingkungan alam dan kaitannya dengan bencana alam. Perlu ada pembagian yang tegas, terukur dan akuntabel siapa (instansi) berbuat apa sebelum, pada saat bencana dan pascabencana. Diperlukan konsep *one man one command* pada saat tanggap darurat di seperti yang dilakukan Bakornas-PB di DIY tahun 2006 dan bencana tsunami di Aceh tahun 2004. Melihat konsep Bakornas-PB, dimana komando penanggulangan bencana berada pada koordinasi Wakil Presiden dan dibantu Pelaksana Harian penanggulangan bencana yang mempunyai kewenangan penuh. (Bapak Bambang Darmono saat sebagai Kepala Bakornas-PB dapat memanggil Menteri untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan penanggulangan bencana pada sektornya masing-masing). Bila diterapkan dalam kondisi seperti saat ini, sulit bagi Kepala BNPB menghadirkan kementerian/lembaga dalam pertemuan dan koordinasi bersama. Apabila bisa dihadirkan maka kementerian/lembaga biasanya hanya akan mewakilkan kepada pejabat yang tidak punya kewenangan untuk mengambil keputusan.

- q. Pengelolaan keuangan penanggulangan bencana sebaiknya diatur dalam undang-undang agar lebih transparan serta akuntabel. Demikian Juga media yang meliput berita terkait bencana yang terjadi hendaknya melalui satu pintu. Pemberitaan tentang kebencanaan harus bersifat mendidik dan memberikan ketenangan bagi masyarakat. Hal lain yang juga penting diatur adalah bantuan dan keikutsertaan masyarakat diharuskan melalui PMI atau lembaga yang diatur melalui undang-undang.
- r. Dalam undang-undang harus ditegaskan bahwa mitigasi harus didukung dengan riset. Tanpa dukungan riset, upaya penanggulangan bencana sudah pasti akan gagal. Riset kebencanaan membuat Jepang tangguh dalam penanggulangan bencana, mulai dari penemuan konsep bangunan tahan gempa hingga bangunan tahan gerakan tanah. Upaya

penanggulangan bencana di Indonesia masih berorientasi sebagai sebuah proyek yang jika diamati ada proyek pengurangan risiko bencana yang dananya dikeluarkan oleh lembaga kebencanaan, dimana lembaga riset seharusnya melakukan riset dasar namun dengan dana yang sangat terbatas, sehingga hanya kajian terkait analisis risiko bencana yang dilakukan. Di sisi lain, tidak mungkin dapat dilakukan analisis risiko bencana tanpa melalui riset untuk dapat mengetahui daerah rawan bencana, jenis ancamannya dan daerah yang aman terhadap ancaman bahaya.

7. Aksi Cepat Tanggap (ACT)

Diskusi dilakukan dua kali yaitu pada tanggal 18 April 2017 yang disampaikan oleh Joko Ardi dan *Vice President of Humanity Network* yaitu M. Insan Nurrohman dan tanggal 9 Mei 2017 yang disampaikan oleh *Vice President of Philanthropy Network Department* yaitu Rini Maryani dan *Manager Disaster Management Institut of Indonesia*, Wahyu Novyan.

Gambar 12
Diskusi dengan Aksi Cepat Tanggap



Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut:

- a. ACT terlibat dalam penanggulangan bencana dari tahap prabencana sampai dengan pascabencana. Utamanya dalam hal rekonstruksi ekonomi masyarakat pascabencana.
- b. Pendekatan UU Penanggulangan Bencana terfokus lebih pada objek materi bukan kepada objek manusia. Perlu dipahami lagi urgensi revisi UU Penanggulangan Bencana sehingga dapat dijadikan Program Legislasi Nasional Prioritas, bukan masuk ke dalam program *long list*.
- c. Menurut ACT, semangat UU Penanggulangan Bencana ini adalah pendekatan *civil society* dengan menerapkan sistem koordinasi. Namun pada realitanya, upaya penanggulangan bencana di Indonesia masih menganut sistem *Incident Command System* (ICS) yaitu dengan pendekatan komando. Sehingga jika memang ingin membuat sistem dengan pendekatan konsep *civil society*, maka sudah seharusnya BNPB lebih berperan sebagai koordinator dalam mengkoordinasikan kementerian/lembaga terkait kebencanaan.
- d. PBB melakukan pendekatan konsep penanganan kedaruratan melalui konsep koordinasi, sementara pendekatan konsep yang sedang dibangun oleh BNPB adalah *Incident Command System* (ICS) yaitu pendekatan konsep sistem komando. Sementara itu berdasarkan aturan internasional, terdapat pemisahan terkait satu komando antara militer dan sipil. Hal ini menyebabkan kesulitan TNI dalam berkoordinasi dengan pihak sipil.
- e. Secara internasional ada tiga kawasan bencana yang ditandai dengan *red, yellow, green*. Tiap kawasan itu punya aturan sendiri siapa saja relawan yang bisa masuk, misalnya pada *red zone* hanya bisa relawan yang punya sertifikasi. Namun di Indonesia tidak ada aturan demikian.
- f. Masing-masing kementerian/lembaga/instansi saling bersaing untuk menjadi *leading sector* penanggulangan bencana pada saat UU Penanggulangan Bencana telah diundangkan. Karena adanya istilah

“siapa yang datang pertama pada saat bencana, maka dia lah yang memimpin”.

- g. BNPB mengeluhkan tidak mempunyai kaki tangan, sedangkan BPBD mengeluhkan mempunyai “bapak tiri” yakni BNPB dan “bapak kandung” yakni Menteri Dalam Negeri yang mengakibatkan terjadinya dualisme peran. ACT mengkhawatirkan bahwa BNPB atau BPBD melakukan salah langkah akibat aturannya yang tidak efektif.
- h. Kelembagaan BNPB adalah setara dengan menteri yang dibawah kementerian koordinator. Sehingga BNPB sulit berkoordinasi dengan kementerian/lembaga terkait kebencanaan. Jika BNPB dipimpin oleh seorang yang “bintang” nya lebih rendah dibanding dengan kementerian/lembaga yang akan dikoordinir, tentu mekanisme koordinasi menjadi sulit untuk dijalankan. Perlu penegasan mengenai fungsi BNPB apakah koordinasi, komando, dan pelaksana dengan menggunakan sumber daya yang mereka miliki. ACT mengusulkan BNPB untuk dapat berkoordinasi langsung dengan Presiden.
- i. ACT juga mempertanyakan mengapa BNPB dan BPBD tidak memiliki garis komando vertikal, sementara Basarnas memiliki garis komando vertikal ke Kantor SAR Daerah.
- j. BNPB dapat terlibat ke daerah bencana asalkan ada permintaan dari BPBD atau pemerintah daerah setempat. Disamping itu, BNPB untuk melakukan birokrasi ke daerah harus melalui kepala daerah dan sekretaris daerah terlebih dahulu yang mengakibatkan ketidakefektifan sistem birokrasi yang cukup panjang.
- k. Masalah pengungsi Rohingya, terdapat beberapa pertanyaan ACT terkait apakah itu termasuk bencana sosial, siapakah *leading sector* yang berwenang, kemudian apakah kasus kecelakaan pesawat Sukhoi termasuk bencana karena BNPB bingung akan turun atau tidak karena hasil *assessment* menyatakan itu adalah kecelakaan transportasi.

- l. Belum semua daerah memiliki BPBD. Data saat ini hanya ada 399 BPBD di tingkat provinsi/kabupaten/kota, dan sekitar 74 daerah yang belum memiliki BPBD.
- m. Terdapat arahan perubahan baru terkait Susunan Organisasi Tata Kerja baru dari Kemendagri, seperti yang telah diterapkan pada Kota Palembang dan Kota Pekanbaru yakni penyatuan berupa Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan dimana lebih banyak menangani masalah kebakaran.
- n. BPBD Provinsi Sumatera Barat memiliki unsur pengarah, namun personel unsur pengarah tersebut tidak melalui mekanisme persetujuan DPRD.
- o. Masalah kapasitas sumber daya manusia yang kurang karena dirotasi ke dinas lain. Proses bongkar pasang personel kelembagaan di daerah memuat kata-kata yang tidak lengkap.
- p. Pemerintah Provinsi Bali membuat Peraturan Daerah untuk menguatkan BPBD untuk penanggulangan bencana setempat ketika terjadi bencana. Dengan demikian, Pemerintah Provinsi Bali juga dapat berinisiatif membuat perbaikan sistem di level daerah walaupun sistem di level nasional masih belum memadai.
- q. ACT mengusulkan komando BNPB atau penanggulangan bencana diserahkan pada Wakil Presiden yang bertanggung jawab pada Presiden. Indonesia masih menganut sistem komando dimana belum melibatkan partisipasi masyarakat secara luas. Masyarakat yang ikut berpartisipasi terbagi kedalam dua kelompok yakni relawan kemanusiaan dan bantuan kemanusiaan, namun demikian belum ada lembaga atau yang mewadahi hal ini.
- r. Ada empat sumber pendanaan ketika terjadi bencana yaitu APBN, APBD, masyarakat, dan perusahaan swasta. Dan pada realitanya, tiap instansi dapat mengajukan beragam proposal hanya untuk satu objek. Namun yang menjadi pertanyaan adalah siapakah yang melakukan

pengawasan implementasi atas pendanaan bencana. Oleh karena itu, ACT mengusulkan perlu diaturnya mengenai pelaporan dana bantuan bencana.BNPB tidak mungkin mengeluarkan dana untuk upaya relokasi, namun hanya untuk upaya rekonstruksi karena relokasi masuk dalam klaster yang dikoordinasikan oleh Kemen PUPR.

- s. Pada beberapa daerah terdapat ego sektoral kepala daerah yang menekankan agar jangan mudah menetapkan status tanggap darurat, agar digambarkan sebagai daerah tangguh bencana. Padahal BPBD memerlukan pendanaan melalui penetapan status tanggap darurat. Tealah ada tekanan dari Pusat (Kemendagri) untuk segera menetapkan status tanggap darurat agar pendanaan kebencanaan dapat segera dicairkan, namun kepala daerah secara psikologis ingin menahan agar tidak mudah ditetapkan daerahnya sebagai tanggap darurat. Hal ini dikarenakan kepala daerah tidak ingin masyarakatnya menjadi tidak mandiri ketika ada bencana.
- t. Bantuan dari luar negeri tidak sekedar pendanaan tapi juga ada barang-barang yang masuk yang belum tentu sesuai dengan standard di Indonesia, sehingga barang-barang tersebut harus di uji terlebih dahulu. Sebagai contoh bantuan obat dari negara lain yang petunjuk penggunaannya ditulis dalam bahasa asing sehingga menyulitkan pengujian dan pendistribusiannya.
- u. Pendekatan klaster di Indonesia sesuai SK KA BNPB Klaster Nasional-PB adalah salah kaprah, seharusnya klaster tersebut tidak diserahkan pada kementerian/lembaga tetapi kementerian/lembaga itu menginduk pada BNPB. Pada realitanya, klaster yang diterapkan oleh BNPB kemudian diserahkan untuk dikelola oleh kementerian/lembaga.
- v. Penetapan status keadaan darurat dapat berimplikasi pada penyelewengan anggaran. Maka dari itu kementerian/lembaga terkait sangat berhati-hati dalam mengeluarkan penetapan status bencana. Oleh

karena itu, harus diatur siapa yang berwenang mengeluarkan status keadaan darurat.

- w. Penggerahan sarana dan prasarana penanggulangan bencana juga harus memperhatikan kebutuhan penanggulangan bencana, jangan sampai penanggulangan bencana mengerahkan sarana dan prasarana yang tidak sesuai peruntukannya. (Contoh: pesawat komersial digunakan untuk menangani asap akibat kebakaran hutan dan lahan)
- x. Bahwa ide terbentuknya sejarah UU Penanggulangan Bencana sejak rentang tahun 2004–2009 dimana saat itu Indonesia dikenal sebagai *supermarket disaster*. Sejak saat itu pula sudah ada pembangunan komitmen dari *pemangku kepentingan* terkait untuk membentuk undang-undang yang lebih komprehensif mengatur tentang penanggulangan bencana. Kemudian pada tahun 2007 disahkan UU Penanggulangan Bencana diikuti peraturan pelaksananya (PP 21, 22, 23 Tahun 2008). Maka sejalan dengan itu, paradigma *supermarket disaster* berubah menjadi *laboratorium of disaster* (2010–2014). Kemudian pada tahun 2015–2019 sudah saatnya dilakukan peninjauan UU Penanggulangan Bencana untuk meningkatkan efektifitas UU Penanggulangan Bencana (paradigma *center of knowledge management*).
- y. Fakta bencana di Indonesia:
 - 1) Tsunami peringkat pertama dunia;
 - 2) Tanah longsor peringkat pertama dunia;
 - 3) Gempa bumi peringkat ketiga dunia;
 - 4) Banjir peringkat keenam dunia;Sedangkan lima provinsi yang paling rentan terhadap ancaman bencana tahun 2015 (data BNPB, BPS):
 - 1) Jateng;
 - 2) Jatim;
 - 3) Jabar;

- 4) Sumbar;
- 5) Aceh.

Sekitar 80,66% penanganan darurat bencana Indonesia berasal dari dua kawasan paling rawan bencana di Indonesia yakni Pulau Jawa (58,3%) dan Pulau Sumatera (22,31%).

8. Kementerian Kelautan Dan Perikanan

Diskusi pada tanggal 28 April 2017 yang disampaikan oleh Kepala Subdirektorat Mitigasi Bencana dan Adaptasi Perubahan Iklim Direktorat Pendaragunaan Pesisir (Direktorat Jendral Pengelolaan Ruang Laut) yaitu Dr. Hendra Yusran Siry.

Gambar 13

Diskusi dengan Kementerian Kelautan dan Perikanan



Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut:

- a. Setelah diundangkannya UU Penanggulangan Bencana, diundangkan pula UU PWP3K yang merupakan payung hukum dalam melaksanakan perencanaan, pengelolaan, serta pengawasan dan pengendalian wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil di Indonesia. Ditjen Pengelolaan Ruang Laut mempunyai tugas menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengelolaan ruang laut, pengelolaan konservasi dan keanekaragaman hayati laut, pengelolaan pesisir dan pulau-pulau kecil. UU PWP3K memiliki keterkaitan dengan UU Penanggulangan Bencana

karena dari sisi substansi mengatur mengenai mitigasi bencana yang merupakan salah satu tahapan dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Hal tersebut terdapat dalam Pasal 56 UU PWP3K yang menyatakan bahwa dalam menyusun rencana pengelolaan dan pemanfaatan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil terpadu, pemerintah dan/atau pemerintah daerah wajib memasukkan dan melaksanakan bagian yang memuat mitigasi bencana di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil sesuai dengan jenis, tingkat dan wilayahnya. Ketentuan mengenai mitigasi tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2010 tentang Mitigasi Bencana di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

- b. Sesuai dengan UU Penanggulangan Bencana, mitigasi adalah serangkaian upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana. Dalam implementasinya mitigasi bencana masih belum dijadikan suatu unsur utama dalam perencanaan wilayah.
- c. Kondisi Umum Kerusakan Pesisir di Indonesia
 - 1) Karakteristik kerusakan:
 - a) Laju abrasi rata-rata: 1.950 Ha/tahun; Total lahan terabrsi selama 15 tahun: 29.261 Ha.
 - b) Laju akresi rata-rata: 895 Ha/tahun (alamiah dan buatan); Total lahan timbul selama 15 tahun 13.433 Ha.
 - c) Panjang rata-rata pantai terdampak abrasi: 420 km/tahun; Total panjang pantai yang mengalami abrasi selama 15 tahun: 6.306 km.
 - d) Panjang rata-rata pantai yang mengalami akresi: 304 km/tahun; Total panjang pantai yang mengalami akresi selama 15 tahun: 4.574 km.

2) Intervensi KKP:

a) *Hybrid Engineering*:

2015: $14.150 \text{ m} \times (\sim 100 \text{ m}) = 1.415.000 \text{ m}^2 = 142 \text{ Ha}$

2017: $11.000 \text{ m} \times (\sim 100 \text{ m}) = 1.100.000 \text{ m}^2 = 110 \text{ Ha}$

b) Sabuk Pantai:

2015: $2.649 \text{ m} \times (\sim 100 \text{ m}) = 264.900 \text{ m}^2 = 26 \text{ Ha}$

2016: $10.000 \text{ m} \times (\sim 100 \text{ m}) = 1.000.000 \text{ m}^2 = 100 \text{ Ha}$

2016: $10.000 \text{ m} \times (\sim 100 \text{ m}) = 1.000.000 \text{ m}^2 = 100 \text{ Ha}$

c) Total *expected recovered coastal areas* selama tiga tahun: 478 Ha;

Rata-rata *expected recovered coastal areas* per-tahun: 159 Ha;

Laju pemulihan per tahun hanya 8,2% dibandingkan laju kerusakan per tahun (selama tiga tahun 2015-2017).

d. Peraturan perundangan terkait dengan implementasi UU Penanggulangan Bencana yaitu:

- 1) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil;
- 2) Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2010 tentang Mitigasi Bencana di Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil;
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota;
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan;
- 5) Peraturan Presiden Nomor 73 Tahun 2012 tentang Strategi Nasional Pengelolaan Ekosistem Mangrove;

- 6) Peraturan Presiden Nomor 121 Tahun 2012 tentang Rehabilitasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.
- e. Peran dinas provinsi sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.
- f. Kegiatan Pengurangan Risiko Bencana Kementerian Kelautan dan Perikanan:

Tabel 26
Kegiatan Pengurangan Risiko Bencana Kementerian Kelautan dan Perikanan

Aktivitas	Pemerintah Provinsi
Rehabilitasi	Pelaksanaan kebijakan rehabilitasi dan peningkatan sumber daya ikan serta lingkungannya antar kabupaten/kota di wilayah laut provinsi.
Reklamasi dan Mitigasi Bencana	Penetapan dan pelaksanaan kebijakan reklamasi pantai dan mitigasi bencana alam di wilayah pesisir dan laut dalam kewenangan provinsi
Pencemaran	Pelaksanaan dan koordinasi pencegahan pencemaran dan kerusakan sumberdaya ikan serta lingkungannya
Pengelolaan Sumber Daya Kelautan dan BMKT	Pelaksanaan pengawasan pemanfaatan benda berharga dari kapal tenggelam berdasarkan wilayah kewenangannya dengan pemerintah dan kabupaten/kota.

1) Sabuk Pantai

Sabuk pantai merupakan pelindung pantai yang menggunakan teknologi Karung Geotekstil Memanjang (KGM) dengan menggunakan material geotekstil yang diisi dengan campuran air

dan pasir yang berfungsi untuk memecah gelombang datang, mengurangi erosi dan menahan sedimen.

2) *Hybrid Engineering*

Membangun struktur pelindung pantai berupa struktur lolos air (*permeable dam*) dengan menggunakan material bambu, kayu dan ranting. Cara kerjanya yaitu struktur akan ditempatkan pada titik yang telah ditentukan untuk mereduksi gelombang datang sekaligus memerangkap sedimen sehingga akan menambah daratan dibelakang struktur. Fungsinya adalah menangkap sedimen, mengembalikan fungsi pantai yang hilang, membantu memecah gelombang datang dan mengurangi erosi.

3) Program Pengembangan Kawasan Pesisir Tangguh

Merupakan program yang bertujuan untuk peningkatan kesiapsiagaan masyarakat terhadap bencana dan perubahan iklim, peningkatan kualitas lingkungan hidup di kawasan pesisir

g. Saran untuk revisi UU Penanggulangan Bencana

1) Umum

a) Dalam UU Penanggulangan Bencana belum diatur mengenai isu perubahan iklim, berdasarkan hal tersebut perlu dilakukan pengaturan dalam UU Penanggulangan Bencana mengenai isu perubahan iklim karena Indonesia juga terikat dalam konvensi internasional terkait perubahan iklim serta adanya integrasi mitigasi bencana, pengurangan risiko bencana dan adaptasi perubahan iklim.

b) Dalam Pasal 1 ayat (1) UU Penanggulangan Bencana yang mengatur mengenai pengertian bencana belum mencakup mengenai definisi bencana untuk “gangguan serius terhadap fungsi kehidupan masyarakat luas yang menyebabkan kerugian pada manusia, barang atau lingkungan dan aset kehidupan pada umumnya, yang melampaui kemampuan masyarakat terkena

dampak untuk menghadapinya dengan sumber daya yang dimilikinya sendiri, yang terjadi secara tiba-tiba maupun perlahan” seperti rob atau abrasi.

- 2) Perlu menjadikan konsep mitigasi bencana sebagai alat pertama dan utama dalam perencanaan wilayah. (Pasal 32 UU Penanggulangan Bencana)
- 3) Perencanaan dalam penanggulangan bencana perlu melibatkan sektor terkait sesuai dengan tugas pokoknya dan untuk membangun koordinasi antara BNPB dengan sektor terkait. (Pasal 35 UU Penanggulangan Bencana)
- 4) Harus dibatasi apa saja yang akan ditangani oleh BNPB. Mana yang ditangani BNPB dan mana yang ditangani kementerian/lembaga. BNPB sebaiknya seperti BAPPENAS atau Menteri Koordinator untuk urusan kebencanaan. (Pasal 12 dan 13 UU Penanggulangan Bencana)

9. Kementerian Agraria Dan Tata Ruang

Diskusi pada tanggal 4 Mei 2017 yang disampaikan oleh Kasubdit Direktorat Penataan Kawasan Dirjen Tata Ruang yaitu Budi Santosa, S.T., M.T.

Gambar 14

Diskusi dengan Kementerian Agraria dan Tata Ruang



Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut:

- a. Indonesia mempunyai dua kawasan yaitu kawasan lindung dan kawasan budidaya. Menurut Pasal 1 angka 21 UU Penataan Ruang, kawasan lindung adalah wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam dan sumber daya buatan. Menurut Pasal 1 angka 22 UU Penataan Ruang, kawasan budidaya adalah wilayah yang ditetapkan

	iklim	dalam sistem perencanaan tata ruang.	iklim dalam Rencana Tata Ruang
4.	Perlunya mendorong terwujudnya ketahanan dan kedaulatan pangan	Mendorong pengembangan kawasan perdesaan berketeraan pangan dan berkelanjutan	Pengembangan program perdesaan berkelanjutan dengan melibatkan sektor pemangku kepentingan terkait secara terpadu
5.	Perlunya pengembangan kawasan perbatasan	Mendorong pengembangan kawasan perbatasan yang lebih aman dan sejahtera	Percepatan penetapan Rencana Tata Ruang Kawasan Perbatasan dan penyusunan <i>road map</i> pengembangan kawasan perbatasan
6.	Percepatan penetapan Rencana Tata Ruang Kawasan Perbatasan dan penyusunan <i>road map</i> pengembangan kawasan perbatasan	Melakukan peningkatan konektivitas dan aksesibilitas wilayah melalui perwujudan infrastruktur wilayah	Integrasi dan sinkronisasi program sektor untuk pengembangan wilayah
7.	Perlunya integrasi keterpaduan pelaksanaan pembangunan ruang udara, lautan dan daratan	Mendorong perwujudan penataan ruang sebagai sistem integrator pembangunan wilayah dan sektor	Fasilitasi proses keterpaduan, sinkronisasi dan konsultasi program, skema pendanaan, kesesuaian lokasi dan pentahapan proses pemanfaatan ruang.
8.	Konflik antar sektor dalam pemanfaatan ruang	Meningkatkan koordinasi dan sinkronisasi keterpaduan pembangunan antar sektor dan antar wilayah	Peningkatan koordinasi dan sinkronisasi keterpaduan program pembangunan antar sektor dan antar wilayah dalam perwujudan Rencana Tata Ruang

9.	Masih kurangnya keterlibatan masyarakat dan dunia usaha	Mendorong keterlibatan masyarakat dan dunia usaha di bidang petaan ruang melalui pengembangan kemitraan yang sinergis	Pengembangan forum kelompok masyarakat dan dunia usaha
----	---	---	--

- c. Kebencanaan Indonesia didasarkan pada *geo hazard* (secara geografis dan geologis), *hydrometeorology-hazard* (secara hidrologis dan klimatologis), *climate related and man-made hazard* (pengaruh perubahan iklim global dan aktifitas manusia). Oleh karena itu diperlukan ketersediaan Peta Kerawanan Bencana dan Peta Risiko (khususnya gempa bumi, tsunami, gunung berapi, longsor, banjir, dan kekeringan) sesuai dengan standar yang berlaku dan pada skala yang memadai (khususnya 1:25.000 atau lebih rinci).
- d. Peran penataan ruang dalam penanggulangan bencana, yaitu pada pencegahan, penegakan/pengendalian Rencana Tata Ruang (selanjutnya disebut RTR), mitigasi bencana, acuan rekonstruksi pascabencana. Dukungan kerangka regulasi terhadap mekanisme integrasi mitigasi/pengurangan risiko bencana ke dalam perencanaan tata ruang (melalui mekanisme Persub, KLHS, pedoman perencanaan) dan sinkronisasi antara rencana rehabilitasi dan rekonstruksi dan revisi Rencana Tata Ruang dan Wilayah (RTRW) pascabencana diperlukan untuk melaksanakan peran penataan ruang dalam penanggulangan bencana.
- e. Penataan ruang berbasis mitigasi bencana didasarkan pada konsideran menimbang huruf e UU Penataan Ruang bahwa secara geografis NKRI berada pada kawasan rawan bencana sehingga diperlukan penataan ruang yang berbasis mitigasi bencana sebagai upaya meningkatkan keselamatan dan kenyamanan kehidupan dan penghidupan. Pasal 1

angka 9 UU Penanggulangan Bencana menetapkan bahwa mitigasi adalah serangkaian upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana. Dengan demikian, penataan ruang berbasis mitigasi bencana dapat dimaknai sebagai penataan ruang yang diposisikan sebagai salah satu upaya atau instrumen Pengurangan Risiko Bencana (selanjutnya disebut PRB).

- f. Mitigasi bencana yang dilakukan Kemen ATR melalui penataan ruang menjadikan komponen pembentuk risiko dapat dikelola sehingga risiko bencana dapat diturunkan. Mitigasi bencana dalam penataan ruang berguna untuk meminimalisir kemungkinan munculnya bahaya (khususnya *man-made disaster*), menurunkan tingkat kerentanan (fisik, sosial, ekonomi), dan meningkatkan kapasitas dalam menghadapi bencana.
- g. Dalam pelaksanaannya, perlu ketersediaan standard (SNI atau pedoman lain) atau acuan metodologi pemetaan kerawanan bencana dan pengkajian risiko bencana tingkat kota atau kawasan (skala peta 1:25.000 atau lebih rinci). Untuk melaksanakan penataan ruang berbasis mitigasi bencana diperlukan data pokok pendukung dalam penataan ruang Kawasan Rawan Bencana (selanjutnya disebut KRB), misalnya peta lahan terbaru pada skala relevan, peta kepemilikan tanah.
- h. Terkait penanggulangan bencana, Kemen ATR tidak menjadi bagian dari klaster nasional dalam SK KA BNPB Klaster Nasional-PB. Tata ruang diatur dalam peraturan daerah. Peran penataan ruang dalam penanggulangan bencana yaitu pencegahan, penegakkan RTR atau pengendalian, mitigasi bencana, acuan rekonstruksi pascabencana.
- i. Dari hasil pengkajian terhadap UU Penanggulangan Bencana dan UU Penataan Ruang dapat disimpulkan bahwa dalam siklus penanggulangan bencana, penataan ruang sangat berperan dalam tahap prabencana, melalui ketersediaan RTR dan Peraturan Zonasi yang

disusun dengan mempertimbangkan aspek kebencanaan dan memuat substansi mitigasi (pengurangan risiko) bencana. Namun, dukungan dana kontijensi bagi Upaya Penataan KRB Pra-Bencana belum tersedia. Pada masa tanggap darurat, RTR yang telah memuat perencanaan jalur evakuasi dan ruang evakuasi (sudah atau belum dilaksanakan pembangunannya di) menjadi acuan bagi pemanfaatan jalur evakuasi dan ruang evakuasi termasuk menetapkan tempat relokasi.

- j. Hambatan dalam relokasi yaitu pada saat terjadi bencana, kawasan tidak langsung diamankan di tanah negara. Apabila tanah negara tidak tersedia maka menggunakan tanah cadangan negara. Apabila tanah hilang akibat bencana alam maka dilakukan relokasi terhadap tanah bangunan yang hancur menggunakan DSP BNPB. Pada masa pascabencana, maka RTR dan Peraturan Zonasi menjadi acuan dalam pelaksanaan kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi. Apabila terjadi bencana besar maka dimungkinkan dilakukan peninjauan kembali terhadap RTR dan proses *re-zoning* sesuai ketentuan Pasal 26 ayat (6) dan Pasal 28 UU Penataan Ruang. Pelaksanaan peran ATR dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana diperlukan sinkronisasi program (lokus dan fokus) antar kementerian/lembaga dalam kegiatan penataan ruang KRB, khususnya antara pemetaan KRB, kajian risiko, penataan ruang KRB.
- k. Peta rawan bencana dibuat oleh BPBD tetapi hal ini belum ada dasar hukumnya. Belum semua kabupaten/kota memiliki peta rawan atau risiko bencana. RTR dibagi menjadi rencana struktur ruang (rencana sistem pusat permukiman dan rencana sistem jaringan prasarana) dan rencana pola ruang (peruntukan kawasan lindung dan peruntukan kawasan budidaya). Pemerintah kabupaten/kota adalah yang mempunyai kewenangan memberikan izin pemanfaatan ruang.
- l. RTR harus melihat kejelasan hak kepemilikan tanah. Pelanggaran terhadap tata ruang diberikan sanksi pidana sesuai ketentuan Pasal 69-

75 UU Penataan Ruang. Ketentuan pidana dalam UU Penataan Ruang dapat berlaku efektif, sedangkan di UU Penanggulangan Bencana tidak efektif karena tidak ada penyidik dalam UU Penanggulangan Bencana sedangkan penegakan hukum tata ruang memiliki penyidik PNS bidang tata ruang kecuali penyitaan dan penahanan (Lihat UU Kepolisian dan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 13/PRT/M/2009 tentang Penyidik PNS Penataan Ruang).

10. Palang Merah Indonesia (PMI)

Diskusi pada tanggal 8 Mei 2017 yang disampaikan oleh Teguh Widodo. Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut :

Gambar 15
Diskusi dengan Palang Merah Indonesia



- a. PMI merupakan lembaga perhimpunan nasional yang termasuk dalam perhimpunan federasi internasional palang merah dan bulan sabit merah internasional. Dasar hukum PMI adalah Keputusan Presiden Nomor 246 Tahun 1963 tentang Perhimpunan Palang Merah Indonesia yang menugaskan PMI untuk membantu pemerintah dalam memberikan pelayanan kesehatan dan penanganan medis dalam bencana dan perang terutama bagi korban manusia.
- b. Menurut Teguh Widodo dirasakan perlu adanya penyesuaian UU Penanggulangan Bencana terhadap kondisi saat ini.

- c. Dalam hal penyelenggaraan penanggulangan bencana, sejauh ini PMI selalu melakukan koordinasi dengan BNBP untuk tingkat nasional dan BPBD untuk bencana yang bersifat daerah. Koordinasi dilakukan baik secara formal maupun informal. Salah satu hal yang pasti dilakukan oleh PMI pada saat terjadi bencana adalah melaporkan kepada BNBP terkait *assessment* dan aktivitas yang dilakukan. Proses pendataan yang dilakukan adalah dengan hasil kaji cepat saat kejadian bencana. Sedangkan saat kondisi normal atau tidak sedang terjadi bencana, PMI mengupayakan tetap melakukan koordinasi dengan BNBP dan BPBD untuk berbagi informasi terutama terkait potensi bencana. Pada tahun 2015, PMI melakukan kerjasama dengan *IFRC* berkaitan dengan kebijakan seputar bencana (dari 2003-2016) yang kemudian disampaikan ke BNBP terkait hasil kerjasama tersebut.
- d. Analisis risiko dilakukan oleh PMI di beberapa wilayah pilot area, kajian yang dilakukan dimulai dari level desa/kelurahan yang kemudian hasilnya disampaikan kepada BPBD tingkat kabupaten/kota.
- e. PMI telah memiliki prosedur tetap tersendiri untuk penanggulangan bencana atau dalam kegantungan keadaan tanggap darurat, tidak menunggu status yang ditetapkan dalam bencana. Respon pertama yang akan dilakukan oleh PMI adalah dengan penggalian data ke masyarakat dan pemberian bantuan yang dibutuhkan saat itu juga, karena PMI memiliki prinsip pertolongan pertama terutama bagi korban bencana
- f. Terkait UU Penanggulangan Bencana, perlu penguatan kembali beberapa komponen. Hal-hal yang dimaksud adalah mengenai pengurangan risiko bencana, perubahan iklim, dan tentang manajemen risiko bencana
- g. Menurut pengalaman PMI dalam kebencanaan, tidak pernah terjadi *overlapping* antar kementerian/lembaga. Ketika respon terhadap bencana yang dilakukan maka setelahnya akan ada *sharing* data yang didapat dan ada pembagian khusus saat rencana operasi. Selain itu akan

ada pembagian klaster sesuai tugas di masing-masing wilayah dengan komando dari BNPB dan sesuai dengan rencana kontijensi di masing-masing daerah terkait rencana penanganan bencana di lokasi kejadian bencana.

- h. PMI berada di klaster kesehatan bersama dengan Kemenkes dan berkoordinasi secara formal/informal atas agenda nasional yang harus didukung. PMI akan mengupayakan keberadaan lembaganya di tingkat kabupaten/kota untuk memudahkan jangkauan ke lokasi bencana. PMI melakukan tugas dan fungsinya secara otonomi, di tingkat provinsi/kabupaten/kota untuk bisa mengadakan dana secara mandiri. Terdapat pembagian tugas antara PMI dan Kemenkes, yakni PMI bertugas dan fungsinya langsung di level kegiatan yang bersinggungan dengan masyarakat.
- i. PMI menjelaskan mengenai *IFRC and UNDP Checklist on Law and DRR* yaitu *assessment* kebijakan untuk penguatan risiko bencana. Di dalamnya terdapat banyak poin yang juga dirasa oleh PMI dapat menjadi masukan-masukan yang baik bagi UU Penanggulangan Bencana. Poin-poin dari daftar *DRR* dalam pembahasan tersebut adalah sebagai berikut:

 - 1) Butuh kerangka hukum secara jelas untuk terhubung dengan sektor lain. Saat ini dapat dikatakan bahwa UU Penanggulangan Bencana tersebut butuh pembagian kegiatan dan peran (tanggung jawab) dengan mandat yang jelas dalam undang-undang bagi masing-masing kementerian/ lembaga atau instansi.
 - 2) PMI telah mempunyai program sendiri dalam rangka mendukung indikator-indikator ketangguhan bencana yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Sedangkan untuk BNPB sendiri mempunya 21 indikator untuk desa tangguh bencana.
 - 3) UU Penanggulangan Bencana belum menjelaskan mengenai tanggung jawab yang lebih jelas terkait PRB dari regional ke lokal.

- 4) Mengenai pendanaan, dana yang tersedia di BPBD tidak sama yaitu adanya alokasi dana khusus kebencanaan yang diatur dalam UU Penanggulangan Bencana. Namun kemudian BPBD masih dirasa kurang mampu berkoordinasi dengan instansi-instansi terkait dan pemerintah mengenai kemampuan instansi terkait penyelenggaran penanggulangan bencana.
- 5) UU Penanggulangan Bencana belum mengakomodir mengenai perubahan iklim.
- 6) Dalam sistem pendidikan butuh diterapkan penyadaran sistem elemen risiko bencana. PMI mempunyai program Palang Merah Remaja (PMR) di sekolah-sekolah namun dirasa masih perlu dimasukan kurikulum tentang sadar bencana dan PRB. Pada prakteknya PRB sudah baik tapi dirasa perlu adanya pendidikan untuk peningkatan kesadaran mempromosikan tanggap bencana.
- 7) Belum adanya kepastian sumber daya yang dapat diakses terkait bencana. Seharusnya ada alokasi khusus untuk PRB dengan persentase dan minimum dana yang jelas dalam regulasi. Selama ini di desa mengalami kendala akses dana tersebut karena adanya kekhawatiran penyimpanan dana bagi bencana dari sisihan dana pembangunan desa.
- 8) Kepastian keberlanjutan analisa risiko selama ini masih menjadi pertanyaan apakah akan terus dipakai atau hanya dikoleksi untuk data.
- 9) Pentingnya peringatan dini untuk mendistribusikan informasi langsung ke masyarakat
- 10) Dukungan dunia usaha sudah cukup banyak namun hanya saat fase tanggap darurat saja, sementara pada fase prabencana masih kurang.
- 11) Masyarakat masih sulit mendapatkan dan sulit mengakses bantuan, sehingga meminta PMI untuk memfasilitasi terkait kesiapsiagaan

bencana. PMI melakukan koordinasi dengan dunia usaha untuk membantu masyarakat dan upaya ini cukup berhasil.

- 12) Perlunya transparansi, penegakkan sanksi dan insentif kepatuhan yang bisa dipertimbangkan dalam UU Penanggulangan Bencana.

C. Pemantauan di Pemerintahan Daerah

1. Provinsi Sumatera Barat

Pemantauan pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana di Provinsi Sumatera Barat dilaksanakan pada tanggal 2 Mei 2017 sampai dengan tanggal 6 Mei 2017. Adapun para pemangku kepentingan yang ditemui tim pelaksana pemantauan pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana adalah LSM Jemari Sakato, BPBD Provinsi Sumatera Barat, Dinas Sosial (selanjutnya disebut Dinsos) Provinsi Sumatera Barat, Dinkes Provinsi Sumatera Barat, PMI Provinsi Sumatera Barat, Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan Provinsi Sumatera Barat (Kantor SAR Kelas A Padang). Hasil data dan kajian yang diperoleh tim pemantauan pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana sebagai berikut:

a. LSM JEMARI SAKATO

Diskusi dilaksanakan pada tanggal 2 Mei 2017 di Kantor Jemari Sakato yang dibuka oleh Direktur Eksekutif yaitu Khairul Fahmi. Diskusi dilaksanakan dengan beberapa LSM di Provinsi Sumatera Barat yang khusus bergerak di bidang kebencanaan antara lain LSM Jaringan Kerja Pengembangan Partisipasi Indonesia Sakato (Jemari Sakato), Komunitas Siaga Tsunami (Kogami), dan Kelompok Siaga Bencana (KSB) Parupuk Tabing, yang tergabung dalam Forum Pengurangan Risiko Bencana (Forum PRB) yang masing-masing dihadiri oleh ketua beserta anggotanya. Dari diskusi tersebut diperoleh hasil berupa pokok pikiran sebagai berikut:

Gambar 16
Diskusi dengan LSM Jemari Sakato



- 1) **LSM Jemari Sakato** berdiri sejak tahun 2004. Salah satu bidang kegiatannya antara lain memberikan pengetahuan mengenai kesiapsiagaan bencana terhadap masyarakat dan pengurangan risiko bencana di wilayah Sumatera Barat, serta memberikan kontribusi kepada masyarakat dan pemerintah daerah terkait dengan bagaimana mempersiapkan masyarakat khususnya yang memiliki ancaman bencana didaerahnya.

Kogami berdiri sejak tahun 2005 pasca gempa dan tsunami Aceh. Komunitas ini aktif dalam membangun budaya siaga bencana sebagai upaya pengurangan risiko bencana dengan programnya yaitu analisis risiko bencana, pengembangan sistem penanganan bencana yang diantaranya memfasilitasi perancangan prosedur tetap tanggap darurat bencana, geladi posko untuk uji coba prosedur tetap, ikut dalam perancangan rencana aksi daerah serta peningkatan kapasitas Sekolah Siaga Bencana.

KSB Parupuk Tabing merupakan kumpulan relawan kesiapsiagaan yang dibentuk pada tahun 2011 kegiatannya adalah sosialisasi dan edukasi serta memandu kegiatan simulasi kesiapsiagaan bencana antara

lain gempa bumi dan tsunami. Parupuk Tabing merupakan suatu kelurahan di Padang.

Ketiga LSM tersebut tergabung dalam Forum Pengurangan Risiko Bencana sebagai wadah yang menyatukan elemen-elemen pemangku kepentingan yang bergerak dalam mendukung upaya-upaya pengurangan risiko bencana di wilayah Provinsi Sumatera Barat. Di tingkat pusat bernama Planas PRB (Platform Nasional Pengurangan Risiko Bencana). Forum ini tidak bergerak langsung di namun lebih kepada mengkoordinasikan pihak swasta, LSM, serta pemerintah daerah.

- 2) Pada tahun 2015 sudah dilakukan pengkajian mengenai UU Penanggulangan Bencana yang menghasilkan beberapa catatan antara lain kelembagaan BPBD, status darurat bencana, tata kerja dan pendanaan penanggulangan bencana, koordinasi antar lembaga, dan ketidakselarasan antar peraturan perundang-undangan.
- 3) Masalah kelembagaan BPBD yang pertama adalah mengenai kualifikasi yang dimiliki oleh anggota BPBD, dalam penanganan bencana diperlukan keahlian khusus, sehingga diperlukan peningkatan kapasitas yang baik dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Permasalahan lain yaitu terkait dengan keberadaan sekretaris daerah sebagai kepala BPBD. Banyak sekretaris daerah yang belum paham bahwa jabatannya sekaligus menjadi *ex-officio* kepala BPBD, sehingga bagaimana akan dijalankan fungsinya apabila belum paham mengenai kedudukannya sebagai kepala BPBD. Hal ini dikarenakan dalam UU Penanggulangan Bencana tidak dipertegas mengenai tugas dan fungsi kedudukan sekretaris daerah sebagai *ex-officio* kepala BPBD. Ditambah terhadap kedudukannya sebagai unsur pengarah, yang tugasnya memberikan masukan dan juga merumuskan kebijakan penanggulangan bencana kepada kepala BPBD, sehingga secara struktur dan kewenangan hal ini menimbulkan *conflict of interest* dan tumpang

tindih dalam implementasinya terutama dalam menjalankan fungsi koordinasi. Sehingga harus dijelaskan lebih lengkap dalam UU Penanggulangan Bencana mengenai tugas dan fungsi unsur pengarah agar tidak mempersempit wewenang BPBD.

- 4) Status Siaga Darurat Bencana dan Transisi Darurat belum tercantum dalam UU Penanggulangan Bencana. Mengenai status siaga darurat dan transisi darurat baru diatur dalam PP Penyelenggaraan PB. Dalam pelaksanaannya saat ini mengacu pada Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2012 tentang Penanggulangan Bencana Banjir dan Tanah Longsor untuk penanganan banjir dan longsor dan status siaga darurat bencana dan transisi darurat sebelumnya diatur dalam Peraturan Kepala BNPB Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pedoman Komando Tanggap Darurat Bencana, dan Peraturan Kepala BNPB Nomor 14 Tahun 2010 tentang Pembentukan Pos Komando Tanggap Darurat Bencana yang kini diperbarui dengan Peraturan Kepala BNPB Nomor 3 Tahun 2016 tentang Sistem Komando Tanggap Darurat Bencana yang mana peraturan ini menimbulkan kekosongan hukum dalam implementasinya. Hal ini disebabkan dalam konsiderannya disebutkan, “Dengan adanya Peraturan ini maka Peraturan Kepala BNPB Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pedoman Komando Tanggap Darurat Bencana, dan Peraturan Kepala BNPB Nomor 14 Tahun 2010 tentang Pembentukan Pos Komando Tanggap Darurat Bencana tidak berlaku lagi”. Dengan dibentuknya Peraturan Kepala BNPB Nomor 3 Tahun 2016 tentang Sistem Komando Tanggap Darurat Bencana, bahwa untuk pelaksanaan di yang disebutkan “akan ada petunjuk pelaksanaan yang akan diatur kemudian” namun pada kenyataanya hingga saat ini belum dikeluarkan aturannya oleh BNPB. Dengan demikian dalam hal ini penggunaan DSP dan penetapan status tanggap darurat bencana adalah tanpa rujukan hukum yang sah.

Hal ini juga terkait dengan kewenangan provinsi/kabupaten/kota saat terjadinya situasi keadaan darurat. Saat ini dalam implementasinya bahwa dalam kurun waktu 1x24 jam harus sudah ada laporan dari TRC sebagai basis penentuan status darurat provinsi/kabupaten/kota. Status darurat tersebut kemudian menjadi pedoman penggunaan anggaran daerah dari ditetapkannya waktu kejadian bencana hingga berapa lama kejadian tersebut di tetapkan sebagai keadaan darurat bencana. Sehingga Status Siaga Darurat Bencana dan Transisi Darurat perlu mempunyai landasan hukum yang kuat.

- 5) Pendanaan penanggulangan bencana di daerah saat ini tidak masuk dalam prioritas utama. Fokus utama pendanaan DSP saat ini masih kepada pembangunan fisik saat tanggap darurat. Belum ada pengaturan khusus tentang penggunaan dana untuk tahap prabencana atau pengurangan risiko bencana dan juga operasional pada saat tanggap darurat bencana. Padahal dalam implementasinya saat tanggap darurat seluruh relawan juga membutuhkan dana operasional terkait konsumsi para relawan. Selanjutnya diharapkan DSP dapat dialokasikan untuk biaya operasional saat tanggap darurat.
- 6) Hambatan lain dalam UU Penanggulangan Bencana salah satunya terhadap kegiatan prabencana seperti belum lengkapnya dokumen perencanaan penanggulangan bencana yang didalamnya antara lain terdapat rencana penanggulangan bencana, rencana aksi pengurangan risiko bencana dan analisis risiko bencana. Penyusunan dokumen perencanaan perlu melibatkan sektor terkait sesuai dengan tugas pokoknya. Ini juga merupakan kesempatan membangun koordinasi antara BNPB dengan sektor terkait. Dokumen tersebut diharapkan menjadi referensi bagi SKPD lainnya dalam menjalankan setiap kegiatan pembangunan. Sehingga tidak hanya menjadi dokumen BPBD namun juga menjadi dokumen bersama antar SKPD dalam mendukung upaya penyelenggaraan penanggulangan bencana.

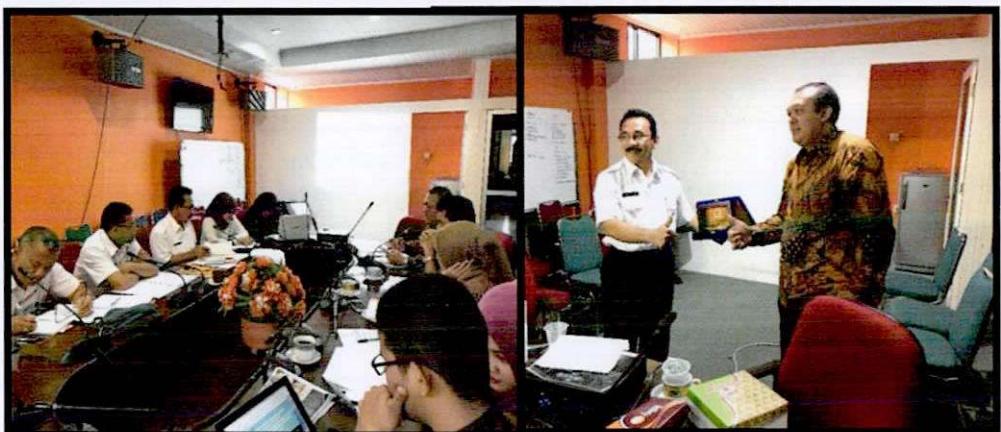
- 7) Masalah koordinasi antar lembaga, yaitu setiap kementerian/lembaga melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan yang diamanatkan dari masing-masing sektoral sehingga hubungan koordinasi sulit terjalin dan harmonisasi pelaksanaan program penanggulangan bencana kurang efisien dalam pelaksanaannya, contohnya Desa Siaga Bencana milik Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi (selanjutnya disebut Kemendes PDTT) dan Desa Pesisir Tangguh milik Kementerian Kelautan dan Perikanan. Masalah koordinasi antar kementerian/lembaga juga perlu dikuatkan dengan sinergitas antar regulasi UU Penanggulangan Bencana dengan undang-undang sektoral lainnya.
- 8) Implementasi Pasal 32 ayat (1) UU Penanggulangan Bencana tentang penetapan daerah rawan bencana menjadi daerah terlarang untuk pemukiman di Kabupaten Agam setelah terjadinya longsor pada tahun 2009 belum didasarkan pada indikator yang jelas, sehingga penetapan ini cenderung merugikan masyarakat.
- 9) Peran masyarakat dan lembaga usaha saat ini lebih banyak pada bantuan sosial pada saat terjadi bencana. Saat ini masyarakat dan dunia usaha mempunyai sumber daya yang dapat di mobilisasikan bukan hanya dalam kondisi darurat, tetapi juga dalam kondisi tidak ada bencana.
- 10) Paradigma bencana saat ini yang tidak hanya pada saat terjadi bencana namun juga mengedepankan program pengurangan risiko bencana yang harus mendapat dukungan dari berbagai elemen masyarakat, salah satunya program PRB di desa. Saat ini di Kabupaten Agam telah di anggarkan program PRB untuk setiap desa. Program PRB ini diharapkan dapat dimasukan dalam RPJMN, namun pada implementasinya kegiatan ini terhambat oleh nomenklatur penganggaran serta komitmen pemerintah daerah dalam menunjang program pengurangan risiko bencana.

11) Penggunaan istilah dalam UU Penanggulangan Bencana yakni pengurangan risiko bencana dan penanggulangan bencana menjadikan mekanisme pelaksanaan menjadi tidak jelas. Seharusnya PRB tidak hanya berada pada tahap prabencana, di tahap tanggap darurat juga seharusnya memasukkan PRB. Jadi pengurangan risiko bencana harus dilakukan pada tiga tahap yaitu prabencana, saat tanggap darurat dan pascabencana.

b. BPBD Provinsi Sumatera Barat

Diskusi dilaksanakan pada tanggal 3 Mei 2017 di Kantor BPBD Provinsi Sumatera Barat yang disampaikan oleh Sekretaris BPBD Provinsi Sumatera Barat yaitu Eliyusman, S.H, M.M.

Gambar 17
Diskusi dengan Badan Penanggulangan Bencana Daerah
Provinsi Sumatera Barat



Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut:

- 1) Produk hukum daerah Provinsi Sumatera Barat sebagai pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsi BPBD Provinsi Sumatera Barat meliputi:
 - a) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 5 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana;

- b) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2009 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Sumatera Barat;
 - c) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2008 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Provinsi Sumatera Barat Tahun 2005-2025;
 - d) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 13 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Sumatera Barat Tahun 2012 - 2032;
 - e) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2009 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Sumatera Barat;
 - f) Peraturan Gubernur Sumatera Barat Nomor 5 Tahun 2011 tentang Rincian Tugas Pokok, Fungsi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Sumatera Barat;
 - g) Peraturan Gubernur Sumatera Barat Nomor 82 Tahun 2011 tentang Uraian Jabatan Pada Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Sumatera Barat;
 - h) Peraturan Gubernur Sumatera Barat Nomor 71 Tahun 2012 tentang Rencana Kontinjensi, Sistem Peringatan Dini dan Penanganan Darurat Bencana Tsunami Provinsi Sumatera Barat;
 - i) Peraturan Gubernur Sumatera Barat Nomor 12 Tahun 2013 tentang Rencana Penanggulangan Bencana Provinsi Sumatera Barat Tahun 2012-2016.
- 2) Pasal 4 ayat (2) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 5 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana menyatakan bahwa dalam melaksanakan tanggung jawab penanggulangan bencana, pemerintah daerah “melimpahkan” tugas pokok dan fungsinya kepada BPBD. Namun dalam kurun waktu 2 tahun

berlakunya UU Penanggulangan Bencana dan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 5 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, tugas dan tanggung jawab penanggulangan bencana masih dilaksanakan oleh Satkorlak-PB karena belum dibentuknya BPBD Provinsi Sumatera Barat.

- 3) Kemudian pada tahun 2009, Satkorlak-PB dinyatakan dibubarkan dan dibentuknya BPBD Provinsi Sumatera Barat melalui Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2009 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Sumatera Barat. Hingga saat ini pelaksanaan tanggung jawab dan fungsi koordinasi, komando dan pelaksana urusan penanggulangan bencana di Provinsi Sumatera Barat dilaksanakan secara terintegrasi dan menyeluruh oleh BPBD Provinsi Sumatera Barat.
- 4) Terkait dengan adanya konflik sosial di Provinsi Sumatera Barat, selama ini pelaksanaannya ditangani oleh kepolisian daerah setempat, sedangkan BPBD hanya membantu ketika ada penetapan status oleh kepala daerah.
- 5) Penyusunan rencana penanggulangan bencana dan program serta kegiatan penanggulangan bencana dalam rangka penyeragaman di seluruh kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat telah berjalan dengan baik melalui pelaksanaan rapat koordinasi yang berlangsung selama dua kali dalam satu tahun yang dikoordinasikan oleh BPBD dengan diarahkan oleh BNPB dan Kemendagri.
- 6) Terkait dengan belum diterbitkannya peraturan presiden tentang penetapan status dan tingkatan bencana, Pemerintah Provinsi Sumatera Barat selama ini tetap melaksanakan tanggung jawab penyelenggaraan penanggulangan bencana sesuai dengan amanat UU Penanggulangan Bencana dan peraturan pelaksanaannya yang

memberikan kewenangan kepada Gubernur untuk menetapkan status darurat bencana. Pada praktiknya dalam penanganan bencana, Pemerintah Provinsi Sumatera Barat memiliki kemampuan secara finansial dan sumber daya manusia yang memadai untuk melaksanakan penanganan darurat bencana di wilayahnya.

- 7) BPBD Provinsi Sumatera Barat merupakan salah satu BPBD di Indonesia yang belum memiliki unsur pengarah penanggulangan bencana. Belum dibentuknya dan/atau ditetapkannya unsur pengarah dalam organisasi BPBD Provinsi Sumatera Barat yang telah diajukan kepada DPRD Sumatera Barat, disebabkan oleh adanya ketidakjelasan parameter mengenai masyarakat profesional dan ahli.

Kemudian adanya kekhawatiran terhadap ketidakefektifan tugas yang secara kelembagaan unsur pengarah dipimpin oleh kepala BPBD (*ex-officio* sekretaris daerah) serta adanya keragu-raguan terhadap konsekuensi pembebanan anggaran dalam APBD. Secara normatif, Pasal 9 ayat (2) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2009 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Sumatera Barat mengatur mengenai struktur unsur pengarah yang berjumlah 11 (sebelas) anggota, yang terdiri dari 6 (enam) pejabat instansi/lembaga pemerintah daerah dan 5 (lima) anggota dari masyarakat profesional di daerah. Berdasarkan Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah BPBD Provinsi Sumatera Barat Tahun 2016-2021,²⁵ unsur pengarah dalam Organisasi dan Tata Kerja BPBD Provinsi Sumatera Barat terdiri dari:

²⁵ Keputusan Kepala Pelaksana BPBD Provinsi Sumatera Barat Nomor: 050/75/Set/2016

- a) Instansi Pemerintah
 - i) Badan Kesbangpol dan Linmas;
 - ii) Dinas Prasjal dan Tarkim/PSDA;
 - iii) Dinas Kesehatan;
 - iv) Dinas Sosial;
 - v) Dinas Perhubungan;
 - vi) Dinas ESDM.
- b) Masyarakat Profesional
 - i) Ahli Geologi;
 - ii) Ahli Geofisika;
 - iii) Ahli Tekhnologi/Infokom;
 - iv) Tokoh Agama;
 - v) Tokoh Masyarakat.

Berikut adalah daftar kelengkapan organisasi BPBD kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat:

Tabel 28
Daftar Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat
Tentang Keberadaan BPBD, Unsur Pengarah, Forum PRB
dan Desa Tangguh Bencana

NO	KABUPATEN/ KOTA	BPBD	UNSUR PENGARAH	FORUM PENGURANGAN RISIKO BENCANA	NAGARI/ DESA TANGGUH BENCANA
1.	Kabupaten Pasaman	V			
2.	Kabupaten Pasaman Barat	V			
3.	Kabupaten 50 Kota	V			
4.	Kabupaten Agam	V		V	V
5.	Kabupaten Sijunjung	V			

6.	Kabupaten Tanah Datar	V			
7.	Kabupaten Padang Pariaman	V		V	V
8.	Kabupaten Dharmasraya	V			
9.	Kabupaten Pesisir Selatan	V		V	V
10.	Kabupaten Solok	V	V	V	V
11.	Kabupaten Solok Selatan	V			
12.	Kabupaten Kepulauan Mentawai	V		V	
13.	Kota Padang	V		V	
14.	Kota Solok	V			
15.	Kota Sawahlunto	V			
16.	Kota Padang Panjang	V			
17.	Kota Bukittinggi	V			
18.	Kota Payakumbuh	V			
19.	Kota Pariaman	V			V

- 8) Terkait dengan permasalahan pendanaan, Pemerintah Provinsi Sumatera Barat sebagaimana diatur dalam Pasal 5 huruf e dan f Peraturan Provinsi Sumatera Barat Nomor 5 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana memiliki tanggung jawab APBD yang memadai dan mengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam bentuk DSP. Namun dalam pelaksanaannya, Pemerintah Provinsi Sumatera Barat belum mengalokasikan dana

penanggulangan bencana secara memadai. Sekretaris BPBD Provinsi Sumatera Barat menyatakan bahwa dana penanggulangan bencana tahun 2017 hanya sebesar 0,3-0,6% dari APBD dan tidak dialokasikan DSP karena kekhawatiran pemerintah daerah terhadap frasa “dapat” dalam PP Penyelenggaraan PB. Hal tersebut menimbulkan ketidakmampuan secara optimal dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi penanggulangan bencana oleh BPBD. Sebagai informasi, Pemerintah Provinsi Sumatera Barat telah menetapkan APBD tahun 2017 sebesar Rp. 6,173 triliun (naik sebesar Rp. 1,389 triliun dari tahun 2016), yang meliputi:

- a) Belanja Tidak Langsung sebesar Rp. 4,201 triliun (naik sebesar Rp. 1,540 triliun dari tahun 2016), yang terdiri dari:
 - i) belanja pegawai sebesar Rp. 2,384 triliun atau naik sebesar Rp. 1,642 triliun dari tahun sebelumnya Rp. 741,678 miliar.
 - ii) belanja hibah sebesar Rp. 1,087 triliun yang diperuntukkan bagi hibah dana bantuan operasional sekolah dan hibah kepada lembaga kemasyarakatan yang telah ditetapkan.
 - iii) belanja bagi hasil pada kabupaten/kota sebesar Rp. 706 miliar.
 - iv) belanja bantuan keuangan sebesar Rp. 17,796 miliar.
 - v) belanja tidak terduga sebesar Rp. 5 miliar.
- b) Belanja Langsung sebesar Rp. 1,971 triliun (turun sebesar Rp. 141,506 miliar dari tahun 2016)

Dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsi atau kegiatan rutin penyelenggaraan penanggulangan bencana selain tanggap darurat bencana, BPBD memakai DIPA APBD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam tahap tanggap darurat bencana, BPBD Provinsi Sumatera Barat

memakai DSP yang mengacu pada PP Pendanaan Bantuan Bencana *juncto* Peraturan Kepala BNPB Nomor IV A tentang Penggunaan Dana Siap Pakai serta menggunakan belanja kebutuhan tanggap darurat bencana dengan pembebanan langsung pada Belanja Tidak Terduga (selanjutnya disebut BTT) sebagaimana diatur dalam Pasal 162 ayat (8a) dan (8b) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

DSP diberikan secara tunai dan cepat oleh BNPB setelah adanya penetapan status darurat bencana oleh Gubernur Sumatera Barat. Pada bencana banjir yang terjadi di Kabupaten 50 Kota bulan Maret 2017, BNPB memberikan DSP kepada Pemerintah Provinsi Sumatera Barat sebesar Rp 1,7 Miliar (Rp. 50.000/hari per kepala keluarga selama tanggap darurat).

c. Dinas Sosial Provinsi Sumatera Barat

Diskusi dilaksanakan pada tanggal 3 Mei 2017 di Kantor BPBD Provinsi Sumatera Barat yang disampaikan Drs. Burhanuddin selaku Seksi Bantuan Sosial Korban Tindak Kekerasan dan Pekerja Migran atau Orang Terlantar.

Gambar 17
Diskusi dengan Dinsos Provinsi Sumatera Barat



Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut: hasil berupa pokok pikiran sebagai berikut:

- 1) Dinsos merupakan salah satu lembaga yang ikut berperan dalam penanggulangan bencana. Saat terjadi bencana di Provinsi Sumatera Barat, maka Dinsos terlibat bersama dengan BPBD. Sehingga tujuan dalam UU Penanggulangan Bencana di Provinsi Sumatera Barat sudah terlaksana.
- 2) Pembagian klaster atau tugas pokok dan fungsi yang tidak diatur dalam UU Penanggulangan Bencana merupakan suatu celah permasalahan. Meskipun pembagian klaster tersebut sudah diatur dalam SK KA BNPB Klaster Nasional-PB. Oleh karena itu pembagian klaster ini perlu diperjelas dalam UU Penanggulangan Bencana mengenai tugas pokok dan fungsi masing-masing lembaga/kementerian. Hal ini tidak dipungkiri apabila sebelumnya tidak ada masalah maka akan timbul masalah dikemudian hari, jika sebelumnya Dinsos hanya berwenang di bidang pengungsian saat ini juga ditunjuk sebagai wakil koordinator di bidang logistik.
- 3) Dinsos yang secara tugas pokok dan fungsi mengacu pada tugas dan fungsi Kemensos, telah merencanakan program yang mendukung di bidang logistik. Hal ini karena logistik merupakan hal yang penting dan menyangkut hidup orang banyak khususnya terkait dengan pemenuhan kebutuhan dasar pada saat terjadi bencana. Adapun program tersebut adalah perekutan relawan Taruna Siaga Bencana (Tagana). Di Provinsi Sumatera Barat terdapat 800 (delapan ratus) orang Tagana yang sudah dilatih. Adanya Tagana ini bukan merupakan suatu bentuk ego sektoral. Tagana didirikan berdasarkan Peraturan Menteri Sosial Nomor 29 Tahun 2012 tentang Taruna Siaga Bencana yang ditujukan untuk

mendukung pelaksanaan perlindungan sosial dalam penanggulangan bencana.

- 4) Kemensos merupakan kementerian yang menangani konflik sosial yang merupakan bagian dari bencana sosial. Dalam UU Penanggulangan Bencana pengaturan mengenai bencana sosial masih belum memadai. Hal ini dikarenakan pengaturan terkait bencana sosial dalam UU Penanggulangan Bencana hanya menyangkut definisinya saja, tidak ada pengaturan yang lebih spesifik mengenai penanganan bencana sosial. Sehingga saat terjadi bencana sosial, penanganannya tidak merujuk pada UU Penanggulangan Bencana tetapi pada UU Konflik Sosial. Oleh karena itu perlu pengaturan yang lebih jelas dalam UU Penanggulangan Bencana terkait bencana sosial, agar UU Penanggulangan Bencana dapat menjadi rujukan dalam penanganan bencana sosial.
- 5) Perlunya kerja sama yang jelas antara Dinsos dan BPBD dalam penanganan bencana. Pada saat tanggap darurat, pemberian bantuan logistik tidak terkoordinir dan tidak jelas alokasinya, karena di posko logistik terdapat bantuan dari berbagai sumber diantaranya masyarakat dan kelompok masyarakat yang memberikan bantuan langsung kepada korban bencana. Hal ini disebabkan belum adanya penanganan satu pintu dalam pengelolaan bantuan logistik. Oleh karena itu harus ada pengaturan mengenai pelayanan satu pintu dalam pelayanan bantuan logistik.
- 6) Pengelolaan *buffer stock* masing-masing dinas di Sumatera Barat diatur dan dikelola oleh masing-masing dinas yang memiliki mekanisme birokrasi yang berbeda. Adanya kebijakan yang berbeda di masing-masing lembaga, menyebabkan sulitnya akses pada *buffer stock* untuk pemenuhan kebutuhan korban bencana pada saat tanggap darurat. Perlu adanya satu acuan dalam

pengelolaan *buffer stock* yang diatur dan dikelola oleh masing-masing dinas di Sumatera Barat pada saat tanggap darurat.

- 7) BPBD sebagai koordinator dalam penanggulangan bencana yang dalam UU Penanggulangan Bencana mencakup bencana alam, bencana nonalam dan bencana sosial, akan tetapi pelaksanaannya BPBD tidak melaksanakan penanganan bencana sosial. Padahal dalam UU Penanggulangan Bencana, BPBD berfungsi untuk mengatur semua bencana termasuk bencana alam dan bencana sosial. Hal ini merupakan suatu kelemahan atau sebuah celah sehingga dalam penanggulangan bencana sosial, Dinsos seperti kehilangan komandan atau induk yang mengkibatkan Dinsos menjadi lemah dalam penanggulangan bencana sosial. Karena dalam penanganan bencana sosial, Dinsos sangat membutuhkan bantuan pihak-pihak lain. Oleh karena itu peran BPBD harus diperjelas tugas dan fungsinya dalam penanganan bencana sosial.
- 8) Pada saat tidak terjadi bencana, Dinsos Provinsi Sumatera Barat telah melakukan beberapa hal yaitu;
 - a) Sosialisasi melalui media (media cetak, media televisi);
 - b) Sosialisasi pada kegiatan pertemuan-pertemuan;
 - c) Melaksanakan simulasi evakuasi mandiri;
 - d) Melatih/membekali para petugas perlindungan sosial (Tagana, TKSK, PSM, Pendamping PKH, Pengurus Kampung Siaga Bencana dll) tentang kesiapsiagaan dan pengurangan risiko bencana/mitigasi bencana;
 - e) Menyiapkan gudang dan logistik di dinas Provinsi Sumatera Barat, menyiapkan logistik untuk gudang logistik pada 19 kabupaten/kota se-Sumatera Barat;
 - f) Optimalisasi kesiapsiagaan melalui Kampung Siaga Bencana;

- g) Melaksanakan kegiatan bakti sosial dalam rangka kesiapsiagaan dan pengurangan risiko bencana, maupun pada tahap pascabencana untuk mempercepat pemulihan sosial;
 - h) Optimalisasi Posko Tagana dan penggunaan alat komunikasi/radio/*handy talky*.
- 9) Peran Dinsos Provinsi Sumatera Barat dalam pemenuhan kebutuhan dasar pasca penyelamatan dan evakuasi korban yaitu,
- a) Melakukan *assessment* kebutuhan/kaji cepat data;
 - b) Menyiapkan tenda keluarga/tenda pengungsian;
 - c) Segera mendistribusikan logistik (sandang dan pangan) yang ada di gudang Dinsos kabupaten/kota maupun logistik yang ada di lumbung sosial Kampung Siaga Bencana (KSB) yang sudah dipersiapkan sebelumnya, jika masih mengalami kekurangan logistik dapat didistribusikan logistik Dinsos kabupaten/kota yang terdekat dengan lokasi bencana;
 - d) Mendistribusikan logistik tambahan dari gudang logistik di Provinsi Sumatera Barat (jika logistik di kabupaten/kota sudah habis/kurang);
 - e) Membuka dapur umum (di setiap Dinsos kabupaten/kota se-Sumatera Barat sudah ada mobil dapur umum);
 - f) Terkait dengan pelayanan kesehatan Dinsos memediasi/memfasilitasi/merujuk dan mengkoordinasikan dengan kluster/OPD terkait (dinas/petugas kesehatan) untuk percepatan pelayanan kesehatan.
 - g) Terkait pelayanan psikososial, Dinsos mengerahkan tim dukungan psikososial yang telah diberi pelatihan psikososial sebelumnya guna percepatan pemulihan dan penguatan sosial korban bencana.

d. Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Barat

Diskusi dilaksanakan pada tanggal 3 Mei 2017 di Kantor BPBD Provinsi Sumatera Barat yang disampaikan Dr. H. Yan Ravid selaku perwakilan Bidang Penanggulangan Penyakit dan Bencana.

Gambar 18
Diskusi dengan Dinkes Provinsi Sumatera Barat



Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut:

- 1) Dalam perspektif tugas, wewenang dan tanggung jawab Dinkes Provinsi Sumatera Barat yang terfokus pada tahap kesiapsiagaan dan tanggap darurat bencana harus memastikan ketersediaan sarana pelayanan kesehatan. Sebagai gambaran umum, di Provinsi Sumatera Barat terdiri dari 57 Rumah Sakit dan 266 Puskesmas.
- 2) Perlunya penerapan perencanaan kontijensi penanggulangan bencana sebagai salah satu instrumen perencanaan untuk memastikan strategi yang lebih baik dalam menghadapi berbagai risiko bencana. Perencanaan kontijensi pada hakikatnya adalah suatu proses identifikasi dan penyusunan rencana yang didasarkan pada keadaan kontijensi tersebut. Dengan demikian perlu ada pembagian tugas, fungsi dan kewenangan Organisasi Perangkat

Daerah (OPD) dalam perencanaan kontijensi sehingga dapat dipastikan Pasal 36 UU Penanggulangan Bencana dapat berjalan dengan efektif. Sebagai gambaran, Dinkes Provinsi Sumatera Barat telah membuat model penyelenggaraan bencana dengan pembagian fungsi koordinasi pada tahap “tidak ada bencana” dan “kesiapsiagaan”. Adapun pada tahap saat darurat pelaksanaan, fungsi komando dioptimalkan pada pemenuhan kebutuhan dasar terutama perlindungan kelompok rentan.

- 3) Dinkes Provinsi Sumatera Barat juga memberikan perhatian khusus kepada pelaksanaan fungsi komando oleh BPBD yang belum terlaksana secara optimal terutama pada saat terjadi darurat bencana sebagaimana dalam Pasal 23 ayat (2) UU Penanggulangan Bencana. Hal mana disebabkan oleh Pejabat Pelaksana BPBD Provinsi Sumatera Barat yang ditunjuk oleh Kepala BPBD Provinsi Sumatera Barat tidak dapat menjadi komando dalam pelaksanaan penanggulangan darurat bencana. Efektivitas fungsi komando sejalan dengan posisi kepala BPBD sebagai jabatan tertinggi dalam struktural pemerintah daerah.
- 4) Provinsi Sumatera Barat pada tahap kesiapsiagaan bencana dilaksanakan dengan melibatkan sarana dan prasarana semua pemangku kepentingan kebencanaan. Hal ini sejalan dengan semangat UU Penanggulangan Bencana dimana terjadi perubahan konsep penanggulangan bencana dari sektoral menjadi multi sektoral maka upaya melibatkan seluruh pemangku kepentingan dalam penanganan bencana. Beberapa pemangku kepentingan kebencanaan yang belum termasuk kedalam klaster nasional penanggulangan bencana akan tetapi telah menjadi bagian tidak terpisahkan dari setiap terjadi darurat bencana alam adalah PMI. BNPB perlu melibatkan dan memberikan tugas dan tanggungjawab

kepada PMI sebagai lembaga sosial yang aktif dalam kesiapsiagaan bencana.

- 5) Terkait besaran anggaran penanggulangan bencana untuk BPBD yang tergantung pada kebijakan pemerintah daerah juga menjadi pertimbangan Dinkes Provinsi Sumatera Barat. Dalam usulannya agar anggaran penanggulangan bencana selalu tersedia anggaran penanggulangan bencana.
- 6) Dalam perspektif melakukan perubahan pola pikir kebencanaan maka dipandang perlu sosialisasi terkait konsep pengurangan risiko bencana sebagai bagian perencanaan kontijensi baik pada perangkat daerah, masyarakat, serta dunia usaha dan dunia industri. Hasil perencanaan kontinjensi berupa dokumen konsep PRB yang lebih komprehensif harus menjadi bahan penyusunan OPD dalam menyusun program pembangunan sebagai perwujudan rencana aksi daerah dalam PRB. Dengan demikian dipandang perlu adanya aksi nyata dalam pelaksanaan rencana aksi daerah yang telah memasukkan konsep PRB termasuk menyusun peraturan daerah penanggulangan bencana di setiap kabupaten/kota yang berorientasi pada indeks PRB yang ada.
- 7) Ada beberapa hambatan yang dikeluhkan oleh Dinkes Provinsi Sumatera Barat dalam proses penanggulangan bencana yaitu:
 - a) Jarak tempuh antar pulau-pulau kecil;
 - b) Transportasi yang tidak memadai;
 - c) Perubahan cuaca yang tidak menentu;
 - d) Hujan badai yang tak bisa diprediksi.
- 8) Dengan adanya hambatan tersebut, Dinkes Provinsi Sumatera Barat telah mengalokasikan anggaran kegiatan pada tahun 2017 untuk peningkatan kompetensi sumber daya manusia, pemantauan pra dan pascabencana serta pertemuan evaluasi bencana secara rutin.

e. Palang Merah Indonesia Provinsi Sumatera Barat

Diskusi dilaksanakan pada hari Kamis tanggal 4 Mei 2017 di Markas PMI Provinsi Sumatera Barat yang disampaikan oleh Hidayat selaku Ketua Markas PMI Provinsi Sumatera Barat, Yasir selaku Wakil Ketua Bidang Kesehatan, anggota PMI Kota Padang dan lain-lain.

Gambar 19

Diskusi dengan Palang Merah Indonesia Provinsi Sumatera Barat



Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut :

- 1) Dalam substansi UU Penanggulangan Bencana perlu diatur mengenai perubahan iklim menjadi salah satu frasa dalam definisi bencana alam, hal ini perlu dicermati karena saat ini bencana alam sering diakibatkan oleh faktor perubahan iklim. Kemudian belum tersedia mengenai unsur pengawas, hal ini disebabkan sampai saat ini pengawasan terhadap penyelenggaraan penanggulangan bencana di Provinsi Sumatera Barat masih kurang. Sehingga untuk fungsi pengawasan perlu dimasukkan ke dalam UU Penanggulangan Bencana.

- 2) Selain itu, belum ada pengaturan mengenai partisipasi LSM/lembaga/partai politik/komunitas masyarakat. Berdasarkan pelaksanaan penanggulangan bencana yang telah dilakukan, banyak bantuan yang tidak tepat sasaran dan tertumpuk hanya di satu daerah yang terkena dampak bencana.
- 3) Permasalahan lain dalam substansi UU Penanggulangan Bencana adalah PMI sebagai salah satu lembaga kemanusiaan belum ditampung tugas dan fungsinya. Padahal dalam situasi tanggap darurat PMI memiliki peran penting dan cepat dalam memberikan pertolongan pertama. Selain itu PMI belum ikut masuk dalam klaster yang ditetapkan oleh BNPB, sehingga sinergi antara BPBD dan PMI seharusnya perlu lebih dikuatkan dalam suatu aturan baik di dalam UU Penanggulangan Bencana atau peraturan pelaksanaannya.
- 4) Dalam hal tugas dan fungsi BPBD, terdapat beberapa permasalahan diantaranya permasalahan koordinasi yang belum berjalan secara maksimal karena BPBD bekerja sebagai koordinator dan pelaksana yang mengakibatkan tumpang tindih kewenangan dan koordinasi antar instansi menjadi lambat dan tidak tepat sasaran. Permasalahan koordinasi dan ketidakjelasan pengaturan tugas serta fungsi masing-masing pihak mengakibatkan inefisiensi dalam penanggulangan bencana..
- 5) Permasalahan lain yang timbul didalam BPBD ialah menyatunya antara unsur pengarah, sekretaris daerah dan ketua BPBD. Ketiganya merupakan satu pejabat yang sama. Sehingga akan mengakibatkan fungsi yang tidak berjalan maksimal dan tumpang tindih kewenangan. Belum tersedianya unsur pengarah yang diakibatkan berlarut-larutnya proses seleksi di DPRD juga menghambat sistem kerja BPBD itu sendiri. Sehingga pengaturan mengenai mekanisme seleksi melalui DPRD juga perlu ditinjau

- kembali. Disisi lain perlu dispesifikkan kembali fungsi dari BPBD karena fungsi yang saat ini ada terlalu luas, sedangkan kemampuan dari BPBD juga masih terbatas. Selain itu keahlian (*skill*) sumber daya manusia yang terdapat di BPBD juga masih kurang memadai sebagai dampak rotasi pegawai yang sering terjadi di daerah, sehingga banyak personel baru yang masuk ke BPBD namun tidak memiliki kemampuan mengenai kebencanaan.
- 6) Masalah dalam segi anggaran yaitu masih terdapat multitafsir dalam penggunaan DSP maupun dana BTT ketika terjadi bencana. BPBD mengalami kesulitan dalam menggunakan dana-dana tersebut ketika terjadi bencana. Hal ini selain dikarenakan penetapan status bencana oleh daerah yang tidak jelas dan belum lengkapnya aturan mengenai petunjuk teknis penggunaan dana-dana tersebut.

f. Badan Nasional Pencarian Dan Pertolongan Provinsi Sumatera Barat (Kantor SAR Padang)

Diskusi dilaksanakan pada hari Kamis tanggal 4 Mei 2017 di Kantor SAR Padang yang dihadiri oleh Supono Yuwono dan jajarannya.

Gambar 20
Diskusi dengan Kantor SAR Padang



Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut :

- 1) Tim Kantor SAR Padang terdiri atas 84 personel yang berpusat di Mentawai dan Padang. Jumlah personel Kantor SAR Padang yang terbatas dengan wilayah kerja yang sangat luas membuat Kantor SAR Padang memanfaatkan potensi pencarian dan pertolongan yang ada dalam masyarakat yang terlatih, memiliki keahlian dan sudah tersertifikasi untuk menjamin keselamatan pihak-pihak yang turun ke dalam melakukan tindakan pencarian dan pertolongan.
- 2) Dalam upaya penanggulangan bencana pada tahap mitigasi, Kantor SAR Padang memiliki program SAR *go to school* yang sebenarnya merupakan program dari Basarnas Pusat. Program ini dilaksanakan pada satuan pendidikan TK, SD, SMP, SMA dan universitas. Pengenalan tanggap bencana pada tingkat TK dilakukan melalui sarana lagu yang mudah dipahami dan diingat oleh anak-anak TK. Pada tingkat universitas, ada program pendidikan manajemen bencana pada tahap tanggap bencana.
- 3) Pada tahap tanggap bencana, Kantor SAR Padang akan langsung turun dalam upaya pencarian dan pertolongan. Dalam penanganan bencana, kehadiran tim kantor SAR bekerja sama dengan tim dari instansi lain ketika berada di zona merah yang merupakan kawasan bencana. Pos komando berada di zona biru dimana tim kantor SAR sebagai tim pelaksana melaporkan hasil kerja dan kondisi kepada BPBD, BNPB dan pemerintah daerah. Pelaksanaan tanggap bencana tersebut dibatasi hanya dalam 7 (tujuh) hari saja, yang kemudian dihentikan sementara hingga adanya informasi tentang tanda-tanda ditemukannya korban.
- 4) Dalam kondisi tanggap darurat, Kantor SAR Padang tidak mempertimbangkan tingkat bencana maupun penetapan status bencana untuk turun ke untuk melaksanakan tugas dan fungsinya.

Adanya kondisi yang "membahayakan manusia" menjadi tugas Kantor SAR Padang untuk langsung memberikan pertolongan

- 5) Koordinasi Kantor SAR Padang dengan Basarnas Pusat merupakan koordinasi langsung atau vertikal, yang telah diatur dalam Peraturan Kepala Basarnas Nomor 15 Tahun 2014 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Kepala Basarnas Nomor Per.KBSN.01/2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan SAR Nasional. Bentuk koordinasi seperti ini yang diinginkan oleh BPBD, yakni koordinasi vertikal dengan BNPB secara langsung karena dalam banyak hal BPBD mengalami kesulitan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Hal ini dikarenakan secara struktural berada di bawah pemerintah daerah yang mengkibatkan adanya ketergantungan terhadap pemerintah daerah dalam membuat kebijakan.
- 6) Prosedur Tetap Kantor SAR Padang telah sesuai dengan ketentuan yang ada dalam UU Pencarian dan Pertolongan. Dalam pelaksanaan tanggap darurat bencana, terdapat empat pilar acuan dalam pelaksanaan operasional Basarnas, yakni Basarnas, TNI/POLRI, pemerintah daerah dan masyarakat. Mengenai *leading sector*, dalam pelaksanaan tanggap darurat bencana seringkali muncul ego sektoral dalam penanganan bencana. Berdasarkan ketentuan dalam UU Pencarian dan Pertolongan, Kantor SAR Padang merupakan *leading sector/on scene commandant* dalam penanganan kecelakaan dan melakukan pencarian dan pertolongan. Sedangkan dalam penanganan kebencanaan, BNPB atau BPBD adalah *leading sector/on scene commandant* berdasarkan ketentuan dalam UU Penanggulangan Bencana.
- 7) Dalam penanganan bencana sosial kejadian demonstrasi dan teror, Kantor SAR Padang tidak turun secara langsung menangani permasalahan karena Kantor SAR Padang tidak memiliki kapasitas,

keahlian serta sarana dan prasarana yang mendukung, sehingga penanganan bencana sosial dilaksanakan oleh TNI dan POLRI yang memiliki kemampuan menangani hal tersebut.

- 8) Penetapan status bencana tidak berdampak pada pelaksanaan tugas dan fungsi Basarnas Provinsi Sumatera Barat. Permasalahan terkait adanya penetapan status bencana tersebut adalah penggunaan dana *On Call* yang ada pada BNPB dan BPBD yang penggunaannya perlu ada penetapan status bencana dari pemerintah atau pemerintah daerah.
- 9) Beberapa kepala daerah di Provinsi Sumatera Barat meminta adanya kantor SAR di wilayahnya, namun hal ini tidak dapat dilakukan oleh Basarnas mengingat penetapan jumlah kantor SAR di seluruh wilayah Indonesia merupakan kewenangan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara. Dengan sedikitnya jumlah kantor SAR, Pos SAR dan sumber daya manusia Basarnas, maka sesuai dengan ketentuan Pasal 2 UU Pencarian dan Pertolongan, wilayah kerja Basarnas tidak mengacu pada ketentuan batas wilayah administratif untuk memudahkan Basarnas dalam memberikan pertolongan cepat terhadap kecelakaan dan bencana di wilayah yang lokasinya berada dalam jangkauan kantor Basarnas terdekat. Pada bulan Januari 2017, Kantor SAR telah menangani 17 (tujuh belas) musibah yang terdiri atas 1 (satu) jenis musibah pelayaran, 2 (dua) musibah bencana dan 14 (empat belas) musibah yang membahayakan nyawa manusia. Pada bulan Februari 2017, Kantor SAR telah menangani 9 (sembilan) musibah yang merupakan musibah yang mengancam keselamatan manusia dan pada bulan Maret, telah menangani 8 (delapan) musibah yang terdiri atas 3 (tiga) bencana dan 5 (lima) musibah yang membahayakan nyawa manusia.

2. Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)

Pemantauan pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana di DIY diselenggarakan pada tanggal 1 Mei 2017 sampai dengan tanggal 5 Mei 2017. Adapun pemangku kepentingan yang dikunjungi antara lain BPBD DIY, BPBD Sleman, Dinsos DIY, Pusat Studi Bencana Universitas Gadjah Mada (PSBA UGM), Dinkes DIY, PMI DIY, dan Kantor SAR DIY. Hasil yang diperoleh adalah sebagai berikut:

a. Badan Penanggulangan Bencana Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta

Diskusi dilakukan pada hari Selasa, tanggal 2 Mei 2017 bertempat di kantor BPBD DIY. Pada diskusi ini, dilakukan secara *Forum Group Discussion* (FGD) yang dihadiri oleh Dwiarto SD (Kabid RR BPBD DIY), Heru Siswanto (Kabid. Pencegahan & Kesiapsiagaan BPBD DIY), Taufiq W. (Kabid RR Sleman BPBD Sleman), Heru Suroso (Sekretaris BPBD DIY), Heru Saptono (Kabid PK Sleman) dan Sigit Alifisuta (Kasi. Logistik Dinsos DIY).

Gambar 21
Diskusi dengan BPBD DIY



Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut :

- 1) BPBD DIY berpendapat bahwa ruang lingkup definisi UU Penanggulangan Bencana terlalu luas. Berdasarkan bunyi Pasal 1 angka 1 UU Penanggulangan Bencana frasa yang terdapat didalamnya terlalu luas sifatnya. Frasa “mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat” jika dicontohkan dengan kejadian pohon roboh dapatkah dijadikan sebagai peristiwa yang mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat.
- 2) Perlu ~~dikoreksi~~ ~~ditambahkan~~

semua ketentuan para pemangku kepentingan yang mengurusinya kebencanaaan.

- 5) Terkait hubungan BNPB dengan BPBD, BPBD DIY tidak sependapat apabila dinyatakan tidak adanya hubungan vertikal antara BNPB dengan BPBD yang mengakibatkan kurang efektifnya koordinasi antara BNPB dengan BPBD. Apabila BPBD dijadikan instansi vertikal BNPB, hal ini akan menghilangkan urusan pemerintah provinsi atau pemerintah daerah kabupaten/kota dalam hal penanggulangan bencana. Berdasarkan Poin E Lampiran

Matriks Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota pada UU Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah provinsi atau pemerintah daerah kabupaten/kota diberikan wewenang penanggulangan bencana pada tingkat provinsi atau daerah kabupaten/kota. Sehingga perlu penegasan fungsi dan kewenangan BNPB dan BPBD agar tidak terkesan terjadi tumpang tindih kewenangan diantara keduanya.

- 6) BPBD DIY menerangkan bahwa sampai saat ini belum pernah menangani bencana sosial karena bencana sosial memiliki penanganan yang berbeda dengan bencana alam maupun nonalam.
- 7) Pada Pasal 18 ayat (2) UU Penanggulangan Bencana diatur bahwa BPBD terdiri atas BPBD tingkat provinsi yang dipimpin oleh seorang pejabat setingkat dibawah gubernur atau setingkat eselon Ib dan BPBD pada tingkat kabupaten/kota dipimpin oleh seorang pejabat setingkat dibawah bupati/walikota atau setingkat eselon IIa. Berkaitan dengan ketentuan ini, pada praktiknya BPBD saat berkoordinasi dengan instansi terkait selalu berhadapan dengan pejabat yang kepangkatannya lebih tinggi daripada kepala BPBD, padahal BPBD yang mengkoordinasikan kerja instansi yang terkait tersebut. Sebagaimana diatur pada Pasal 16 Peraturan Menteri

Dalam Negeri Nomor 46 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja BPBD terdapat klasifikasi BPBD di tingkat kabupaten/kota yaitu BPBD klasifikasi A dan BPBD klasifikasi B. Pada Pasal 23 peraturan tersebut dinyatakan bahwa BPBD kabupaten/kota dengan klasifikasi A memiliki jabatan kepala pelaksananya tingkat eselon IIb, sedangkan klasifikasi B jabatan kepala pelaksananya tingkat eselon IIIa.

- 8) BPBD DIY berpendapat bahwa pergantian kepala BPBD yang sering terjadi menyebabkan personel BPBD tidak siap ketika terjadi bencana. Padahal kepala BPBD harus memiliki pengalaman dan pengetahuan tentang karakteristik daerahnya. Oleh karena itu perlu dibuatkan pengaturan kepastian jangka waktu jabatan kepala BPBD minimal tiga tahun agar kepala BPBD bisa memahami karakteristik daerahnya sehingga BPBD dapat efektif dalam menjalankan tugas dalam penanggulangan bencana.
- 9) Sarana dan prasarana BPBD DIY sudah baik namun karena frekuensi bencana yang tinggi, maka sarana dan prasarana yang ada menjadi tidak memadai. Sebagai contoh di Kabupaten Sleman saat ini banyak terjadi kebakaran, maka armada pemadam kebakaran yang dimiliki menjadi tidak mencukupi. Oleh karena itu perlu ditambahkan sarana dan prasarana yang dibutuhkan BPBD sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik bencana masing-masing daerah.
- 10) DIY memiliki Peraturan Daerah DIY Nomor 8 Tahun 2010 tentang Penanggulangan Bencana yang salah satu substansinya mengatur tentang relokasi permukiman. Implikasi peraturan daerah ini adalah adanya kewajiban bagi Pemerintah Daerah DIY untuk menyiapkan lahan relokasi permukiman bagi warga korban bencana. Disamping itu Pemerintah Daerah DIY juga sedang menyusun ketentuan teknis terkait hal itu melalui Peraturan Gubernur.

- 11) Pasal 62 ayat (2) UU Penanggulangan Bencana menyatakan bahwa DSP yang disediakan oleh Pemerintah termasuk dalam anggaran BNPB. Kendala saat ini adalah sulitnya akses DSP oleh kementerian/lembaga terkait karena BNPB hanya berfokus pada penanganan bencana alam. Ketika terjadi bencana nonalam berupa wabah epidemi penyakit, penanganannya diserahkan kepada Kemenkes. Penyerahan kewenangan tersebut kadangkala tidak disertai dengan pengalokasian DSP dari BNPB. Demikian juga kementerian/lembaga yang lain juga mengalami kendala dalam mengakses DSP yang dikelola oleh BNPB tersebut.
- 12) BPBD DIY menerangkan bahwa terdapat kesulitan pencairan pendanaan oleh BPBD ketika terjadi bencana karena di daerah terdapat BTT yang berada di bawah kepala daerah. Ketika terjadi bencana, BPBD harus melewati mekanisme yang panjang dalam pendanaan.
- 13) Namun dalam UU Pemerintahan Daerah dimana setiap pengalokasian dana penanggulangan bencana mengikuti ketentuan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2015 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Tahun 2016 dimana dana yang akan dipergunakan sebagai dana penanggulangan bencana disebut sebagai “Dana Darurat”. Dana Darurat dalam ketentuan lampiran peraturan tersebut pada poin 17 disebutkan hanya diberikan hanya pada tahap pasca bencana untuk mendanai perbaikan fasilitas umum untuk melayani masyarakat.
- 14) BPBD DIY menerangkan bahwa terdapat irisan antara penentuan status keadaan darurat yang terdiri dari tiga fase sesuai dengan Pasal 50 UU Penanggulangan Bencana dan Pasal 23 ayat (1) PP Penyelenggaraan PB (siaga darurat, tanggap darurat, dan transisi darurat ke pemulihan) dengan rehabilitasi dan rekonstruksi. Pada tahap yang ketiga yaitu “transisi darurat ke pemulihan” beririsan

dengan ketentuan rehabilitasi dan rekonstruksi yang diatur pada Pasal 55 UU Penanggulangan Bencana.

- 15) Kemudian terkait kemandirian masyarakat dalam upaya penanganan penanggulangan bencana. Dengan terbentuknya BPBD, maka perilaku masyarakat seakan berubah dengan bergantung BPBD.
- 16) DIY sudah memiliki Peraturan Gubernur yang mengatur klaster tentang logistik, dimana Dinsos sebagai *leading sector*. Saat ini di Provinsi DIY juga sedang disusun kluster tentang kesehatan, dimana Dinkes yang menjadi *leading sector*.
- 17) SK KA BNPB Klaster Nasional-PB pada praktiknya dikesampingkan oleh BPBD DIY karena BPBD DIY bukan instansi vertikal. SK KA BNPB tersebut dianggap BPBD DIY tidak mengikat BPBD, karena BPBD berada dibawah pemerintah daerah yang pembinaannya oleh Kemendagri.

Tabel 28
Daftar Kabupaten/Kota Di Daerah Istimewa Yogyakarta
Tentang Keberadaan BPBD, Unsur Pengarah, Forum PRB dan
Desa Tangguh Bencana

NO	KABUPATEN/ KOTA	BPBD	UNSUR PENGARAH	FORUM PENGURANGAN RISIKO BENCANA	NAGARI/ DESA TANGGUH BENCANA
1.	Kota Yogyakarta	V		V	V
2	Kabupaten Sleman	V		V	V
3	Kabupaten Bantul	V		V	V
4.	Kabupaten Kulon Progo	V		-	V
5.	Kabupaten Gunung Kidul	V		V	V

b. BPBD Kabupaten Sleman

Diskusi dilaksanakan pada hari Selasa, tanggal 2 Mei 2017 bertempat di kantor BPBD DIY. Pada diskusi ini, dilakukan secara *Forum Group Discussion* (FGD) yang dihadiri oleh Dwiarto SD (Kabid RR BPBD DIY), Heru Siswanto (Kabid. Pencegahan & Kesiapsiagaan BPBD DIY), Taufiq W. (Kabid RR Sleman BPBD Sleman), Heru Suroso (Sekretaris BPBD DIY), Heru Saptono (Kabid PK Sleman) dan Sigit Alifisuta (Kasi. Logistik Dinsos DIY).

Gambar 22

Diskusi dengan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Sleman



Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut :

- 1) Pasal 18 ayat (1) disebutkan bahwa pemerintah daerah membentuk BPBD. Namun pada realitanya, pasca satu dasawarsa UU Penanggulangan Bencana diundangkan masih ada daerah

Kabupaten/kota yang belum membentuk BPBD, contohnya di Kabupaten Mojokerto. Seharusnya ketika sudah diamanatkan dalam UU Penanggulangan Bencana, pemerintah daerah sebagai penanggung jawab penyelenggaraan penanggulangan bencana

bersama pemerintah sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) wajib menjalankan amanat dari undang-undang tersebut.

- 2) BPBD kabupaten/kota dipimpin oleh pejabat setingkat dibawah bupati/walikota atau setingkat eselon IIa (Pasal 18 ayat (2) UU Penanggulangan Bencana) yang dalam hal ini adalah sekretaris daerah sebagai *ex-officio*. Peran sekretaris daerah sebagai kepala BPBD *ex-officio* dalam implementasinya tidak berjalan efektif. Selain itu sampai saat ini belum banyak sekretaris daerah yang ingin disebut sebagai kepala BPBD. Banyak sekretaris daerah yang tidak dilibatkan dalam Rakernas BNPB dan BPBD karena sekretaris daerah hanya fokus dalam tugas dan fungsi utamanya. Untuk menyelesaikan permasalahan tersebut, perlu dibuatkan surat keputusan tentang pengangkatan sekretaris daerah sebagai kepala BPBD.
- 3) Koordinasi antara BPBD dengan BNPB berjalan sudah baik, meskipun masih banyak beberapa kendala, antara lain:
 - a) Perbedaan Struktur. BNPB dan BPBD tidak mempunyai hubungan vertikal, sehingga logistik dan peralatan BPBD menyatu dengan kementerian/lembaga lain.
 - b) Belum adanya prosedur tetap terkait hubungan BNPB–BPBD provinsi-BPBD kabupaten/kota.

Rekomendasi: Perlu adanya prosedur tetap yang lebih baku tentang manajemen penanggulangan bencana.
- 4) Koordinasi BPBD dengan lintas sektor dijalankan melalui berbagai kegiatan bersama mulai perencanaan kontijensi, desa tangguh bencana, hingga simulasi bersama. Kendala yang dihadapi adalah perbedaan berbagai prosedur tetap yang dimiliki masing-masing sektor dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Perlu adanya harmonisasi agar penanggulangan bencana dapat terselenggara dengan terencana, terpadu dan menyeluruh.

- 5) Kendala program penanggulangan bencana dengan rencana pembangunan di Kabupaten Sleman yaitu Rencana Anggaran Daerah Penanggulangan Bencana hanya sebagai suplemen dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). BPBD berada dibawah Kemendagri, artinya siklus perencanannya seperti BAPPENAS. Rencana anggaran daerah penanggulangan bencana di daerah belum terintegrasi dalam RPJMD. Jika tidak masuk RPJMD maka sulit terealisasi.
- 6) Sulitnya alokasi anggaran belanja tidak terduga untuk biaya penanggulangan kejadian bencana skala kecil dan sedang. Ketika terjadi bencana, kemudahan alokasi anggaran BTT untuk penanggulangan kejadian bencana hanya dirasakan pada skala besar. Untuk memenuhi hak korban bencana, Kabupaten Sleman menerbitkan Peraturan Bupati Nomor 3 Tahun 2010 tentang Bantuan Korban Bencana yang telah direvisi dengan Peraturan Bupati Nomor 114 Tahun 2016 tentang Bantuan Bencana.
- 7) Terkait regulasi, perlu adanya sinkronisasi produk hukum BNPB (Peraturan Kepala BNPB) dengan produk hukum yang lain, misalnya dengan Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012 tentang Pengadaan Barang Jasa, yakni:
 - a) Struktur Keproyekan. Dalam Peraturan Presiden tersebut tidak mengenal adanya Penanggung Jawab Operasional Kegiatan (PJOK), namun ada dalam Peraturan Kepala BNPB.
 - b) Level darurat di Peraturan Kepala BNPB tersebut (siaga darurat, tanggap darurat, transisi darurat ke pemulihan) dapat dilakukan penunjukan langsung, namun di Peraturan Presiden hanya disebutkan keadaan darurat.

c. Dinas Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta

Diskusi dilakukan pada hari Selasa, tanggal 2 Mei 2017 bertempat di kantor BPBD DIY. Pada diskusi ini, dilakukan secara *Forum Group Discussion* (FGD) yang dihadiri oleh Dwiarto SD (Kabid RR BPBD DIY), Heru Siswanto (Kabid. Pencegahan & Kesiapsiagaan BPBD DIY), Taufiq W. (Kabid RR Sleman BPBD Sleman), Heru Suroso (Sekretaris BPBD DIY), Heru Saptono (Kabid PK Sleman) dan Sigit Alifisuta (Kasi. Logistik Dinsos DIY).

Gambar 23

Diskusi dengan Dinsos Daerah Istimewa Yogyakarta



Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut :

- 1) Kondisi penanggulangan bencana secara umum yaitu:
 - a) Masyarakat di wilayah potensi bencana sudah banyak yang memahami pentingnya kesiapsiagaan menghadapi bencana. Kalaupun terjadi bencana yang mengakibatkan korban yang banyak lebih dikarenakan karakteristik bencana yang tidak dapat diprediksi (contoh bencana longsor di Ponorogo, Jawa Timur).

- b) Jumlah relawan individu maupun komunitas semakin banyak
 - c) Program dan kegiatan tentang kesiapsiagaan bencana baik yang dilaksanakan oleh Pemerintah, komunitas pendidikan, dan komunitas usaha semakin banyak.
 - d) Sarana dan prasarana penanggulangan bencana semakin banyak dan bervariatif
- 2) Permasalahan mendasar dalam penanggulangan bencana :
- a) Koordinasi yang masih belum berjalan ideal.
 - b) Sistem komando masih berdasarkan pada pangkat dan jabatan, bukan pada keahlian dan keterampilan mengelola posko penanggulangan bencana.
 - c) *Assesment* kejadian bencana yang belum terpola baik (data riil kejadian, data korban, data kebutuhan) sehingga seringkali sumber daya yang dikerahkan untuk penanggulangan bencana tidak efektif dan efisien.
- 3) Hambatan dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana dengan kementerian/lembaga lain tidak ada, hanya ada beberapa kegiatan yang mempunyai tujuan, maksud, dan model yang sama dan dapat dikoordinasikan dengan cukup baik. Contohnya : Kegiatan Kampung Siaga Bencana dengan Desa Tangguh Bencana (BPBD), Tagana *Goes to School* dengan Sekolah Siaga Bencana (BPBD)
- 4) Program yang diselenggarakan Dinsos DIY terkait bencana yaitu:

Tabel 29
Program , Kegiatan dan Sumber Dana Dinsos DIY

No	Program	Kegiatan	Sumber Dana
A	Perlindungan Sosial Korban Bencana Alam	Kampung Bencana Siaga	APBN Dekonsentrasi, APBN, APBD Provinsi

1	Perlindungan Sosial Korban Bencana Sosial	Pemantapan Petugas Perlindungan Sosial	
2		Pemantapan Petugas Shelter dan Perlindungan Pengungsi	APBN Dekonsentrasi
3		Pemantapan Petugas Psikososial	APBN Dekonsentrasi
4		Pemantapan Petugas Pengelolaan Logistik	APBN Dekonsentrasi
5		Pelatihan Tagana Khusus	APBD Provinsi
6		Pelatihan bagi Sahabat Tagana	APBD Provinsi
7		Koordinasi, Pembinaan, dan Komando Petugas Perlindungan Sosial (Tagana)	APBN Dekonsentrasi
8		Pentausahaan Logistik Bencana	APBN Dekonsentrasi
9		Rapat Koordinasi	APBN Dekonsentrasi
10		Fasilitasi Tagana	APBN Dekonsentrasi
B	Perlindungan Sosial Korban Bencana Sosial	Penguatan Akses Kearifan Lokal	APBN Dekonsentrasi
1		Sarasehan Keserasian Sosial	APBD Provinsi
2		Pemantapan Tenaga Pelopor Perdamaian	APBN Dekonsentrasi
3		Koordinasi, Pembinaan, dan Komando Petugas Perlindungan Sosial (Tenaga Pelopor Perdamaian)	APBN Dekonsentrasi
4		Rapat Koordinasi	APBN Dekonsentrasi, APBD Provinsi
5		Fasilitasi Tenaga Pelopor Perdamaian	APBN Dekonsentrasi

- 5) Strategi Dinsos DIY dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah dengan fokus pada dua klaster penanggulangan bencana yaitu Klaster Pengungsian dan Perlindungan dan Klaster Logistik. Dinsos DIY memiliki dua gugus tugas kebencanaan yaitu Tagana yang fokus pada penanggulangan bencana alam sejumlah 1.034 orang dan Tenaga Pelopor Perdamaian yang fokus pada penanggulangan bencana sosial sejumlah 160 orang. Dinsos DIY telah membentuk 31 Kampung Siaga Bencana (KSB) sejak tahun 2010-2016 dan tahun 2017 sejumlah tiga KSB, sehingga tahun 2017 ini jumlah KSB di DIY sejumlah 34 KSB.
- 6) Koordinasi Dinsos DIY dengan kementerian/lembaga lain dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana berjalan dengan baik. Adapun bentuk kerja sama yang telah dilakukan meliputi: rapat koordinasi, pelatihan bersama, simulasi, sinergitas dalam edukasi kesiapsiagaan bencana kepada masyarakat, sinkronisasi program dan kegiatan (agar tidak tumpang tindih tetapi saling melengkapi).
- 7) Dalam pengembangan dan penerapan penanggulangan bencana, Pemerintah Daerah DIY telah menerbitkan Peraturan Daerah dan Peraturan Gubernur tentang kebencanaan yaitu :
 - a) Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2010 tentang Penanggulangan Bencana;
 - b) Peraturan Gubernur Nomor 49 Tahun 2011 tentang SOP Penanggulangan Bencana;
 - c) Keputusan Gubernur Nomor 197/KEP/2016 tentang Pembentukan Klaster Logistik Penanggulangan Bencana.
- 8) Upaya yang dilakukan Dinsos DIY pada situasi tidak terjadi bencana, yaitu:
 - a) Peningkatan kapasitas petugas perlindungan sosial (Tagana dan Tenaga Pelopor Perdamaian);
 - b) Penatausahaan logistik dan aset bencana;

- c) Edukasi kepada siswa sekolah melalui Tagana *Goess to School*;
 - d) Pembentukan Kampung Siaga Bencana;
 - e) Pembinaan bagi Forum Koordinasi Taruna Siaga Bencana (Tagana), Forum Koordinasi Tenaga Pelopor Perdamaian, dan Forum Komunikasi Tim Kampung Siaga bencana;
 - f) Sarasehan Keserasian Sosial;
 - g) Penguatan Akses Kearifan Lokal;
 - h) Rapat Koordinasi.
- 9) Strategi Dinsos DIY dalam meningkatkan kapasitas bagi gugus tugas, yaitu:
- a) Pelatihan Tagana Muda bagi relawan individu yang baru bergabung dengan Tagana.
 - b) Pelatihan Lanjutan/Terfokus pada pemantapan Petugas *Shelter* dan Perlindungan Pengungsi; Pemantapan Petugas Psikososial; dan Pemantapan Petugas Pengelolaan Logistik.
 - c) Pelatihan Khusus. Berupa Pelatihan Tagana Khusus Penanganan Kelompok Rentan; Pelatihan Tagana Khusus Keposkoan; Pelatihan Tagana Khusus Pecarian, Pertolongan, dan Evakuasi; dan Pelatihan Tagana Khusus Pertolongan Pertama Gawat Darurat.
 - d) Tenaga Pelopor Perdamaian terbagi atas : Pelatihan Dasar (Pelatihan dasar intelijen; Pelatihan deteksi dini). Pelatihan Lanjutan/Terfokus terdiri dari (Pemantapan Petugas *Shelter* dan Perlindungan Pengungsi; Pemantapan Petugas Psikososial dan Pemantapan Petugas Pengelolaan Logistik).
- 10) Peran Dinsos DIY dalam memberikan masukan dan rekomendasi penetapan status darurat bencana tidak signifikan, namun konsekuensi dari penetapan status darurat bencana tentu menjadi bagian tanggung jawab Dinsos DIY khususnya dalam kesiapan logistik.

- 11) Peran Dinsos DIY dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana pasca bencana selain melakukan kegiatan pendampingan psikososial dan pendampingan sosial juga dalam Peraturan Menteri Sosial Nomor 4 Tahun 2015 tentang Bantuan Langsung Berupa Uang Tunai Bagi Korban Bencana meliputi pembiayaan jaminan hidup, isi hunian sementara/tetap, santunan ahli waris, dan penguatan ekonomi korban bencana.
- 12) Pengalokasian APBN bagi penanggulangan bencana tahun 2017 sudah cukup memadai.
- 13) Dalam pengelolaan bantuan bencana, biasanya tidak dilakukan oleh Dinas Sosial DIY namun oleh Posko Utama Penanggulangan Bencana yang terdiri dari beberapa SKPD terkait. Dinsos DIY lebih mengelola logistik yang dimiliki atau yang dikirim oleh Kemensos atau bantuan yang telah diserahkan melalui Posko Utama Penanggulangan Bencana.
- 14) Pengawasan yang dilakukan Dinsos DIY dalam tahapan bencana berfokus pada penatausahaan logistik bencana dan penggerahan sumber daya baik aset maupun gugus tugas (Tagana dan Tenaga Pelopor Perdamaian). Strateginya adalah memperhatikan pedoman dan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan konsultasi dan koordinasi dengan lembaga pengawas (Irjen Kementerian Sosial, BPKP, dan Inspektorat).
- 15) Dinsos DIY menganggap UU Penanggulangan Bencana perlu dilakukan perubahan. Beberapa poin penting yang dapat dipertimbangkan untuk perubahan tersebut adalah:
 - a) Model Klaster Penanggulangan Bencana yang berjumlah 8 klaster perlu dimasukkan sebagai materi muatan tambahan.
 - b) Sinkronisasi antara UU Penanggulangan Bencana dengan UU Konflik Sosial terkait bencana sosial.

- c) Mengamanatkan kesiapsiagaan bencana menjadi kurikulum wajib dunia pendidikan.
 - d) Mengamanatkan kewenangan penanggulangan bencana (kewenangan pusat, provinsi, kabupaten/kota).
 - e) Hal-hal mengenai intervensi pemerintah pusat dalam penanggulangan bencana di daerah.
 - f) Pengkajian penetapan status bencana nasional, bencana regional, bencana lokal (agar sinergi dengan poin d).
- 16) SK KA BNPB Klaster Nasional-PB perlu ditingkatkan menjadi peraturan pemerintah.
- 17) Peran lembaga usaha di DIY sudah terlihat dari tokoh-tokoh di desa yang memberikan dagangannya. Pengaturan pengumpulan bantuan ada di PP Pendanaan Bantuan Bencana. Setiap posko bencana didampingi oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan walaupun bantuan bencana berasal dari luar negeri.

d. Pusat Studi Bencana Universitas Gadjah Mada (PSBA UGM)

Diskusi dilaksanakan pada hari Rabu, tanggal 3 Mei 2017 bertempat di kantor PSBA UGM. Pada diskusi ini, dihadiri oleh DR. Rer. Nat. Djati Mardiatno, M.Si (Kepala PSBA UGM), DR. Ngadisih, M.Sc (Sekretaris PSBA UGM), Prof. DR. Junun S. M.Sc (Fakultas Geografi), DR. Bevaola Kusumasari M.Si (UPT Pelaksana Teknis Penelitian dan Pengabdian Masyarakat), Prof. DR. Sunarto, M.S. (Fakultas Geografi), Prof. DR. Sutikno, Prof. DR. Sudibyakto, M.S. (anggota pengarah BPBD anggota Ikatan Ahli Kebencanaan Indonesia), Ema, dan DR. Diah R. Hisbaron, M.Sc. (UPT Kerjasama Pelatihan dan Publikasi).

Gambar 24
Diskusi Dengan PSBA UGM



Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut :

- 1) Jati Mardianto menyampaikan bahwa ada tiga era penting yang menggambarkan posisi Indonesia terkait kebencanaan:
 - a) Tahun 2004-2009, Indonesia dijuluki sebagai “supermarket bencana”;
 - b) Tahun 2010-2014, Indonesia menjadi “laboratorium bencana”; dan
 - c) Tahun 2015-2019, Indonesia menargetkan diri sebagai “pusat unggulan manajemen penanggulangan bencana”.
- 2) Menurut Prof. Junun, pelaksanaan penanggulangan bencana di Indonesia masih belum berjalan dengan baik karena masih belum tercapainya perubahan paradigma dari tanggap respon menjadi berbasis pengurangan risiko.
- 3) Prof. Sutikno melengkapi bahwa secara umum penyelenggaraan penanggulangan bencana di Indonesia masih terfokus pada tahap tanggap darurat, belum memfokuskan pada prabencana seperti pencegahan dan mitigasi. Hal tersebut terbukti dari jumlah kejadian bencana yang semakin meningkat disertai dengan jumlah korban, kerugian, dan kerusakan yang masih tinggi.

- 4) Terkait dengan kesiapsiagaan bencana di DIY, Prof. Sutikno menggambarkan bahwa kesiapsiagaan bencana di DIY sangat bagus, semua lembaga, perguruan tinggi, dan sekolah-sekolah telah mempersiapkan jalur evakuasi dan hampir setiap perguruan tinggi di DIY telah memiliki pusat studi kebencanaan. Pelatihan, pendidikan tentang kebencanaan telah banyak dilakukan berulang kali di PSBA UGM dan di pusat studi lain. Penelitian tentang pemetaan daerah rawan kebencanaan telah banyak dilakukan di PSBA UGM.
- 5) Berdasarkan pengalaman terkena bencana besar seperti gempa di Bantul, letusan Gunung Merapi yang berulang kali terjadi, peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana sangat bagus, kepedulian masyarakat DIY dalam memberikan bantuan sewaktu kejadian bencana tidak terbatas di daerahnya, tetapi daerah lain dan bahkan di luar NKRI banyak sukarelawan berkontribusi.
- 6) Kebijakan umum yang dikeluarkan pemerintah, pemerintah daerah, BNPB, dan BPBD dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana secara umum sudah baik. Hal tersebut dapat ditunjukkan oleh kesiapan dan kesigapan aparat yang berwenang dan masyarakat pada umumnya dalam menghadapi kejadian bencana di DIY.
- 7) Prof. Sutikno menambahkan bahwa permasalahan lain terkait penanggulangan bencana, yaitu:
 - a) Perencanaan dan pelaksanaan PRB belum sepenuhnya dilakukan, seandainya itu dilakukan dengan baik, kemungkinan jumlah korban dapat diminimalkan.
 - b) Pencegahan dan mitigasi belum sepenuhnya dilakukan, tampaknya baru tercantum dalam dokumen, realisasinya belum banyak dilakukan.

-) Untuk melakukan mitigasi, pencegahan dan pengurangan risiko perlu data spasial kerawanan bencana dengan skala yang memadai baik untuk nasional ataupun daerah. Peta kerawanan bencana untuk beberapa macam bencana sudah tersedia pada daerah tertentu namun sosialisasinya belum menjangkau masyarakat di daerah rawan bencana.
- d) Selain peta kerawanan bencana merupakan kebutuhan utama dalam penanggulangan bencana, diperlukan juga dalam pembangunan seperti dalam pengelolaan lingkungan hidup, pelestarian sumber daya alam dan sumber daya lain sehingga pembangunan yang terkait dengan lingkungan alam harus mengaitkan aspek kebencanaan.
- e) Alokasi APBN dan APBD untuk penanggulangan bencana perlu ditentukan persentasenya dari anggaran belanja.
- 8) Menurut Jati Mardianto, ketiadaan pengaturan lebih lanjut mengenai penetapan status dan tingkatan bencana mengakibatkan inefisiensi, seperti BNPB yang turun langsung menangani bencana, padahal bencana yang terjadi pada dasarnya masih dapat ditangani oleh lokal (BPBD). Jati Mardianto menegaskan bahwa apabila pemerintah daerah masih bisa menangani bencana, seharusnya BNPB hanya berperan sebagai pendukung.
- 9) Prof. Sunarto menjelaskan bahwa ketiadaan peraturan pelaksana mengenai penetapan status dan tingkatan bencana menyebabkan daerah sulit melaksanakan penanggulangan bencana karena terjadi kebingungan apakah bencana yang terjadi, masuk dalam bencana daerah atau bencana nasional sehingga tumpang tindih akan terus terjadi. Untuk bencana yang dapat ditangani oleh BPBD, seharusnya BNPB tidak turun langsung agar dana tidak terbuang.
- 10) Konflik sosial sebaiknya tidak menjadi bagian dari definisi bencana karena sudah ada undang-undang tersendiri terkait konflik sosial

dan terkait “teror” sudah menjadi ranah kewenangan Badan Nasional Penanggulangan Terorisme.

- 11) Prof. Sunarto mengemukakan, pengaturan yang tidak konsisten/tidak sinkron dalam UU Penanggulangan Bencana, antara lain:
 - a) Dalam Penjelasan Umum, hama penyakit tanaman, epidemi, wabah, dan kejadian luar biasa dimasukkan ke dalam bencana alam, sedangkan dalam Pasal 1 angka 3, bencana-bencana tersebut termasuk dalam definisi bencana nonalam.
 - b) Dalam Penjelasan Umum, disebutkan bahwa “Bencana alam antara lain gempa bumi karena alam, ..., kebakaran hutan/lahan karena faktor alam.” Pertanyaan yang muncul apakah dengan frasa “gempa bumi karena alam”, “kebakaran hutan/lahan karena faktor alam” tersebut, harus diteliti/dibuktikan terlebih dahulu bahwa gempa bumi yang terjadi, disebabkan oleh alam atau bukan. Kemudian pertanyaan bagaimana jika hasil penelitiannya membuktikan bahwa bencana tersebut bukan disebabkan oleh alam, apakah akan berbeda evakuasinya dan dalam pemberian bantuannya.
- 12) Prof. Sutikno berpendapat beberapa pasal dalam UU Penanggulangan Bencana masih multitafsir, yaitu:
 - a) Pasal 6 huruf c dan Pasal 8 huruf a. Terkait implementasi frasa “pelayanan minimum” terhadap korban atau kerusakan
 - b) Pasal 6 huruf e dan Pasal 8 huruf. Kata “memadai” dapat mengandung banyak arti.
 - c) Pasal 12 huruf g dan Pasal 21 huruf i. Frasa “kegiatan lain” belum jelas.
- 13) Menurut Fiola Kumalasari menjelaskan bahwa masih terdapat beberapa materi dari UU Penanggulangan Bencana yang membutuhkan peraturan pelaksana, antara lain terkait:

- a) status dan tingkatan bencana;
- b) peran lembaga internasional;
- c) pencabutan/pengurangan hak kepemilikan; dan
- d) pemenuhan syarat analisis risiko bencana.

Belum adanya peraturan pelaksana tersebut menyebabkan praktik di tingkat lokal bervariasi.

- 14) Menurut Prof. Sutikno, perlu pengaturan yang tegas mengenai tugas, fungsi, dan wewenang masing-masing kementerian/lembaga dalam undang-undang agar tidak terjadi tumpang tindih.
- 15) Menurut Fiola Kumalasari, BPBD seharusnya diisi oleh orang-orang yang punya keahlian khusus terkait penanggulangan bencana. Namun pada kenyatannya BPBD menjadi tempat orang-orang limpahan dari SKPD lain yang tidak memiliki keahlian khusus penanggulangan bencana.
- 16) Prof. Sudibyakto menegaskan bahwa dalam kelembagaan, fungsi koordinasi dan komando harus jelas. BNPB harus memiliki *strong leadership*, sehingga bisa mengkoordinir kementerian/lembaga lain. Instansi lain seperti Kementerian PUPR, Kemensos tidak boleh berjalan sendiri. BNPB dan BPBD harus diimbangi dengan sumber daya manusia yang telah mengikuti sertifikasi profesi untuk penanggulangan bencana.
- 17) Prof. Sutikno menjelaskan bahwa kedudukan BNPB dalam UU Penanggulangan Bencana sebagai lembaga pemerintah setingkat kementerian sudah tepat, karena fungsinya adalah koordinasi mengingat dalam penanggulangan bencana mencakup berbagai macam aspek kebutuhan yang telah tercakup dalam tugas kementerian yang ada. Apabila dijadikan kementerian tersendiri, akan terjadi tumpang tindih tugas dan kewenangan dengan kementerian/lembaga lain dalam aspek kebencanaan.

- 18) PSBA UGM telah banyak mengadakan pelatihan yang terkait dengan penanggulangan bencana di berbagai instansi terkait, namun sumber 'daya' manusia yang telah 'terbatas' "baik" kebencanaan mendapat tugas di bidang lain, sehingga dari waktu ke waktu sumber daya yang telah mendapat pelatihan dan pendidikan tidak bertambah. Setelah mendapat tugas di bidang lain, perhatiannya terhadap penanggulangan pasti sudah berkurang, bahkan tidak ada.
- 19) Penghargaan terhadap orang/tenaga yang mempunyai kompetensi dalam penanggulangan bencana masih belum sepadan dengan profesi lain, sehingga perlu adanya sertifikasi profesi bagi tenaga yang kompeten dalam penanggulangan bencana. Walaupun para relawan dalam membantu pelaksanaan pencarian korban, tidak mengharapkan sesuatu, mereka perlu diapresiasi.
- 20) Fiola Kumalasari mengemukakan bahwa pejabat cenderung mengabaikan penggunaan dana pada masa rehabilitasi dan rekonstruksi karena khawatir dijatuhi sanksi pidana (masuk penjara). Padahal daerah membutuhkan inovasi dalam penyaluran dana. Saat ini, aturan penggunaan anggaran masih mengikuti SPJ negara dalam keadaan normal. Apabila daerah/negara dalam keadaan bencana hingga kini belum ada aturannya.
- 21) Menurut Prof. Sutikno, sosialisasi UU Penanggulangan Bencana belum sepenuhnya efektif. Masih banyak anggota masyarakat yang belum mengetahui, terlebih memahami tentang upaya penanggulangan bencana. Sosialisasi perlu ditingkatkan dan disertai dengan peta yang menunjukkan macam ancaman/bahaya .
- 22) Jati Mardianto menyampaikan bahwa landasan terkait penanggulangan bencana berkembang dengan cepat. Saat ini, penanggulangan bencana tidak terlepas dari FDGs (kebencanaan masuk ke dalam isu lintas sektor/*cross cutting issue*; perubahan

iklim). UU Penanggulangan Bencana seharusnya mengakomodir perkembangan tersebut.

- 23) Prof. Sudibyakto berpendapat bahwa ke depan, apabila akan mengubah UU Penanggulangan Bencana, lebih baik menggunakan judul “pengelolaan bencana” karena konsep “pengelolaan” lebih komprehensif.

e. Dinas Kesehatan Daerah Istimewa Yogyakarta

Diskusi dilakukan pada hari Kamis, tanggal 4 Mei 2017 bertempat di kantor Dinkes DI Yogyakarta. Pada diskusi ini, dihadiri oleh Anung (Kepala Seksi Kesehatan Rujukan dan Kesehatan Khusus); Kudiyana (Staff Seksi Kesehatan Rujukan dan Kesehatan Khusus); Supri (Staff Bidang Surveilans).

Gambar 25
Diskusi dengan Dinkes DIY



Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut:

- 1) Penafsiran bencana menurut Dinkes DIY adalah termasuk kegawatdaruratan sehari-hari seperti kecelakaan.
- 2) Upaya Dinkes DIY dalam mendukung pencapaian tujuan penanggulangan bencana sesuai Pasal 4 UU Penanggulangan Bencana (Tujuan Penanggulangan Bencana) :

- a) Advokasi dan dukungan pelatihan bagi fasyankes (fasilitas pelayanan kesehatan). Dalam hal ini fasyankes yang dimaksud adalah rumah sakit. Salah satu isi Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 56 Tahun 2014 tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit adalah setiap rumah sakit mempunyai *hospital disaster plan*. Rumah sakit juga dilakukan akreditasi sebagai standar untuk perpanjangan ijin operasional rumah sakit.
 - b) Advokasi dan pembentukan tim penanganan krisis kesehatan akibat kegawat daruratan dan bencana/*Emergency Medical Team* (EMT). Skenario simulasi bencana adalah ketika terjadi bencana evakuasi dilakukan oleh Kantor SAR DIY. Kemudian setelah berada di titik aman, korban yang telah dievakuasi menjadi tanggungjawab Dinkes DIY. Dinkes DIY melalui EMT di titik aman kemudian mengantarkan korban bencana ke pelayanan kesehatan.
- 3) Dinkes DIY menerangkan bahwa Pasal 5 UU Penanggulangan Bencana menyebutkan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah menjadi penanggungjawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Pasal 6 ayat (2) Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 64 Tahun 2013 tentang Penanggulangan Krisis Kesehatan menyebutkan bahwa Pusat Penanggulangan Krisis Kesehatan Regional dan Pusat Penanggulangan Krisis Kesehatan Subregional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diketuai oleh kepala Dinkes provinsi setempat atau pejabat yang ditetapkan oleh Menteri. Langkah Dinkes dalam penanggulangan krisis kesehatan akibat bencana yaitu membentuk satuan petugas kesehatan (satgaskes). Satgaskes ini terdiri dari tim yang bukan dari Dinkes.
- 4) Tahap penyelenggaraan penanggulangan bencana menurut Pasal 33 UU Penanggulangan Bencana meliputi: prabencana, saat tanggap

darurat, dan pascabencana. Peran Dinkes DIY pada saat prabencana:

- a) Dinkes DIY menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan bagi rumah sakit dalam penyusunan kesiapan rumah sakit dalam menghadapi bencana (*Hospital Disaster Plan*). *Hospital Disaster Plan* ini wajib dalam manajemen rumah sakit. Pelatihan telah dilakukan secara bertahap mulai tahun 2014, dan semua rumah sakit di DIY telah mendapatkan pelatihan menghadapi bencana. Pendanaan rumah sakit negeri didukung oleh Dana Alokasi Khusus.
 - b) Pembentukan *call center* penanggulangan gawat darurat terpadu dengan *Public Safety Center* (PSC 119 DIY) sebagai unit cepat penanganan panggilan dan bantuan kesehatan bagi masyarakat (Dinkes DIY mempunyai unit sendiri dan melibatkan jejaring di seluruh DIY).
 - c) Dukungan sistem rujukan pelayanan kesehatan di DIY maka rumah sakit dibagi ke dalam kelas A, B, C, D, dan E. Tipe rumah sakit kelas A, B, C, D, dan E diatur dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 986/Menkes/Per/1/1/1992.
 - d) Penyiapan aplikasi sistem rujukan pelayanan kesehatan di DIY.
 - e) Ketersediaan tempat tidur, pelayanan dokter spesialis, peralatan rumah sakit, dan sarana prasarana.
- 5) Dinkes DIY menerangkan bahwa dalam hal kesiapsiagaan Dinkes DIY telah menyiapkan beberapa langkah, yakni:
 - a) Penyusunan rencana penanggulangan bencana.
 - b) Melalui *Hospital Disaster Plan*.
 - c) Pengorganisasian penanggulangan bencana.
 - d) Pembentukan Satgaskes di DIY.
 - e) Penyusunan data akurat, informasi untuk tanggap darurat.

- f) Call center Sistem Penanggulangan Darurat Terpadu (SPDT) DIY (2924233)
 - g) Penyediaan dan penyiapan pemenuhan kebutuhan dasar.
- 6) *Buffer stock* kesehatan merupakan kewenangan Dinkes. *Buffer stock* terdiri dari obat-obatan, sarana dan prasarana dan alat kesehatan lingkungan. Kendalanya adalah anggaran alat-alat kesehatan yang digunakan untuk bencana harus dari BPBD dimana anggaran dari BPBD hanya dapat digunakan pada saat tanggap darurat, padahal tahapan bencana juga ada prabencana.
- 7) Pembiayaan bagi korban bencana di rumah sakit menjadi permasalahan karena belum adanya kejelasan pembagian tugas penjamin biaya korban. Terkait distribusi tenaga kesehatan, jika tidak ada fasilitas kesehatan disana maka pasti tidak ada tenaga kesehatan. Tenaga kesehatan di Kabupaten Gunungkidul tidak memadai dibanding jumlah penduduk.
- 8) Permasalahan skala bencana pada penanganan terkait dengan kewenangan. Kasus Anthrax memungkinkan ditetapkan menjadi kejadian bencana tetapi kewenangan penetapan status bencana berada di kepala daerah. Upaya penanggulangan wabah penyakit menular melalui: penyelidikan epidemiologi, penatalaksana pemerintah dan perencanaan terdiri dari pengobatan, pengelohan terdiri dari vaksinasi massal, pemusnahan penyebab penyakit, penanganan jenazah akibat wabah, dan penyuluhan kepada masyarakat.
- 9) Koordinasi Dinkes DIY dengan BPBD pada saat terjadi bencana telah ada prosedur tetap penanggulangan bencana yang harus melibatkan Dinkes atau bencana yang memerlukan pelayanan kesehatan. Pusdalops-PB BPBD DIY dengan *call center* SPGDT DIY atau PSC 119 DIY telah terhubung. Pengiriman Petugas *liaison/penghubung* dari Dinkes ke Pusdalops-PB saat terjadi

bencana yang dilengkapi dengan prosedur tetap. Tidak ada hambatan dalam pelaksanaan koordinasi.

Kebijakan dan program dalam mendukung penanggulangan bencana dilakukan pada saat mitigasi, pencegahan, dan kesiapsiagaan. Mitigasi bencana dilakukan melalui surveilan penyakit menular potensial wabah dan pemberantasan penyakit menular potensial wabah. Tahap pencegahan bencana dilakukan melalui promosi kesehatan. Tahap kesiapsiagaan dilakukan dengan pembentukan Satgaskes di Dinkes DIY, penyiapan prosedur tetap penanganan krisis kesehatan akibat bencana, pembentukan *call center/public safety center*, memberikan pelatihan *Hospital Disaster Plan* kepada rumah sakit di DIY, dan mendorong kabupaten/kota membentuk tim reaksi cepat.

- 10) Alokasi APBN dan APBD yaitu pendanaan untuk prabencana (kesiapsiagaan, mitigasi) dalam APBD sulit diusulkan bila ada kalimat penanggulangan bencana karena penyelenggaraan penanggulangan bencana merupakan kewenangan BPBD. Mitigasi yang dilakukan oleh Dinkes berbeda dengan mitigasi yang dilakukan oleh BPBD. Peran pemangku kepentingan atau instansi terkait dalam penanggulangan bencana agar eksplisit diatur dalam UU Penanggulangan Bencana.
- 11) Ketika terjadi Kejadian Luar Biasa (KLB) yang mengeluarkan penetapan adalah kepala daerah atas usul kepala dinas. Kriteria suatu daerah ditetapkan dalam keadaan KLB diatur dalam Pasal 6 Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 1501/Menkes/Per/x/2010 tentang Jenis Penyakit Menular Tertentu yang Dapat Menimbulkan Wabah dan Upaya Penanggulangan.
- 12) Klasifikasi kelompok rentan pada Pasal 55 ayat (2) UU Penanggulangan Bencana khususnya terhadap pengidap penyakit kronis dan perlindungan kesehatan reproduksi tidak perlu

ditambahkan. Yang perlu ditambahkan adalah kelompok rentan di pengungsi.

- 13) PMI DIY masuk dalam Satgaskes. PMI DIY mempunyai tim dalam tanggap darurat bencana. PMI DIY dilibatkan dalam kegiatan penanggulangan bencana oleh Dinkes. PMI DIY mendapatkan dana hibah dari Gubernur yang usulannya dari Dinkes DIY.
- 14) Dinkes DIY menyeleksi sukarelawan di bidang medis. Sukarelawan yang bukan di bidang medis diseleksi oleh BPBD DIY. Apabila relawan tidak memiliki keahlian yang memadai maka hanya dapat ditempatkan di Puskemas yang sumber dayanya lumpuh. Cukup banyak relawan tenaga kesehatan tidak membawa obat-obatan, peralatan kesehatan yang justru akan menyulitkan pihak lain. Banyak relawan yang tidak melapor dan langsung mendirikan tenda kesehatan.
Salah satu tugas PMI yaitu memberikan pelayanan kesehatan dan penyediaan air bersih. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 64 Tahun 2013 tentang Penanggulangan Krisis Kesehatan menyebutkan bahwa penanggung jawab klaster kesehatan adalah Dinkes, sehingga semua upaya penanggulangan bencana terkait kesehatan harus berada dibawah kontrol Dinkes. Muhammadiyah Disaster Manajemen merupakan salah satu bidang kesehatan selain PMI yang ada di DIY. Banyak obat-obatan yang sudah kadaluarsa dan tidak dilengkapi petunjuk dengan bahasa yang dimengerti pada saat terjadi bencana di DIY pada tahun 2006. Obat-obat yang tidak dapat digunakan harus dimusnahkan dengan menggunakan dana yang cukup besar. Oleh karena itu, penerimaan bantuan tanpa manajemen yang baik akan memperburuk keadaan.
- 15) BPBD membuat prosedur tetap disesuaikan dengan dinas masing-masing. Sarana dan prasarana di DIY secara keseluruhan cukup

memadai namun persebarannya belum merata, seperti contoh Kabupaten Wonosari hanya memiliki lima rumah sakit.

- 16) Belum terdapat pendanaan pembiayaan rumah sakit untuk kejadian bencana sporadis seperti angin ribut dan pohon tumbang. DSP tidak dapat digunakan apabila belum ada pernyataan status bencana oleh kepala daerah. Terdapat kabupaten/ kota yang menyiapkan dana bantuan. Biaya pasien bencana erupsi Merapi masih dibebankan ke Kemenkes tetapi sekarang dibebankan ke BPBD atau BNPB. Rumah sakit banyak yang menutup kekurangan biaya pasien dengan dana milik rumah sakit sendiri.
- 17) Pembagian kewenangan penyelenggaraan penanggulangan bencana belum jelas. BPBD Kabupaten Sleman sudah memiliki rencana kontijensi. Belum semua bencana yang ada di DIY ada rencana kontijensinya (siapa berbuat apa). Rencana kontijensi biasanya diatur dalam bentuk peraturan daerah.
- 18) Kegiatan Basarnas di DIY dengan medis telah diatur dalam Peraturan Gubernur Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pencarian, Pertolongan, dan Upaya Penyelamatan Sektor Kesehatan Pada Situasi Bencana.
- 19) BPBD dan Dinkes DIY masing-masing mempunyai TRC. TRC bertugas mengkaji cepat terkait bencana yang terjadi untuk dilaporkan ke Pusdalops-PB. TRC mempunyai tim medis untuk Pertolongan Pertama Pada Kecelakaan.
- 20) Belum diatur profesi psikolog termasuk tim medis atau tidak. Pengaturan tentang psikolog pada saat terjadi bencana seharusnya diatur dalam peraturan tingkat provinsi.

f. Palang Merah Indonesia Daerah Istimewa Yogyakarta

Diskusi dalam rangka pemantauan pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana dengan Palang Merah Indonesia DIY (PMI DIY) pada hari Kamis, tanggal 4 Mei 2017 yang dihadiri oleh Jumali

(Kepala Markas PMI DIY), Suryanto (Sekretaris PMI DIY), Haris (Pengurus bidang Penanggulangan Bencana PMI DIY), Agus Widi (Staf Pusdiklat), Zaki (Pengurus bidang Penanggulangan Bencana PMI DIY), Yani (Humas PMI DIY), Nia (Staf Keuangan PMI DIY), Santoso (Staf Posko PMI DIY), Ari (Staf PMI DIY), Cakim (Staf Posko PMI DIY), Efri (Staf Pusdiklat), Prasudi (Staf Sarana Prasarana PMI DIY), Arif (Wakabid Penanggulangan Bencana), dan Mahasiswa-mahasiswi relawan.

Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut:

- 1) PMI DIY sebagai komponen dibawah koordinasi BPBD DIY ketika terjadi bencana harus lebih dipertegas posisinya dalam struktur, karena dalam pengelolaan bencana membutuhkan satu keterpaduan komando.

Gambar 26
Diskusi dengan PMI DIY



Dikarenakan hubungan kelembagaan antara BNPB dan BPDB adalah bukan koordinasi vertikal, maka seringkali diantara kedua lembaga tersebut terjadi kekurangharmonisan dalam upaya penanggulangan bencana. Jika dianggap bencana yang terjadi adalah strategis dan dapat menarik perhatian masyarakat, maka dalam beberapa kesempatan BNPB yang turun langsung tanpa

berkoordinasi dengan BPBD setempat. Begitu pula antara BPBD provinsi dengan BPBD kabupaten/kota. Dengan demikian tidak ada satu garis lurus dalam penanganan bencana. Oleh sebab itu, PMI DIY mengusulkan penambahan peraturan tentang penunjukkan langsung lembaga yang berwenang di bidang-bidang tertentu dan skala bencana tertentu dalam UU Penanggulangan Bencana.

- 2) Berdasarkan SK KA BNPB Klaster Nasional-PB, PMI DIY dalam kegiatan penanggulangan bencana masuk ke dalam klaster kesehatan dan logistik. Khusus untuk klaster logistik, keterlibatan PMI DIY diatur dalam Surat Keputusan Gubernur DIY Nomor 17/KEP/2016. PMI DIY juga telah membuat nota kesepahaman tentang pertolongan saat bencana bersama Dinkes DIY, Kantor SAR DIY, Pusbankes 118, dan BPBD DIY.
- 3) Dalam pandangan PMI DIY, penggunaan definisi bencana dalam UU Penanggulangan Bencana sudah baik, hanya saja yang perlu menjadi perhatian adalah terkait aturan pelaksananya. Sebagai contoh adanya ketidakkonsistensi peraturan adalah tujuh jenis bencana yang ditangani BPBD dan satu yang masuk dalam kesehatan yang menjadi wewenang Dinkes, ini menjadi disharmoni karena dalam UU Penanggulangan Bencana semua jenis bencana harusnya masuk dalam kewenangan BNPB/BPBD. Diperlukan penguraian peraturan bahwa siapa yang berwenang pada jenis bencana tertentu.
- 4) Definisi bencana dalam Pasal 1 angka 1 menyebutkan bahwa bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat. Meskipun bencana tersebut tidak langsung terkena ke masyarakat tapi berdampak terhadap penghidupan masyarakat tersebut, maka keadaan seperti ini masuk ke dalam kategori bencana. Menurut PMI DIY, definisi bencana dalam Pasal 1 angka

1 yang mensyaratkan adanya korban jiwa adalah sesuatu yang tidak perlu ada, karena yang terpenting adalah kesiapan masyarakat dalam menghadapi bencana. Karena penetapan status bencana tidak hanya terkait dampak yang diakibatkan, namun terkait pula tentang akses anggaran. Misalnya kapasitas masyarakat dalam mengurangi risiko bencana kekeringan dan masyarakat sudah terbiasa dan dapat mengakses air, maka tidak perlu lagi ditetapkan sebagai bencana.

- 5) PMI DIY juga menaruh perhatian tentang perlunya penguraian peraturan tentang jenis bencana dan instansi mana yang bertanggung jawab dalam penanganannya. Namun yang menjadi kendala adalah penafsiran yang berbeda antar pemangku kepentingan terhadap UU Penanggulangan Bencana dan peraturan pelaksananya ketika berada di .
- 6) Terkait fenomena perubahan cuaca ekstrem memang belum disebutkan sebagai kategori bencana di dalam UU Penanggulangan Bencana, namun sudah masuk dalam peraturan pelaksananya. UU Penanggulangan Bencana tidak menjelaskan perubahan iklim sebagai penyebab bencana yang harus diwaspadai dalam prabencana atau perubahan cuaca ekstrem itu sendiri yang merupakan bencana. Perubahan iklim yang disebutkan dalam UU Penanggulangan Bencana hanya sebatas dampak singkat yang menjadi bencana dan perlu penanggulangan.
- 7) Perlu ada penambahan aturan baru terkait pascabencana. UU Penanggulangan Bencana belum memuat aturan detail terkait kegiatan pascabencana, terutama mengurusi dampak lebih lanjut akibat bencana. Jika BNPB/BPBD berwenang penuh saat terjadi bencana, maka ketika tahap rehabilitasi dan rekonstruksi PMI DIY akan berkoordinasi dengan lembaga mana yang berwenang. Sebagai contoh jika terjadi kebakaran hutan, penanganan pasca bencana PMI akan berkoordinasi dengan Kementerian Kehutanan.

- 8) PMI merupakan lembaga internasional yang didirikan atas amanat Konvensi Jenewa 1949 mengenai perlakuan kemanusiaan atas korban perang dan yang memiliki keterkaitan dengan Pasal 30 UU Penanggulangan Bencana tentang Peran Lembaga Internasional. PMI DIY sebagai bagian dari lembaga internasional tersebut memandang bahwa PP tersebut adalah sebuah satu garis lurus dari UU Penanggulangan Bencana dan dianggap tidak menghambat penyaluran bantuan dari lembaga internasional ke daerah lokasi bencana.
- 9) PMI DIY telah mendata adanya komunitas-komunitas relawan yang siap digerakkan kapanpun terjadi bencana. Namun yang menjadi masalah adalah jumlah relawan melebihi jumlah korban bencana, dan ini seringkali menyebabkan para korban menjadi tidak mandiri dan bergantung pada bantuan para relawan. Di sisi lain, banyaknya relawan yang turun tanpa memiliki keahlian berguna untuk kebencanaan menjadikan mereka mudah stres, trauma dan kemudian menjadi “turis bencana”. Sehingga untuk membatasi jumlah relawan yang tidak memiliki keahlian adalah dengan adanya sertifikasi dan terdaftar di pos aju (pos paling depan).
- 10) Sebagai contoh di Jepang, mereka menolak relawan yang datang menawarkan bantuan tapi tidak memiliki keahlian yang berguna dalam kebencanaan. Untuk mengurangi limitasi relawan yang datang tanpa keahlian berguna. Limitasi tersebut sedang digencarkan dengan membuat sertifikasi untuk spesifikasi keahlian tertentu. Sertifikasi tersebut diselenggarakan oleh LSPPB (Lembaga Sertifikasi untuk Pelaku Penanggulangan Bencana) dari BNSP (Badan Nasional Sertifikasi Profesi) dan berlaku selama 3 (tiga) tahun. Dengan demikian, relawan yang tidak memiliki sertifikasi tidak bisa masuk ke dalam lokasi bencana. Relawan yang

ingin turun ke lokasi bencana harus terdaftar di pos aju. PMI DIY menganggap sangat diperlukan penambahan bab baru di UU Penanggulangan Bencana tentang relawan.

- 11) PMI DIY sendiri digerakkan oleh relawan yang tidak dibayar sehingga harus diupayakan jaminan perlindungan untuk relawan. Karena sifatnya relawan bisa seperti barang bantuan yang harus diklasifikasi dan dibatasi pengadaannya. Contohnya, saat bencana gempa Bantul ada satu warga negara asing datang dan menyatakan dirinya ahli air dengan waktu tiga hari, sehingga dengan mudah disalurkan ke lokasi bencana. Peraturan tentang relawan tidak hanya berlaku untuk warga negara Indonesia saja, namun juga warga asing.
- 12) Dalam KUHP Pasal 532 tentang perbuatan seseorang yang meninggalkan orang lain yang membutuhkan pertolongan, perlu perbaikan penegasan untuk menolong dalam keadaan bencana. Sehingga dalam UU Penanggulangan Bencana diperlukan penambahan terkait siapa yang berwenang untuk menolong, dsb.

g. Kantor SAR Daerah Istimewa Yogyakarta

Diskusi dilakukan pada hari Jumat, tanggal 5 Mei 2017 bertempat di Kantor SAR DIY. Pada diskusi ini, dihadiri oleh Mujiono (Divisi Potensi Bencana), Ayana (Analisis keuangan), Desi, Anjasmara (Analisis Basarnas), dan Rizki (Analisis Basarnas). Hasil diskusi dipaparkan sebagai berikut:

- 1) Kantor SAR DIY menjelaskan bahwa tidak ada peraturan daerah terkait pengaturan penanggulangan bencana di DIY yang menghambat tugas, wewenang, dan tanggungjawab Kantor SAR DIY. Peraturan Daerah yang ada justru melengkapi perihal penanganan spesifik terkait kegawatdaruratan dalam

penyelenggaraan penanggulangan bencana khususnya di wilayah DIY.

Gambar 27
Diskusi dengan Kantor SAR DIY



- 2) Basarnas dalam pelaksanaan penanggulangan bencana hanya masuk dalam fase tanggap darurat, khususnya hanya untuk upaya pencarian, pertolongan, dan evakuasi. Pelaksanaan tugas operasi Basarnas sesuai dengan prosedur yang tertulis di UU Pencarian dan Pertolongan. Secara teknis hal ini diatur dalam Peraturan Kepala Basarnas Nomor 05 Tahun 2012 tentang Pedoman Penyelenggaraan Operasi SAR. Terkait izin dalam penggerahan personel/tenaga bantuan untuk pelaksanaan Operasi Basarnas, berdasarkan atas permintaan dari Basarnas. Kendala yang dihadapi Kantor SAR DIY antara lain dukungan logistik rekan-rekan yang melakukan giat Ops SAR dalam bencana dan informasi bencana terkadang terlambat diperoleh.
- 3) Kantor SAR DIY melibatkan masyarakat dalam membantu proses pencarian dan penyelamatan korban bencana. Pencarian dan pertolongan bukan secara mutlak menjadi tugas Kantor SAR semata, melainkan menjadi tanggung jawab bersama antara

pemerintah dan masyarakat (organisasi berpotensi pencarian dan pertolongan). Kepentingan unsur-unsur dalam pelaksanaan Operasi SAR dalam bencana, kecelakaan, dan atau musibah lain menjadi tugas bersama antara Basarnas, pemerintah daerah/pemerintah pusat, TNI/POLRI serta organisasi kemasyarakatan yang berpotensi pencarian dan pertolongan.

- 4) Terkait upaya dan strategi, Kantor SAR DIY setiap saat menyiagakan personel *rescue* dalam rangka antisipasi kejadian bencana, kecelakaan, atau musibah lainnya. Dalam hal bencana, secara teknis, operasional Basarnas di bawah koordinasi BPBD, namun pada fase tanggap darurat Kantor SAR DIY sebagai koordinator dalam Operasi SAR (*leading sector*).
- 5) Koordinasi antara Kantor SAR DIY dengan BPBD, antara lain:
 - a) Saling menginfokan berita terkait kejadian bencana;
 - b) Mengadakan pelatihan bersama dalam penanggulangan bencana;
 - c) Saling memonitor situasi kondisi secara rutin berkala saat memasuki cuaca ekstrem;
 - d) Mengadakan kegiatan rapat kontijensi, kemitigasian dalam rangka antisipasi daerah/wilayah rawan bencana.
- 6) Menurut Kantor SAR DIY, tidak terdapat hambatan terkait pola pelaksanaan kelembagaan Kantor SAR DIY dengan instansi lain karena secara organisasi kelembagaan tidak terjadi persamaan tugas dan fungsi.

3. Provinsi Sulawesi Tengah

a. BPBD Provinsi Sulawesi Tengah

Diskusi dilaksanakan pada tanggal 16 Mei 2017 di Kantor BPBD Provinsi Sulawesi Tengah yang disampaikan oleh Kepala Pelaksana BPBD Provinsi Sulawesi Tengah yaitu Dr. Ir. Bartholomeus Tandigala.

Gambar 28
Diskusi dengan BPBD Provinsi Sulawesi Tengah



Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut:

- 1) UU Penanggulangan Bencana pada dasarnya merupakan penegasan bahwa tata kelola kebencanaan mutlak diperlukan, mengingat keberadaan wilayah nusantara memiliki potensi bencana tinggi dan beragam jenis ancaman bencana. Semangat pemerintah untuk hadir dan melindungi rakyat dari bencana sudah nampak, namun demikian setelah penerapannya dalam kurun waktu 1 (satu) dasawarsa ternyata masih cukup banyak hal-hal yang dipandang perlu penyempurnaan sehingga dapat diaktualisasikan dengan baik.
- 2) Terkait batasan kewenangan, UU Penanggulangan Bencana ini susah untuk diterapkan apabila sudah dihadapkan atau memasuki “wilayah” kewenangan kementeriam/lembaga lain yang juga memiliki aturan perundang undangan sendiri. Sehingga dalam penerapan tiga fungsi BPBD yaitu koordinasi, komando dan pelaksana masih kurang kuat untuk menjadikan BPBD sebagai *leader* dalam urusan tata kelola kebencanaan di daerah. Hal ini terjadi selain karena urusan kewenangan (aturan maupun kelembagaan), juga dikarenakan kendala keuangan dan kapasitas

BPBD itu sendiri. Dalam hal pembiayaan pengelolaan kebencanaaan baik pada tahapan prabencana, saat bencana dan pascabencana masih kurang memadai terutama untuk membiayai hal-hal yang tertuang dalam UU Penanggulangan Bencana. Adapun dalam hal kapasitas juga masih banyak kekurangan, baik kemampuan personel, kebutuhan dan pemenuhan peralatan serta penerapan teknologi modern yang selalu berkembang.

- 3) Belum dikeluarkannya peraturan presiden mengenai penetapan status dan tingkatan bencana menimbulkan keraguan BPBD Provinsi Sulawesi Tengah untuk melakukan penanganan tanggap darurat. Pemerintah daerah diperhadapkan dengan masalah, Pertama, dalam kondisi tanggap darurat diperlukan upaya dan butuh penanganan cepat dan segera kepada masyarakat korban bencana yang kesemuanya membutuhkan “biaya”, Kedua, pemenuhan kebutuhan biaya tersebut harus didasari dengan adanya penetapan status bencana oleh daerah (kepala daerah) yang notabene indikator dan tolak ukur status dan tingkat bencananya belum ada.
- 4) Dalam hal penegakan hukum dan pengawasan pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana, BPBD sebagai lembaga yang berwenang berdasarkan undang-undang tersebut belum berdaya untuk melakukan penegakan hukum maupun pengawasannya. Dalam Bab XI Pasal 75-Pasal 76 dijelaskan tentang ketentuan pidana, namun hal ini bisa dikatakan “mandul”, karena dalam pasal-pasal tersebut menyebutkan istilah “analisis risiko bencana”, disebutkan bahwa *“setiap orang yang karena kelalaiannya melakukan pembangunan berisiko tinggi yang tidak dilengkapi dengan analisis risiko bencana....dst.”*
- 5) Dalam UU Penanggulangan Bencana tersebut dijelaskan bahwa analisis risiko bencana adalah kegiatan penelitian dan studi tentang

kegiatan yang memungkinkan terjadinya bencana. Lebih lanjut dalam Pasal 41 ayat (1) disebutkan bahwa “persyaratan analisis risiko bencana disusun dan ditetapkan oleh BNPB”, akan tetapi sampai saat ini belum pernah diundangkan.

- 6) Pada dasarnya koordinasi antara BPBD dengan BNPB sudah berjalan dengan baik mengingat BPBD dan BNPB telah memiliki wadah dalam melakukan koordinasi yang sudah rutin dilakukan setiap tahunnya, yaitu Rapat Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana (Rakornas-PB) dan Bulan Bakti Pengurangan Risiko Bencana. Adapun koordinasi antara BPBD Provinsi Sulawesi Tengah dengan BPBD kabupaten/kota juga sudah diwadahi dalam bentuk Rapat Koordinasi Daerah (Rakorda) setiap tahunnya, sedangkan koordinasi antara BPBD Provinsi Sulawesi Tengah dengan SKPD dan kementerian/lembaga vertikal di daerah telah dibangun melalui Forum Koordinasi Pengurangan Risiko Bencana serta melibatkan secara aktif seluruh komponen tersebut dalam setiap kegiatan-kegiatan kebencanaan yang dilakukan oleh BPBD Provinsi Sulawesi Tengah.
- 7) Kendala dalam hal koordinasi yang dibangun BPBD Provinsi Sulawesi Tengah dengan SKPD terkait dan instansi/lembaga vertikal antara lain:
 - a) Urusan kewenangan: Dalam menjalankan “fungsi pelaksana” penanggulangan bencana baik pada tahapan prabencana, saat bencana maupun pascabencana. Pada tahapan sebelum bencana, utamanya upaya penyelenggaraan mitigasi, BPBD diperhadapkan pada urusan kewenangan yang dimiliki SKPD lain ataupun kementerian/lembaga vertikal di daerah. Diskusi tentang bisa tidaknya BPBD melakukan kegiatan-kegiatan mitigasi kebencanaan yang sifatnya konstruksi masih sangat alot. Masing-masing instansi/lembaga berpegang pada

- “aturan” masing-masing, sehingga hal ini melemahkan kewenangan BPBD dalam melakukan upaya-upaya mitigasi.
- b) Keterbatasan anggaran: Biaya koordinasi menjadi cukup besar mengingat bahwa BPBD sebagai “koordinator” penanganan kebencanaan, sehingga seluruh biaya berkaitan dengan koordinasi kebencanaan menjadi tanggung jawab BPBD. Biaya ini menjadi semakin besar apabila ada rekomendasi dari hasil koordinasi yang kemudian akan ditindaklanjuti dalam bentuk rencana aksi maupun program kegiatan yang mungkin saja tidak terprogram dalam rencana strategis (renstra) BPBD.
 - 8) Penyeragaman program penanggulangan bencana dengan rencana pembangunan nasional pada prinsipnya dapat dilakukan, namun diharapkan daerah juga diberikan ruang untuk merencanakan program penanganan bencana di daerahnya sesuai dengan karakteristik ancaman bencana yang dimiliki daerah, hal ini juga dilakukan untuk mengakomodir potensi-potensi kearifan lokal dan karakter sosial serta budaya masyarakat yang ada di daerah.
 - 9) Mekanisme pendanaan penanggulangan bencana di Provinsi Sulawesi Tengah pada prinsipnya berjalan sesuai mekanisme pengelolaan keuangan daerah, namun demikian kendala yang dihadapi adalah minimnya anggaran yang dialokasikan kepada BPBD. Besaran anggaran yang dikelola oleh BPBD seharusnya mempertimbangkan tingkat risiko bencana di suatu daerah. Artinya, daerah-daerah yang memiliki tingkat risiko bencana yang tinggi, seyogyanya juga anggaran yang dialokasikan kepada BPBD cukup besar dibandingkan daerah-daerah yang memiliki tingkat risiko bencana yang rendah. Selanjutnya kendala yang dihadapi dalam mekanisme pengelolaan dana tanggap darurat, selama ini penempatan dana tanggap darurat berada pada BTL, sehingga

untuk mengeluarkan dana tersebut membutuhkan mekanisme tersendiri.

Tabel 30
Daftar Kabupaten/Kota Di Provinsi Sulawesi Tengah
Tentang Keberadaan BPBD, Unsur Pengarah, Forum PRB dan
Desa Tangguh Bencana

NO	KABUPATEN/ KOTA	BPBD	UNSUR PENGARAH	FORUM PENGURANGAN RISIKO BENCANA	NAGARI/ DESA TANGGUH BENCANA
1	Kabupaten Banggai	V			
2	Kabupaten Banggai Kepulauan	V			
3	Kabupaten Banggai Laut	V			
4	Kabupaten Buol	V			
5	Kabupaten Donggala	V			
6	Kabupaten Morowali	V			
7	Kabupaten Morowali Utara	V			
8	Kabupaten Parigi Moutong	V			
9	Kabupaten Poso	V			
10	Kabupaten Sigi	V			
11	Kabupaten Tojo Una-Una	V			
12	Kabupaten Tolitoli	V			
13	Kota Palu	V			

b. Dinas Sosial Provinsi Sulawesi Tengah

Diskusi dilaksanakan pada hari Selasa, tanggal 16 Mei 2017 di Palu, Sulawesi Tengah. Diskusi dilaksanakan dengan metode *Focus Grup Discussion* (FGD), di mana oleh pihak Dinsos Provinsi Sulawesi Tengah dihadiri oleh Kepala Dinsos, Ir. H. Andi Sose Parampasi, M. Si., Dr. Abdul Gafar Mallo, M.HI., dan Sjamsul Bahri, S.Ag.

Gambar 29
Diskusi dengan Dinsos Provinsi Sulawesi Tengah



Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut: hasil berupa pokok pikiran sebagai berikut:

- 1) Kondisi penyelenggaraan penanggulangan bencana sudah berjalan walaupun belum maksimal. Mengacu pada Pasal 33 UU Penanggulangan Bencana, penyelenggaran bencana terdiri dari tiga tahap, yaitu prabencana, saat tanggap darurat, dan pascabencana. Menurut Dinsos Provinsi Sulawesi Tengah, penanggulangan bencana yang terdiri dari prabencana, saat bencana, dan pascabencana saat ini masih berfokus pada saat terjadinya bencana, sehingga sasaran fokusnya masih pada penyelemanatan korban bencana.

- 2) Semestinya penanganan utama yang dilakukan sebagai standard penanggulangan bencana adalah pengurangan risiko bencana melalui kesiapsiagaan dan mitigasi bencana. Penyelenggaran prabencana adalah hal yang sangat strategis. Kendala yang dialami adalah diperlukan komitmen dan pemahaman bersama tentang PRB yang menjadi sasaran strategis. Upaya pengurangan risiko bencana yang dilakukan lebih fokus pada pembentukan ketangguhan dan kemandirian.
- 3) Permasalahan penanggulangan bencana yang dirasakan di daerah di antaranya:
 - a) Secara tekstual, konsep penanggulangan bencana sangat ideal, tetapi sering ditemukan bahwa penanganan bencana relatif egosentrisk. Koordinasi lintas kewenangan lembaga pemerintahan, dunia usaha, dan masyarakat juga masih belum berjalan secara harmonis karena meninjau penanganan kebencanaan belum terintegrasi;
 - b) Alasan klasik yang selalu mengemuka saat penanggulangan bencana adalah faktor finansial (keterbatasan anggaran pembiayaan);
 - c) kapasitas masyarakat dari aspek pengetahuan dan keterampilan tentang penanggulangan bencana belum merata atau masing sangat lemah.
- 4) Peran Dinsos Provinsi Sulawesi Tengah dalam penentuan standard pengelolaan bencana dilakukan berdasarkan mandat Kementerian Sosial, yaitu Peraturan Menteri Sosial Nomor 26 Tahun 2015 tentang Pedoman Koordinasi Klaster Pengungsian dan Perlindungan dalam Penanggulangan Bencana. Beberapa upaya yang dilakukan berupa:
 - a) Penyiapan logistik

- b) Sumber daya pendamping, Tagana, Tim Reaksi Cepat, Psikososial, dan lainnya.
- 5) Dasar hukum Dinsos Provinsi Sulawesi Tengah dalam pelaksanaan tugasnya mengacu pada: a.) UU Penanggulangan Bencana dan dasar-dasar konstitusi lainnya yang relevan dengan penanggulangan bencana; b.) Surat Tanggal Darurat Bencana yang dikeluarkan oleh kepala daerah (gubernur atau bupati/walikota), c.) Tupoksi dan prosedur tetap yang menjadi kewenangan Dinsos yaitu pengungsian dan perlindungan. Selama ini Dinsos Provinsi Sulawesi Tengah bekerja sesuai dengan pembagian klaster nasional dalam penanggulangan bencana. Kendala dengan kementerian /lembaga lain diakui potensial terjadi. Contoh kendala yang dialami adalah koordinasi lintas kelembagaan karena masing-masing lembaga memiliki pedoman tersendiri. Adapun di tingkat provinsi, hanya dilaksanakan koordinasi saat kedaruratan saja. Narasumber berpendapat semestinya sistem koordinasi tetap terselenggara pada ketiga tahap bencana, yaitu: prabencana, saat tanggap darurat, dan pascabencana. Dinsos Provinsi Sulawesi Tengah berpendapat bahwa saat ini dibutuhkan penguatan UU Penanggulangan Bencana, serta peraturan pelaksana lainnya yang dapat mengurai kejelasan tugas bagi penyelenggaraan penanggulangan bencana.
- 6) Beberapa program terkait bencana yang dilaksanakan oleh Dinsos Provinsi Sulawesi Tengah terbagi menjadi Program Perlindungan Sosial Korban Bencana Alam dan Program Perlindungan Sosial Korban Bencana Sosial, yakni:
 - a) Pembentukan kampung siaga bencana;
 - b) Pemantapan petugas dukungan psikososial;
 - c) Pemantapan petugas manajemen pengungsian;
 - d) Pemantapan penjenjangan Taruna Siaga Bencana;
 - e) Pertemuan penyusunan laporan logistik;

- f) Bakti sosial Tagana;
- g) Transfer *buffer stock* ke kabupaten/kota.

Selama ini program yang dilakukan rutin adalah Program Perlindungan Sosial Korban Bencana Alam dan Bencana Sosial berkaitan dengan tupoksi kabupaten/kota. Sepanjang pengalaman Dinsos Provinsi Sulawesi Tengah program tersebut berjalan sesuai dukungan dana yang tersedia. Dinsos Provinsi Sulawesi Tengah tidak mendapat hambatan dalam permintaan *buffer stock* ke pemerintah pusat. Terkait kasus Poso, Dinsos Provinsi Sulawesi Tengah ikut terlibat dalam pemenuhan perlindungan sosial termasuk urusan penyediaan logistik. Adapun peran Dinsos Provinsi Sulawesi Tengah untuk penanganan pengungsi adalah dalam bentuk penyediaan tenda.

- 7) Berdasarkan Pasal 5 UU Penanggulangan Bencana, pemerintah dan pemerintah daerah menjadi penanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Sesuai dengan tugas dan fungsi Dinsos dalam hal penanggulangan bencana adalah melaksanakan perlindungan sosial dan penyiapan bantuan korban bencana. Hal ini didukung dengan pembiayaan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Setiap tahun dilaksanakan secara rutin sebagai tanggung jawab penanggulangan bencana yang dilaksanakan bersama pemerintah daerah, pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Tengah.
- 8) Kegiatan koordinasi yang telah dilakukan Dinsos dengan kementerian/lembaga lain antara lain mengikuti sistem koordinasi penanggulangan bersama BPBD. Hingga saat ini belum ada kerjasama tertentu dalam kerangka penyelenggaraan penanggulangan bencana antara Dinsos Provinsi Sulawesi Tengah dengan institusi lain, apalagi kerjasama tersebut tertuang dalam naskah-naskah kerjasama. Selama ini Dinsos sebagai anggota “Tim

Koordinasi Pengurangan Risiko dan Pengendalian Bencana Daerah Provinsi Sulawesi Tengah” berdasarkan Keputusan Gubernur Sulawesi Tengah Nomor: 360/217/BPBD/2014 tanggal 12 Juni 2014.

- 9) Upaya yang dilakukan Dinsos Provinsi Sulawesi Tengah dalam penanggulangan bencana saat situasi tidak terjadi bencana sebagaimana diatur Pasal 35 UU Penanggulangan Bencana di antaranya Dinsos menyusun persiapan kedaruratan seperti kebutuhan logistik (*buffer stock*), pelatihan-pelatihan (Tagana, *shelter*, psikososial), sosialisasi program dan kegiatan-kegiatan penanggulangan bencana, bakti sosial pada fase prabencana serta melaksanakan kegiatan pembangunan kesejahteraan sosial lainnya.
- 10) Strategi Dinsos Provinsi Sulawesi Tengah dalam pemberian pendidikan dan pelatihan kepada unit khusus yang menangani penanggulangan bencana dilakukan dengan melibatkan elemen masyarakat, antara lain pemuda, tokoh masyarakat, praktisi, akademisi, kalangan profesional, dan dunia usaha baik sebagai peserta maupun sebagai instruktur/narasumber. Unit khusus Dinsos yang menangani penanggulangan bencana adalah Tagana, KSB, dan TRC, di mana ketiganya sebagai relawan.
- 11) Berdasarkan Pasal 51 UU Penanggulangan Bencana, penetapan status darurat bencana dilaksanakan oleh pemerintah sesuai skala bencana. Peran Dinsos Provinsi Sulawesi Tengah dalam memberi masukan/rekomendasi dalam penetapan status darurat bencana adalah sebagai tim koordinasi penanggulangan bencana. Dinsos wajib mengikuti serta memberikan informasi data terkait kebencanaan.
- 12) Setiap saat kondisi kedaruratan baik kondisi prabencana maupun pascabencana, Dinsos Provinsi Sulawesi Tengah sudah

- menyiapkan pemenuhan kebutuhan dasar sesuai Pasal 53 UU Penanggulangan Bencana, antara lain:
- a) Kebutuhan air bersih;
 - b) Pangan;
 - c) Sandang;
 - d) Psikososial;
 - e) Penampungan dan tempat hunian.
- 13) Adapun peran Dinsos Provinsi Sulawesi Tengah pascabencana adalah melaksanakan kegiatan yang berhubungan langsung dengan korban bencana, yaitu: pemulihan sosial psikologis, pemulihan sosial ekonomi dan bantuan perbaikan rumah masyarakat. Uraianya: a) pemulihan sosial psikologis dimaksud adalah pelayanan pendampingan kepada para korban yang mengalami gangguan traumatis akibat bencana, secara perorangan maupun keluarga; b) pemulihan sosial ekonomi dimaksud adalah pemberian bantuan paket usaha yang berbentuk Kelompok Usaha Bersama (KUBE) dan Usaha Ekonomis Produktif (UEP). Paket usaha tersebut bersifat stimulan; c) bantuan perbaikan rumah masyarakat dimaksud adalah bantuan pemulihan perbaikan rumah tempat tinggal yang rusak akibat bencana. Kerusakan rumah tinggal diklasifikasi pada 3 hal: Rusak Total, Rusak Berat dan Rusak Ringan. Bantuan tersebut berbentuk tunai (*cash transfer*) dan rehabilitasi dengan sistem relokasi.
- 14) Sumber dana Dinsos Provinsi Sulawesi Tengah bersumber pada Dana Dekonsentrasi, APBN, APBD. Selama ini anggaran penyelenggaraan penanggulangan bencana sebagian besar masih bertumpu pada dukungan Dana Dekonsentrasi. Kemampuan alokasi anggaran melalui Dana APBD Provinsi relatif kecil dan terbatas. Sebagai contoh, pada tahun 2016 alokasi anggaran Penanggulangan Bencana melalui APBD Provinsi senilai

Rp. 370.000.000. Akan sulit melaksanakan hal-hal yang besar dan komprehensif tentang penyelenggaraan penanggulangan bencana. Efektifitas suatu program dan kegiatan di antaranya harus didukung oleh ketersediaan anggaran yang cukup dan memadai. Namun begitu, upaya sinkronisasi anggaran selalu dilakukan untuk mendukung pembiayaan yang tidak sepenuhnya teralokasi pada dana dekonsentrasi. Adapun anggaran APBN berbentuk barang, yaitu barang-barang aset dan persediaan logistik.

- 15) Berdasarkan Pasal 65 UU Penanggulangan Bencana, pengelolaan sumber daya bantuan bencana meliputi perencanaan, penggunaan, pemeliharaan, pemantauan, dan pengevaluasian terhadap barang, jasa, dan/atau uang bantuan nasional maupun internasional. Menurut Dinsos Provinsi Sulawesi Tengah, mekanisme pengelolaan bantuan bencana dari masyarakat, lembaga/perorangan seharusnya melalui mereka, yang selanjutnya bersama-sama instansi terkait dan petugas kemasyarakatan menyalurkan kepada korban bencana.
- 16) Pengawasan terhadap seluruh tahap penanggulangan bencana (Pasal 71 UU Penanggulangan Bencana) yang dilakukan Dinsos Provinsi Sulawesi Tengah dilakukan dalam aspek penyiapan logistik kegiatan dan pendampingan. Dengan demikian, strategi yang dilakukan adalah melalui monitoring dan evaluasi daerah Kabupaten/kota dalam pengelolaan logistik dan kegiatan pendampingnya.
- 17) Pendapat terkait revisi UU Penanggulangan Bencana oleh Dinsos Provinsi Sulawesi Tengah adalah bahwa pada hakikatnya UU Penanggulangan Bencana yang ada sudah cukup memadai, yang terpenting adalah membuat penjabaran UU itu agar dapat dipahami secara terintegrasi dan sinkronisasi di semua lintas pemerintahan dan kelembagaan serta kemasyarakatan.

- 18) Berdasarkan Pasal 4 huruf c UU Penanggulangan Bencana bertujuan untuk menjamin terselenggaranya Penanggulangan Bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh. Pada dasarnya komunikasi yang terjalin cukup baik, namun memang menemui beberapa hambatan.
- Terkait hal tersebut, hingga saat ini belum terbentuk atau berfungsi tim koordinasi kebencanaan di daerah yang semestinya dikendalikan oleh BPBD selaku pelaksana penanggulangan bencana (dipimpin kepala BPBD *ex-officio* sekretaris daerah). Tim koordinasi Dinsos selaku pelaksana teknis bidang sosial belum berfungsi sehingga dalam melaksanakan tupoksinya tetap mengacu pada Peraturan Menteri Sosial serta tupoksi. Hingga saat ini juga belum ada kerjasama tertentu dalam kerangka penyelenggaraan penanggulangan bencana antara Dinsos Provinsi Sulawesi Tengah dengan institusi lain, apalagi kerjasama tersebut tertuang dalam naskah-naskah kerja sama. Dinsos Provinsi Sulawesi Tengah sebagai anggota “Tim Koordinasi Pengurangan Risiko dan Pengendalian Bencana Daerah Provinsi Sulawesi Tengah” berdasarkan Keputusan Gubernur Sulawesi Tengah Nomor: 360/217/BPBD/2014 tanggal 12 Juni 2014. Tim Koordinasi membahas Prosedur Tata Laksana Tim Pemadam Kebakaran dan Pengendalian Zoonosis.

c. Kantor SAR Palu

Diskusi dalam rangka pemantauan pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana dengan Kantor SAR Palu pada hari Selasa tanggal 16 Mei 2017 yang dihadiri oleh Jafar Henaulu (Kepala Kantor SAR Palu) beserta seluruh staf Kantor SAR Palu.

Gambar 30
Diskusi dengan Kantor SAR Palu



Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut: hasil berupa pokok pikiran sebagai berikut:

- 1) Kantor SAR Palu merupakan unit pelaksana teknis dari Basarnas yang sekarang bernama Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan (BNPP) Provinsi Sulawesi Tengah. Kantor SAR Palu merupakan Kantor SAR tipe B yang dikepalai oleh seorang Kepala Kantor SAR setingkat eselon IVa yang jauh lebih rendah dari jabatan seorang kepala BPBD provinsi.
- 2) Dalam hal penanggulangan bencana, personel Kantor SAR Palu hanya turun di saat fase bencana tanggap darurat saja, khususnya untuk pencarian dan pertolongan korban sesuai tugas pokok dan fungsi dari Basarnas. Dalam menetapkan norma, standard, prosedur, kriteria serta persyaratan dan prosedur perizinan di setiap penyelenggaraan pencarian dan pertolongan selalu berdasarkan pada UU Pencarian dan Pertolongan dan Peraturan Kepala Basarnas. Kedua peraturan tersebut dikombinasikan dengan filosofi pencarian dan pertolongan yaitu LAST (*Locate, Access, Stabilize*

and Transportation) sehingga setiap penyelenggaraan pencarian dan pertolongan dapat berjalan dengan efektif.

- 3) Penyelenggaraan penanggulangan bencana di Provinsi Sulawesi Tengah belum berjalan secara maksimal disebabkan belum meratanya sosialisasi tentang peta atau daerah-daerah rawan bencana kepada masyarakat oleh pemerintah daerah. Kantor SAR Palu mengharapkan pemerintah daerah dapat lebih tergerak untuk melaksanakan PRB, karena sejatinya bencana tidak dapat diduga datangnya namun setidaknya dapat dipersiapkan menghadapinya.
- 4) Untuk peraturan atau edaran dari Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah tidak ada yang menghambat tugas, wewenang dan tanggungjawab Kantor SAR Palu.
- 5) Kepala Kantor SAR Palu selama ini tidak pernah ada hambatan koordinasi yang krusial dengan instansi lain baik di daerah Provinsi Sulawesi Tengah hingga dengan instansi lain di tingkat nasional untuk bencana dan kejadian yang skalanya nasional. Hal ini dikarenakan instansi lain yang turut serta bekerja bersama Kantor SAR dalam hal penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah dianggap sebagai “potensi SAR” oleh Kantor SAR Palu.
- 6) Selama ini Kantor SAR Palu tidak pernah memiliki kendala berarti mengenai koordinasi. Hal ini dapat dilihat dengan dilaksanakannya Rapat Koordinasi (Rakor) setiap tahunnya, penandatanganan nota kesepahaman dengan instansi-instansi yang terkait penanggulangan bencana. Adapun kendala yang dihadapi dalam setiap pelaksanaan koordinasi kewenangan tersebut adalah keberlanjutan dari hasil koordinasi yang telah disepakati.
- 7) Tingkat koordinasi cukup baik ketika penyelenggaraan penanggulangan bencana terjadi karena adanya koordinasi yang dilakukan sebelumnya. Bentuk kesiapan koordinasi yang dilakukan Kantor SAR Palu misalnya berupa pelatihan-pelatihan yang tidak

hanya diperuntukkan bagi anggotanya saja, namun juga bagi unit atau instansi lain dan juga bagi masyarakat.

- 8) Kendala yang dialami oleh Kantor SAR Palu adalah lambatnya laporan terkait bencana yang terjadi di wilayah Provinsi Sulawesi Tengah. Solusi yang dilakukan oleh Kantor SAR Palu yaitu dengan mengadakan kegiatan yang bersifat koordinasi dengan mengundang instansi-instansi yang terkait dengan penanganan bencana. Kantor SAR Palu telah berkoordinasi dengan baik pula dengan TNI dan POLRI, meskipun biasanya TNI dan POLRI seringkali turun ke lebih dahulu atas dasar rasa kemanusiaan dan kegentingan yang tidak bisa menunggu. Namun setelahnya pasti akan tetap melakukan komunikasi dan koordinasi dengan Kantor SAR Palu.
- 9) Untuk di wilayah lautan, Kantor SAR Palu membuat forum yang di dalamnya juga melibatkan TNI Angkatan Laut dan seluruh instansi yang ada di laut hingga Bea Cukai yang disebut Forum Komunikasi Kemaritiman Sulawesi Tengah. Forum inilah yang kemudian juga menjadi salah satu kemudahan untuk berkoordinasi atau berkomunikasi ketika terjadi bencana ataupun kecelakaan atau kejadian tidak terduga di lautan.
- 10) Meskipun dalam UU Penanggulangan Bencana dijelaskan bahwa saat terjadi bencana fungsi komando adalah di tangan BNPB di tingkat nasional atau BPBD untuk di tingkat daerah, tetapi Kantor SAR atau Basarnas dalam hal ini tetap menjadi *leading sector* dalam hal *search and rescue*.
- 11) Dalam melaksanakan kegiatan penyelenggaraan pencarian dan pertolongan, Kantor SAR Palu sebagai *leading sector* selalu melibatkan masyarakat. Masyarakat menjadi potensi pencarian dan pertolongan yang terpenting dalam mendukung suksesnya pencarian dan pertolongan, baik dari pemberian informasi, membuka akses transportasi, membantu koordinasi, hingga

keterlibatan langsung di , sehingga sangat membantu Kantor SAR Palu dalam mensukseskan kegiatan pencarian dan pertolongan di wilayah Provinsi Sulawesi Tengah.

- 12) Mekanisme realisasi anggaran Kantor SAR Palu bersumber dari APBN. Dalam setiap penyelenggaraan penyelamatan dan pencarian korban bencana, Kantor SAR Palu tidak menerima bantuan dana dari pihak lain, murni dari anggaran yang bersumber dari APBN. Jika Kantor SAR Palu menerima bantuan dalam bentuk hibah atau secara tunai akan dilaporkan secara transaparan dan akuntabel yang dikategorikan sebagai Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) atau Bantuan lainnya.
- 13) Kantor SAR Palu tidak perlu menunggu perintah atau komando serta tidak perlu menunggu penetapan status bencana untuk turun ke dalam pencarian dan pertolongan korban. Jika ada keadaan yang mengancam jiwa manusia saja personel kantor SAR Palu akan turun tanpa perlu menunggu penetapan status.
- 14) Kantor SAR Palu memiliki peta bencana dan peta kecelakaan/musibah sendiri di daerah. Dalam hal indikator untuk turun atau tidak dalam suatu kejadian, Kantor SAR Palu memiliki tahapan-tahapan sendiri dalam prosedur tetap yaitu:
 - a. Tahap menyadari;
 - b. Tahap melakukan;
 - c. Tahap memerlukan bantuan.
- 15) Meskipun dalam hal kebencanaan tugas pokok dan fungsi Basarnas adalah pada tahap tanggap darurat saja, namun Basarnas juga mendukung semangat Undang-Undang Penanggulangan Bencana yang memfokuskan pada PRB. Salah satu kegiatan Badan SAR Palu yaitu pemasyarakatan SAR. Kegiatan ini bertujuan untuk memberikan gambaran umum kepada masyarakat tentang antisipasi dan tindakan yang dilakukan apabila mendapatkan atau terkena

musibah baik kecelakaan laut atau udara, bencana alam dan kondisi lainnya yang dapat mengancam jiwa manusia. Adapun sasaran dalam kegiatan ini adalah masyarakat umum, dimulai dari anak usia dini (pendidikan Taman Kanak atau PAUD), Siswa Sekolah Dasar, Siswa Sekolah Menengah Pertama, Siswa Sekolah Menengah Atas, Mahasiswa dan Masyarakat yang tinggal di daerah rawan terkena dampak musibah atau bencana alam.

- 16) Kegiatan Basarnas yang berkaitan dengan sekolah-sekolah bernama program SAR *Goess to School* yang juga dilakukan Kantor SAR Palu. Program ini dilaksanakan dengan menghadirkan personel Kantor SAR Palu dalam sejumlah kegiatan SAR ke sekolah-sekolah dan memberikan pengetahuan serta pelatihan-pelatihan dasar mengenai *Search and Rescue*, misalnya upaya penyelamatan dari kebakaran dan lain sebagainya.

d. Dinkes Provinsi Sulawesi Tengah

Diskusi dilaksanakan pada tanggal 17 Mei 2017 di Kantor Dinkes Provinsi Sulawesi Tengah yang disampaikan oleh dr. Anshayari Arsyad, M.Kes., selaku Kepala Dinkes Provinsi Sulawesi Tengah.

Gambar 31

Diskusi dengan Dinkes Provinsi Sulawesi Tengah



Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut:

- 1) Hasil penelitian dan/atau kajian Dinkes Provinsi Sulawesi Tengah terkait dengan kondisi umum penyelenggaraan penanggulangan bencana di Provinsi Sulawesi Tengah, khususnya pelaksanaan satu dasawarsa UU Penanggulangan Bencana yaitu: Sulitnya lokasi bencana untuk melakukan evakuasi korban, Masih kurangnya tenaga dokter spesialis pada saat melakukan operasi sehingga didatangkan dokter spesialis dari Rumah Sakit Regional (RS. Wahidin Makassar), Masih kurangnya sarana prasarana dan peralatan emergensi penanggulangan bencana baik di kabupaten maupun di kecamatan, Masih kurangnya pelibatan masyarakat dalam penanggulangan bencana.
- 2) Adapun program Dinkes Provinsi Sulawesi Tengah yang telah dilakukan dalam menanggulangi wabah penyakit yaitu melakukan respon cepat penanganan penyebab wabah melalui Tim TGC terhadap *surveilans* Dinkes Provinsi Sulawesi Tengah
- 3) Bentuk koordinasi antara Dinkes Provinsi Sulawesi Tengah dan BNPB maupun BPBD dalam memberikan pelayanan kesehatan pada saat tanggap darurat dan pascabencana. Adapun koordinasi dan komunikasi terjalin cukup baik antara Dinkes Provinsi Sulawesi Tengah dengan BPBD Sulawesi Tengah maupun pemangku kepentingan terkait dalam penanggulangan bencana. Hal mana terlihat dari setiap instansi tersebut saling memberikan informasi dan bekerja sesuai tugas dan tanggung jawab masing-masing klaster melalui komunikasi Radio/HT/Telpon.
- 4) Dinkes Provinsi Sulawesi Tengah belum pernah mendapatkan hambatan dengan kementerian/lembaga dalam penyelenggaraan bencana karena bekerja sesuai dengan tugas dan tanggung jawab masing-masing dinas/badan.

- 5) Peran bidang/bagian di Dinkes Provinsi Sulawesi Tengah yang mengurus bidang tanggap darurat (seperti halnya Pusat Penanggulangan Krisis Kesehatan di tingkat Kementerian) dalam hal terjadi bencana yaitu hampir semua bidang/bagian/seksi Dinkes Provinsi Sulawesi Tengah terlibat dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana jika terjadi suatu bencana. Bidang/bagian/seksi Dinkes Provinsi Sulawesi Tengah bekerja sesuai dengan tugas dan fungsi pada klaster kesehatan.
- 6) Adapun pandangan Dinkes Provinsi Sulawesi Tengah mengenai kebijakan umum yang dikeluarkan pemerintah di bidang penanggulangan bencana yaitu Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah mengalokasikan anggaran bencana tanggap darurat melalui BPBD Sulawesi Tengah, dan anggaran ini bisa digunakan apabila pemerintah daerah mengeluarkan pernyataan terjadinya tanggap darurat. Pada prinsipnya kebijakan umum yang dikeluarkan Pemerintah sudah baik namun perlu perhatian dan kebijakan khusus penganggaran peningkatan kapasitas tenaga kesehatan. Diperlukan kebijakan untuk adanya SAR Medis dalam penanggulangan krisis kesehatan.
- 7) Kebijakan atau program yang telah dikeluarkan Dinkes Provinsi Sulawesi Tengah dalam fungsinya mendukung pelaksanaan penanggulangan bencana di bidang pencegahan mitigasi, kesiapsiagaan serta memfasilitasi pelayanan kesehatan pada saat terjadinya bencana dan pascabencana yaitu :
 - a) Membentuk UPT. Penanggulangan Krisis Kesehatan yang efektif pada tahun 2010.
 - b) Membentuk klaster kesehatan melalui SK Gubernur Nomor: 440/205/DINKESDA-G.ST/2016 tentang Klaster Kesehatan Penanggulangan Krisis Kesehatan Akibat Bencana Provinsi Sulawesi Tengah.

- c) Pendataan kapasitas sumber daya kesehatan kabupaten/kota.
 - d) Membentuk *Publik Safety Center* 119 di Dinkes Provinsi Sulawesi Tengah kemudian diikuti dengan pembentukan PSC 119 di dinkes kabupaten/kota.
 - e) Meningkatkan kapasitas sumber daya tenaga kesehatan dalam hal penanganan pelayanan kesehatan bencana melalui pelatihan, *workshop*, dll.
 - f) Mendorong penyediaan sumber daya sarana prasarana dan peralatan kesehatan dalam pelayanan kesehatan bencana di kabupaten/kota dan kecamatan.
 - g) Memfasilitasi penyediaan peta respon bencana Kab / kota
- 8) Pendapat Dinkes Provinsi Sulawesi Tengah terkait pengalokasian APBN maupun APBD serta dana yang bersumber dari masyarakat untuk pengalokasian dana penanggulangan bencana khususnya terhadap pelayanan kesehatan tahun 2017, yaitu :
- a) Tahun 2017 UPT. Penanggulangan Krisis Kesehatan Provinsi Sulawesi Tengah tidak mendapat alokasi dari APBN.
 - b) Alokasi dana APBD 2017 untuk UPT. Penanggulangan Krisis Kesehatan Dinkes Provinsi Sulawesi Tengah. Sangat perlu di tingkatkan untuk pembiayaan pra, krisis kesehatan, kejadian krisis kesehatan pascakrisis kesehatan dan penanggulangan kejadian potensi krisis kesehatan.
 - c) Dana yang bersumber dari masyarakat sangat tepat untuk dialokasikan untuk penanggulangan krisis kesehatan.
- 9) Adapun masukan/saran terkait dengan substansi maupun implementasi UU Penanggulangan Bencana yaitu diperlukan kebijakan agar provinsi yang belum memiliki lembaga UPT krisis kesehatan untuk membentuk UPT Krisis Kesehatan.
- 10) Materi muatan yang perlu diatur dalam perubahan atau penggantian UU Penanggulangan Bencana yaitu penambahan pasal atau klausul

yang mengatur tentang SAR Medis. Dalam evakuasi korban manusia akibat bencana, diperlukan dana dekonsentrasi yang akan digunakan dalam penyelenggaraan upaya penanggulangan krisis kesehatan pada tahap prakrisis kesehatan.

e. Palang Merah Indonesia Provinsi Sulawesi Tengah

Diskusi dilaksanakan pada tanggal 17 Mei 2017 di Kantor Dinkes Provinsi Sulawesi Tengah yang disampaikan oleh dr. H. Naning Tandapa'a Djanggola selaku Ketua Palang Merah Indonesia Provinsi Sulawesi Tengah.

Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut:

- 1) Permasalahan penanggulangan bencana di Provinsi Sulawesi Tengah yang paling mendasar/menonjol yaitu permasalahan komunikasi dan koordinasi terkait giat di.
- 2) Koordinasi dan komunikasi dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana antara PMI (pusat) dengan PMI Provinsi Sulawesi Tengah dalam hal penyelenggaraan penanggulangan bencana telah terjalin dengan baik.
- 3) Program PMI Provinsi Sulawesi Tengah dalam hal penyelenggaraan penanggulangan bencana di Provinsi Sulawesi Tengah yaitu program PMI Provinsi Sulawesi Tengah terkait penyelenggaraan penanggulangan bencana yaitu,
 - a) Penguatan organisasi disemua tingkatan kabupaten/kota;
 - b) Penguatan sarana dan prasarana;
 - c) Penguatan sumber daya manusia, yaitu: Pelatihan Manajemen Penanggulangan Bencana (MTDB) Pelaku; Pelatihan Spesialis Pertolongan Pertama (PP); Pelatihan Water Sanitasi and Hygiene (WASH); Penguatan Posko Kabupaten dan Desa; Pelatihan Siaga Bencana Berbasis Masyarakat (SIBAT)

Kabupaten Kota; Pelatihan Pembina PMR se-Sulawesi Tengah; Pelatihan Satuan Penanganan Bencana (SATGANA).

- d) Mengikuti pertemuan kebencanaan internal dan eksternal PMI.
- 4) Pandangan PMI Provinsi Sulawesi Tengah mengenai kebijakan umum yang dikeluarkan pemerintah/pemerintah daerah dibidang penanggulangan bencana yaitu perlunya perubahan kebijakan serta perubahan terkait kebencanaan, sehingga implementasi di berjalan dengan baik.
- 5) Pendapat PMI Provinsi Sulawesi Tengah terkait pengalokasian APBN maupun APBD serta dana yang bersumber dari masyarakat untuk pengalokasian dana penanggulangan bencana yaitu selama ini pengalokasian dana APBD (hibah) berjalan dengan baik dari pemerintah daerah Provinsi Sulawesi Tengah. Dana yang bersumber dari masyarakat yang diberikan ke PMI Provinsi Sulawesi Tengah dalam bentuk barang (mobil) yang diperuntukan dalam pelayanan kepalangmerahan.
- 6) Koordinasi PMI Provinsi Sulawesi Tengah dengan kementerian/lembaga lainnya ketika terjadi bencana terutama dengan BNPB dan BPBD yaitu koordinasi PMI Provinsi Sulawesi Tengah dengan BPBD Provinsi Sulawesi Tengah serta instansi terkait berjalan dengan baik.
- 7) Saran terkait dengan substansi maupun implementasi UU Penanggulangan Bencana harus disesuaikan dengan keadaan kondisi kebencanaan sekarang dan berfokus pada PRB, kejelasan dana darurat, dan perlu adanya regulasi penetapan status  dan tingkat bencana
- 8) Menurut PMI Provinsi Sulawesi Tengah, perlu adanya kajian-kajian peran instansi terkait dalam penanggulangan bencana

f. Relawan untuk Orang dan Alam (ROA)

Diskusi dengan ROA dilakukan pada tanggal 17 Mei 2017 di Palu Sulawesi Tengah bertempat di Sekretariat ROA. Diskusi dihadiri oleh Tim Pemantauan dan Pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana bersama dengan jajaran pengurus ROA yang dipimpin oleh Ketuanya yakni Subarkah.

ROA merupakan salah satu organisasi dan inisiatif masyarakat sipil yang secara sukarela bekerja dan berbakti bagi upaya kerja kemanusiaan dan bencana alam di masa sekarang dan masa datang. ROA di dirikan pada tanggal 14 Februari 2005 di Palu oleh beberapa warga dari latar belakang aktivis organisasi nonpemerintah, pecinta alam, jurnalis, ibu rumah tangga, pegawai negeri sipil, guru, pengusaha kecil dan lain-lain.

Pelaksanaan program kerja dituangkan dalam kegiatan-kegiatan yang terkait satu sama lain dan merupakan kesatuan pelayanan organisasi berupa:

1) Operasi Bantuan Kemanusiaan

Operasi ini berupa aksi kemanusiaan dalam bentuk dukungan dan bantuan langsung atas penanganan bencana baik bencana alam maupun bencana sosial.

2) Penguatan Kapasitas Warga dan Organisasi

Kegiatan berupa diskusi-diskusi warga dan selanjutnya menguatkan diri dalam bentuk simpul warga siaga dan tanggap bencana.

3) Pengembangan Informasi dan Penyadaran Publik

Kegiatan berupa koleksi dan pengolahan serta penyebaran informasi dalam berbagai bentuk media informasi.

4) Pengembangan Jaringan Kerja

Penguatan jaringan kerja sesama organisasi warga dan organisasi nonpemerintah serta pihak pemerintah dan pihak lain dalam bentuk diskusi dan dialog serta aksi bersama.

5) Riset dan Pengembangan

Basis data yang di dukung analisis dan riset merupakan kebutuhan dalam upaya pelayanan organisasi. Kegiatan riset dan pengembangan akan dilakukan dengan banyak pihak yang sudah terjaring dalam kerjasama bersama.

6) Advokasi Kebijakan

Upaya advokasi kebijakan terutama promosi kebijakan yang bisa menjadi panduan dan rujukan semua pihak dalam membangun kerja operasional dan menjadi bagian kerja ROA.

Sedangkan dalam keadaan tidak terjadi bencana ROA terus melakukan upaya-upaya edukasi kepada masyarakat terkait kebencanaan dan melakukan berbagai langkah-langkah mitigasi bencana yang dilakukan secara mandiri dan swadaya seperti menyampaikan sebuah informasi ke media-media terkait situasi yang kemungkinan bisa menimbulkan bencana. Secara eksternal ROA berupaya terus berkoordinasi dengan para pihak yang selalu bekerja dalam isu-isu kemanusiaan dan lingkungan baik dengan pemerintah, masyarakat, lembaga swadaya masyarakat di tingkat lokal, nasional maupun internasional. Dalam diskusi dengan LSM ROA diperoleh beberapa hasil berupa pokok-pokok pikiran sebagai berikut:

- 1) Dari aspek penyelenggaraan penanggulangan bencana di Indonesia dianggap sudah baik, respon-respon dan tindakan penanggulangan bencana sudah lebih cepat sekalipun kondisi geografis dan cuaca saat melakukan respon bencana kadang terganggu. Namun demikian yang yang patut menjadi perhatian adalah tak sekadar merespon bencana pada saat terjadi bencana, tetapi aksi-aksi pascabencana yang kurang maksimal dilakukan padahal hal ini menjadi satu kesatuan utuh upaya penanggulangan bencana mulai prabencana, tanggap darurat dan pascabencana.

- 2) BPBD Sulawesi Tengah secara umum dinilai sudah berjalan dan juga merespon bencana akan tetapi ROA tidak bisa menilai apakah proses ketika merespon bencana telah sesuai dengan apa yang dimandatkan dalam Undang-Undang ataupun regulasi yang ada. Namun dari SDM BPBD dinilai masih terdapat kekurangan dalam *leadership* koordinasi bencana. Koordinasi hanya dilakukan pada saat bencana terjadi. Cepatnya rotasi SDM di BPBD juga menjadi kendala dalam penanggulangan bencana. Begitu pula *data base* mengenai jumlah kepala keluarga dalam satu wilayah hanya dimiliki oleh BPBD padahal data tersebut penting untuk menyusun rencana kontigensi tahunan yang perlu terus diperbarui. BPBD juga dinilai perlu memiliki ahli bencana atau *expert analys disaster*
- 3) Jika dilihat dari regulasi dianggap sudah baik hanya saja implementasi dari regulasi itu sendiri yang lemah dimana proses pengawasan dan pemantauan terhadap regulasi itu tidak berjalan maksimal. Terlebih lagi pada Bab VIII pendanaan dan pengelolaan bantuan bencana UU Penanggulangan Bencana dimana dalam satu dasawarsa ini begitu banyak kasus-kasus penyalahgunaan wewenang yang terjadi terhadap dana bantuan bencana alam. Menurut ROA, UU Penanggulangan Bencana sudah menjadi pedoman baku dalam mengeluarkan regulasi yang ada. Hanya saja mestinya perlu kajian yang mendalam tentang efektivitas implementasinya dalam proses-proses penyelenggaraan penanggulangan bencana baik dari sisi *financial*, sumberdaya manusia dan lain sebagainya dalam upaya penanggulangan bencana ataupun pengurangan risiko bencana.
- 4) Terkait koordinasi, ROA menganggap secara umum tidak terdapat kendala. hanya saja ROA jarang dilibatkan oleh pemerintah daerah dalam koordinasi terkait kebencanaan. Namun di tingkat masyarakat sipil, ROA lebih sering berkoordinasi di kalangan

jurnalis peduli bencana (terdapat forum jurnalis bencana), pihak swasta dan aparat TNI. Walaupun koordinasi bencana di dinilai sudah bagus, tetapi tampak bahwa SKPD-SKPD dan LSM masih membuat data sendiri-sendiri sehingga sering terjadi perbedaan akurasi data. Terkait bantuan, ROA selama ini hanya mengelola bantuan berupa bantuan non pangan (ROA memiliki tools aplikasi untuk data korban yang berhak) dan bukan berupa dana tunai yang seluruhnya telah terdisribusikan. Adapun terhadap program yang didanai oleh lembaga Donor telah dilakukan audit keuangan dari auditor.

- 5) Dana penanggulangan bencana yang bersumber dari APBD seharusnya melihat kebutuhan berdasarkan kajian mendalam terhadap ancaman bencana di daerah sehingga benar-benar tepat dan maksimal dalam pengelolaannya. Daerah sebaiknya juga melakukan riset dan kajian mendalam terhadap ancaman bencana saat ini dan dipublikasikan ke publik soal ketersediaan anggaran atau dana dan kesiapan logistik ketika bencana terjadi mengingat ketika respon bencana banyak warga yang mengeluhkan proses pendistribusian bantuan. Selain itu pula, anggaran tidak hanya dialokasikan dalam proses pembangunan fisik semata akan tetapi juga untuk upaya peningkatan kapasitas SDM baik di internal BPBD Daerah (terutama dari aspek leadership koordinasi bencana yang dianggap masih kurang) dan terutama untuk masyarakat (penting penguatan kesiapsiagaan di tingkat masyarakat) karena Sulawesi tengah merupakan salah satu wilayah yang memiliki potensi risiko bencana yang setiap saat bisa terjadi dan memerlukan kajian dari para pakar kebencanaan. Dalam kaitannya dengan pendanaan atau anggaran bencana ROA mengusulkan bahwa *dana on call* jangan hanya berupa Dana Siap Pakai (DSP) di BNPB (pusat) tetapi juga terdapat dana on call di tiap SKPD-SKPD.

- 6) Merupakan kewajiban pemerintah untuk menyediakan dan menyiapkan dan membangun semua komponen untuk terlibat dalam proses pendanaan bencana sehingga Negara ini menjadi tangguh dalam menghadapi bencana. Pemerintah mengalokasikan dana, masyarakat sipil juga menggalang dana dan menyalurkan sesuai dengan peruntukannya.

4. Provinsi Maluku

a. BPBD Provinsi Maluku

Diskusi dilaksanakan pada tanggal 16 Mei 2017 di Kantor Gubernur Provinsi Maluku yang disampaikan oleh Kepala BPBD Provinsi Maluku yaitu Farida Salampessy dan juga dihadiri oleh Kepala Bidang Pencegahan dan Kesiapsiagaan BPBD Provinsi Maluku yaitu John M. Hurspuny. Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut :

Gambar 32

Diskusi dengan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Maluku



- 1) Provinsi Maluku masih belum memiliki peraturan daerah mengenai penanggulangan bencana. Menurut BPBD, peraturan daerah tersebut masih dalam tahap finalisasi untuk pengesahan. Peraturan daerah penanggulangan bencana sangat diperlukan dalam rangka

sinergi antar kementerian/lembaga terkait dalam penanggulangan bencana sehingga dalam pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana bisa dilakukan secara efektif dan tepat sasaran.

- 2) Terdapat beberapa produk hukum daerah Provinsi Maluku sebagai pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana, yang juga terkait pelaksanaan tugas pokok dan fungsi BPBD Provinsi Maluku meliputi:
 - a) Peraturan Daerah Provinsi Maluku Nomor 04 Tahun 2007 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga-Lembaga Teknis Daerah Provinsi Maluku.
 - b) Peraturan Daerah Provinsi Maluku Nomor 02 Tahun 2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Maluku
- 3) Provinsi Maluku merupakan daerah kepulauan dengan jumlah pulau sebanyak 1340, dimana 92,4% (658.331 km^2) merupakan luas lautan sementara luas daratan 7,6% (54.148 km^2). Pemerintah pusat dalam membuat suatu kebijakan seringkali tidak mempertimbangkan daerah kepulauan akan tetapi cenderung menyamaratakan dengan daerah kontinental. Hal tersebut sangat merugikan Provinsi Maluku, misalnya mengenai pengalokasian DAU (Dana Alokasi Umum) dari APBN yang salah satu indikator penerimanya dilihat dari luas wilayah daratan sementara wilayah maluku merupakan daerah kepulauan. Hal tersebut mengakibatkan Provinsi Maluku mendapatkan DAU dengan jumlah yang minim.
- 4) BPBD Provinsi Maluku masih belum memiliki unsur pengarah begitu juga dengan 11 BPBD kabupaten/kota. Belum terbentuknya unsur pengarah disebabkan oleh tidak tersedianya sumber daya manusia yang mumpuni juga terkait dengan kekhawatiran pada adanya alokasi anggaran yang akan membebani APBD.

- 5) Terkait dengan perencanaan wilayah, Provinsi Maluku selain mengikuti standard baku RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah) dan Renstra (Rencana Strategis) juga memiliki sistem pembangunan daerah dengan pendekatan gugus pulau dimana terdapat banyak pulau yang terpisah satu dengan lainnya sehingga dengan konsep gugus pulau diharapkan pembangunan dapat lebih terarah., ada keterkaitan erat dan memiliki ketergantungan/interaksi antar ekosistem, kondisi ekonomi, sosial dan budaya, baik secara individual maupun secara kelompok. Provinsi Maluku dikelompokkan atas 12 gugus pulau yang didasarkan pada kriteria kedekatan geografis, kesamaan budaya, potensi sumber daya alam, kesamaan perekonomian dan orientasi ekonomi. Masing-masing gugus pulau ini diharapkan dapat menjadi wilayah yang mandiri, yaitu mampu memenuhi kebutuhan wilayahnya dan mengembangkan potensinya secara berkelanjutan.
- Berikut merupakan 12 gugus pulau Provinsi Maluku :

Tabel 32
12 Gugus Pulau Provinsi Maluku

Gugus Pulau	Wilayah
I	Pulau Buru
II	Seram Barat
III	Seram Utara
IV	Seram Timur
V	Seram Selatan
VI	Kepulauan Banda dan TNS
VII	Pulau Ambon dan Pulau-pulau Lease
VIII	Kepulauan Kei

IX	Kepulauan Aru
X	Kepulauan Tanimbar
XI	Kepulauan Babar
XII	Kepulauan Pulau-Pulau Terselatan dan Wetar

- 6) Mekanisme penanggulangan bencana BPBD Provinsi Maluku dilaksanakan mulai dari prabencana (pencegahan dan kesiapsiagaan), saat bencana (tanggap darurat) dan pascabencana (rehabilitasi dan rekonstruksi) serta melakukan koordinasi dengan SKPD/instansi terkait termasuk TNI/POLRI maupun dengan organisasi kemasyarakatan. Selanjutnya, mengenai prosedur tetap penanggulangan bencana di Provinsi Maluku baru tersusun pada tahap prabencana yang disebut *early warning system* (EWS) tsunami yang baru terpasang hanya 2 alat saja sumbangan dari BMKG. Alat tersebut memiliki jangkau hany 3 km dari tempat terpasang, sehingga masih dibutuhkan banyak sekali alat EWS mengingat Provinsi Maluku merupakan daerah kepulauan yang rawan bencana tsunami. Namun secara keseluruhan sudah disusun prosedur tetap penanggulangan bencana yang mencakup prabencana (kesiapsiagaan, pencegahan dan mitigasi), saat bencana (tanggap darurat) dan pascabencana (rehabilitasi dan rekonstruksi).
- 7) Alokasi dana yang bersumber dari APBD Tahun 2017 relatif sangat kecil yakni Rp. 1.697.176.000,00 jika dibanding alokasi APBD Tahun 2016 sebesar Rp. 3.224.699.000,00 atau turun sebesar 53%. Alokasi dana tersebut sudah termasuk dengan belanja kegiatan rutin perkantoran sehingga hal ini sangat berpengaruh terhadap peran BPBD Provinsi Maluku dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana baik pada tahapan prabencana, saat

bencana maupun pascabencana. Penurunan alokasi dana APBD untuk penanggulangan bencana disebabkan oleh adanya penurunan PAD (Pendapatan Asli Daerah) yang disebabkan oleh beberapa hal, salah satunya dampak dari kebijakan nasional, yaitu kebijakan moratorium Kementerian Kelautan dan Perikanan terkait dengan pelarangan penangkapan ikan yang masih kecil, sehingga jumlah ikan di Maluku berlimpah sedangkan belum terdapat industri pengolahan ikan yang cukup besar seperti halnya di Jawa dan Sulawesi.

Kemudian dengan adanya moratorium penangkapan ikan, maka jumlah kapal penangkap ikan akan berkurang yang secara otomatis uji lab kapal penangkapan ikan juga akan berkurang yang sebelumnya biaya uji lab kapal merupakan pemasukan APBD, dengan adanya moratorium maka jumlah PAD berkurang. Selain itu, dengan jumlah penduduk Provinsi Maluku yang sedikit yaitu 1,8 juta jiwa dan dengan luas wilayah daratan yang sedikit maka DAU yang diterima Provinsi Maluku menjadi sedikit.

- 8) Upaya penyelenggaraan penanggulangan bencana yang dilakukan oleh BPBD Provinsi Maluku pada tahapan prabencana yakni memberikan sosialisasi-sosialisasi kepada masyarakat dan juga mitigasi, saat tanggap darurat diberikan bantuan sandang, pangan, papan, sedangkan pascabencana melakukan rehabilitasi dan rekonstruksi fasilitas umum dan fisioterapi bagi korban bencana.
- 9) Terkait dengan belum diterbitkannya Peraturan Presiden (Perpres) tentang Penetapan Status dan Tingkatan Bencana sesuai amanat Pasal 7 ayat (3) UU Penanggulangan Bencana mengakibatkan permasalahan bagi BPBD Provinsi Maluku, yaitu pada saat terjadi bencana pada suatu wilayah atau beberapa wilayah dengan jatuhnya korban dengan jumlah tertentu, BPBD merasa kesulitan menentukan tingkatannya apakah itu bencana yang tingkatannya

Kabupaten, Provinsi atau Nasional. Upaya untuk mengatasi hal tersebut, yakni dengan jalan koordinasi antar instansi terkait. Ada bencana yang mungkin pemerintah setempat mampu mengatasinya, tapi ada juga bencana yang pemerintah setempat tidak dapat mengatasinya sehingga butuh koordinasi lintas atau antar kabupaten/kota terdekat, provinsi maupun Pemerintah pusat. Salah satu contohnya ketika terjadi bencana jebolnya bedungan Way Ela pada tahun 2013, BPBD kebingungan menentukan tingkat status bencana, maka Gubernur mengambil alih penanganan bencana tersebut, padahal mengingat banyaknya jumlah korban bisa dikatakan bencana nasional. Berdasarkan hal tersebut BPBD Provinsi Maluku berharap peraturan presiden penetapan status bencana segera dibentuk.

- 10) Salah satu fungsi BPBD adalah fungsi koordinasi. Dalam upaya penanggulangan bencana, BPBD Provinsi Maluku selalu berkoordinasi dengan BNPB, pemerintah kabupaten/kota terdampak bencana, SKPD/instansi tingkat provinsi/kabupaten/kota melalui Rapat Koordinasi Bersama yang dipimpin oleh Sekretaris Daerah Provinsi Maluku selaku *ex-officio*. Namun yang menjadi kendala adalah masih sering terjadinya ego sektoral dari masing-masing pihak terkait penanggulangan bencana.
Koordinasi antara BNPB dengan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) tidak berjalan dengan baik. Hal tersebut mengakibatkan kebingungan BPBD karena tidak adanya garis komando yang jelas, seperti berdiri diantara 2 sisi, disatu sisi instansi secara vertikal berada di bawah BNPB disisi lain berkaitan otonomi daerah berada di bawah Kemendagri.
- 11) Urusan penanggulangan bencana merupakan urusan wajib yang harus memiliki SPM (Standard Pelayanan Minimal) yang merupakan tugas Kemendagri untuk membuatnya akan tetapi

sampai sekarang SPM untuk Penanggulangan Bencana belum dikeluarkan. SPM digunakan sebagai tolak ukur kinerja pelayanan dasar kepada masyarakat yang secara minimal harus disediakan oleh daerah dalam penyelenggaraan urusan wajib.

- 12) Terkait koordinasi BPBD Provinsi Maluku dengan BNPP, PMI atau Kementerian/Lembaga terkait penanggulangan bencana terdapat kendala yang dihadapi, yaitu masih terdapatnya ego sektoral masing-masing pihak terkait penanggulangan bencana, salah satu contohnya kurangnya koordinasi mengenai tugas dan tanggungjawab kementerian/lembaga terkait yang mendapat alokasi dana untuk penanggulangan bencana, akan tetapi tidak dikoordinasikan dengan BPBD atau BNPP. Contohnya untuk memperbaiki bendungan, jalan atau jembatan yang merupakan ranah dari Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (Kemen PUPR) yang tidak dikomunikasikan dengan Dinas Pekerjaan Umum yang merupakan SKPD dari Dinas di Pemerintahan Daerah. Begitu juga dengan Kementerian Kehutanan yang melakukan rehibilitasi hutan, akan tetapi tidak memberitahu BPBD. Kemudian Kementerian Perikanan yang tidak berkoordinasi dengan BPBD terkait mitigasi bencana di pulau-pulau kecil atau pesisir yang biasanya dalam memberikan dana langsung diberikan kepada Dinas Perikanan yang tidak dikoordinasikan dengan BPBD. Hal tersebut menyulitkan BPBD untuk membuat perencanaan berbasis daerah-daerah rawan bencana. Seharusnya ada pengaturan dengan jelas mengenai kewenangan tugas pokok dan fungsi masing-masing kementerian/lembaga.
- 13) Terkait mekanisme pendanaan dan pengkoordinasian dana bantuan penanggulangan bencana tahapannya, yaitu setelah BPBD Provinsi Maluku mendapatkan laporan kejadian bencana termasuk dampak yang ditimbulkan, selanjutnya dikoordinasikan dengan Pemerintah

daerah kabupaten/kota terdampak bencana dengan SKPD terkait tingkat provinsi/kabupaten/kota dalam Rapat Koordinasi Bersama yang dipimpin oleh Sekretaris Daerah Provinsi Maluku selaku *ex officio*. Berdasarkan hasil rapat dan surat pernyataan bencana dari Gubernur dengan memperhatikan laporan kejadian bencana dari Bupati/Walikota maka Gubernur mengajukan permohonan dana bantuan bencana kepada Kepala BNPB untuk kebutuhan penanganan bencana melalui Dana Siap Pakai (DSP) dan BPBD Provinsi Maluku juga mengajukan surat pemohonan dana bantuan bencana kepada Gubernur melalui Belanja Tak Terduga (BTT). Termasuk inisiatif langsung dari BNPB untuk memberikan bantuan DSP tanpa permohonan dari pemerintah daerah.

- 14) Peran masyarakat dalam penanggulangan bencana di Provinsi Maluku terbilang sangat baik. Hal ini terlihat dengan adanya relawan-relawan yang disiapkan melalui pelatihan-pelatihan, termasuk kegiatan penguatan kapasitas masyarakat melalui pembentukan desa tangguh bencana yang siap untuk memberikan informasi dan siap membantu pelaksanaan penanggulangan bencana di Provinsi Maluku..
- 15) Terkait dengan penanganan konflik sosial di Provinsi Maluku yang menjadi koordinatornya/*leading sector* adalah Dinsos dan BPBD sifatnya menjadi anggota.
- 16) Catatan permasalahan dan rekomendasi penyempurnaan UU Penanggulangan Bencana adalah bahwa dalam revisi UU Penanggulangan Bencana supaya mempertimbangkan kebijakan-kebijakan mitigasi berdasarkan daerah kepulauan, perlunya perumusan dalam undang-undang mengenai batasan alokasi anggaran minimal penanggulangan bencana yang bersumber dari APBD.

Tabel 31
Daftar Kabupaten/Kota Di Provinsi Maluku
Tentang Keberadaan BPBD, Unsur Pengarah, Forum PRB dan
Desa Tangguh Bencana

NO	KABUPATEN /KOTA	BPBD	UNSUR PENGARAH	FORUM PENGURANGAN RISIKO BENCANA	DESA TANGGUH BENCANA
1.	Kabupaten Maluku Tengah	V			V
2.	Kabupaten Maluku Tenggara	V			
3.	Kabupaten Maluku Tenggara Barat	V			
4.	Kabupaten Buru	V			V
5.	Kabupaten Seram Bagian Timur	V			
6.	Kabupaten Seram Bagian Barat	V			V
7.	Kabupaten Kepulauan Aru	V			
8.	Kabupaten Maluku Barat Daya	V			
9.	Kabupaten Buru Selatan	V			V
10.	Kota Ambon	V		V	V
11.	Kota Tual	V			

b. DINKES PROVINSI MALUKU

Diskusi dilaksanakan pada tanggal 16 Mei 2017 di Kantor Dinkes Provinsi Maluku yang disampaikan oleh Kepala Bidang Pencegahan dan Penanggulangan Penyakit Dinkes Provinsi Maluku yaitu Ibu Rahmona Sofia Waliwulu. Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut:

Gambar 33
Diskusi dengan Dinkes Provinsi Maluku



- 1) Permasalahan mendasar yang sering dihadapi oleh Dinkes Provinsi Maluku terkait dengan Penanggulangan Bencana yaitu:
 - a) Penanganan kebutuhan krisis kesehatan akibat bencana (karburator) diawal mampu menjukan hasil.
 - b) Pengungsi khususnya populasi berisiko (bayi, ibu ibu, anak-anak, ibu hamil, ibu menyusui dan lansia).
 - c) Sulitnya akses menuju lokasi penanggulangan krisis kesehatan akibat bencana dikarenakan Maluku merupakan daerah kepulauan.
- 2) Untuk kemudahan pelayanan terkait dengan kesehatan, Dinkes Provinsi Maluku membuat kebijakan terkait pengelompokan gugus pulau yang terdiri 39 gugus pulau yang dikelompokan menjadi 11

kelompok gugus pulau. Pengelompokan gugus pulau ini dimaksudkan untuk menghubungkan pulau-pulau atau daerah-daerah yang memiliki lokasi yang berdekatan untuk bisa mendapatkan kemudahan pelayanan terkait dengan kesehatan. Maka apabila disuatu wilayah atau pulau membutuhkan perawatan medis tetapi hal tersebut tidak tersedia maka dapat dibantu atau dapat mengunjungi wilayah lain yang lokasinya berdekatan yang merupakan satu kelompok gugus pulau yang memang menyediakan perawatan medis tersebut. Hal ini diharapkan dapat memudahkan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan kesehatan dan *meminimalisir cost* yang dikeluarkan untuk transportasi tanpa harus datang ke provinsi, mengingat wilayah Provinsi Maluku yang merupakan provinsi kepulauan.

- 3) Upaya yang telah dilakukan oleh Dinkes Provinsi Maluku dalam penanggulangan bencana terkait dengan wabah penyakit antara lain:
 - a) Peningkatan kapasitas petugas atau SDM kesehatan. Dalam hal ini Dinkes memberikan pelatihan kepada dokter-dokter agar memiliki keahlian khusus terkait dengan penanggulangan bencana.
 - b) Pembentukan TRC Kesehatan dalam penanggulangan KLB/wabah.
 - c) Penyiapan sarana, prasarana dan logistik pendukung.
 - d) Alokasi APBN dan APBD.
- 4) Dinkes Provinsi Maluku memiliki 8 (delapan) sub klaster kesehatan dalam memberikan pelayanan kesehatan termasuk dalam hal Penanggulangan Bencana yaitu : Layanan Kesehatan, Kesehatan Jiwa, Sanitasi dan Kualitas Air, Gizi, Kesehatan Reproduksi, Promkes, Layanan Kesehatan.

- 5) Pola kordinasi yang dilakukan antara Dinkes Provinsi Maluku dengan BPBD Provinsi Maluku pada saat tanggap darurat dan pascabencana dilakukan dengan cara sistem kordinasi *bottom up*, yaitu sistem kordinasi yang dimulai dari bawah ke atas. Apabila terjadi bencana dalam skala kabupaten/kota maka pada tingkat pertama dilakukan oleh Puskesmas dan rumah sakit dan berkoordinasi dengan Dinkes kabupaten/kota, apabila bencana yang terjadi dalam skala yang lebih besar maka kabupaten/kota akan berkoordinasi dengan Dinkes Provinsi yang kemudian dikoordinasikan kepada BPBD Provinsi untuk penanggulangan bencana.
- 6) Hubungan koordinasi antara Dinkes Provinsi Maluku dengan BPBD Provinsi Maluku selama ini terbangun dengan baik, sehingga dapat meminimalisir hambatan atau masalah yang terjadi di pada saat penanggulangan bencana. Dinkes Provinsi Maluku menganggap bahwa BPBD Provinsi Maluku adalah sebagai mitra kerja dan harus saling bersinergi sehingga dalam pelaksanaannya tidak mengedepankan ego sektoral masing-masing instansi terkait.
- 7) Tahun 2011 pernah terjadi wabah penyakit menular yaitu Rabies atau penyakit anjing gila yang terjadi di wilayah Maluku Tenggara, dalam hal penanganan wabah penyakit tersebut semua pihak ikut membantu mulai dari instansi terkait yang berada di kabupaten atau kota sampai dengan provinsi.
- 8) Dinkes Provinsi Maluku memiliki Penanggung Jawab Program Penanggulangan Krisis Kesehatan yang berada di Bidang Pencegahan dan pengendalian Penyakit (P2P) yang terdiri dari 3 (tiga) Tim, yaitu Tim *Rapid Health Assesment* (RHA), Tim Reaksi Cepat (TRC) dan Tim Bantuan Kesehatan, yang memiliki peran sebagai berikut :

- a) Pusat Informasi.
 - b) Pusat Logistik.
 - c) Mobilisasi SDM Kesehatan.
- 9) Sarana dan Prasarana yang dimiliki Dinkes Provinsi Maluku juga sudah cukup memadai terlebih lagi Dinkes Provinsi Maluku juga miliki gudang *buffer stock* untuk kesediaan logistik untuk persiapan dalam penanggulangan bencana.
- 10) Beberapa program Dinkes Provinsi Maluku yang telah dilakukan dalam rangka mendukung pelaksanaan penanggulangan bencana dibidang mitigasi, pencegahan kesiapsiagaan, tanggap darurat serta pascabencana antara lain :
- a) Pelatihan ATLS / ACLS untuk tenaga Dokter.
 - b) Pelatihan PPGD untuk Nakes.
 - c) Pertemuan Tim RHA (Tim Penilai Cepat), Tim Reaksi Cepat (TRC), dan Tim Bantuan Kesehatan Provinsi.
 - d) Pembentukan Tim Gerak Cepat (TGC)
 - e) Simulasi Bencana.
 - f) Penyusunan Rencana Kontigensi (Renkon) Bidang Kesehatan.
 - g) Siapkan Logistik.
- 11) Terkait dengan alokasi dana, Dinkes Provinsi Maluku telah mengalokasikan dana yang bersumber dari APBN dan APBD untuk beberapa kegiatan terkait dengan penanggulangan krisis kesehatan dan wabah penyakit. Kegiatan tersebut antara lain :
- a) Penanggulangan Krisis Kesehatan : APBD
 - b) Penyelidikan Epidemiologi : APBD
 - c) Verifikasi Rumors : APBN
 - d) Pelacakan Kasus / Penyakit Berpotensi KLB (Campak & AFP): APBN
- Apabila terjadi bencana terkait dengan bencana alam maka dana yang digunakan oleh Dinkes Provinsi Maluku adalah dana

yang berasal dari BPBD Provinsi Maluku. *Leading sector* dalam penanggulangan bencana alam adalah BPBD sehingga terkait dengan alokasi dana pun menggunakan dana yang ada di BPBD Provinsi Maluku.

- 12) Menurut Dinkes Provinsi Maluku kebijakan umum yang dikeluarkan pemerintah terkait dengan Penanggulangan Bencana masih relevan dengan kondisi yang ada saat ini. Begitu pula dengan UU Penanggulangan Bencana masih sesuai dengan kebutuhan penanggulangan bencana terutama terkait dengan penanggulangan krisis kesehatan, sehingga tidak diperlukan revisi terkait dengan materi muatan yang ada dalam undang-undang tersebut. Hanya saja Dinkes Provinsi Maluku memberikan masukan terkait dengan UU Penanggulangan Bencana ini yaitu perlu dilakukan sosialisasi UU Penanggulangan Bencana. Hal ini sangat disayangkan dikarenakan pihak Dinkes Provinsi Maluku baru mengetahui bahwa materi muatan yang ada dalam UU Penanggulangan Bencana juga mencakup materi muatan mengenai epidemi dan wabah penyakit yang merupakan bagian dari bencana non alam yang merupakan kewenangan dari Dinkes Provinsi Maluku.

c. Palang Merah Indonesia Provinsi Maluku

Diskusi narasumber PMI Provinsi Maluku dilaksanakan pada hari Selasa tanggal 16 Mei 2017 dalam bentuk *Forum Group Discussion* (FGD) dengan Dinkes Provinsi Maluku di Kantor Dinkes Provinsi Maluku. Diskusi ini dihadiri oleh Tim Pelaksanaan dan Pemantauan Undang-Undang Provinsi Maluku bersama Pihak PMI yaitu, Bapak Hidayat selaku Ketua Markas PMI Provinsi Maluku. Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut:

- 1) Unit PMI di Provinsi Maluku telah mencakup 10 PMI cabang/kabupaten/kota kecuali Kabupaten Seram Bagian Barat

(SBB) yang belum memiliki Kepengurusan PMI. PMI Provinsi Maluku diketuai oleh Gubernur Maluku Bapak Said Assagaf. Posko PMI Provinsi Maluku siap siaga 24 jam dalam sehari, dengan sistem komunikasi dengan radio.

- 2) Menurut PMI Provinsi Maluku secara kelembagaan dari tingkat pusat (BNPB) sampai kabupaten/kota (BPBD), penyelenggaraan Penanggulangan Bencana di Indonesia telah berjalan dengan baik setelah lahirnya UU Penanggulangan Bencana. Hadirnya BNPB cukup menjawab ketimpangan-ketimpangan yang terjadi dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana, dimana terdapat 3 (tiga) fungsi utama, yaitu fungsi komando, fungsi koordinasi, fungsi pelaksana.
- 3) Permasalahan penanggulangan bencana yang paling mendasar adalah egosektoral, pendanaan, komitmen pemerintah daerah yang masih kurang dalam hal perencanaan kebijakan penanggulangan bencana.
- 4) Koordinasi PMI Pusat dengan PMI Provinsi Maluku berjalan dengan baik. Hal ini tentunya didasari pada komitmen bersama sebagai organisasi kemanusiaan yang mengedepankan prinsip-prinsip dasar kemanusiaan untuk melayani kebutuhan masyarakat bila dibutuhkan. Komitmen ini dibuktikan dengan program PMI yang wajib bergerak dan tiba di lokasi kejadian bencana selambat-lambatnya 6 jam. Disamping itu, terdapat koordinasi berjenjang dari PMI kabupaten/kota ke PMI provinsi dan PMI pusat baik sebelum bencana, saat tanggap bencana dan pascabencana.
- 5) PMI Provinsi Maluku merupakan salah satu organisasi kemanusiaan yang membantu pemerintah dalam hal penyelenggaraan penanggulangan bencana, salah satunya dengan membuat program kesiapsiagaan, maupun program tanggap darurat bila terjadi bencana. PMI Provinsi Maluku berupaya bersinergi

dengan pemangku kepentingan yang lain dengan berbagai sumberdaya, baik manusia maupun peralatan yang dimiliki dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana.

- 6) Kebijakan yang ditempuh pemerintah daerah sampai dengan saat ini dalam upaya penyelenggaraan penanggulangan bencana di Provinsi Maluku telah berjalan dengan baik. upaya-upaya tersebut perlu ditunjang, tentunya antara lain dengan SDM yang mumpuni di bidangnya, penganggaran, kebijakan, dan koordinasi dengan kabupaten/kota. Menurut PMI Provinsi Maluku pengembangan SDM harus lebih ditingkatkan lagi mengingat Provinsi Maluku merupakan Provinsi Kepulauan dan dari catatan sejarah merupakan provinsi yang sangat rawan bencana khususnya gempa bumi dan tsunami.
- 7) Untuk alokasi dana APBD untuk penyelenggaraan penanggulangan bencana masih kurang terkhusus untuk Provinsi Maluku, padahal bagi PMI Provinsi Maluku, Provinsi Kepulauan sangat berbeda jauh dengan provinsi yang kontinental, dimana biaya yang dikeluarkan untuk jangkauan transportasi, komunikasi, distribusi bantuan sangat besar, hal ini tentunya berpengaruh pada penyusunan maupun pelaksanaan program-program pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) maupun dinas terkait Penanggulangan Bencana. Menurut Herry Latuheru,S.E. selaku Sekretaris PMI Provinsi Maluku selama ini PMI Provinsi Maluku mendapat bantuan dana hibah dari Pemerintah Daerah kurang lebih sebesar Rp 150.000.000,- (Seratus Lima Puluh Juta Rupiah) pertahun.
- 8) Selama ini BNPB, BPBD Provinsi Maluku dan BPBD kabupaten/kota di Provinsi Maluku selalu melakukan koordinasi, terkait dengan upaya penyelenggaraan penanggulangan bencana di

Provinsi Maluku, maka penyelenggaraan penanggulangan bencana berjalan dengan baik, sesuai tugas dan tanggung jawab SKPD.

d. Kantor SAR Ambon

Diskusi dengan pihak Kantor SAR Ambon dilaksanakan pada Rabu, 17 Mei 2017. Diskusi ini dihadiri oleh Tim Pelaksanaan dan Pemantauan Undang-Undang Provinsi Maluku bersama pihak Kantor SAR Ambon, yaitu Setiawan Gerda Yustitia, S.Sos, selaku Kepala Kantor SAR Ambon serta dihadiri oleh anggota Kantor SAR Ambon.

Gambar 34
Diskusi dengan Kantor SAR Ambon



Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut:

- 1) Personel Kantor SAR Ambon terdiri dari 101 orang yang dalam penempatannya terbagi dalam 6 Pos SAR, berikut merupakan data pegawai Kantor SAR Ambon

Tabel 32
Jumlah Personel Kantor SAR Ambon

No.	Penempatan	Jumlah
1.	Kantor SAR Ambon	53 orang
2.	Pos SAR Namlea	8 orang
3.	Pos SAR Banda	7 orang
4.	Pos SAR Tual	11 orang
5.	Pos SAR Saumlaki	8 orang
6.	ABK KN 235	14 orang
Jumlah Keseluruhan		101 orang

Dengan jumlah personel yang terbatas seperti yang tersebut diatas, Kantor SAR Ambon memiliki wilayah kerja yang cukup luas karena Provinsi Maluku merupakan wilayah kepulauan dimana 92,4% wilayahnya merupakan lautan yang tentunya memiliki penanganan khusus dalam penanggulangan bencana.

- 2) Penyelenggaraan penanggulangan bencana di Provinsi Maluku telah diselenggarakan dengan baik dan tidak ada regulasi daerah terkait pengaturan penanggulangan bencana yang menghambat tugas, wewenang dan tanggung jawab Kantor SAR Ambon.

Gambar 35
Wilayah Kerja Kantor SAR Ambon



- 3) Kantor SAR Ambon dalam menyusun dan menetapkan norma, standard, prosedur, kriteria, serta persyaratan dan prosedur perizinan dalam penyelenggaraan pencarian dan pertolongan, semua dilaksanakan sesuai dengan prosedur tetap yang berlaku di lingkungan Basarnas. Adapun pengaturan mengenai prosedur tetap Kantor SAR Ambon terdapat dalam Peraturan Kepala Basarnas Nomor PK. 24 tentang Perubahan atas Peraturan Kepala Basarnas Nomor PK. 08 Tahun 2013 tentang Standard Operasional Prosedur (SOP) di lingkungan Basarnas dan UU Pencarian dan Pertolongan.
- 4) Terkait dengan peran serta masyarakat, Kantor SAR Ambon juga melibatkan masyarakat dalam membantu proses pencarian dan penyelamatan korban bencana. Pengaturan mengenai keterlibatan masyarakat tersebut terdapat dalam pasal 80 UU Pencarian dan Pertolongan yang menyatakan bahwa peran serta masyarakat dalam pencarian dan pertolongan yaitu melakukan pelaporan apabila mengetahui terjadinya suatu kecelakaan, bencana, dan/atau kondisi membahayakan manusia, memberikan masukan kepada BNPB dalam penyempurnaan peraturan, pedoman, standard teknis serta pengawasan dibidang pencarian dan pertolongan, serta memberikan akses kepada petugas dalam melaksanakan operasi pencarian dan pertolongan. Akan tetapi masyarakat dalam memberikan informasi mengenai terjadinya kecelakaan atau misalnya orang hilang di laut seringkali terlambat memberi informasi. Hal tersebut menyulitkan Kantor SAR Ambon dalam pelaksanaan tugasnya karena berbeda satu jam atau satu hari dalam pencarian di laut, sehingga berdampak pada luas wilayah pencarian yang akan semakin diperluas.
- 5) Perlunya sosialisasi kepada masyarakat mengenai pentingnya kegiatan pengurangan risiko bencana. Masyarakat pada umumnya dalam memberikan bantuan hanya terbatas pada tahap tanggap

darurat saja. Padahal jika masyarakat memberikan bantuan pada saat prabencana akan sangat berguna untuk kegiatan pengurangan risiko bencana (PRB). PRB sangat dibutuhkan untuk memberikan edukasi kepada masyarakat sehingga ketika terjadi bencana maka akan menekan jumlah korban jiwa yang mungkin terjadi.

Gambar 36

Dokumentasi keterlibatan masyarakat dalam proses Pencarian dan penyelamatan korban bencana jebolnya bendungan alami Wai Ela, Desa Negeri Lima, Kabupaten Maluku Tengah, Juli 2013



- 6) Terkait dengan kegiatan mitigasi penanggulangan bencana, kantor SAR Ambon juga memberikan pendidikan dan pelatihan antisipasi dalam penyelenggaraan bencana sebagaimana terdapat dalam Pasal 26 UU Penanggulangan Bencana terkait hak masyarakat, yaitu dengan memberikan pendidikan dan pelatihan antisipasi dalam penyelenggaraan bencana. Contohnya, pelatihan potensi SAR dan kegiatan “*SAR goes to school*”. Potensi SAR adalah sumber daya manusia, sarana dan prasarana yang dapat dimanfaatkan untuk menunjang kegiatan penyelenggaraan operasi SAR. Sedangkan kegiatan “*SAR goes to school*” dilaksanakan dalam bentuk sosialisasi dan pemberian pelatihan SAR secara singkat ke sekolah-sekolah dan kunjungan sekolah ke Kantor SAR. Berikut merupakan dokumentasi pelatihan potensi SAR dan kegiatan “*SAR goes to school*”.

- 7) Terkait dengan penanganan penanggulangan bencana pada tahap tanggap darurat, Kantor SAR Ambon mengalami kendala dalam menjalankan tupoksinya, yaitu lambatnya penerimaan informasi adanya bencana atau kecelakaan yang mengakibatkan Kantor SAR Ambon kesulitan dalam menjalankan tugas dan fungsinya, keterbatasan dalam hal personel, sarana dan prasarana serta adanya tuntutan untuk lebih cepat dalam melakukan aksi. Adapun upaya Kantor SAR Ambon dalam menanggulangi kendala tersebut diatas yaitu dengan meningkatkan fungsi deteksi dini/sistem komunikasi, koordinasi, dan kerjasama, meningkatkan jumlah personel, jumlah sarana dan prasarana serta mempersingkat waktu respon. Selanjutnya, strategi Kantor SAR Ambon dalam meningkatkan kesiapsiagaan dalam penyelamatan dan pencarian korban pada saat tanggap darurat sebagaimana dalam Pasal 33 ayat b UU Penanggulangan Bencana, yaitu dengan membuat prosedur komunikasi dan pertukaran informasi, melatih potensi pencarian dan pertolongan untuk mendukung kegiatan penyelamatan dan pencarian, dan penyiapan sarana dan prasarana untuk mendukung kesiapsiagaan.
- 8) Terkait dengan sarana prasarana, Kantor SAR Ambon mengalami kesulitan akses transportasi dalam penanggulangan bencana. Provinsi Maluku merupakan daerah kepulauan dengan jumlah pulau 1.340. Dengan jumlah pulau yang banyak tersebut, maka diperlukan sarana prasarana yang cukup bagi Kantor SAR Ambon untuk melaksanakan tugasnya karena jarak tempuh antar pulau cukup menyita waktu yang banyak. Jika terlambat memberikan pertolongan pada saat terjadi bencana mengakibatkan timbulnya jumlah korban yang besar.

- 9) Koordinasi antara BPBD Provinsi Maluku dengan Kantor SAR Ambon berjalan dengan baik sesuai dengan wewenang yang dimiliki oleh Basarnas, yaitu melaksanakan pencarian dan pertolongan serta penggerahan para potensi SAR guna mendukung peningkatan keberhasilan kegiatan penanggulangan bencana.
- 10) Kantor SAR Ambon pada tahap tanggap darurat langsung turun membantu Penanggulangan Bencana tanpa harus menunggu penetapan status bencana.
- 11) Terkait dengan penanganan konflik sosial, Kantor SAR Ambon tidak turut serta dalam menanggulangi konflik sosial karena hal tersebut merupakan kewenangan dari lembaga/dinas lain seperti Dinsos. Akan tetapi Kantor SAR Ambon dapat turun membantu apabila akibat dari konflik sosial tersebut menimbulkan korban.
- 12) Terkait dengan pendanaan Kantor SAR Ambon dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya, Kantor SAR Ambon mendapatkan dana dari APBN yang berada di DIPA Basarnas. Kantor SAR Ambon tidak menerima dana dari APBD maupun dari sumbangan yang berasal dari masyarakat ataupun lainnya. Pengaturan mengenai realisasi anggaran Kantor SAR Ambon mengacu pada Peraturan Menteri Keuangan Nomor 192/PMK.02/2012 Tahun 2012.

e. LSM Humanum

Diskusi dilaksanakan pada tanggal 16 Mei 2017 di Kantor Humanum yang dibuka oleh Elvira Marlien Marantika selaku Direktur LSM Humanum. LSM Humanum khusus bergerak di bidang kemanusiaan yang tergabung dalam Forum Pengurangan Risiko Bencana (Forum PRB).

Gambar 37
Diskusi dengan Lembaga Swadaya Masyarakat Humanum



Berdasarkan diskusi diperoleh pokok pikiran sebagai berikut:

- 1) LSM Humanum berdiri sejak tahun 2003, salah satu bidang kegiatannya antara lain memberikan advokasi untuk masyarakat, mensosialisasikan peraturan desa serta menangani isu terkait bencana dan perubahan iklim. Salah satu kegiatan yang telah dilaksanakan adalah ikut serta dalam perumusan naskah akademik (NA) peraturan daerah terkait penanggulangan bencana.
- 2) Pelaksanaan penanggulangan bencana yang terjadi di Provinsi Maluku selama ini lebih fokus pada penanganan kedaruratan, hanya bereaksi ketika saat bencana terjadi. Contohnya dalam hal penganggaran hanya dialokasikan pada saat penanganan darurat. Pendekatan kebencanaan sangat sektoral. Belum ada upaya mitigasi (pencegahan) yang terencana secara integratif, misalnya hampir seluruh program/proyek Dinas Pekerjaan Umum tidak pernah melibatkan BPBD. Artinya program/proyek tersebut tidak merujuk pada dokumen-dokumen daerah tentang penanggulangan bencana.
- 3) BPBD belum diberi peran penting dalam kebijakan perencanaan pembangunan di tingkat daerah. PRB termasuk adaptasi perubahan iklim (API) hanya menjadi isu dalam proses perencanaan

pemanfaatan ruang dan sumber daya alam. Mestinya PRB dan API haruslah menjadi indikator dalam perumusan rencana dan kebijakan pembangunan. Lemahnya posisi BPBD untuk membangun integrasi lintas sektor dalam rangka PRB disebabkan karena tidak memiliki otoritas penganggaran seperti dinas teknis lainnya.

- 4) Paradigma ASN bidang penanggulangan bencana masih bias. Pelaksanaan tupoksi di bidang kebencanaan belum maksimal. Selanjutnya peran masyarakat dalam konteks kemitraan kurang terkelola secara berkelanjutan akibatnya penyelenggaraan Penanggulangan Bencana menjadi lambat dalam merespons situasi bencana.
- 5) Dalam hal regulasi dalam UU Penanggulangan Bencana masih memiliki kelemahan, hingga saat ini belum ada sinkronisasi kebijakan sektoral untuk mendukung penyelenggaraan Penanggulangan Bencana contohnya UU PWP3K belum ada kebijakan teknis yang berkaitan dengan PRB di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Bilapun ada, lebih merupakan inisiatif API PRB yang didorong oleh kalangan non pemerintah.
- 6) Pemerintah lebih mengutamakan kebijakan tentang kelembagaan terkait dengan BPBD tetapi kurang memperhatikan kebijakan terkait penyelenggaraan penanggulangan bencana sendiri. Sampai dengan saat ini belum ada peraturan daerah mengenai penanggulangan bencana. Pengurangan risiko bencana dan adaptasi perubahan iklim di daerah pun masih sebatas menjadi isu dalam perencanaan pembangunan daerah dan belum menjadi indikator perencanaan. Sebagai contoh perlindungan perempuan dan anak sudah menjadi indikator perencanaan pembangunan mulai dari tingkat nasional hingga daerah. Jadi semestinya pengurangan risiko bencana dan adaptasi perubahan iklim juga menjadi indikator

perencanaan pembangunan karena hal ini terkait langsung dengan keselamatan manusia.

- 7) Kebijakan penempatan sumber daya manusia pada kelembagaan/badan negara yang dibentuk untuk tujuan tertentu dalam hal ini adalah BPBD, seharusnya mempertimbangkan kapasitas teknis dan kualitas sumber daya yang secara khusus terkait dengan tupoksi badan tersebut, artinya harus dibedakan dengan penempatan sumber daya manusia sesuai mekanisme formal. Kebijakan penguatan kapasitas sumber daya manusia terkait tupoksi penanggulangan bencana tidak berjalan konsisten. Contohnya pelibatan SDM dalam berbagai kegiatan penguatan kapasitas tidak dilakukan dengan pendekatan berkelanjutan sesuai arah strategis penguatan kapasitas tentang penanggulangan bencana, adanya pembatasan peserta pelatihan yang kurang mendukung penyediaan kemampuan kemampuan teknis yang dibutuhkan.
- 8) Rotasi sumber daya manusia pada BPBD yang terlalu cepat serta penempatan sumber daya yang tidak memiliki kualitas dan pemahaman terhadap bencana menjadi hambatan dalam penanggulangan bencana di daerah.
- 9) Penguatan kapasitas masyarakat tentang pengurangan risiko bencana dan adaptasi perubahan iklim seperti pendidikan, simulasi, pemetaan dan kajian, inisiatif program adaptasi dan mitigasi belum dilakukan oleh pemerintah daerah. Sebagai contoh Pasal 7 ayat (1) perda Provinsi Maluku Nomor 10 Tahun 2013 tentang PWP3K, tidak ada satupun ketentuan dalam perda tersebut yang mengatur mengenai atau berkaitan dengan penanggulangan bencana dan API. Pasal 7 ayat (2) UU PWP3K yang mencakup 24 bidang justru tidak memasukan pengurangan risiko bencana dan adaptasi perubahan iklim, padahal Provinsi Maluku adalah wilayah pulau-pulau kecil

yang sangat rentan terhadap risiko bencana seperti gempa, tsunami dan perubahan iklim.

- 10) Dalam hal pendanaan mestinya harus ada regulasi yang jelas, yang memastikan integrasi dan sinergisitas peran lintas sektor terkait penanggulangan bencana dan perencanaan pembangunan di Provinsi Maluku harus menjadikan pengurangan risiko bencana dan adaptasi perubahan iklim sebagai indikator kebijakan dan perencanaan sehubungan dengan karakteristik Provinsi Maluku sebagai wilayah pulau-pulau kecil.
- 11) Pemerintah Provinsi Maluku hendaknya memprioritaskan penyelesaian perda penanggulangan bencana sebagai prasyarat untuk pengembangan perencanaan strategi pembangunan wilayah. Dalam regulasi tersebut juga harus diatur mengenai mekanisme partisipasi masyarakat agar hal tersebut dapat diimplementasikan.
- 12) Kerjasama dalam konteks kemitraan tidak banyak mengalami hambatan, contohnya inisiatif untuk membentuk forum pengurangan risiko bencana provinsi maupun kabupaten/kota yang difasilitasi melalui program-program LSM yang difasilitasi APIK USAID, mendapat respons positif dan dukungan serta keterlibatan dari pemerintah daerah dan pemangku kepentingan penanggulangan bencana. Hanya saja program kerjasama tersebut hanya dilakukan dalam satu masa program tertentu saja dan tidak dilakukan keberlanjutan. Hal tersebut dikarenakan kurang ada sikap pro aktif dari para penentu kebijakan di instansi terkait penanggulangan bencana untuk memastikan keberlanjutan dari program-program kerjasama yang dibangun.
- 13) Penyelenggaraan penanggulangan bencana sebagai sebuah siklus, yaitu dalam tahap prabencana, tanggap darurat dan pascabencana belum menjadi arus utama dalam politik anggaran di APBD. Hal ini terlihat dari alokasi APBD maupun APBN sampai sejauh ini

masih terfokus hanya untuk penanggulangan kedaruratan. Pengalokasian dana terkait penanggulangan bencana yang tersedia pada instansi lain diluar BPBD sejauh ini tidak terintegrasi sehingga koordinasi dan kolaborasi antar sektor sangat jarang terjadi.

- 14) Kebijakan penanggulangan bencana di Provinsi Maluku belum dirancang dengan mempertimbangkan karakteristik geografis Provinsi Maluku sebagai wilayah pulau-pulau kecil. Kelembagaan dan kearifan lokal hingga ke tingkat desa belum diatur peran, fungsi dan otoritasnya terkait penyelenggaraan penanggulangan bencana, padahal Maluku memiliki sistem sosial kemasyarakatan yang sangat kuat untuk mendukung penyelenggaraan penanggulangan bencana.
- 15) Terbatasnya keterbukaan informasi terkait pengalokasian komponen pendanaan siap pakai dari APBN maupun APBD untuk diakses oleh masyarakat. Pemerintah daerah selama ini hanya mengandalkan sumber pendanaan dari APBN dan APBD dan kurang melibatkan penggalangan dana yang berasal dari masyarakat. Bilapun ada penggalangan dukungan dana maka pada umumnya merupakan inisiatif dari organisasi sosial kemasyarakatan yang ada.
- 16) Dalam hal menghimpun dana dari masyarakat, LSM Humanum mempunyai kebijakan dan mekanisme organisasi masing-masing. Dalam hal ini LSM Humanum memiliki mekanisme pertanggungjawabannya langsung dengan pihak penyumbang. Walaupun demikian, koordinasi dengan pemerintah tetap dilakukan.
- 17) Pengaturan tentang Kelembagaan penyelenggara penanggulangan bencana harusnya sampai ke tingkat desa. Pengaturan tersebut dimaksudkan untuk memastikan fungsi dan peran penyelenggaraan

di tingkat desa oleh institusi pemerintah desa dan institusi lokal yang ada di desa.

- 18) Kurangnya kesadaran masyarakat terhadap penanggulangan bencana menyebabkan terlambatnya informasi yang disampaikan kepada instansi terkait penanggulangan bencana apabila terjadi bencana sehingga penanganan dalam penanggulangan bencana juga menjadi terlambat.

f. Dinsos Provinsi Maluku

Diskusi dengan Dinsos Provinsi Maluku dilakukan pada tanggal 17 Mei 2017, disampaikan oleh Sartono Pinning, Kepala Dinsos Provinsi Maluku, bertempat di Kantor Dinsos Provinsi Maluku.

Gambar 38

Diskusi dengan Dinsos Provinsi Maluku



Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut :

- 1) Bahwa wilayah NKRI memiliki kondisi geografis, geologis, hidrologis dan demografis yang memungkinkan terjadi bencana, baik yang disebabkan oleh faktor alam, non alam, maupun faktor manusia, yang dapat mengakibatkan adanya korban jiwa manusia,

kerusakan lingkungan, kehilangan harta benda, dampak psikososial, yang juga dapat menghambat pembangunan nasional.

- 2) Bencana nasional yang paling mendasar/menonjol di Provinsi Maluku adalah gempa bumi, tsunami, letusan gunung berapi, gerakan tanah yang berpotensi menjadi bencana, cuaca ekstrim, banjir, tanah longsor, angin puting beliung dan banjir bandang.
- 3) Kondisi Provinsi Maluku sangat kompleks dan perlu dicermati, yaitu bahwa Provinsi Maluku merupakan kepulauan dengan jumlah pulau sebanyak 1.340 pulau (6% berupa daratan selebihnya adalah wilayah lautan). Dalam penanganan korban bencana, baik bencana alam maupun sosial, yang menjadi tantangan dari Dinsos adalah permasalahan kewilayahan. Ketika lokasi bencana berada di tempat yang jauh, maka akses menuju ke lokasi tersebut menjadi permasalahan.
- 4) BPBD Provinsi Maluku mempunyai tupoksi untuk selalu berkoordinasi dengan instansi terkait dan itu selalu dilakukan. BPBD Provinsi Maluku cenderung terfokus pada bencana alam. Namun untuk tupoksi penanganan bencana sosial seperti konflik sosial, BPBD Provinsi Maluku tidak menjadi koordinator karena mereka tahu bahwa hal itu merupakan tanggung jawab dari Dinsos Provinsi Maluku, sehingga yang menjadi koordinator dalam penanganan bencana sosial adalah Dinsos dan BPBD Provinsi Maluku sebagai salah satu anggota atau pemangku kepentingan dibawah koordinasi Dinsos Provinsi Maluku.
- 5) Dinsos Provinsi Maluku lebih banyak berkoordinasi dengan Kementerian Sosial. Meskipun demikian, juga selalu berkoordinasi dengan badan atau instansi terkait lainnya melalui berbagai kegiatan penguatan lembaga, yaitu dengan melakukan berbagai kegiatan yang melibatkan badan/lembaga sebagai pengarah Penanggulangan Bencana dan pelaksana penanggulangan bencana.

- 6) Mengenai kelembagaan, Dinsos Provinsi Maluku tidak mempermasalahkan mengenai substansi karena yang terpenting adalah bagaimana masyarakat mendapatkan penanganan yang baik. Meskipun ada tumpang tindih yang terjadi, tentu itu untuk adanya efektifitas dan efisiensi.
- 7) Apabila terjadi bencana, Dinsos Provinsi Maluku mengambil langkah-langkah yang sesuai dengan prosedur tetap yaitu :
 - a) Melakukan koordinasi dengan instansi terkait
 - b) Mendirikan dapur umum (Dunlap)
 - c) Pemberian bantuan tanggap darurat
- 8) Ketika terjadi bencana, Dinsos Provinsi Maluku menggunakan relasi, semua potensi yang ada, pemangku kepentingan terkait seperti TNI, Polri, Dinkes, Tagana dan LSM. Semua organisasi perangkat daerah melakukan komunikasi dan kemudian dilakukan koordinasi bagaimana menyelesaikan permasalahan yang terjadi.
- 9) Kondisi tanggap darurat hanya terjadi dalam kurun waktu tertentu, yaitu 7 hari dan dapat diperpanjang 14 hari. Namun seringkali kondisi bencana, contohnya ketika terjadi bencana sosial akibat konflik sosial, masih ada meskipun jangka waktu tanggap darurat sudah terlampaui. Masalah jangka waktu tanggap darurat tersebut, menurut Kepala Dinsos Provinsi Maluku, merupakan aturan internal yang dilakukan oleh kementerian. Lebih lanjut beliau menyampaikan bahwa hal tersebut perlu dipertegas dalam UU Penanggulangan Bencana.
- 10) Adapun program yang dimiliki Dinsos Provinsi Maluku terkait bencana diantaranya:
 - a) Pembentukan Kampung Siaga Bencana, pada daerah-daerah yang rawan bencana yang meliputi penyuluhan dan pelatihan serta simulasi bagi masyarakat yang tinggal pada daerah-daerah yang rawan bencana.

Pada BPBD juga ada program yang sama yang disebut dengan Desa Tangguh Bencana. Perbedaannya, Dinsos menggunakan Kampung Siaga Bencana karena mempergunakan unit terkecil dengan memperhatikan yang ada pada komunitas tersebut. Misalnya untuk penyiapan hutan maka ada jagawana.

- b) Pemantapan ToT bagi petugas *shelter* Penanggulangan Bencana (manajemen pengungsingan) yaitu : Pemantapan ToT Petugas Dukungan Psikososial; Pemantapan ToT Petugas Shelter Penanggulangan Bencana; Pemantapan Penjenjangan Tagana (pemantapan tagana muda) ini adalah kesatuan kegiatan untuk menyiapkan para petugas dalam rangka penanggulangan bencana.
- 11) Pada tahap Prabencana, sebagai dinas yang ikut bertanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana, Dinsos Provinsi Maluku memiliki strategi dalam peningkatan kesiapsiagaan Penanggulangan Bencana yang meliputi :
 - a) Pencegahan mitigasi dan kesiapsiagaan: meningkatkan kesadaran masyarakat untuk mengurangi kerusakan lingkungan antara lain penghijauan, menjaga kebersihan lingkungan, dan lain-lain.
 - b) Mitigasi, mengurangi risiko bencana melalui pembangunan fisik (pembuatan talut, pembuatan tanah sarling).
 - c) Pembentukan Kampung Siaga Bencana (KSB)
- 12) Upaya Dinsos Provinsi Maluku dalam pengembangan dan penerapan Penanggulangan Bencana adalah dengan meningkatkan kesadaran masyarakat untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana.

- 13) Menurut Dinsos Provinsi Maluku komunikasi dan koordinasi memperkuat sistem kerja/komando antara lembaga di tingkat daerah yaitu sebagai berikut :
- a) Memperluas jejaring kerja antara Satuan Kerja Perangkat Daerah.
 - b) Meningkatnya kesiapsiagaan Aparatur Pemerintah Daerah dan para pemangku kepentingan dan masyarakat dalam menghadapi bencana.
- 14) Upaya yang telah dilakukan Dinsos Provinsi Maluku dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana dalam situasi tidak terjadi bencana adalah memberikan penyuluhan kepada masyarakat melalui berbagai kegiatan sosialisasi Kampung Siaga Bencana di daerah-daerah yang rawan bencana, memberikan pelatihan dan simulasi kepada masyarakat yang tinggal pada daerah-daerah yang rawan bencana sehingga masyarakat memahami tentang Penanggulangan Bencana dan selalu siap sedia apabila terjadi bencana.
- 15) Dinsos Provinsi Maluku mempunyai relawan penanggulangan bencana, yaitu relawan siaga bencana. Jumlahnya ada 639 taruna yang tersebar di seluruh kabupaten/kota. Relawan ini diambil dari unsur masyarakat seperti Karang Taruna, kemudian dibentuk Taruna Siaga Bencana (Tagana), dan surat keputusannya dikeluarkan oleh Kementerian Sosial. Tugas Tagana adalah membantu pemerintah dalam tahap pra, tanggap darurat, maupun pascabencana. Oleh karena mereka adalah relawan dari unsur masyarakat, maka dari pemerintah, diberikan tali asih untuk memberikan suatu penghargaan kepada mereka sebanyak Rp. 100.000,- /orang /bulan. Oleh Dinsos, mengenai hal ini sudah pernah diajukan kenaikan, tetapi kondisi keuangan daerah belum mencukupi.

- 16) Tagana terdiri dari Tagana Muda, Tagana Khusus, dan Tagana Madya. Tagana diberikan pendidikan dan pelatihan yang dilaksanakan di daerah maupun dari Kementerian Sosial (ToT Shelter, Managemen Pengungsi, ToT Logistik, dan ToT dukungan Psikososial).
- 17) Berkaitan dengan status darurat, sampai sekarang belum ada peraturan turunan atau peraturan pelaksana yang diterbitkan berkaitan dengan hal tersebut. Namun dari kementerian sosial ada semacam kewenangan penanganan dimana ditentukan bahwa jika ada korban 1 (satu) sampai dengan 10 (sepuluh) menjadi kewenangan kabupaten, 10 (sepuluh) sampai dengan 30 (tiga puluh) menjadi kewenangan provinsi, lebih dari 30 (tiga puluh) menjadi kewenangan nasional.
- 18) Dalam penetapan status darurat bencana, Dinsos Provinsi Maluku juga terlibat dalam memberikan masukan dan rekomendasi, dengan melihat kondisi bencana yang terjadi jika sudah termasuk dalam skala nasional yang memerlukan penanganan penanggulangan bencana yang cukup panjang melalui masa tanggap darurat dan mengingat upaya mempercepat pemenuhan hak dasar korban dengan mewujudkan pemenuhan kebutuhan dasar yaitu pangan, sandang, papan, dan keamanan.
- 19) Peran Dinsos Provinsi Maluku dalam pemenuhan kebutuhan dasar pasca penyelamatan dan evakuasi korban adalah sebagai berikut:
 - a) Mendirikan tenda-tenda pengungsi baik tenda platon maupun keluarga sebagai penampungan hunian sementara (*shelter*).
 - b) Memberikan bantuan pangan dan sandang. Ketika ada bencana, dibangun dapur umum untuk kemudian Tagana bekerja.
 - c) Memberikan dukungan psikososial merupakan dukungan terhadap individu dan masyarakat yang terkena bencana yang

bertujuan untuk memulihkan kesejahteraan psikologis dan sosial masyarakat yang terdampak bencana.

- 20) Bantuan pangan berbentuk *buffer stock* dan *family kit*. Berkenaan dengan *buffer stock*, Dinsos Provinsi Maluku memiliki gudang yang disuplai dari pusat untuk kemudian didistribusikan ke daerah kabupaten/kota, namun untuk pendistribusian Dinsos Provinsi Maluku mengalami kendala berkaitan dengan pendanaan. Oleh karena itu, inisiatif dari kabupaten/kota untuk mengambilnya ke provinsi (dengan menggunakan dana *sharing*). Seharusnya untuk menghadapi tantangan tersebut didukung dengan pendanaan serta sarana dan prasarana yang memadai.
- 21) Bantuan sandang diberikan dalam bentuk perlengkapan dan peralatan pakaian korban, sedangkan papan diberikan dalam bentuk bantuan stimulasi Bahan Bangunan Rumah (BBR).
- 22) Peran Dinsos Provinsi Maluku dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana pascabencana yaitu pada upaya pemulihan dan pendampingan sosial bertujuan antara lain agar :
 - a) Tumbuhnya kepercayaan diri korban dalam menerima berbagai situasi dan kondisi yang ada.
 - b) Terjadinya perubahan sikap sehingga korban dapat mengakses sumber yang ada guna memenuhi kebutuhan dasarnya.
 - c) Terwujudnya kemandirian dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari dan mengatasi masalah yang dihadapinya.
 - d) Terfasilitasinya pemenuhan kebutuhan dasar korban bencana alam secara layak.
- 23) Setelah bencana terjadi, Dinsos Provinsi Maluku juga melakukan pendataan kerusakan rumah penduduk akibat bencana oleh kabupaten/kota seperti :
 - a) Rumah Rusak Berat.
 - b) Rumah Rusak Ringan.

c) Rumah Rusak Sedang.

Pendataan tersebut dirangkum untuk pengusulan ke pusat agar mendapat bantuan. Usulan pemberian bantuan bahan bangunan rumah (BBR) meliputi;

- a) Laporan Kejadian Bencana dari pemerintah kabupaten /kota.
- b) Kelengkapan administrasi lainnya: pernyataan status tanggap darurat bupati/walikota surat keputusan bupati/walikota berdasarkan nama, alamat, surat keputusan pembentukan kelompok swadaya masyarakat sekaligus dengan nomor rekening bank dan rekomendasi Dinsos Provinsi Maluku kepada kementerian sosial atau lembaga / badan lainnya yang peduli terhadap penanggulangan bencana.
- c) Kemudian ditindaklanjuti dengan verifikasi dan *assesment* Pemulihan Bantuan BBR oleh pemerintah pusat ke lokasi yang hasilnya digunakan sebagai dasar pertimbangan pimpinan dalam menetapkan pemberian bantuan.

24) Disamping bantuan stimulan BBR terdapat pula :

- a) Bantuan stimulan pemulihan sosial berupa jaminan hidup (Jadup) diberikan kepada korban bencana alam setelah masa tanggap darurat dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar khususnya kebutuhan makan dan kebutuhan lain yang mendukung pemenuhan kebutuhan dasar sehari-hari. Bantuan ini merupakan bantuan stimulan bagi korban bencana alam dalam bentuk *cash transfer* dengan jumlah sebesar Rp. 6.000,00 (enam ribu rupiah) per orang per hari selama 14 (empat belas) hari kalender. Korban yang belum mampu memenuhi kebutuhan dasar maka Jadup dapat diperpanjang maksimal 14 (empat belas) hari.
- b) Bantuan stimulan pemulihan sosial berupa isi hunian sementara, yang diperuntukkan bagi korban bencana alam agar

kebutuhan dasarnya terlengkap, khususnya sandang dan kebutuhan sehari-hari lainnya, yang dapat memberikan jaminan berlangsungnya kehidupan secara layak selama korban berada atau tinggal di Hunian Sementara (Huntara). Indeks bantuan stimulan isi Huntara bagi korban pascabencana alam adalah sebesar rata-rata Rp. 2.000.000,00 (dua juta rupiah) per kepala keluarga. Jenis bantuan isi Huntara tergantung dari kebutuhan keluarga korban bencana alam (berupa peralatan rumah tangga, dapur, mandi, ibadah, dan lain-lain), namun tidak sama dengan *buffer stock* yang ada di Kementerian Sosial.

- 25) Alokasi dana APBN guna Penanggulangan Bencana sangatlah minim, mengingat Provinsi Maluku yang sebagian besar wilayahnya adalah laut (perairan), terbagi atas 11 kabupaten/kota yang hanya dapat terhubung dengan laut, yang apabila di suatu daerah/pulau terjadi bencana membutuhkan biaya yang cukup banyak untuk menjangkaunya.
- 26) Mekanisme pengelolaan bantuan bencana dalam tahap prabencana, saat bencana dan pascabencana ada pembagian anggaran. Khusus penanganan Bantuan Bahan Bangunan Rumah (BBR) yang telah diatur dalam pedoman teknis standardisasi bantuan sosial korban bencana alam sebagai berikut :
 - a) Bantuan BBR 1-10 pengelolaan bantuannya ada pada Pemerintah kabupaten/kota per Unit Rp. 10.000.000,00
 - b) Bantuan BBR 10-30 pengelolaan bantuannya ada pada pemerintah provinsi per unit Rp. 3.000.000,00 - Rp.10.000.000,00 dan kabupaten /kota per unit Rp.10.000.000,00

- c) Bantuan BBR 30 – seterusnya pengelolaan bantuan ada pada pemerintah pusat, per unit Rp. 20.000.000,00 – Rp. 25.000.000,00 provinsi kabupaten/kota dan masyarakat.

- 27) Upaya Dinsos Provinsi Maluku pada tahap pascabencana adalah:
- a) Pada tahap rehabilitasi adalah melakukan upaya perbaikan fisik dalam rangka memulihkan kondisi kehidupan fisik korban bencana alam.
 - b) Pada tahap rekonstruksi adalah melakukan upaya pembangunan kembali sarana/prasarana serta fasilitas umum yang rusak, agar kehidupan masyarakat dapat dipulihkan kembali.
 - c) Tahap pemulihan sosial yaitu dengan melakukan pelayanan pendampingan sosial dan pendampingan psikososial untuk mengembalikan semangat hidup dan sikap mental korban bencana alam yang terganggu akibat bencana yang terjadi.
- 28) Tidak perlu ada pergantian terhadap UU Penanggulangan Bencana karena pasal demi pasal merupakan muatan Peraturan-Peraturan Pemerintah yang legalitasnya telah ditempatkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia sebab pada prinsipnya telah mengatur tahapan penanggulangan bencana, meliputi prabencana, saat bencana, pascabencana, sehingga penyelenggaran penanggulangan bencana dapat dilaksanakan secara terencana, terkoordinasi dan terpadu.
- 29) Penanganan penanggulangan bencana merupakan suatu rangkaian kegiatan yang bersifat preventif, penyelamatan, dan rehabilitasi yang harus diselenggarakan secara koordinatif, komprehensif, serentak, cepat tepat, dan akurat. Sistem pengaturan harus terencana dalam pelaksanaan program kegiatan penanggulangan bencana. Diperlukan penanggulangan bencana sejak dari pencegahan, mitigasi, tanggap darurat, rehabilitasi dan

rekonstruksi, sehingga untuk melakukan kegiatan penanggulangan bencana dibutuhkan dana penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi dan menyeluruh.

5. Provinsi Jawa Barat

Pemantauan pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana di Provinsi Jawa Barat diselenggarakan pada tanggal 21 Mei 2017 sampai dengan tanggal 24 Mei 2017. Adapun pemangku kepentingan yang dikunjungi antara lain: Pusat Penelitian Mitigasi Bencana Institut Teknologi Bandung, Sekolah Tinggi Kesejahteraan Sosial, BPBD Provinsi Jawa Barat.

a. Pusat Penelitian Mitigasi Bencana Institut Teknologi Bandung

Diskusi dilakukan pada tanggal 23 Mei 2017 bertempat di kampus ITB Bandung. Diskusi ini dihadiri oleh Irwan Melano (Wakil Kepala Pusat Penelitian Mitigasi Bencana ITB) dan Aria Mariani (Peneliti Pusat Penelitian Mitigasi Bencana ITB). Hasil diskusi tersebut adalah sebagai berikut:

Gambar 39

Diskusi dengan Pusat Penelitian Mitigasi Bencana Institut Teknologi Bandung



- 1) Dalam sambutan Wakil Kepala Pusat Penelitian Mitigasi Bencana ITB mengatakan bahwa terdapat beberapa poin yang menjadi sorotan Pusat Penelitian Mitigasi Bencana ITB yakni:

- a) Belum adanya peraturan pelaksanaan terkait penetapan status dan tingkatan bencana berimplikasi pada aspek anggaran, dimana daerah tidak mempunyai hak untuk menagih anggaran kebencanaan kepada pemerintah pusat;
 - b) Dalam diskusi yang pernah diselenggarakan dengan BPBD sebelumnya, BPBD menyatakan bahwa pandangan BPBD mengenai upaya menetapkan suatu wilayah sebagai wilayah rawan bencana tidak mendapatkan respon dari BAPEDA untuk mendefinisikan wilayah tersebut sebagai wilayah rawan bencana. Hal ini karena adanya perbedaan persepsi antara BPBD dengan BAPEDA mengenai hal ini;
 - c) UU Penanggulangan Bencana masih berfokus pada *respond* (tahap tanggap darurat) dan *recovery* (tahap pascabencana), namun tidak menaruh fokus yang cukup pada mitigasi bencana (tahap prabencana);
 - d) Pola kepemimpinan negara saat ini berpengaruh pada kekuatan badan organisasi BNPB, oleh karena UU Penanggulangan Bencana tidak memberikan kekuatan yang cukup sebagai organisasi yang berwenang dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Sebagai contoh, BNPB era kepemimpinan mantan Presiden SBY mengalami kejayaan karena kedekatan pimpinan BNPB dengan orang-orang yang dekat dengan mantan Presiden SBY, kemudian berubah kembali pada era kepemimpinan Presiden Jokowi yang mana BNPB dianggap terjadi penurunan kinerja.
- 2) Pusat Penelitian Mitigasi Bencana ITB mempunyai fokus pada kegiatan-kegiatan penelitian terkait mitigasi bencana (tahap prabencana).
 - 3) Risiko bencana akan terjadi apabila ada bahaya dengan kondisi yang rentan. Risiko ini dapat dikurangi apabila kita memiliki

kapasitas untuk mengurangi risikonya. Apabila fenomena atau kondisi alam ini tidak di kondisi yang rentan mungkin tidak akan terjadi bencana (misalnya longsor di lokasi yang tidak ada penduduknya atau lokasi yang bukan dijadikan mata pencaharian mungkin tidak akan dikatakan sebagai bencana).

- 4) Dari prespektif akademisi, terdapat *model press and release* soal kebencanaan yang menyatakan bahwa kerentanan (*vulnerability*) bersifat dinamis. Sementara itu, pendekatan yang dilakukan saat ini sebagian besar bersifat *top down* (misalnya pendekatan yang digunakan para akademisi atau para ahli selama ini menggunakan pendekatan *proxy* atau berdasarkan data-data statistik). Sementara di tataran masyarakat mungkin saja data-data statistik tersebut tidak mencerminkan kondisi yang sesungguhnya (karena sifat dinamis *vulnerability*).
- 5) Saat ini banyak kegiatan mengenai PRB dilaksanakan langsung pada masyarakat (*community based approach*) yang biasanya dilaksanakan di masyarakat yang punya pengalaman terhadap bencana di daerahnya masing-masing. Sehingga masyarakat dapat memahami bahwa wilayahnya mempunyai risiko terhadap suatu jenis bencana, meskipun pemahaman itu dalam konteks kearifan lokal masyarakat setempat. Namun kenyataannya banyak masyarakat yang tidak memberikan perhatian yang cukup mengenai risiko bencana, yang disebabkan masyarakat tersebut belum pernah mengalami bencana yang menjadi risiko bencana di wilayahnya.
- 6) Terdapat kesulitan dalam implementasi kebijakan yang dikeluarkan Kementerian Agraria dan Tata Ruang yang salah satunya mengatur bahwa kawasan rawan bencana dijadikan kawasan lindung. Hal ini tentu sulit dilaksanakan di Indonesia.

- 7) Dalam implementasinya BPBD menjadi semacam pusat terhadap segala jenis bencana, padahal jika merujuk pada peraturan yang ada BPBD seharusnya berfungsi sebagai koordinator yang oleh karena itu terdapat peran serta institusi lain untuk turut serta dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana.
- 8) Hasil penelitian dari akademisi soal kebencanaan tidak dapat diberikan begitu saja pada masyarakat, karena dikhawatirkan menimbulkan kepanikan pada masyarakat yang awam dalam melihat hasil penelitian akademisi. Oleh karena itu perlu mediasi (penjembatanan) antara akademisi dan masyarakat agar penelitian dimaksud menjadi pedoman mitigasi masyarakat bukan menjadi penyebab kepanikan di masyarakat.
- 9) Pengurangan risiko bencana seharusnya terintegrasi ke dalam perencanaan pembangunan yang biasanya ada di dinas terkait. Misalnya: pembangunan rumah tahan gempa di wilayah yang terdapat risiko bencana gempa, seharusnya ada peraturan dari dinas terkait tentang pedoman pembangunan rumah tahan gempa. Mengenai pemberian izin terkait rencana tata ruang dan tata wilayah seharusnya memperhatikan pengurangan risiko bencana, faktanya di beberapa daerah hal ini belum dilakukan. Revisi tata ruang memakan waktu 2-3 tahun, ketika sudah selesai di pembangunannya sudah berubah dan akhirnya revisi tata ruang tersebut tidak diimplementasikan di .
- 10) Beberapa persoalan penting terkait penyelenggaraan penanggulangan bencana, antara lain:
 - a) Koordinasi horizontal yang dilakukan BNPB dan BPBD tidak efektif;
 - b) Sifat *voluntary* (kata “dapat”) pembentukan BPBD di tingkat kabupaten/kota sebagaimana diatur pada Pasal 2 ayat (1) Permendagri Nomor 46 Tahun 2008, disharmoni dengan

- Peraturan Kepala BNPB Nomor 3 Tahun 2008 yang justru mewajibkan (*mandatory*) Pemerintah kabupaten/kota membentuk BPBD;
- c) UU Penanggulangan Bencana condong berfokus pada tahap tanggap darurat bencana dan pascabencana, namun tidak cukup memadai mengatur soal tahap prabencana;
 - d) BPBD tidak termasuk dalam perangkat daerah versi UU Pemerintahan Daerah dan PP Perangkat Daerah;
 - e) BPBD saat ini tidak didukung pendanaan untuk kegiatan prabencana yang mana seharusnya BPBD didukung untuk hal itu mengingat adanya pergeseran paradigma penanggulangan bencana yang sifatnya pencegahan bukan respon;
 - f) Perlu diatur tipologi BPBD tipe A, tipe B, dan tipe C sesuai dengan jenis ancaman (*hazard*) yang dimiliki suatu daerah dan kemampuan daerah tersebut. Oleh karena itu perlu ditetapkan kriteria dan indikator khusus untuk penghitungan skor BPBD secara spesifik;
 - g) BNPB dan BPBD yang hubungannya bersifat koordinasi (*hybrid institutions*) perlu diperkuat sehingga konsep *collaborative governance* yang digunakan akan lebih efektif dalam menjalankan tugas dan fungsi kelembagaannya.
 - h) Terkait kesadaran masyarakat (*society awareness*): Ada beberapa daerah yang masyarakatnya justru menganggap banjir sebagai anugerah karena dengan sendirinya logistik makanan disediakan oleh pemerintah atau BPBD setempat; Di Kota Bandung terdapat risiko bencana gempa, namun masyarakatnya tidak cukup memiliki kewaspadaan mengenai hal tersebut, dimana pembangunan bangunannya tidak menggunakan konstruksi tahan gempa; Adanya keterikatan masyarakat terhadap wilayah yang ditempati. Sehingga ketika

wilayah tersebut dinyatakan sebagai wilayah rawan bencana, masyarakat enggan pindah dari wilayah tersebut.

b. Sekolah Tinggi Kesejahteraan Sosial Bandung

Diskusi narasumber STKS Bandung dilaksanakan pada hari Selasa tanggal 23 Mei 2017 di ruang rapat lantai 3 Gedung Rektorat STKS. Diskusi ini dihadiri oleh para pakar dari STKS yaitu, Bapak Nelson Aritonang selaku Pembantu Dekan II Akademik STKS, Dr. Tukino selaku Pusat Kajian Bencana dan Pelayanan Pengungsi (PUSKASI), Dr. Aep selaku Ketua Prodi Pasca Sarjana – Pusat Kajian Bencana, Suradi selaku anggota dan Kepala Lab STKS Bandung, Dr. Ipi Supriadi selaku Ketua Pembantu Bidang Kemahasiswaan, Suhendar selaku anggota Pusat Penjaminan Mutu, Dr. Dede Kuswana selaku Sekretaris Pusat Penjaminan Mutu, Bambang Sugeng selaku Anggota dan Ketua Prodi Sarjana Terapan STKS, dan Suhandar. Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut:

Gambar 40

Diskusi dengan Sekolah Tinggi Kesejahteraan Sosial Bandung



- 1) Sekolah Tinggi Kesejahteraan Sosial (STKS) Bandung berdiri sejak tahun 1964 dibawah Kementerian Sosial. Konsentrasi dan spesialisasi program studi di STKS salah satunya Pekerjaan Sosial Pelayanan Bencana.
- 2) Lahirnya UU Penanggulangan Bencana yang diikuti dengan diundangkannya beberapa peraturan pelaksanaan di tahun 2008, memberikan pertanda adanya perbaikan penanggulangan bencana di Indonesia di tingkat regulasi. Namun demikian beberapa catatan masih mengindikasikan adanya permasalahan antara lain:
 - a) Tingginya jumlah korban jiwa maupun kerugian material yang ditimbulkan akibat bencana, hal ini menunjukkan pemerintah, masyarakat dan para pemangku kepentingan terkait belum siap dalam menghadapi bencana.
 - b) Kinerja yang belum optimal seperti belum terpadu dan menyeluruhnya koordinasi dan kerjasama dalam menghadapi situasi tanggap darurat masih terlihat. Tanggap darurat bencana seringkali berlangsung dengan agak tidak teratur, terutama dalam hal penggerahan tenaga pencarian dan penyelamatan serta dalam koordinasi pengumpulan dan penyaluran bantuan bagi para korban.
 - c) Upaya pemulihan pascabencana juga belum maksimal. Pada pascabencana, tidak banyak organisasi baik pemerintah maupun masyarakat yang bertahan untuk tetap menyelenggarakan penanggulangan bencana.
 - d) Orientasi kelembagaan penanggulangan bencana di Indonesia yang pada umumnya masih lebih terarah pada penanganan kedaruratan dan belum pada aspek pencegahan serta pengurangan risiko bencana. Tampaknya pemahaman dan kesadaran bahwa risiko bencana dapat dikurangi melalui intervensi-intervensi pembangunan masih minim. UU

Penanggulangan Bencana memang telah merubah paradigma penanggulangan bencana dari responsif (terpusat pada tanggap darurat dan pemulihan) ke preventif (pengurangan risiko dan kesiapsiagaan), tetapi dalam pelaksanaannya masih sedikit program-program pengurangan risiko bencana yang terencana dan terprogram. Risiko bencana dapat dikurangi melalui program-program pembangunan yang berperspektif pengurangan risiko serta penataan ruang yang berdasarkan pemetaan dan pengkajian risiko bencana.

- e) Masih dominannya peran pemerintah dan pihak-pihak dari luar komunitas dalam situasi darurat bencana. Dalam banyak kejadian bencana terakhir di Indonesia belum terlihat adanya peran yang signifikan dari tim-tim siaga bencana komunitas. Pemberitaan media biasanya didominasi oleh kisah tim-tim reaksi cepat dari berbagai instansi pemerintah. Jumlah korban dan kerugian yang diakibatkan oleh bencana akan dapat dikurangi secara signifikan dengan adanya masyarakat dan pemerintah daerah yang tangguh dan siaga bencana. Ketangguhan dan kesiapsiagaan ini dapat dicapai melalui gladi-gladi dan simulasi bencana di tingkat komunitas yang dilaksanakan secara rutin dan teratur.
- f) Hal penting lainnya adalah kelompok-kelompok marjinal, termasuk kelompok warga miskin, yang sering terabaikan dalam situasi bencana. Kelompok miskin dan minoritas atau marjinal juga perlu diperhatikan dalam situasi bencana, karena mereka ini biasanya merupakan kelompok yang paling rentan. Program-program kebencanaan harus dirancang agar tidak menambah kerentanan kelompok-kelompok ini. Dalam situasi bencana dengan banyak kebutuhan yang beraneka ragam,

mudah bagi kita untuk mengabaikan mereka yang miskin dan terpinggirkan.

- 3) Terdapat substansi dari UU Penanggulangan Bencana yang tidak konsisten yaitu istilah “bencana” yang di dalamnya menimbulkan multitafsir bagi para pemangku kepentingan para pelaksana UU Penanggulangan Bencana. Salah satunya adalah dimasukannya rumusan konflik sosial sebagai jenis bencana, dan dari definisi bencana sosial tersebut akan berdampak pada pasal-pasal dalam UU Penanggulangan Bencana. Hal ini tidak konsisten dalam penyelenggarannya, karena sampai saat ini belum terlihat kegiatan PRB yang mencegah konflik sosial. Khusus untuk konflik sosial dan teror, kegiatannya belum dilaksanakan. Hal lain yang dilakukan oleh para pelaku penanggulangan bencana dan tidak tercantum dalam ketentuan umum adalah Adaptasi Perubahan Iklim (API). Jadi, sebagai saran adalah konflik sosial dan teror dikeluarkan dari definisi bencana, tetapi ditambahkan definisi Adaptasi Perubahan Iklim.
- 4) Kebijakan umum Pemerintah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana antara lain Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008 tentang BNPB dan BPBD Provinsi dan Kabupaten/Kota, masih terdapat kelemahan jika dikaitkan dengan semangat penanggulangan bencana yang berfokus pada pengurangan risiko bencana. Hal tersebut dapat dilihat dalam Pasal 15 dari Perpres tersebut, bahwa Susunan Organisasi Unsur Pelaksana Penanggulangan Bencana terdiri dari : (a) Sekretariat Utama; (b) Deputi Bidang Pencegahan dan Kesiapsiagaan; (c) Deputi Bidang Penanganan Darurat; (d) Deputi Bidang Rehabilitasi dan Rekonstruksi; dan (e) Deputi Bidang Logistik dan Peralatan. Dari empat deputi yang secara teknik bertugas melaksanakan penanggulangan bencana, hanya satu deputi yang mencirikan

semangat pengurangan risiko bencana, yakni Deputi Bidang Pencegahan dan Kesiapsiagaan, sementara tiga deputi lainnya mencerminkan tugas penanggulangan bencana yang masih didasarkan pada paradigma respon darurat.

- 5) Pembentukan BPBD didasarkan pada Permendagri Pedoman BPBD, yang pembentukannya ditetapkan dengan Peraturan Daerah masing-masing. Permasalahan yang muncul adalah jika kepaia BPBD Provinsi diberikan eselon I maka akan ada “matahari kembar” di pemerintah provinsi, sehingga “dengan terpaksa” kepala BPBD dirangkap oleh sekretaris daerah, demikian pula untuk BPBD kabupaten/kota. Rangkap jabatan tersebut sebagai indikasi dari adanya permasalahan, karena sekretaris daerah tidak akan fokus menangani masalah kebencanaan di wilayahnya, mengingat tugas-tugas sebagai Sekda tentunya sudah berat.
- 6) Dalam membangun partisipasi masyarakat untuk meningkatkan kesiapsiagaan menghadapi bencana, terjadi duplikasi kegiatan meskipun dengan nama yang berbeda, khususnya yang dilakukan BNPB dengan membangun “Desa Tangguh” dan Kementerian Sosial yang mengembangkan “Kampung Siaga Bencana” (KSB). Sementara ini ada semacam kesepakatan yang tidak tertulis yaitu bahwa jika di suatu desa telah berdiri Desa Tangguh, maka KSB akan dibangun di desa lainnya. Kondisi semacam ini tentunya memerlukan koordinasi yang lebih intensif antar kedua lembaga pemerintah tersebut.
- 7) Di kabupaten/kota tertentu ada penggabungan antara badan penanggulangan bencana dengan pemadam kebakaran, misalnya dulu di Kabupaten Bogor ada Badan Penanggulangan Bencana dan Pemadam Kebakaran (sekarang sudah dipisah), dan Kota Bandung yang hingga sekarang fungsi penanggulangan bencana ada di Dinas Pemadam Kebakaran. Tentunya antara penanggulangan bencana

secara umum dengan pemadam kebakaran terdapat perbedaan karakteristik dalam kerja penanggulangannya.

- 8) Perlu adanya Sistem Mitigasi Bencana Terpadu, sebagai panduan bagi pemangku kepentingan. Sebaiknya panduan tidak kaku (rigid), mengingat jenis ancaman, kerentanan, dan kapasitas yang berbeda di wilayah Indonesia, serta harus digali dan dikembangkan kearifan lokal yang dimiliki oleh masing-masing daerah berkaitan dengan PRB, khususnya mitigasi.
- 9) Bencana sosial (akibat ulah manusia) terutama banjir dan kebakaran, mitigasi yang dikembangkan lebih kepada kesadaran masyarakat, diperlukan campur tangan negara dan peran serta seluruh warga agar lebih tertib (bersih, disiplin dalam menjaga desa/kampung/kota masing-masing. Untuk konflik sosial seyogyanya dipisahkan, sebab sudah ada undang-undang tersendiri, yaitu UU Konflik Sosial yang diikuti dengan PP Penanganan Konflik.
- 10) Permasalahan yang menonjol akibat terjadinya bencana sosial adalah masyarakat korban konflik mengalami *post traumatic stress disorder* (PTSD), paranoid secara masive, terganggunya fungsi sistem sosial, dan kerusakan aset negara maupun komunitas (kerugian). Faktor penyebab terjadinya bencana sosial meliputi antara lain:
 - a) Tingginya angka kemiskinan dan pengangguran;
 - b) Masalah kepemilikan tanah dan benturan dengan perusahaan perusahaan swasta di daerah;
 - c) Konflik akibat pergeseran bias agama, ras, suku menjadi bias etnik ditataran akar rumput;
 - d) Masih seringnya elit politik menggunakan isu etnis dan adat untuk menumbuhkan sentimen tertentu termasuk politisasi masalah keagamaan;

- e) Lemahnya penegakan hukum, khususnya dalam konflik dan sumberdaya alam;
 - f) Segresi sosial dan sektarianisme yang kadang-kadang justru dimotori oleh lembaga keagamaan setempat.
- 11) Upaya penanggulangan bencana sosial (konflik sosial) jangka pendek adalah melaksanakan program intervensi penyembuhan psikososial baik secara individual, keluarga, kelompok maupun komunitas. Upaya penanggulangan bencana sosial (konflik sosial) jangka panjang adalah dengan pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Selain terus memacu program-program pembangunan yang ditujukan pada kesejahteraan masyarakat, juga bersama komponen masyarakat sedapat mungkin melakukan upaya penguatan keserasian sosial yang bertujuan untuk meningkatkan pemahaman masyarakat tentang pentingnya menjaga keserasian sosial dalam kehidupan sehari-hari. Penguatan terus menerus dilakukan terhadap dimensi-dimensi kultural kearifan lokal dan modal sosial melalui proses pemberdayaan masyarakat. Pada gilirannya diharapkan dapat memberikan kontribusi yang maksimal dalam upaya membimbing masyarakat untuk hidup berdampingan secara damai dan tanpa konflik. Adapun model pemberdayaan masyarakat yang dimaksud dapat menggunakan “Model Peningkatan Kesadaran akan Perdamaian (*Peace Awareness Raising*). Model ini bertujuan untuk menumbuhkan dan mengembangkan kesadaran masyarakat dalam hidup berbangsa dan bernegara melalui penguatan nilai-nilai keserasian sosial dan modal sosial yang sudah ada.
- 12) BPBD Provinsi Jawa Barat menghadapi tugas berat dalam penanggulangan bencana, mengingat beberapa wilayah kabupaten/kota menduduki peringkat 1-5 di Indonesia mengenai Indeks Rawan Bencana. Berkaitan hal tersebut, BPBD Provinsi

Jawa Barat menurut STKS sudah melaksanakan tugas pokok dan fungsinya dengan cukup baik.

- a) Kegiatan-kegiatan prabencana dilakukan dengan cara pemberdayaan masyarakat melalui pembangunan “Desa Tangguh” meskipun masih terbilang sedikit Desa Tangguh yang sudah terbentuk.
 - b) Rencana Kontinjensi sudah dilakukan
 - c) Pelatihan-pelatihan untuk meningkatkan kapasitas masyarakat dalam kesiapsiagaan menghadapi bencana sudah dilakukan, namun memang belum maksimal
 - d) Partisipasi masyarakat dalam pengurangan risiko bencana telah terbentuk, yaitu Forum PRB Provinsi Jawa Barat, yang sudah aktif dalam upaya pengurangan risiko bencana.
 - e) Pada saat terjadi situasi kedaruratan, koordinasi dengan berbagai sektor meskipun sudah dilakukan tetapi tidak nampak berjalan mulus, terutama pada pengelolaan logistik dan penanganan pengungsi. Nampaknya dalam klaster logistik dan penanganan pengungsi, ada terjadi tumpang tindih antara apa yang dilakukan BPBD dengan Dinsos. Demikian pula dalam manajemen bantuan masih mengalami kendala, dimana motto “bantuan satu pintu ” masih tampak tidak teratur dengan baik.
 - f) Pada pascabencana, telah dilakukan upaya pemberdayaan masyarakat berupa pelatihan penanganan psikososial pascabencana bagi relawan Penanggulangan Bencana, setiap tahun kegiatan ini telah berlangsung, dan hal ini telah menular ke BPBD kabupaten/kota untuk menyelenggarakan kegiatan pelatihan serupa.
- 13) Program penanggulangan bencana terdapat peningkatan, baik kegiatan maupun anggarannya, baik di level pemerintah pusat maupun daerah, namun belum mampu melaksanakan

penyelenggaraan penanggulangan bencana dengan baik, karena jumlah korban dan kerugian bencana dari tahun ke tahun terus meningkat. Bila ditelusuri lebih lanjut anggaran lebih banyak untuk kegiatan yang bersifat respons dan belanja modal kegiatan respons. Program prabencana yang berorientasi kepada pengurangan risiko masih sangat terbatas, belum melibatkan semua pihak, dan belum dilaksanakan secara sistemik.

- 14) Laporan pengkajian nasional penanggulangan bencana yang dikeluarkan BNBP tahun 2013 menyebutkan, masih rendahnya alokasi anggaran adalah salah satu faktor belum efektifnya penyelenggaraan penanggulangan bencana. Alokasi anggaran untuk penanggulangan bencana bergantung pada kemampuan APBN, APBD, dan konstelasi politik di pusat dan daerah. Alokasi untuk BPBD kabupaten/kota, misalnya berkisar Rp 300 juta-Rp 32 miliar. Jika alokasi ini dibandingkan kerugian akibat satu bencana saja, pasti terlihat bahwa alokasi itu tidak mencukupi. Pada kasus gempa Padang 2009 total kerugian

terganggu atau bahkan terhenti. Oleh sebab itu program penanggulangan bencana mau tidak mau harus berfokus pada pengurangan kerentanan, karena upaya pengurangan kerentanan tidak tergantung pada besar kecilnya alokasi anggaran dari APBD. Mengharapkan peningkatan alokasi anggaran penanggulangan bencana dari APBD ibarat pungguk merindukan bulan, karena APBD memang sangat terbatas. Perlu dipahami bahwa rata-rata hampir 70 persen APBD justru digunakan untuk belanja rutin dan hanya 30 persen yang digunakan untuk belanja pembangunan. Jika 30 persen itu dibagi rata untuk semua sektor, setiap sektor mendapat bagian tak lebih dari 2 persen.

- 16) Pengelolaan dan pengawasan terhadap bantuan bencana yang bersumber dari masyarakat belum berjalan dengan baik. Memang sudah ada mekanisme bahwa bantuan dari masyarakat harus dikoordinasikan melalui Posko Tanggap Darurat/Penanganan Darurat, paling tidak bantuan tersebut tercatat di posko, namun tidak sedikit bantuan dari badan usaha yang tidak tercatat di posko karena pihak badan usaha langsung memberikan bantuan kepada masyarakat korban.
- 17) Bantuan dari lembaga internasional, sudah ada pengaturan khusus, yaitu BNPB bekerja sama Kementerian Luar Negeri dan dengan pemerintah daerah pada tingkat provinsi atau kabupaten/kota membentuk *Help Desk* di tiap bandara dan pelabuhan yang ditetapkan menjadi pintu masuk bantuan internasional. *Help Desk* tersebut juga menjadi pusat penanganan masalah-masalah imigrasi serta bea dan cukai. Personel yang menangani *Help Desk* ini terdiri dari perwakilan kementerian/lembaga dan pemerintah daerah.
- 18) Materi muatan UU Penanggulangan Bencana perlu dilakukan perubahan, judul undang-undang sebaiknya dibatasi menjadi “Penanggulangan Bencana Alam dan Nonalam”, karena ketika kita

cermati tentang definisi bencana dimana didalamnya ada jenis bencana sosial, pola penanganan bencana seperti yang ada di dalam undang-undang tersebut tidak cocok untuk penanganan bencana sosial. Disamping itu, saat ini sudah ada undang-undang khusus untuk penanganan konflik sosial yakni UU Konflik Sosial. Dalam kenyataannya juga BNPB dan BPBD lebih fokus pada penanganan bencana alam, sedangkan untuk bencana sosial lebih banyak ditangani oleh Kemensos dan Dinsos serta instansi lain.

- 19) Perlu ada PP yang mengatur secara khusus tentang setiap kementerian/lembaga yang memiliki fungsi menangani bencana sehingga ada kejelasan peran dari setiap pemangku kepentingan kelembagaan yang terlibat dalam penanggulangan bencana, sebagaimana adanya PP BNPB. Demikian juga untuk kelembagaan di daerah perlu ada Peraturan Menteri Dalam Negeri untuk mengatur hal serupa di daerah provinsi dan kabupaten/kota.
- 20) Berkaitan dengan implementasi undang-undang dan peraturan pemerintah tentang penyelenggaraan penanggulangan bencana khususnya bencana alam selama ini sudah banyak dijabarkan dalam bentuk peraturan kepala BNPB termasuk terkait sistem pengorganisasian komando tanggap darurat, sehingga tidak perlu ada perubahan yang mendasar dalam substansi undang-undang mengenai pengorganisasian.
- 21) UU Penanggulangan Bencana terbit setelah melalui proses yang cukup panjang, dimana masyarakat sipil-pelaku penanggulangan bencana di bersama pihak legislatif dan eksekutif menyadari perlunya lembaga khusus yang berfungsi untuk melindungi masyarakat dari bencana; harmonisasi peraturan perundangan yang ada; menjamin penanggulangan bencana yang terencana, terpadu, terkoordinasi, menyeluruh; membangun partisipasi dan kemitraan publik serta swasta; dan mendorong semangat gotong royong,

kesetiakawanan, dan kedermawanan masyarakat dalam upaya penanggulangan bencana, maka sesuai UU Penanggulangan Bencana khususnya Pasal 10 Ayat (2), kedudukan BNBP dipandang kurang tepat, terutama dalam menjalankan fungsi mengoordinasikan kementerian/lembaga dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Bawa ada pemikiran BNPB bisa ditingkatkan menjadi kementerian. Dengan demikian fungsi pengoordinasian semakin kuat. Catatan yang perlu dihindari adalah lembaga tersebut tidak menjadi lembaga *super body* yang bisa melakukan apa pun, karena persoalan penanggulangan bencana juga berkaitan langsung dengan pembangunan sektor lain.

- 22) Alur koordinasi dilakukan pada saat menyusun Renas-PB setiap 4 tahun sekali, dan Rencana Aksi Nasional Pengurangan Risiko Bencana (RAN PRB) setiap dua tahun sekali. Dalam Renas penanggulangan bencana dan RAN PRB tersebut masing-masing kementerian/lembaga memaparkan programnya masing-masing terkait upaya penanggulangan bencana dan pengurangan risiko bencana. Namun dalam prakteknya di tidak terdapat mekanisme kontrol tentang siapa melakukan apa. Dalam situasi tanggap darurat, koordinasi antar kementerian/lembaga berlangsung di pos komando tanggap darurat/penanganan darurat.
- 23) Fungsi dan wewenang kementerian/lembaga dalam penanggulangan bencana, yaitu telah dibentuk 8 klaster penanggulangan bencana berdasarkan SK KA BNPB Klaster Nasional-PB, dan klaster penanggulangan bencana tersebut telah berjalan. Ke-8 klaster nasional penanggulangan bencana tersebut yaitu:
 - a) Klaster Kesehatan
 - b) Klaster Pencarian dan Penyelamatan
 - c) Klaster Logistik

- d) Klaster Pengungsian dan Perlindungan
- e) Klaster Pendidikan
- f) Klaster Sarana dan Prasarana
- g) Klaster Ekonomi
- h) Pemulihan Dini/Government

c. **Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Jawa Barat**

Diskusi dilaksanakan pada tanggal 24 Mei 2017 di Kantor BPBD Provinsi Jawa Barat yang disampaikan oleh Kepala Pelaksana BPBD Provinsi Jawa Barat yaitu Dr. Ir. H. Dicky Saromi M.Sc.

Gambar 41

Diskusi dengan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Jawa Barat



Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut :

- 1) Produk hukum daerah Provinsi Jawa Barat sebagai pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsi BPBD Provinsi sumatera Barat meliputi:
 - b) Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 2 Tahun 2003 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Jawa Barat
 - c) Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 9 Tahun 2008 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Provinsi Jawa Barat Tahun 2005-2025;

- d) Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 9 Tahun 2009 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Jawa Barat;
 - e) Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 2 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana;
 - f) Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 57 Tahun 2010 Tentang Tugas Pokok, Fungsi, Rincian Tugas Unit Dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Jawa Barat;
 - g) Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pascabencana.
- 2) Provinsi Jawa Barat memiliki banyak ancaman bencana diantaranya banjir, gempabumi, kebakaran pemukiman, kekeringan, cuaca ekstrem, longsor, gunung api, abrasi, kebakaran hutan dan lahan, gagal teknologi, konflik sosial, epidemi dan wabah penyakit. Jika dilihat dari Indeks Rawan Bencana Indonesia (IRBI), beberapa kabupaten di Jawa Barat termasuk kelas rawan yang tinggi. Kabupaten Garut menjadi rangking satu nasional daerah rawan bencana. Selain Kabupaten Garut, masih ada 25 kabupaten lainnya yang tergolong tinggi kelas rawannya. Kondisi Jawa Barat yang memiliki banyak kabupaten rawan bencana

berbentuk Dinas Pemadam Kebakaran dan Penanggulangan Bencana. BPBD Provinsi Jawa Barat juga terbagi dalam kelas-kelas BPBD yaitu adanya Kelas A dan Kelas B. Penentuan kelas tersebut didasarkan pada intensitas potensi terjadinya suatu bencana. BPBD Provinsi Jawa Barat berharap semua kabupaten/kota memiliki fasilitas yang sama disemua daerah dan sistem peng-kelas-an tersebut dihapuskan sehingga dalam melaksanakan penanggulangan bencana BPBD dapat menjalankan tugasnya dengan maksimal.

- b) Pada Pasal 18 UU Penanggulangan Bencana perlu ditambahkan pengaturan mengenai kewajiban bagi setiap pemerintah daerah untuk membentuk BPBD diseluruh kabupaten/kota. Kemudian perlu juga ditegaskan mengenai bentuk BPBD yang berupa Badan, karena dibeberapa daerah misalnya Jawa Barat Bentuk BPBD tidak seragam, ada yang berbentuk badan dan ada pula yang berbentuk dinas, hal tersebut terdapat di Provinsi Jawa Barat dimana terdapat 5 BPBD yang berbentuk dinas yaitu dinas pemadam kebakaran dan penanggulangan bencana.
- 4) BPBD Provinsi Jawa Barat memiliki Pusdalops-PB yang memiliki tugas pokok pada saat prabencana, tanggap darurat, dan pascabencana. Pada saat prabencana Pusdalops-PB memiliki tugas untuk memberikan dukungan kegiatan pada saat sebelum bencana (pengumpul, pengolah, penyaji data dan informasi kebencanaan) secara rutin. Kemudian pada saat Tanggap Darurat memiliki tugas memberikan dukungan pada Posko Tanggap Darurat dan Pelaksanaan Kegiatan Darurat. Selanjutnya pada tahap pascabencana memberikan dukungan kegiatan pada saat setelah bencana terjadi (penyedia data dan informasi khususnya dalam pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi). Berdasarkan tugas

pokok tersebut diatas Pusdalops-PB memiliki peranan penting dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Akan tetapi karena ketentuan mengenai Pusdalops-PB tidak ada dalam UU Penanggulangan Bencana maka tidak semua daerah memiliki Pusdalops-PB. Maka dari itu BPBD Provinsi Jawa Barat merekomendasikan adanya ketentuan pengaturan pembentukan Pusdalops-PB dalam UU Penanggulangan Bencana.

- 5) Terkait dengan klasifikasi bencana dan kriteria bencana yang terdapat dalam Pasal 7 UU Penanggulangan Bencana hanya mengatur mengenai indikator kriteria bencana seperti jumlah korban, kerugian harta benda, kerusakan sarana dan prasarana, cakupan luas wilayah yang terkena bencana dan dampak sosial ekonomi yang ditimbulkan. Akan tetapi, ketentuan pasal tersebut tidak mengatur lebih spesifik mengenai ukuran bencana seperti apa agar dapat dikatakan apakah bencana tersebut bencana nasional, regional atau lokal.
- 6) Terkait dengan kelembagaan yang terdapat dalam UU Penanggulangan Bencana, BPBD Provinsi Jawa Barat memberikan rekomendasi/saran perbaikan, yaitu:
 - a) Mengenai tanggung jawab dan wewenang yang terdapat dalam Pasal 5 dan 6 UU Penanggulangan Bencana yang menyatakan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah menjadi penanggung jawab penyelenggaraan penanggulangan bencana. Berdasarkan pernyataan tersebut seharusnya mengenai tugas dan tanggung jawab penanggulangan bencana juga menyertakan pihak lain seperti masyarakat atau pihak pengusaha yang akibat tindakannya atau usahanya menyebabkan suatu bencana misalnya kebakaran.
 - b) Pada Pasal 18 dan 19 UU Penanggulangan Bencana diatur ketentuan mengenai BPBD. Berdasarkan Pasal 18 UU

Penanggulangan Bencana dinyatakan bahwa BPBD pada tingkat provinsi dipimpin oleh sekretaris daerah yang merupakan *ex-officio* kepala BPBD. Hal tersebut tidak berjalan dengan efektif di karena banyaknya tugas yang dimiliki oleh Sekretaris Daerah sehingga yang bekerja di adalah ketua pelaksana BPBD. kepala pelaksana BPBD Provinsi Jawa Barat berpendapat bahwa sebaiknya tidak ada rangkap jabatan dimana sekretaris daerah *ex-officio* kepala BPBD, sebaiknya ada peningkatan eselonisasi sehingga tidak harus sekretaris daerah yang menjabat kepala BPBD.

- c) Pada ketentuan Pasal 26 sampai dengan Pasal 30 diatur ketentuan mengenai pembagian peran dalam penanggulangan bencana dan peran serta pihak-pihak dalam penanggulangan kebencanaan khususnya mengenai peranan lembaga usaha dan lembaga internasional. Dalam pasal tersebut seharusnya juga mengatur mengenai tanggung jawab lembaga usaha atau lembaga internasional terkait peranan untuk ikut serta memberikan penyuluhan atau melakukan kegiatan pengurangan risiko bencana.

Tabel 33

Daftar Kabupaten/Kota Di Provinsi Jawa Barat
Tentang Keberadaan BPBD, Unsur Pengarah, Forum PRB dan
Desa Tangguh Bencana

NO	KABUPATEN/ KOTA	BPBD	UNSUR PENGARAH	FORUM PENGURANGAN RISIKO BENCANA	NAGARI/ DESA TANGGUH BENCANA
1.	Kabupaten Bandung	V	V	V	V
2.	Kabupaten Bandung Barat	V	V	V	V
3.	Kabupaten Bekasi	V	V	-	V

4.	Kabupaten Bogor	V	V	V	V
5.	Kabupaten Ciamis	V	-	V	V
6.	Kabupaten Cianjur	V	V	V	V
7.	Kabupaten Cirebon	V	V	-	-
8.	Kabupaten Garut	V	V	V	V
9.	Kabupaten Indramayu	V	V	-	-
10	Kabupaten Karawang	V	V	V	V
11	Kabupaten Kuningan	V	V	V	V
12	Kabupaten Majalengka	V	V	V	-
13	Kabupaten Pangandaran	V	V	-	V
14	Kabupaten Purwakarta	-	-	-	-
15	Kabupaten Subang	V	-	-	-
16	Kabupaten Sukabumi	V	-	V	V
17	Kabupaten Sumedang	V	-	-	-

19	Kota Bandung	-	-	-	V
20	Kota Banjar	V	-	-	-
21	Kota Bekasi	V	V	-	-
22	Kota Bogor	V	V	V	V
23	Kota Cimahi	V	V	-	-
24	Kota Cirebon	V	V	-	-
25	Kota Depok	-	-	-	-
26	Kota Sukabumi	V	V	V	V
27	Kota Tasikmalaya	V	V	V	-

- 7) Terkait dengan prabencana penanggulangan bencana sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 34 sampai dengan Pasal 47 UU Penanggulangan Bencana diperlukan penekanan prioritas pada prabencana (pencegahan dan kesiapsiagaan) sehingga penekanan jumlah korban dapat dilakukan pada daerah yang memiliki potensi bencana yang tinggi, kejelasan langkah-langkah dalam pengurangan risiko bencana, serta peran BPBD dalam memberikan masukan kebijakan perencanaan dan pengendalian kegiatan yang berbasis kebencanaan.
- 8) Pada tahap tanggap darurat, terdapat beberapa masukan dari BPBD Provinsi Jawa Barat yaitu sebagai berikut:
- a) Dalam Pasal 48 sampai dengan Pasal 56 diatur ketentuan mengenai status kedaruratan dimana status bencana pada tingkat nasional ditetapkan oleh presiden, pada tingkat provinsi

ditetapkan oleh gubernur dan pada tingkat kabupaten/kota ditetapkan oleh bupati. Kesulitannya adalah dalam penentuan status tersebut diperlukan suatu proses yang dilakukan oleh tim terpadu yang memberikan input atau masukan kepada pimpinan daerah yang menyatakan bahwa suatu bencana layak untuk ditetapkan statusnya apakah bencana tersebut tingat kabupaten/kota, provinsi atau nasional. Dalam UU Penanggulangan Bencana tidak terdapat pengaturan mengenai pembentukan tim tersebut, dalam Perka BNPB Protap TRC, tim terpadu tersebut dinamakan TRC. Karena tidak terdapat pengaturan pembentukan TRC tersebut dalam UU Penanggulangan Bencana maka tidak semua daerah memiliki TRC padahal peranan TRC sangat penting untuk memberikan masukan terkait status bencana.

- b) Perlunya juga diatur ketentuan mengenai jaminan kemudahan dalam penyaluran logistik dan pemberian bantuan, terutama dari sisi pengelolaan keuangan.
- 9) Pada tahap pascabencana sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 57 sampai dengan Pasal 59 UU Penanggulangan Bencana, terdapat beberapa saran perbaikan yaitu:
 - a) Pembagian peran dalam rehabilitasi dan rekonstruksi, serta mekanisme pengusulan dan penetapan besaran anggaran
 - b) Kemudahan dalam pengelolaan keuangan untuk rehabilitasi dan rekonstruksi
- 10) Terkait dengan pendanaan dan pengelolaan bantuan sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 60 sampai dengan Pasal 70 UU Penanggulangan Bencana diperlukan penekanan dan kejelasan dalam hal kekhususan karena dalam prakteknya tidak berjalan sesuai dengan normatifnya.

Terkait dengan ketentuan pidana, ketentuan peralihan dan ketentuan penutup sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 75 sampai dengan Pasal 85 UU Penanggulangan Bencana perlu dilakukan penyesuaian mengenai lamanya hukuman atau denda terkait pelanggaran pidana dalam penanggulangan bencana.

BAB IV

KAJIAN DAN ANALISIS EFEKTIVITAS PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 24 TAHUN 2007 TENTANG PENANGGULANGAN BENCANA

A. Landasan Konstitusional Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana

1. Amanat Undang-Undang Dasar Tahun 1945

UUD Tahun 1945 sebagai konstitusi NKRI menempati posisi yang sangat penting dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Menurut Hamid S Attamimi²⁶ negara dan konstitusi merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain karena konstitusi merupakan pemberi pegangan dan pemberi batas, sekaligus tentang bagaimana kekuasaan negara harus dijalankan.

Dalam rangka pembatasan kekuasaan dalam negara, UUD Tahun 1945 dibentuk sebagai aturan kehidupan bernegara yang diwujudkan melalui seperangkat kaidah hukum dalam kehidupan bernegara yang di dalamnya mengandung prinsip-prinsip negara hukum, demokrasi, pembagian kekuasaan dan pengakuan hak asasi manusia²⁷ yang mempunyai fungsi khusus sebagai perwujudan dari hukum yang tertinggi yang memiliki daya ikat bukan saja bagi warga negara, tetapi harus ditaati juga oleh pemerintah.²⁸. UUD Tahun 1945 mengamanatkan tujuan negara yang termaktub dalam alinea ke empat Pembukaan UUD Tahun 1945, yakni:

*“Membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”.*²⁹

²⁶A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 215

²⁷ Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm. 17

²⁸ Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1991, hlm. 101

²⁹ Alinea ke-empat Pembukaan Undang Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

Hal tersebut mengandung arti bahwa setiap kegiatan penyelenggaraan negara dalam rangka mencapai tujuan negara harus dilaksanakan dengan tujuan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia yang tujuan akhirnya adalah untuk memajukan kesejahteraan umum yang berdasarkan keadilan sosial. Oleh karena itu, negara diberikan sebuah wewenang untuk mengatur dan mengurus seluruh aktivitas bernegara di seluruh wilayah Indonesia dalam rangka melaksanakan amanat UUD Tahun 1945 tersebut.³⁰

Pasal 1 ayat (1) UUD Tahun 1945 menyatakan bahwa “*Negara Indonesia ialah Negara kesatuan, yang berbentuk Republik.*” Negara kesatuan yang dimaksud adalah suatu bentuk negara dimana pemegang kekuasaan tertinggi adalah pemerintah pusat, termasuk di dalamnya mengatur daerah-daerah sebagai bagian dari subsistem pemerintahan. Kemudian Pasal 4 UUD Tahun 1945 menyatakan bahwa “*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*” yang berarti pemerintah pusat memiliki kekuasaan penuh dalam menyelenggarakan pemerintahan (sistem presidensial). Pengaturan bentuk Negara Indonesia sebagai negara kesatuan dan sistem presidensial yang dianut, memiliki konsekuensi adanya pemerintahan daerah yang diatur di dalam Pasal 18 ayat (1) UUD Tahun 1945, yang menyatakan bahwa:

“*Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.*”

Ketentuan tersebut menegaskan bahwa Indonesia merupakan negara kesatuan yang menerapkan sistem desentralisasi yaitu pemerintah pusat menyerahkan sebagian wewenang kepada pemerintahan daerah, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat. Indonesia mendeklarasikan diri sebagai negara yang berlandaskan atas

³⁰ I Gede Pantja Astawa dan Inna Junaenah, *Indeks Otonomi Daerah: Tawaran Titik Temu Negara Hukum dan Pembangunan di Aras Lokal dalam Susi Dwi Harijanti (Ed), Negara Hukum yang berkeadilan*, kumpulan pemikiran dalam rangka purnabakti Prof. Dr. Bagir Manan, S.H.,M.CL., PSKN FH UNPAD, Bandung, 2011, hlm. 538-539

hukum (*Rechtsstaat*). Penegasan bahwa Indonesia adalah negara hukum secara konstitusional dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD Tahun 1945 hasil perubahan ketiga yang berbunyi “*Negara Indonesia adalah Negara Hukum*”.

Negara hukum (*rechstaat*) adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum.³¹

Dalam negara hukum, segala sesuatu harus dilakukan menurut hukum (*everything must be done according to the law*). Dalam perkembangan pemikiran mengenai negara hukum dapat diklasifikasikan menjadi negara hukum formil dan negara hukum materiil. Konsep negara hukum Indonesia dapat diklasifikasikan sebagai negara hukum dalam arti yang materiil, yang tercantum dalam alinea ke-empat Pembukaan UUD Tahun 1945. Konsep negara hukum materiil atau *welfare state* (negara kesejahteraan)³², sebenarnya merupakan perkembangan lebih lanjut dari konsepsi negara hukum formil yang memandang manusia tidak hanya sebagai individu, tetapi merupakan anggota atau warga dari sebuah negara. Konsep negara kesejahteraan mengharuskan negara untuk bertanggung jawab secara luas terhadap masalah dan perkembangan sosial ekonomi yang dihadapi oleh rakyat sebagai warga negara.³³

Negara kesejahteraan merupakan jawaban bahwa negara perlu melakukan intervensi dalam berbagai masalah kehidupan berbangsa dan bernegara dalam rangka menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam

³¹ A. Hammid S. Attamimi, *op. cit.*, hlm. 8

³² *Welfare state* atau negara kesejahteraan sering disebut sebagai negara hukum dalam arti yang luas atau juga disebut sebagai Negara Hukum Modern. Lihat Abu Daud Busroh, Ilmu Negara, Cetakan ke-1, Bumi Aksara, Jakarta, 1990, hlm. 54. Sebagai pembanding, baca Ni'matul Huda, Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review, Cetakan ke-1, UII-Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 7

³³ Dalam pilihan terkait konsepsi negara kesejahteraan Indonesia ini, Moh. Hatta menggunakan istilah “negara pengurus” bukan “negara penjaga malam”. Lihat M. Yamin, 1959, Naskah Persiapan UUD 1945: Risalah Sidang BPUPKI/PPKI, Sekretariat Negara RI, Jakarta, hlm. 299

suatu masyarakat yang bernegara.³⁴ Konsep negara hukum materil atau negara kesejahteraan (*welfare state*) yang dianut memiliki konsekuensi logis terhadap kewajiban untuk menjamin hak-hak warga negara dalam mempertahankan hidup dan kehidupannya, perlindungan atas rasa aman, hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan penyediaan fasilitas pelayanan umum yang layak.³⁵

Dalam rangka membangun suatu negara kesejahteraan, maka perlindungan pemenuhan kebutuhan dasar dan jaminan sosial harus dibangun dalam rangka mewujudkan fungsi ekonomi yang juga merupakan salah satu konsekuensi dari terbentuknya negara kesejahteraan.³⁶ Dalam upaya melaksanakan perlindungan dan jaminan sosial, negara bertanggung jawab terhadap fungsi kehidupan dan penghidupan rakyat melalui pembagian tugas dan fungsi antara pemerintah dan pemerintah daerah, agar tidak ada warga negara yang tidak memperoleh jaminan sosial.³⁷

Salah satu upaya perlindungan jaminan sosial adalah penanggulangan bencana. Dalam konteks penanggulangan bencana, negara bertanggung jawab untuk memberikan perlindungan terhadap kehidupan dan penghidupan masyarakat termasuk perlindungan atas bencana, dalam rangka mewujudkan kesejahteraan umum yang berlandaskan Pancasila.³⁸ Negara berkewajiban untuk mewujudkan bangsa yang sadar dan tangguh dalam mengurangi risiko bencana serta penyelenggaraan penanggulangan bencana yang terencana, terpadu, terkoordinasi dan menyeluruh. Berikut adalah

³⁴ Ilham Arisaputra, "Dari *Welfare State* ke *Empowering State*", diakses pada <http://www.ilhamarisaputra.com/?p=146> pada tanggal 21 Desember 2015. Lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994, hlm. 222

³⁵ Jimly A. menyatakan bahwa dalam konsep negara hukum, hukum diidealkan dan harus dijadikan sebagai penglima dalam dinamika kehidupan negara, makalah oleh Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, diakses dari jimly.com pada tanggal 1 Juli 2017

³⁶ Yudi Latif, *Negara Paripurna*, Gramedia, Jakarta, 2011, hlm. 492

³⁷ *Ibid*, hlm. 584.

³⁸ Lihat konsiderans Menimbang Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana

ketentuan hak-hak asasi manusia yang diatur dalam UUD Tahun 1945 yang dimiliki oleh setiap warga negara sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari penyelenggaraan penanggulangan bencana di Indonesia, yakni:

Pasal 28A

“Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.”

Pasal 28C ayat (1)

“Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.”

Pasal 28G ayat (1)

“Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.”

Pasal 28H

- (1) *Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.*
- (2) *Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.*
- (3) *Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.”*

Pasal 28I ayat (4)

“Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.”

Dalam kerangka pemenuhan hak asasi manusia dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana dan kaitannya dengan kerangka otonomi daerah, maka pelaksanaan urusan pemerintahan (kecuali urusan pemerintahan absolut) merupakan tugas, fungsi dan tanggung jawab pemerintah dan pemerintah daerah yang diberikan oleh pemerintah kepada pemerintah

daerah sesuai dengan undang-undang. Setiap unsur-unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah harus ditetapkan oleh pemerintah daerah sebagai pemangku kebijakan publik di daerah yang dalam operasionalnya harus dapat melindungi dan memenuhi tuntutan dan kebutuhan masyarakat.³⁹

Keleluasaan yang dimiliki oleh pemerintah daerah harus dapat dimanfaatkan secara maksimal dalam memberikan pelayanan pada masyarakat di daerahnya masing-masing. Penyelenggaraan penanggulangan bencana merupakan upaya konstruktif dalam pembangunan nasional yang bermuara pada peningkatan kesejahteraan sosial. Oleh karena itu, otonomi daerah merupakan sebuah pintu bagi pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan sesuai dengan prakarsa, kebutuhan, dan kepentingan rakyat dan wilayahnya sebagai transportasi adanya hubungan kemitraan yang dibangun oleh pemerintah dan pemerintah daerah serta masyarakat. Berikut adalah landasan konstitusional penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam UUD Tahun 1945 sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari penyelenggaraan penanggulangan bencana di Indonesia, yakni:

Pasal 18

- (1) *Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.*
- (2) *Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.*
- (3) *Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.*
- (4) *Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.*

³⁹ Asep Kartiwa, *Reformasi Birokrasi untuk Mewujudkan Pemerintahan Daerah yang Baik (Good Local Governance)*, Orasi ilmiah disampaikan pada Acara Wisuda Mahasiswa STISIP Widayapuri Mandiri, pada tanggal 4 Agustus 2005 di Gedung Anton Soedjarwo Secapa POLRI Sukabumi, 2005, hlm. 5

- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.⁴⁰

Pasal 18A

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.⁴¹
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.”

Dengan demikian negara dalam hal ini pemerintah dan pemerintah daerah memiliki peranan yang sangat penting dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana sebagaimana telah diamanatkan dalam UUD Tahun 1945. Pentingnya ketentuan penyelenggaraan penanggulangan bencana merupakan bagian penting dari strategi pembangunan nasional yang berfokus pada peningkatan kapasitas masyarakat, pengurangan risiko bencana dan kebijakan pembangunan yang menimbulkan risiko bencana serta dalam rangka mewujudkan konsep pembangunan berkelanjutan.

2. Analisis Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan Yang Terkait

- A. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang**
- 1) **Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959** sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 52 Tahun 1960 tentang Perubahan Pasal 43 Ayat (5) Peraturan Pemerintah

⁴⁰ Lihat Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁴¹ Ibid

Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya

Pasal 1 ayat (1) UU Keadaan Bahaya menyatakan bahwa salah satu ancaman terhadap keamanan atau ketertiban hukum diseluruh wilayah NKRI adalah bencana alam, yang akibatnya dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa. Terkait dengan ancaman bencana alam yang diatur dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) UU Keadaan Bahaya tersebut, pengaturan batasan bencana alam sudah diatur dalam Pasal 1 angka 2 UU Penanggulangan Bencana yang menyatakan bahwa “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”. Terhadap batasan bencana alam yang diatur dalam Pasal 1 angka 2 UU Penanggulangan Bencana tersebut belum menegaskan bahwa bencana alam dapat menimbulkan ancaman terhadap keamanan atau ketertiban hukum diseluruh wilayah NKRI.

2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1961 tentang Pengumpulan Uang Atau Barang

Pasal 1 UU Pengumpulan Uang memberikan pengertian bahwa pengumpulan uang atau barang adalah setiap usaha mendapatkan uang atau barang untuk pembangunan dalam bidang kesejahteraan sosial, mental/agama/kerohanian, kejasmanian dan bidang kebudayaan. Kemudian Pasal 2 ayat (1) *juncto* Pasal 3 UU Pengumpulan Uang mengatur bahwa penyelenggaraan pengumpulan uang atau barang memerlukan izin lebih dahulu dari pejabat yang berwenang dan dapat diberikan kepada perkumpulan atau organisasi kemasyarakatan yang tidak bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan. Keterkaitan dengan UU

Penanggulangan Bencana adalah bahwa BNPB dan BPBD merupakan badan yang memiliki tugas dan tanggungjawab dalam pengumpulan uang dan barang. BNPB bertugas untuk menggunakan dan mempertanggungjawabkan sumbangan/bantuan nasional dan internasional sebagaimana diatur dalam Pasal 12 huruf e UU Penanggulangan Bencana. Demikian juga dalam Pasal 21 huruf g UU Penanggulangan Bencana bahwa BPBD bertugas dalam mengendalikan pengumpulan dan penyaluran uang dan barang. Dalam UU Penanggulangan Bencana setiap pengumpulan uang dan barang serta pengendaliannya yang dilakukan oleh BNPB dan BPBD belum diatur terkait perlu tidaknya izin dari pejabat yang berwenang pada saat melakukan pengumpulan uang dan barang tersebut. Selain itu, UU Penanggulangan Bencana juga belum mengatur mengenai hak masyarakat baik secara individu maupun kelompok organisasi kemasyarakatan untuk menyelenggarakan pengumpulan uang dan barang. Padahal dalam setiap terjadi bencana masyarakat melakukan pengumpulan uang dan barang sering kali tidak mendapatkan izin dari pejabat berwenang. Dengan demikian UU Penanggulangan Bencana perlu dilengkapi dengan menambahkan aturan terkait pengumpulan uang dan barang sebagaimana yang diatur dalam UU Pengumpulan Uang.

3) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular

Keterkaitan Pasal 1 huruf a UU wabah tersebut dengan UU Penanggulangan Bencana yaitu dalam hal ini adalah Pasal 1 huruf a UU Wabah yang menyatakan bahwa “wabah penyakit menular adalah kejadian berjangkitnya suatu penyakit menular dalam masyarakat yang jumlah penderitanya meningkat secara nyata melebihi dari pada keadaan yang lazim pada waktu dan daerah

tertentu serta dapat menimbulkan malapetaka". Frasa "dapat menimbulkan malapetaka" dalam UU Penanggulangan Bencana termasuk dalam kategori akibat bencana.

Pasal 1 angka 3 UU Penanggulangan Bencana mengatur bahwa wabah penyakit merupakan salah satu jenis bencana nonalam yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa nonalam. Beberapa upaya penanggulangan wabah sudah diatur dalam UU Wabah akan tetapi dalam UU Penanggulangan Bencana belum diatur. Ada beberapa hal yang perlu diatur dalam UU Penanggulangan Bencana terkait wabah adalah tindakan/kegiatan pasca terjadinya wabah dan peran BNPB/BPBD dalam menetapkan dan mencabut daerah tertentu dalam wilayah Indonesia yang terjangkit wabah sebagai daerah wabah sebagaimana yang diatur dalam UU Wabah.

4) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang

Keterkaitan UU Penataan Ruang dan UU Penanggulangan Bencana terdapat dalam Pasal 6 ayat (1) UU Penataan Ruang yang menyatakan bahwa penyelenggaraan penataan ruang harus memperhatikan kondisi fisik wilayah yang rentan terhadap **bencana**. Artinya Pelaksanaan penataan ruang berdasarkan Pasal 47 ayat (2) huruf a UU Penataan Ruang merupakan salah satu kegiatan mitigasi yang diatur dalam Pasal 35 huruf f UU Penanggulangan Bencana.

Pasal 35 huruf f UU penanggulangan Bencana menyatakan bahwa salah satu kegiatan penyelenggaraan penanggulangan bencana dalam situasi tidak terjadi bencana adalah pelaksanaan dan penegakan **rencana tata ruang**. Kegiatan pelaksanaan dan penegakan rencana tata ruang juga merupakan salah satu kegiatan pencegahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 huruf c UU

Penanggulangan bencana yaitu pengelolaan tata ruang dan lingkungan hidup.

Dengan demikian UU Penanggulangan Bencana dan UU Penataan Ruang sangat terkait. Keberhasilan pelaksanaan dan penegakan penataan ruang akan menjadi keberhasilan kegiatan mitigasi bencana sebagai kegiatan penyelenggaraan penanggulangan bencana dalam situasi tidak terjadi bencana.

- 5) **Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil**

Dalam Pasal 1 UU PWP3K dinyatakan bahwa “*Mitigasi Bencana adalah upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik secara struktur atau fisik melalui pembangunan fisik alami dan/atau buatan maupun nonstruktur atau nonfisik melalui peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.*”

Dalam UU Penanggulangan Bencana dinyatakan “*Mitigasi adalah serangkaian upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana.*” Dengan demikian terdapat perbedaan definisi antara UU PWP3K dan UU Penanggulangan Bencana.

Perbedaan definisi tersebut dapat menimbulkan perbedaan proses rehabilitasi bencana. Selain itu dalam Pasal 57 UU PWP3K dinyatakan bahwa “*mitigasi bencana wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dilakukan dengan melibatkan tanggung jawab pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau Masyarakat.*”

UU Penanggulangan Bencana mengatur bahwa mitigasi bencana adalah bagian dari penyelenggaraan penanggulangan bencana yang berarti pelaksanaannya dikoordinasikan oleh BNPB dan BPBD sebagaimana diatur dalam Pasal 44 jo. Pasal 33 UU Penanggulangan Bencana. Sementara UU PWP3K diatur bahwa pilihan kegiatan dalam mitigasi bencana ditentukan oleh instansi yang berwenang dan tidak diatur mengenai kewajiban instansi yang berwenang tersebut untuk mengkoordinasikan dengan BNPB dan BPBD. Pasal 57 UU PWP3K tersebut berpotensi disharmoni dengan fungsi dan kewenangan BNPB /BPBD dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana Pasal 15 ayat (2) jo Pasal 23 ayat (2) UU Penanggulangan Bencana.

6) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Pasal 15 ayat (2) huruf b UU Lingkungan Hidup dinyatakan bahwa “Pemerintah dan pemerintah daerah wajib melaksanakan Kajian Lingkungan Hidup Sehat (KLHS) yaitu kajian yang bermuatan kebijakan, rencana, dan/atau program yang berpotensi menimbulkan dampak dan/atau risiko lingkungan hidup”. Selanjutnya dalam penjelasan Pasal 15 ayat (2) huruf b dinyatakan bahwa:

Dampak dan/atau risiko lingkungan hidup yang dimaksud meliputi:

- (a) perubahan iklim;
- (b) kerusakan, kemerosotan, dan/atau kepunahan keanekaragaman hayati;
- (c) peningkatan intensitas dan cakupan wilayah bencana banjir, longsor, kekeringan, dan/atau kebakaran hutan dan lahan;

UU Penanggulangan Bencana dalam Pasal 36 ayat (2) mengatur tentang perencanaan penanggulangan bencana yang dikoordinasikan oleh BNPB/BPBD. Pada Pasal 36 ayat (3)

dinyatakan lebih konkret bahwa perencanaan penanggulangan bencana dilakukan melalui penyusunan data tentang risiko bencana pada suatu wilayah dalam waktu tertentu berdasarkan dokumen resmi yang berisi program kegiatan penanggulangan bencana.

Sebagai penegasan bahwa dalam Pasal 1 angka 5 UU Penanggulangan Bencana dinyatakan penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi. Artinya segala hal yang terkait dengan kebijakan penanggulangan bencana menjadi domain Badan dalam hal ini BNPB.

Melihat aturan yang terdapat dalam UU Lingkungan Hidup, pemerintah dan pemerintahan daerah dalam menyusun kebijakan, rencana, dan/atau program yang berpotensi menimbulkan dampak dan/atau risiko lingkungan hidup yang meliputi pula peningkatan intensitas dan cakupan wilayah bencana banjir, longsor, kekeringan, dan/atau kebakaran hutan dan lahan, diwajibkan membuat KLHS.

Sesuai dengan Pasal 18 ayat 1 UU Lingkungan Hidup, KLHS sebagaimana dimaksud dilaksanakan dengan melibatkan masyarakat dan pemangku kepentingan. Frasa “pemangku kepentingan” dalam UU Lingkungan Hidup tidak dijelaskan secara spesifik mekanisme koordinasi terkait pemangku kepentingan, pemerintah dan pemerintah daerah dengan BNPB yang memiliki fungsi dalam perumusan dan penetapan kebijakan terkait penanggulangan bencana sesuai dengan UU Penanggulangan Bencana.

Pasal 18 ayat (1) UU Lingkungan Hidup yang tidak menjelaskan mekanisme koordinasi perumusan dan penetapan

KLHS sebagai suatu dokumen kebijakan, rencana, dan/atau program yang berperan dalam pengembangan dan/atau pelaksanaan kebijakan, rencana, dan/atau program lainnya.

tertentu atas dasar rekomendasi Badan yang diberi tugas untuk menanggulangi bencana. Penetapan status keadaan darurat diatur dalam Pasal 51 ayat (1) UU Penanggulangan Bencana yaitu penetapan status darurat bencana dilaksanakan oleh pemerintah sesuai dengan skala bencana. Adapun penetapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk skala nasional dilakukan oleh Presiden, skala provinsi dilakukan oleh gubernur, dan skala kabupaten/kota dilakukan oleh bupati/walikota.

Dalam Pasal 1 angka 4 UU Penanggulangan Bencana dinyatakan bahwa bencana sosial diakibatkan oleh peristiwa yang salah satunya berupa konflik sosial antar kelompok atau antar komunitas masyarakat. Penanganan konflik sosial dilakukan melalui beberapa tahapan yaitu pencegahan, penghentian dan pemulihan. Sesuai Pasal 15 UU Konflik Sosial pemerintah/pemerintah daerah sesuai dengan skala konfliknya dapat menetapkan status keadaan darurat, apabila konflik sosial belum dapat ditangani oleh POLRI dan terganggunya fungsi pemerintahan.

Dalam UU Konflik Sosial tidak diatur secara eksplisit wewenang BNPB/BPBD untuk menetapkan status konflik sosial. Sementara untuk penetapan status bencana dalam UU Penanggulangan Bencana, BNPB/BPBD berwenang untuk melakukan penetapan status menurut UU Penanggulangan Bencana.

Pasal 4 UU Konflik Sosial yang mengatur ruang lingkup penanganan konflik meliputi: a. Pencegahan Konflik; b. Penghentian Konflik; dan c. Pemulihan Pascakonflik. Sedangkan dalam Pasal 33 UU Penanggulangan Bencana mengatur penyelenggaraan penanggulangan bencana terdiri atas 3 (tiga) tahap yaitu: a. prabencana; b saat tanggap darurat; dan c.

pascabencana. Perbedaan karakteristik bencana sosial yang diatur dalam UU Konflik Sosial dan ruang lingkup bencana yang diatur dalam UU Penanggulangan Bencana harus menjadi perhatian dalam upaya membuat UU Penanggulangan Bencana lebih komprehensif. Perlu ditambahkan pengaturan terkait bencana sosial yang harus menggunakan pendekatan UU Konflik Sosial.

(d) Dalam hal pendanaan, Pasal 54 ayat (1) UU Konflik Sosial menyatakan pemerintah mengalokasikan dana APBN untuk pencegahan konflik melalui anggaran kementerian/lembaga yang bertanggung jawab sesuai tugas dan fungsinya. Demikian juga dalam Pasal 54 ayat (2) bahwa pemerintah daerah mengalokasikan dana APBD untuk pencegahan konflik melalui anggaran satuan kerja perangkat daerah yang bertanggung jawab sesuai tugas dan fungsinya. Ketentuan dalam UU Konflik Sosial tersebut berbeda dengan ketentuan dalam Pasal 61 ayat (1) UU Penanggulangan Bencana yang menyatakan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah mengalokasikan anggaran penanggulangan bencana secara memadai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf e, huruf f dan Pasal 8 huruf d. Selanjutnya dalam Pasal 61 ayat (2) menyatakan mekanisme penggunaan anggaran penanggulangan bencana yang memadai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh pemerintah, pemerintah daerah, BNPB dan BPBD sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya.

Dalam hal sumber alokasi dana, UU Konflik Sosial lebih tegas mengatur tentang sumber pendanaan dari APBN dan APBD sedangkan dalam UU Penanggulangan Bencana tidak secara tegas disebutkan sumber pendanaan tersebut. selanjutnya dalam hal mekanisme penggunaan anggaran, UU Konflik Sosial lebih tegas mengatur tentang alokasi dana yang bersumber dari APBD melalui anggaran satuan kerja perangkat daerah. Sedangkan dalam UU

Penanggulangan Bencana alokasi dana penanggulangan bencana melalui BNPB dan BPBD. Aturan alokasi dana APBD untuk pencegahan konflik yang diatur dalam UU Konflik Sosial lebih konkret jika dibandingkan dengan UU Penanggulangan Bencana dimana dana bencana disalurkan melalui BNPB dan BPBD yang ditafsirkan oleh pemerintah daerah sebagai dana yang dialokasikan hanya pada saat terjadi bencana.

- 8) **Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah**

Keterkaitan UU Pemerintahan Daerah dan UU Penanggulangan Bencana dapat dilihat pada Pasal 296 ayat (5) UU Pemerintahan Daerah yang mengatur bahwa dana darurat dapat dialokasikan pada daerah dalam APBN untuk mendanai keperluan mendesak yang diakibatkan oleh bencana yang tidak mampu ditanggulangi oleh daerah dengan menggunakan sumber APBD. Dana darurat tersebut digunakan untuk mendanai perbaikan fasilitas umum untuk melayani masyarakat.

Dalam UU Penanggulangan Bencana Pasal 6 huruf e mengatur bahwa tanggungjawab pemerintah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam anggaran pendapatan belanja negara yang memadai. Jika dalam perspektif UU Pemerintahan Daerah dikenal adanya dana darurat maka dalam UU Penanggulangan Bencana dikenal adanya dana siap pakai. Perbedaan nomenklatur terkait dana bencana tersebut menimbulkan

perbedaan penafsiran pemerintah daerah terkait jenis dana yang dipergunakan pada saat bencana.

Dalam Pasal 316 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa perubahan APBD dapat dilakukan jika terjadi:

- (a) Perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi Kebijakan Umum Anggaran (KUA);
- (b) Keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antarunit organisasi, antarkegiatan, dan antarjenis belanja;
- (c) Keadaan yang menyebabkan sisa lebih perhitungan anggaran ~~yang seharusnya~~ digunakan untuk pembiayaan dalam tahun anggaran berjalan;
- (d) **Keadaan darurat;** dan/atau
- (e) Keadaan luar biasa.

Adapun penjelasan Pasal 316 ayat (1) huruf d, yang dimaksud dengan “keadaan darurat” paling sedikit memenuhi kriteria sebagai berikut:

- (a) Bukan merupakan kegiatan normal dari aktivitas pemerintahan daerah dan tidak dapat diprediksi sebelumnya;
- (b) Tidak diharapkan terjadi secara berulang;
- (c) Berada di luar kendali dan pengaruh pemerintahan daerah; dan memiliki dampak yang signifikan terhadap anggaran dalam rangka pemulihian yang disebabkan oleh keadaan darurat.

Dengan demikian dalam UU Pemerintahan Daerah lebih spesifik memberikan aturan bahwa dana darurat dipergunakan untuk mendanai keperluan mendesak yang diakibatkan oleh bencana, dengan syarat bahwa bencana tersebut tidak mampu ditanggulangi oleh daerah dengan menggunakan sumber APBD tersebut. Dana darurat ini tidak ditegaskan apakah mekanisme dana darurat tersebut adalah dana berpola hibah sebagaimana jenis dana

yang dinyatakan dalam Pasal 5 ayat (3) huruf c PP Pendanaan Bencana. Adanya aturan Pasal 296 ayat (5) UU Pemerintahan Daerah tersebut berpotensi menimbulkan disharmoni dengan aturan Pasal 6 huruf e UU Penanggulangan Bencana.

9) Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2014 Tentang Pencarian dan Pertolongan

Dalam UU Pencarian dan Pertolongan diatur tentang pemberian akses kepada personel Basarnas dalam proses pencarian dan pertolongan korban sebagaimana diatur dalam Pasal 39 UU Pencarian Pertolongan. Ketentuan tersebut juga diatur dalam Pasal 50 ayat (1) UU Penanggulangan Bencana “*Dalam hal status keadaan darurat bencana ditetapkan, Badan Nasional Penanggulangan Bencana dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah mempunyai kemudahan akses yang meliputi: komando untuk memerintahkan sektor/lembaga.*”

Ketentuan Pasal 50 ayat (1) UU Penanggulangan Bencana terkait bahwa dalam menjalankan tugas komando BNPB dan BPBD dapat memerintahkan sektor/lembaga (termasuk Basarnas) pada saat terjadi keadaan darurat bencana. Ketentuan tersebut berpotensi disharmoni dengan ketentuan dalam Pasal 39 UU Pencarian dan Pertolongan yang mengatur bahwa Basarnas memegang kendali dalam tanggap darurat melakukan pencarian pertolongan dalam penyelenggaraan bencana. Dengan demikian dalam UU Penanggulangan Bencana sebaiknya diberikan batasan mengenai tugas komando Basarnas pada saat darurat bencana terutama dalam tindakan pencarian dan penyelamatan tidak lagi menjadi fungsi BNPB atau BPBD agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan.

10) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan

UU Penanggulangan Bencana belum mengakomodir secara langsung mengenai penanggulangan bencana kelautan, ini juga terlihat dari tidak adanya pasal yang mengatur tentang laut. Dalam Pasal 50 s/d Pasal 57 UU Kelautan sudah diatur upaya perlindungan lingkungan laut yang memperhatikan mengenai penanggulangan bencana kelautan, pencegahan dan penanggulangan pencemaran, kerusakan dan bencana. Padahal dalam Penjelasan Umum UU Penanggulangan Bencana, bencana nonalam terdiri dari kebakaran hutan/lahan oleh manusia, kecelakaan transportasi, kegagalan konstruksi/teknologi, dampak industri, ledakan nuklir, pencemaran lingkungan termasuk lingkungan laut.

UU Kelautan yang ditetapkan kemudian pada tahun 2014 sudah mengatur beberapa hal tentang penanggulangan bencana kelautan, namun masih tidak berjalan harmonis dengan UU Penanggulangan Bencana, antara lain:

- (a) UU Kelautan tidak mencantumkan mengenai tahapan penanggulangan bencana.
- (b) Perbedaan definisi bencana yang mengakibatkan perbedaan tahapan rehabilitasi bencana.

3. Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang dan Peraturan Perundang-undangan Terkait

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Organisasi Perangkat Daerah (selanjutnya disebut PP Perangkat Daerah), bencana merupakan salah satu sub urusan dalam urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar terhadap urusan ketenteraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat selain sub urusan ketenteraman dan ketertiban umum dan kebakaran.

Pasal 117 ayat (1) PP Perangkat Daerah menegaskan bahwa perangkat daerah yang menyelenggarakan sub urusan bencana diatur sesuai dengan peraturan perundang-undangan mengenai penanggulangan bencana. Pengaturan tersebut menegaskan bahwa penyelenggaraan penanggulangan bencana merupakan urusan pemerintahan daerah yang dilaksanakan berdasarkan UU Penanggulangan Bencana serta merupakan kewenangan BPBD Provinsi dan/atau BPBD Kabupaten/Kota sebagai perangkat daerah yang mengurus urusan bencana sebagaimana yang dimaksud pada Pasal 24 PP Perangkat Daerah yang menyatakan bahwa "*Badan Daerah merupakan unsur penunjang Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi yang dipimpin oleh kepala badan Daerah provinsi yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada gubernur melalui sekretaris Daerah provinsi.*"

Dalam Pasal 18 ayat (4) huruf c PP Perangkat Daerah, perumpunan urusan pemerintahan yang dapat dilakukan hanya meliputi urusan ketenteraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat, sub urusan ketenteraman dan ketertiban umum dan sub urusan kebakaran. Penggabungan urusan pemerintahan sub urusan bencana dengan dinas lain yang dilakukan oleh beberapa Pemerintah Kabupaten/Kota seperti Palembang dan Pekanbaru secara normatif tidak dapat dibenarkan karena urusan bencana sebagai urusan pemerintahan tidak dapat digabung dengan dinas lain seperti dinas pemadam kebakaran.

Pasal 37 ayat (7) jo. Pasal 38 PP Perangkat Daerah menyatakan bahwa urusan Pemerintahan di bidang ketenteraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat dilaksanakan oleh dinas daerah kabupaten/kota yang menyelenggarakan sub urusan ketenteraman dan ketertiban umum yang disebut satuan polisi pamong praja kabupaten/kota dan dinas daerah kabupaten/kota yang menyelenggarakan sub urusan kebakaran. Berikut adalah matriks Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang

Ketenteraman dan Ketertiban Umum serta Perlindungan Masyarakat berdasarkan Lampiran UU Pemerintahan Daerah:

Tabel 34

Tabel Sub Urusan Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota

No	Sub Urusan	Pemerintah Pusat	Daerah Provinsi	Daerah Kabupaten/ Kota
1.	Ketenteraman dan Ketertiban Umum	a. Standardisasi tenaga Satuan Polisi Pamong Praja. b. Penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan dan pengangkatan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) penegakan Perda.	a. Penanganan gangguan ketenteraman dan ketertiban umum lintas daerah kabupaten/ kota dalam 1 (satu) provinsi. b. Penegakan Peraturan Daerah Provinsi dan peraturan gubernur. c. Pembinaan PPNS provinsi.	a. Penanganan gangguan ketenteraman dan ketertiban umum dalam 1 (satu) daerah kabupaten/ kota. b. Penegakan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota dan peraturan bupati/ walikota. c. Pembinaan PPNS kabupaten/ kota.
2.	Bencana	Penanggulangan bencana nasional.	Penanggulangan bencana provinsi.	Penanggulangan bencana kabupaten/kota
3.	Kebakaran	a. Standardisasi sarana dan prasarana pemadam kebakaran. b. Standardisasi kompetensi dan sertifikasi	Penyelenggaraan pemetaan rawan kebakaran.	a. Pencegahan, pengendalian, pemadaman, penyelamatan, dan penanganan bahan berbahaya

T		tenaga pemadam kebakaran. c. Penyelenggaraan sistem informasi kebakaran		dan beracun kebakaran dalam daerah kabupaten/ kota. b. Inspeksi peralatan proteksi kebakaran. c. Investigasi kejadian kebakaran. d. Pemberdayaan masyarakat dalam pencegahan kebakaran.
---	--	---	--	---

Terkait dengan pembentukan BPBD, Pasal 117 ayat (2) PP Perangkat Daerah menyatakan bahwa pembentukan, fungsi, tugas, struktur organisasi, dan tata kerja perangkat daerah yang menyelenggarakan sub urusan bencana ditetapkan dengan berpedoman pada peraturan menteri, dalam hal ini adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 46 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja BPBD yang dibentuk dalam rangka tertib administrasi bagi pemerintah daerah untuk membentuk BPBD.

Pasal 109 ayat (1) PP Perangkat Daerah juga memberikan pengaturan bahwa penyelenggara pemerintahan daerah menetapkan nomenklatur perangkat daerah dengan memperhatikan pedoman dari kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian yang membidangi urusan pemerintahan tersebut, dalam hal ini adalah Badan Nasional Penanggulangan Bencana sebagai lembaga pemerintah nonkementerian berdasarkan UU Penanggulangan Bencana.

Terkait dengan permasalahan pembentukan BPBD Kabupaten/Kota, Pasal 18 ayat (1) UU Penanggulangan Bencana menyatakan pemerintah daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 membentuk BPBD. Kemudian

Pasal 63 ayat (1) Perpres BNPB menyatakan bahwa untuk melaksanakan tugas penanggulangan bencana di daerah baik Provinsi maupun kabupaten/kota dibentuk BPBD yang ditetapkan dengan peraturan daerah. Namun 2 (dua) pengaturan tersebut tidak bersesuaian dengan Pasal 2 ayat (1) *jo* Pasal 36 Permendagri Nomor 46 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja BPBD yang menyatakan bahwa disetiap provinsi dibentuk BPBD Provinsi dan disetiap kabupaten/kota dapat dibentuk BPBD kabupaten/kota. Dalam hal Pemerintah Daerah kabupaten/kota tidak membentuk BPBD kabupaten/kota, maka penanganan penanggulangan bencana diwadahi dengan fungsi yang bersesuaian dengan fungsi penanggulangan bencana.

Perka BNPB tentang Pembentukan BPBD juga tidak harmonis dengan semangat Pasal 18 ayat (1) UU Penanggulangan Bencana terkait tanggungjawab dan wewenang pemerintah daerah dalam pembentukan BPBD.

Perka BNPB pada Bab III huruf A tentang Pembentukan BPBD, menyatakan:

- 1) *Untuk menyelenggarakan penanggulangan bencana di daerah, pemerintah daerah membentuk BPBD.*
- 2) *Pemerintah provinsi membentuk BPBD Provinsi dan pemerintah kabupaten/kota membentuk BPBD kabupaten/kota.*
- 3) *Dalam membentuk BPBD, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota berkoordinasi dengan BNPB.*
- 4) *Dalam hal pemerintah daerah kabupaten/kota tidak membentuk BPBD kabupaten/kota, maka tugas dan fungsi penanggulangan bencana diwadahi dengan organisasi yang mempunyai fungsi yang bersesuaian dengan fungsi penanggulangan bencana*

Frasa dapat dibentuk dan adanya pilihan bagi pemerintah daerah kabupaten/kota dalam membentuk BPBD serta pelaksanaan tugas dan fungsinya diwadahi oleh perangkat daerah lainnya sebagaimana dimaksud pada Pasal 36 Permendagri Pedoman BPBD dan Bab III huruf A Nomor 4 Perka BNPB Pembentukan BPBD sudah tidak relevan dalam rangka

peningkatan kualitas penyelenggaraan penanggulangan bencana dan berdasarkan indeks risiko bencana indonesia yang menempatkan hampir seluruh wilayah Indonesia sebagai daerah rawan bencana. Untuk harmonisasi aturan penyelenggaraan penanggulangan bencana seharusnya dilakukan revisi atas peraturan pelaksanaan dan peraturan perundang-undangan terkait pembentukan BPBD di setiap kabupaten/kota.

B. Implementasi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana

Pengujian efektivitas hukum tentu tidak terlepas dari analisis terhadap karakteristik/dimensi dari obyek sasaran yang dipergunakan.⁴² Derajat dari efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto, ditentukan oleh taraf kepatuhan masyarakat terhadap hukum, termasuk para penegak hukumnya, sehingga dikenal asumsi bahwa:

*"taraf kepatuhan yang tinggi adalah indikator suatu berfungsinya suatu sistem hukum dan berfungsinya hukum merupakan pertanda hukum tersebut mencapai tujuan hukum yaitu berusaha untuk mempertahankan dan melindungi masyarakat dalam pergaulan hidup."*⁴³

Dalam sosiologi hukum, masalah kepatuhan atau ketataan hukum terhadap kaidah-kaidah hukum pada umumnya telah menjadi faktor yang pokok dalam mengukur efektif tidaknya sesuatu yang ditetapkan dalam suatu hukum.⁴⁴

Studi efektivitas hukum merupakan suatu kegiatan yang memperlihatkan suatu strategi perumusan masalah yang bersifat umum, yaitu suatu perbandingan antara realitas hukum dan ideal hukum, secara khusus terlihat jenjang antara hukum dalam tindakan (*law in action*) dengan hukum dalam teori (*law in theory*) atau dengan kata lain kegiatan ini akan memperlihatkan kaitannya antara *law in*

⁴² Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Citra Aditya, Bandung, 2013, hlm. 67

⁴³ Soerjono Soekanto, *Efektivitas Hukum dan Peranan Saksi*, Remaja Karya, Bandung, 1985, hlm. 7

⁴⁴ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Rajawali Pers, Bandung, 1996, hlm. 20

the book dan *law in action*.⁴⁵ Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung pada tiga unsur hukum yakni substansi hukum (*substance of the law*), struktur hukum (*structure of law*) dan budaya hukum. Dalam kajian ini, selain mengacu pada teori efektifitas hukum Lawrence M. Friedman, juga ditambahkan komponen dalam teori efektifitas hukum menurut Soerjono Soekanto yakni faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum dan faktor masyarakat.⁴⁶

Dengan adanya UU Penanggulangan Bencana ini, diharapkan pengaturan yang ada telah mampu melibatkan berbagai unsur dalam negara khususnya di daerah dan meningkatkan kapasitas daerah dan nasional beserta komponennya dalam menghadapi bencana.

1. Substansi Hukum dalam UU Penanggulangan Bencana

Judul UU Penanggulangan Bencana secara harafiah berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), frasa “penanggulangan” yang berasal dari kata dasar “tanggulang” yang bermakna menghadapi atau mengatasi. Narasumber PSBA UGM berpendapat bahwa lebih tepatnya menggunakan frasa “pengelolaan” yang bermakna mengendalikan, menyelenggarakan, mengurus, atau menjalankan. Sehingga menurut narasumber, frasa “pengelolaan” lebih bersifat komprehensif dalam konteks kebencanaan daripada frasa “penanggulangan” yang terkesan lebih menggunakan pendekatan responsif daripada pencegahan. Penggunaan kata penanggulangan terkesan parsial atau sektoral mengingat bahwa problematika bencana harusnya tidak hanya dilihat dari pendekatan parsial

⁴⁵ Soleman B Taneko, *Pokok-Pokok Studi Hukum dalam Masyarakat*, Rajawali Press, Jakarta, 1993, hlm. 47-48.

⁴⁶ Teori efektifitas hukum menurut Soerjono Soekanto terdiri atas beberapa faktor, yakni :

1. Faktor hukumnya sendiri (undang-undang).
 2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
 3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
 4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
 5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup
- Lihat dalam Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008). Hal. 8

belaka, melainkan harus didekati secara integral dan holistik. Pasal 1 angka 1 UU Penanggulangan Bencana, menyatakan bahwa:

"Bencana adalah 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."

Bunyi pasal ini telah sama dengan definisi bencana yang terdapat dalam UU Pencarian dan Pertolongan.⁴⁷ Hanya saja terkait dengan tugas pokok dan fungsi Basarnas dalam UU Pencarian dan Pertolongan, Basarnas juga menangani urusan lain diluar bencana yakni kecelakaan dan kejadian yang mengancam nyawa manusia. Hal ini yang tidak diatur dan menjadi bagian dari bencana menurut UU Penanggulangan Bencana. Sebagai perbandingan ada beberapa definisi dari bencana antara lain:

A FEMA Definition of Disaster : *"An occurrence that has resulted in property damage, deaths, and/or injuries to a community. (FEMA, 1990).*

A U.N. Definition of Disaster : *"A serious disruption of the functioning of society, causing widespread human, material, or environmental losses which exceed the ability of affected society to cope using only its own resources." (U.N., 1992).*

A WHO definition is : *"A disaster is an occurrence disrupting the normal conditions of existence and causing a level of suffering that exceeds the capacity of adjustment of the affected community"⁴⁸". (WHO, 2002)*

⁴⁷ Pasal 1 angka 9 UU Pencarian dan Pertolongan menyatakan bahwa: "Bencana adalah 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 manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis."

⁴⁸ EHA, "Disasters & Emergencies; Definition," <http://apps.who.int/disasters/repo/7656.pdf> diakses tanggal 3 Juni 2017

IFRC definition is : *A disaster is a sudden, calamitous event that seriously disrupts the functioning of a community or society and causes human, material, and economic or environmental losses that exceed the community's or society's ability to cope using its own resources. Though often caused by nature, disasters can have human origins.*⁴⁹

Pada definisi bencana tersebut diatas yang dikeluarkan oleh FEMA dan IFRC menyebutkan tentang opsi akibat bencana yang menimpa korban terdampak bencana dengan adanya kata "or" atau "and/or". Definisi bencana diatas, secara umum menyebutkan tentang adanya kondisi yang mencapai batas kemampuan masyarakat untuk bertahan dengan menggunakan sumber dayanya sendiri. Dalam UU Penanggulangan Bencana sebagaimana disebutkan di atas, bencana didefinisikan dalam Pasal 1 angka 1 dinyatakan sebagai sebagai:

"Bencana adalah 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".

Definisi bencana berbeda terdapat dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pedoman Penyiapan Sarana dan Prasarana Dalam Penanggulangan Bencana (selanjutnya disebut Permendagri Penyiapan Sarpras-PB), pada Pasal 1 angka 3 diatur bahwa definisi:

"Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam, ulah/perbuatan manusia, dan perpaduan antara alam dan ulah/perbuatan manusia serta penyebab lainnya, yang dapat mengakibatkan korban dan penderitaan manusia, kerugian harta benda, kerusakan lingkungan, kerusakan sarana-prasarana dan fasilitas umum, serta menimbulkan gangguan terhadap tata kehidupan dan penghidupan masyarakat"

⁴⁹ IFRC, "About Disaster Management". <http://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/about-disasters/what-is-a-disaster/> diakses tanggal 7 Juni 20117

Meskipun dalam bagian mengingat pada Permendagri Penyiapan Sarpras-PB disebutkan bahwa UU Penanggulangan Bencana menjadi salah satu rujukan dari diundangkannya peraturan tersebut, namun definisi terhadap bencana dalam Permendagri Penyiapan Sarpras-PB memiliki cakupan definisi bencana yang lebih luas daripada definisi bencana yang disebutkan dalam UU Penanggulangan Bencana. Pengertian bencana terlihat dalam penambahan frasa “serta menimbulkan gangguan terhadap tata kehidupan dan penghidupan masyarakat”

Akibat bencana atau risiko bencana, dalam buku "Pedoman Teknis Penanggulangan Krisis Kesehatan Akibat Bencana" yang diterbitkan oleh Kemenkes menyatakan bahwa risiko bencana adalah potensi kerugian akibat yang ditimbulkan akibat bencana pada suatu wilayah dan kurun waktu tertentu yang dapat berupa kematian, luka, sakit, jiwa terancam, hilangnya rasa aman, mengungsi, kerusakan atau kehilangan harta, dan gangguan kegiatan masyarakat.⁵⁰ Bentuk dari akibat atau risiko bencana yang disebutkan oleh tiga definisi diatas jelas tidak seragam dan memiliki keluasan masing-masing. Dalam pelaksanaan penanggulangan bencana, ketentuan dalam UU Penanggulangan Bencana merupakan ketentuan yang dijadikan acuan atau rujukan.

Dalam lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan), pada angka 106 diatur bahwa jika suatu batasan pengertian atau definisi perlu dikutip kembali dalam ketentuan umum suatu peraturan pelaksanaan, maka rumusan batasan pengertian atau definisi di dalam peraturan pelaksanaan harus sama dengan rumusan batasan pengertian atau definisi yang terdapat di dalam peraturan lebih tinggi yang dilaksanakan tersebut. Maka ketentuan definisi bencana

⁵⁰ WHO dan Kementerian Kesehatan. *Pedoman Teknis Penanggulangan Krisis Kesehatan Akibat Bencana, Mengacu Pada Standar Internasional*, Jakarta: Kementerian Kesehatan, Hlm. xxiv

bila melihat pada definisi bencana dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 UU Penanggulangan Bencana tersebut. Akibat yang berupa timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda dan dampak psikologis yang harus dipenuhi untuk dapat ditetapkan bencana. Ketentuan ini menimbulkan hambatan dalam penetapan status bencana itu sendiri dan penanganannya. Oleh karena itu dipandang perlu untuk merumuskan kembali pengertian atau batasan bencana yang diatur dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 UU Penanggulangan Bencana tersebut, guna memudahkan pemangku kepentingan dalam melaksanakan UU Penanggulangan Bencana khususnya untuk penetapan status.

Pasal 1 angka 2 UU Penanggulangan Bencana menyatakan bahwa:

"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."

Jika dibandingkan dengan penjelasan umum UU Penanggulangan Bencana dimana yang menjelaskan :

"Bencana alam antara lain berupa gempa bumi karena alam, letusan gunung berapi, angin topan, tanah longsor, kekeringan, kebakaran hutan/lahan karena faktor alam, hama penyakit tanaman, epidemi, wabah, kejadian luar biasa, dan kejadian antariksa/benda-benda angkasa."

Dalam ketentuan Pasal 1 angka 2 UU Penanggulangan Bencana tersebut menentukan cakupan bencana alam berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor. Apabila merujuk cakupan bencana alam dalam penjelasan umum lebih komprehensif daripada definisi yang diatur dalam Pasal 1 angka 2 UU Penanggulangan Bencana. Sehingga perlu ada sinkronisasi cakupan bencana alam antara penjelasan umum UU Penanggulangan Bencana dan Pasal 1 angka 2 UU Penanggulangan Bencana. Adanya ketentuan yang menyebutkan kata "antara lain" berarti menyebutkan sebagian saja, maka ketentuan penjelasannya dapat memberikan penjabaran yang lebih luas. Secara

keseluruhan bencana yang dikategorikan sebagai bencana alam gempa bumi karena alam, letusan gunung berapi, angin topan, tanah longsor, kekeringan, kebakaran hutan/lahan karena faktor alam, hama penyakit tanaman, epidemi, wabah, kejadian luar biasa, kejadian antariksa/benda-benda angkasa, tsunami, banjir, angin topan, dan tanah longsor.

IFRS mengkategorikan bencana dalam dua kategori, yakni bencana alam (*natural disaster*) dan bencana yang disebabkan oleh ulah manusia (*man-made disaster*). Hal ini berbeda dengan Indonesia yang melalui UU Penanggulangan Bencana mengatur bahwa bencana dikategorikan dalam tiga kategori yakni bencana alam, bencana nonalam dan bencana sosial.

Definisi bencana alam menurut IFRC adalah *Natural hazards are naturally occurring physical phenomena caused either by rapid or slow onset events which can be geophysical (earthquake, landslide, tsunamis, and volcanic activity), hydrological (avalanches and floods), climatological (extreme temperatures, drought and wildfires), meteorological (cyclones and storm/wave surges) or biological (disease epidemic and insect/animal plagues)*.⁵² Definisi ini hampir sama dengan keterangan dari ACT.⁵³

Ketentuan mengenai bencana alam dalam UU Penanggulangan Bencana belum mengatur perubahan iklim. Peran Indonesia dalam mengantisipasi terjadinya perubahan iklim yang mengakibatkan kerusakan lingkungan hidup telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1994 tentang Pengesahan *United Nations Framework Convention On Climate Change* (Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa Mengenai Perubahan Iklim) dan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2016 tentang *Pengesahan Paris Agreement To The United Nations Framework*

⁵² Definisi diperoleh dari <http://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/about-disasters/definition-of-hazard/> diakses pada 2 Juni 2017.

⁵³ Keterangan yang disampaikan oleh ACT bahwa kebencanaan Indonesia didasarkan pada *geo hazard* (secara geografis dan geologis), *hydrometeorology-hazard* (secara hidrologis dan klimatologis), *climate related and man-made hazard* (pengaruh perubahan iklim global dan aktifitas manusia). Dengan mengeluarkan ketentuan *man-made hazard* dari keterangan tersebut, definisi bencana alam yang dikeluarkan oleh IFRC telah mengadopsi apa yang disampaikan oleh ACT.

Convention On Climate Change (Persetujuan Paris Atas Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa Mengenai Perubahan Iklim).

UU Lingkungan Hidup telah mengatur perubahan iklim. Terjadinya perubahan iklim ini ditengarai adanya campur tangan manusia yang tidak melakukan pembangunan dan pemanfaatan lingkungan secara bijak diantaranya dengan banyaknya rumah kaca, penebangan hutan dan lain sebagainya. Hal ini belum tercakup perubahan iklim perlu menjadi cakupan dari bencana alam, khususnya bencana alam, sehingga terkait dengan pelaksanaan tindakan mitigasi dan adaptasi terhadap perubahan iklim secara global. Atas dasar itu ketentuan dalam Pasal 1 angka 2 UU Penanggulangan Bencana perlu disesuaikan dengan UU Lingkungan Hidup.

Pasal 1 angka 3 UU Penanggulangan Bencana menyatakan bahwa:

“Bencana nonalam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa nonalam yang antara lain berupa gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, dan wabah penyakit”

Pada Penjelasan Umum UU Penanggulangan Bencana dijelaskan bahwa:

“Bencana nonalam antara lain kebakaran hutan/lahan yang disebabkan oleh manusia, kecelakaan transportasi, kegagalan konstruksi/teknologi, dampak industri, ledakan nuklir, pencemaran lingkungan dan kegiatan keantarkaesaan”

Merujuk pada ketentuan dalam Lampiran II UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan angka 176 sampai dengan angka 178 menentukan bahwa penjelasan pada peraturan perundang-undangan berfungsi sebagai tafsir resmi pembentuk peraturan perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh. Oleh karena itu, penjelasan hanya memuat uraian terhadap kata, frasa dan kalimat dan padanan kata atau istilah asing dalam norma yang dapat disertai dengan contoh, selain itu penjelasan merupakan sarana untuk memperjelas norma dalam batang tubuh dan menghindari multitafsir dari norma yang dimaksud.

Penjelasan tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut. Atas dasar itu seyogyanya rumusan penjelasan

bencana alam dalam UU Penanggulangan Bencana dapat dipergunakan untuk penyesuaian rumusan bencana alam dalam Pasal 1 angka 2 UU Penanggulangan Bencana.

Bencana yang dikategorikan sebagai bencana nonalam adalah gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, wabah penyakit, kebakaran hutan/lahan yang disebabkan oleh manusia, kecelakaan transportasi, kegagalan konstruksi/teknologi, dampak industri, ledakan nuklir, pencemaran lingkungan dan kegiatan keantarkasaan. Gagal modernisasi sebagai bagian dari bencana nonalam perlu diurai secara konkrit agar tidak menimbulkan multitafsir. Modernisasi tidak hanya mencakup teknologi dan industri tetapi banyak aspek dalam kehidupan, sebagaimana telah dinyatakan sebelumnya bahwa modernisasi mencakup aspek yang luas, sehingga dibutuhkan pembatasan untuk memudahkan penanganannya.

Merujuk pada ketentuan Pasal 5 khususnya huruf d dan f UU Pembentukan Peraturan Perundang–Undangan mengatur bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Khususnya pada huruf d yakni asas dapat dilaksanakan dan pada huruf f yakni kejelasan rumusan.⁵⁴

Merujuk pada Lampiran II UU Pembentukan Peraturan Perundang–Undangan, Bab III Ragam Bahasa Peraturan Perundang-Undangan, bagian Bahasa Peraturan Perundang-Undangan, angka 243, dijelaskan tentang bahasa peraturan perundang-undangan diantaranya ditentukan sebagai berikut:¹⁴

⁵⁴ Penjelasan UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa yang dimaksud dengan “asas dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundangundangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis sedangkan “asas kejelasan rumusan” adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

- a) *Lugas dan pasti untuk menghindari kesamaan arti atau kerancuan;*
- b) *Bercorak hemat hanya kata yang diperlukan yang dipakai;*
- c) *Objektif dan menekan rasa subjektif (tidak emosi dalam mengungkapkan tujuan atau maksud);*
- d) *Membakukan makna kata, ungkapan atau istilah yang digunakan secara konsisten;*
- e) *Memberikan definisi atau batasan pengertian secara cermat;*
- f) *Penulisan kata yang bermakna tunggal atau jamak selalu disusun dalam bentuk tanda baca*

Selanjutnya epidemi dan wabah yang disebut dalam kategori bencana alam dan bencana nonalam, hal ini perlu kejelasan definisi dan pembatasan mengingat ketentuan ini tidak dijabarkan kembali dalam ketentuan UU Penanggulangan Bencana. Dalam UU Wabah, Pasal 1 huruf a wabah penyakit menular (selanjutnya disebut wabah) adalah kejadian berjangkitnya suatu penyakit menular dalam masyarakat yang jumlah penderitanya meningkat secara nyata melebihi dari pada keadaan yang lazim pada waktu dan daerah tertentu serta dapat menimbulkan malapetaka. Wabah tidak hanya menyerang manusia tetapi juga menyerang hewan.

Epidemi sebagai bagian dari bencana nonalam, tidak memiliki definisi jelas dalam UU Penanggulangan Bencana. Demikian pula dalam UU Wabah. Meski demikian, epidemi tidak bisa lepas dari istilah wabah. Beberapa kamus memuat definisi dan penjelasan mengenai epidemi sebagai berikut :

- a) Epidemi: wabah penyakit menular yang berjangkit secara cepat di daerah yang luas.⁵⁵
- b) Epidemi: mewabahnya atau meluasnya prevalensi suatu penyakit yang disebabkan parasit atau sesuatu yang berhubungan dengan kesehatan.⁵⁶

⁵⁵ Dr. Med. Ahmad Ramali, K. St. Pamoentjak. *Kamus Kedokteran. Arti dan Keterangan Istilah*. (Penerbit Djambatan: Jakarta, 1987), hlm. 90

⁵⁶ M. Abercrombie, M. Hickman, M.L. Johnson, M. Thain. *Kamus Lengkap Biologi*. Edisi 8. (Penerbit Erlangga: Jakarta, 1993), hlm. 214

Pasal 1 angka 4 UU Penanggulangan Bencana menyatakan bahwa:

“Bencana sosial adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh manusia yang meliputi konflik sosial antarkelompok atau antarkomunitas masyarakat, dan teror”

Mengenai konflik sosial telah diatur tersendiri dalam UU Konflik Sosial. Terkait dengan hal tersebut, dalam UU Penanggulangan Bencana mengenai bencana sosial yang terdiri atas konflik sosial dan teror tidak dijabarkan secara luas dalam UU Penanggulangan Bencana. Adapun mengenai konflik sosial telah ada pengaturannya secara terpisah dalam UU Konflik Sosial dari ketentuan mengenai penanggulangan bencana dalam UU Penanggulangan Bencana. Pasal 1 angka 1 UU Konflik Sosial memberikan pengertian konflik sosial yaitu:

“Konflik sosial sebagai perseteruan dan/atau benturan fisik dengan kekerasan antara dua kelompok masyarakat atau lebih yang berlangsung dalam waktu tertentu dan berdampak luas yang mengakibatkan ketidakamanan dan disintegrasi sosial sehingga mengganggu stabilitas nasional dan menghambat pembangunan nasional”

Definisi atau pengertian konflik sosial yang diatur dalam Pasal 1 angka 1 UU Konflik Sosial tersebut tidak menjadi rujukan dalam Peraturan Kepala BNPB Nomor 07 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Data Bencana Indonesia yang memberikan pengertian konflik sosial berbeda yaitu:

“Konflik sosial atau kerusuhan sosial atau huru hara adalah suatu gerakan massal yang bersifat merusak tatanan dan tata tertib sosial yang ada, yang dipicu oleh kecemburuhan sosial, budaya dan ekonomi yang biasanya dikemas sebagai pertentangan antar suku, agama, ras (SARA).”

Kedua definisi konflik sosial tidak sinkron karena pada UU Konflik Sosial mendefinisikan dari sisi bentuk, jangka waktu dan akibat dari konflik sedangkan Perka BNPB Pedoman Pengelolaan Data Bencana mendefinisikan konflik sosial dari sisi bentuk, sifat dan penyebab adanya konflik. Ketidaksinkronan pengertian tersebut menjadi kendala dalam

pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana. Oleh karena itu perlu dirumuskan kembali. Maka dalam UU Penanggulangan Bencana perlu adanya definisi dari konflik sosial sehingga dapat dijadikan pegangan dan rujukan dalam menjelaskan definisi konflik sosial.

Rujukan pelaksanaan penanggulangan bencana sosial terkait teror pun tidak memiliki rujukan dan pembatasan yang jelas. Meskipun sudah terdapat penjabaran mengenai teror dalam Perka BNPB Pedoman Pengelolaan Data Bencana,⁵⁷ hal tersebut tidak memenuhi ketentuan dalam UU Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan pada Pasal 5 tepatnya pada huruf f yang mengatur bahwa dalam membentuk Peraturan Perundangan-Undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Peraturan Perundangan-Undangan yang baik diantaranya pada huruf f yakni kejelasan rumusan. Melihat pada ketentuan Lampiran II nomor 243 huruf e dalam UU Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan dijelaskan tentang bahasa peraturan perundangan-undangan ditentukan harus dapat memberikan definisi atau batasan pengertian secara cermat.

Selain itu, mengenai pengaturan mengenai teror dapat merujuk ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme (selanjutnya disebut UU Terorisme), menjadi undang-undang. Berdasarkan ketentuan terkait bahwa frasa “**teror**” dalam definisi bencana sosial tidak memiliki penjelasan dan pengaturan lebih lanjut sehingga pelaksanaannya tidak efektif.

⁵⁷ Pada Perka BNPB Pedoman Pengelolaan Data Bencana, bagian E. Pengertian, angka 23, didefinisikan bahwa aksi teror adalah aksi yang dilakukan oleh setiap orang yang dengan sengaja menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan sehingga menimbulkan suasana teror atau rasa takut terhadap orang secara meluas atau menimbulkan korban yang bersifat masal, dengan cara merampas kemerdekaan sehingga mengakibatkan hilangnya nyawa dan harta benda, mengakibatkan kerusakan atau kehancuran terhadap obyek-obyek vital yang strategis atau lingkungan hidup atau fasilitas publik internasional.

Meskipun sudah terdapat penjabaran mengenai teror dalam Perka BNPB Pedoman Pengelolaan Data Bencana,⁵⁸ hal tersebut tidak memenuhi ketentuan dalam UU Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan pada Pasal 5 huruf f UU Penanggulangan Bencana yang mengatur bahwa dalam membentuk Peraturan Perundangan-Undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan yang baik diantaranya pada huruf f yakni kejelasan rumusan. Merujuk pada lampiran II nomor 243 huruf e dalam UU Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan dijelaskan tentang bahasa peraturan perundang-undangan ditentukan harus dapat memberikan definisi atau batasan pengertian secara cermat.

Terkait dengan lampiran II nomor 243 huruf e dalam UU Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan diatas, adanya istilah "teror" yang tidak dijelaskan lebih lanjut mengenai definisi dan batasannya, maka UU Penanggulangan Bencana perlu dilakukan perbaikan sehingga dapat sesuai dengan ketentuan dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan dimungkinkan penjabaran mengenai teror dalam Perka BNPB Pedoman Pengelolaan Data Bencana diadopsi dan diatur dalam perubahan UU Penanggulangan Bencana. Demikian juga dalam pendefinisian konflik sosial. Oleh karenanya, ketentuan dalam Pasal 1 angka 4 UU Penanggulangan Bencana perlu diubah.

Pasal 1 angka 5 UU Penanggulangan Bencana dinyatakan bahwa:

"Penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi"

⁵⁸ Pada Perka BNPB Pedoman Pengelolaan Data Bencana, bagian E. Pengertian, angka 23, didefinisikan bahwa aksi teror adalah aksi yang dilakukan oleh setiap orang yang dengan sengaja menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan sehingga menimbulkan suasana teror atau rasa takut terhadap orang secara meluas atau menimbulkan korban yang bersifat masal, dengan cara merampas kemerdekaan sehingga mengakibatkan hilangnya nyawa dan harta benda, mengakibatkan kerusakan atau kehancuran terhadap obyek-obyek vital yang strategis atau lingkungan hidup atau fasilitas publik internasional.

Definisi tersebut memiliki kesamaan dengan ketentuan UU Kelautan terkait perlindungan lingkungan laut sebagaimana pada Pasal 1 angka 10 didefinisikan bahwa pelindungan lingkungan laut sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan sumber daya kelautan dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan di laut yang meliputi konservasi laut, pengendalian pencemaran laut, penanggulangan bencana Kelautan, pencegahan dan penanggulangan pencemaran, serta kerusakan dan bencana. Dalam Penjelasan Pasal 50 huruf c UU Kelautan mendefinisikan penanggulangan bencana yaitu:

"Penanggulangan bencana adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi"

Frasa yang menyebutkan tentang "kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi" dalam definisi penanggulangan bencana menimbulkan pertanyaan mengenai posisi rekonstruksi dalam kegiatan pascabencana. Pelaksanaan rehabilitasi tidak lepas dari rekonstruksi yang secara definisi lingkup dan bentuk rehabilitasi dan rekonstruksi berbeda satu sama lain.⁵⁹ Pasal 33 UU Penanggulangan Bencana menyebutkan bahwa penyelenggaraan penanggulangan bencana terdiri atas tiga tahapan, yaitu prabencana, saat tanggap darurat dan pascabencana, yang mana ketentuan ini harus sinkron dan harmonis dengan ketentuan penanggulangan bencana yang diatur dalam Pasal 1 angka 5 UU Penanggulangan Bencana. Atas dasar itu ketentuan pada Pasal 1 angka 5 UU harus diubah.

⁵⁹ Definisi rehabilitasi dan rekonstruksi dalam UU Penanggulangan Bencana, tepatnya pada Pasal 1 angka 11 dan angka 12, menyebutkan bahwa rehabilitasi adalah perbaikan dan pemulihian semua aspek pelayanan publik atau masyarakat sampai tingkat yang memadai pada wilayah pascabencana dengan sasaran utama untuk normalisasi atau berjalannya secara wajar semua aspek pemerintahan dan kehidupan masyarakat pada wilayah pascabencana. rekonstruksi adalah pembangunan kembali semua prasarana dan sarana, kelembagaan pada wilayah pascabencana, baik pada tingkat pemerintahan maupun masyarakat dengan sasaran utama tumbuh dan berkembangnya kegiatan perekonomian, sosial dan budaya, tegaknya hukum dan ketertiban, dan bangkitnya peran serta masyarakat dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat pada wilayah pascabencana.

Pasal 4 UU Penanggulangan Bencana mengatur mengenai tujuan penanggulangan bencana, yaitu:

- a. Memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bahaya;
- b. Menyelaraskan peraturan perundang-undangan yang sudah ada;
- c. Menjamin terselenggaranya penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh;
- d. Menghargai budaya lokal;
- e. Membangun partisipasi dan kemitraan publik dan swasta;
- f. Mendorong semangat gotong royong, kesetiakawanan, dan kedermawanan; dan
- g. Menciptakan perdamaian dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Tujuan penanggulangan bencana berdasarkan Deklarasi Sendai (*UNISDR Strategic Framework 2016-2021 & Sendai Framework for Disaster Risk Reduction*) yang menempatkan masyarakat tidak sebagai objek dengan kerentanan namun kapasitas dan kekuatan masyarakat harus dimaksimalkan dalam menghadapi ancaman dan dampak bencana.

Tujuan penanggulangan bencana dalam Pasal 4 UU Penanggulangan Bencana huruf a sampai dengan huruf g masih belum mengatur mengenai penguatan dan peningkatan kapasitas masyarakat dalam menghadapi bencana sehingga menjadi masyarakat tangguh bencana. Sehingga diperlukan pengaturan tujuan penanggulangan bencana yang akan meningkatkan kemampuan dan kemandirian masyarakat.

Pada Pasal 5 UU Penanggulangan Bencana menyatakan bahwa:

“Pemerintah dan pemerintah daerah menjadi penanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana”.

Terkait dengan penyelenggaraan penanggulangan bencana, menurut BPBD Provinsi Sumatera Barat perlu memasukkan aturan terkait peran desa dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Penambahan unsur pemerintahan desa dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana karena pemerintah desa merupakan pihak yang paling dekat dan cepat yang dapat melakukan penanggulangan bencana pada saat terjadi bencana.

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 UU Desa menyatakan bahwa:

“Pemerintahan desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan NKRI”.

Pemerintahan desa juga memiliki batasan kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 19 yang menyatakan kewenangan desa meliputi:

- a. Kewenangan berdasarkan hak asal usul
- b. Kewenangan lokal berskala desa
- c. **Kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan**
- d. **Kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan-undangan.**

Berdasarkan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintahan desa terutama dalam Pasal 19 huruf c UU Desa tersebut maka untuk memudahkan tugas pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana perlu diatur pemberian kewenangan tugas pemerintah daerah kepada pemerintah desa dalam kegiatan penyelenggaraan penanggulangan bencana. Dengan demikian pemerintahan desa dapat secara langsung dan aktif dalam kegiatan penanggulangan bencana.

Pasal 6 UU Penanggulangan Bencana mengatur mengenai ketentuan tanggung jawab pemerintah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana, meliputi:

- a. pengurangan risiko bencana dan pemaduan pengurangan risiko bencana dengan program pembangunan;
- b. perlindungan masyarakat dari dampak bencana;
- c. penjaminan pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi, yang terkena bencana secara adil dan sesuai dengan standar pelayanan minimum;
- d. pemulihan kondisi dari dampak bencana;
- e. pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam anggaran pendapatan dan belanja negara yang **memadai**;
- f. pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam bentuk dana siap pakai; dan
- g. pemeliharaan arsip/dokumen otentik dan kredibel dari ancaman dan dampak bencana.

Ketentuan frasa “memadai” dalam Pasal 6 huruf e UU Penanggulangan Bencana tidak memiliki parameter yang jelas dan dapat mengandung banyak arti (multitafsir). Penetapan jumlah alokasi anggaran dalam UU Penanggulangan Bencana memiliki kekurangan dan kelebihan. Disatu sisi jika pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam APBN tidak ditetapkan persentasenya maka akan menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda. Penafsiran yang berbeda tersebut dikhawatirkan dimaknai dengan penetapan jumlah anggaran penanggulangan bencana yang minim yang mengakibatkan penyelenggaraan penanggulangan bencana tidak berjalan optimal.

Indonesia merupakan negara dengan wilayah kerentanan bencana yang tinggi dimana Indonesia terletak dikawasan yang dinamakan “*Pacific Ring of Fire*”, yaitu sebuah zona dimana sangat sering terjadi gempa bumi dan meletusnya gunung berapi selain itu Indonesia juga memiliki 129 gunung berapi yang masih aktif. Berdasarkan hal tersebut sangat diperlukan penetapan jumlah alokasi anggaran untuk penanggulangan bencana dalam UU Penanggulangan Bencana.

Disisi lain jika anggaran penanggulangan bencana ditetapkan dari APBN, maka akan menimbulkan kewajiban terhadap pemerintah untuk mengalokasikan dana penanggulangan bencana sebesar yang telah ditentukan dalam undang-undang.

Pasal 7 UU Penanggulangan Bencana mengatur tentang wewenang pemerintah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana dan indikator-indikator untuk penetapan status dan tingkat bencana. Namun berdasarkan hasil kajian dan pemantauan di daerah, ternyata pada Pasal 7 terdapat beberapa permasalahan baik dari segi normatif dan implementatif.

Secara normatif terdapat dua permasalahan yaitu pertama, adanya inkonsistensi penggunaan frasa “mencegah” pada Pasal 7 ayat (1) huruf f UU Penanggulangan Bencana, yang mana seharusnya menggunakan frasa “pencegahan” sesuai dengan ketentuan umum dan Pasal 9 huruf e UU

Penanggulangan Bencana. Kedua, pada Pasal 7 ayat (2) UU Penanggulangan Bencana belum dimasukan indikator “dampak psikologis” sebagai salah satu indikator penetapan status dan tingkat bencana. Frasa “dampak psikologis” ini seharusnya dimasukan sebagai salah satu indikator bencana karena frasa ini termasuk dalam unsur terjadinya bencana sebagaimana diatur Pasal 1 angka 1.

Berdasarkan hasil pemantauan di daerah terdapat sejumlah permasalahan dari segi implementasi pada Pasal 7 UU Penanggulangan Bencana antara lain:

- 1) Terkait pengendalian pengumpulan uang atau barang yang merupakan salah satu wewenang pemerintah pada Pasal 7 ayat (1) huruf g. Pasal 7 ayat (1) huruf g menyatakan bahwa:

“Wewenang Pemerintah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi: g. Pengendalian pengumpulan uang atau barang yang bersifat nasional”

Dalam pengumpulan uang atau barang memiliki keterkaitan dengan UU Pengumpulan Uang atau Barang, yang mengatur bahwa untuk menyelenggarakan pengumpulan uang atau barang diperlukan izin terlebih dahulu dari pejabat yang berwenang. Pejabat yang berwenang dalam konteks penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah Menteri Sosial (Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf g UU Penanggulangan Bencana).

Idealnya pengumpulan uang dan barang harus memperhatikan ketentuan Pasal 4 UU Pengumpulan Uang atau Barang dimana dijelaskan bahwa Pejabat yang berwenang memberikan izin pengumpulan uang atau barang ialah:

- a. *Menteri Koordinator Kesejahteraan Sosial, setelah mendengar pendapat Panitia Pertimbangan yang diangkat olehnya dan terdiri dari sekurang-kurangnya 5 orang anggota, apabila pengumpulan itu diselenggarakan dalam seluruh wilayah negara atau melampaui daerah tingkat I atau untuk menyelenggarakan/membantu suatu usaha sosial diluar negeri;*

- b. *Gubernur, kepala Daerah tingkat I, setelah mendengar pendapat Panitia Pertimbangan yang diangkat olehnya dan terdiri dari sekurang-kurangnya 5 orang anggota, apabila pengumpulan itu diselenggarakan di dalam seluruh wilayahnya yang melampui suatu daerah tingkat II dalam wilayah daerah tingkat I yang bersangkutan;*
 - c. *Bupati/Walikota, Kepala Daerah tingkat II, setelah mendengar pendapat Panitia Pertimbangan yang diangkat olehnya dan terdiri dari sekurang-kurangnya 5 orang anggota, apabila pengumpulan itu diselenggarakan dalam wilayah daerah tingkat II yang bersangkutan*
- 2) Terkait indikator penetapan status dan tingkat bencana pada Pasal 7 ayat (2). *“Penetapan status dan tingkat bencana nasional dan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c memuat indikator yang meliputi:*
- a. *Jumlah korban;*
 - b. *Kerugian harta benda;*
 - c. *Kerusakan prasarana dan sarana;*
 - d. *Cakupan luas wilayah yang terkena bencana; dan*
 - e. *Dampak sosial ekonomi yang ditimbulkan.”*

PMI DIY menyatakan bahwa lima indikator dimaksud harus ditambahkan satu indikator yaitu indikator kemampuan masyarakat karena pemerintah perlu melihat kapasitas masyarakat daerah menghadapi bencana. Hal ini dirasakan penting karena penetapan status tidak hanya terkait dampak yang diakibatkan namun terkait pula tentang akses anggaran. Adanya hubungan penetapan status dan tingkat bencana dengan kemampuan masyarakat karena tidak semua peristiwa yang mengakibatkan adanya korban, kerugian harta benda, kerusakan prasarana dan sarana, luas wilayah, dan dampak sosial dapat dinyatakan sebagai bencana.

Kemampuan masyarakat dalam menghadapi suatu bencana juga mempengaruhi penetapan status dan tingkat bencana, ketika masyarakat mampu menghadapi peristiwa tersebut maka tidak serta merta peristiwa tersebut sebagai bencana. Pendapat PMI DIY ini didukung oleh terminologi atau pengertian kapasitas/kemampuan (*capacity*) dalam lingkup penanggulangan bencana yang digunakan oleh *International*

Strategy for Disaster Reduction (ISDR) yakni: capacity is a combination of all the strengths and resources available within a community, society, or organization that can reduce the level of risk, or the effects of a disaster (kapasitas adalah sebuah penggabungan dari semua kekuatan dan sumber daya yang ada di dalam sebuah komunitas, masyarakat, atau organisasi yang mana dapat mengurangi tingkat bencana atau akibat dari sebuah bencana). Lebih lanjut *ISDR* menjelaskan bahwa: *Capacity may include physical, institutional, social or economic means as well as skilled personal or collective attributes such as leadership and management. Capacity may also be described as capability* (Kapasitas termasuk fisik, institusi, sosial, atau ekonomi dalam arti orang yang terlatih atau usaha bersama seperti kepemimpinan dan manajemen. Kapasitas dapat didefinisikan sebagai kemampuan).

Selain itu, BPBD Provinsi Jawa Barat juga menyatakan bahwa lima indikator dimaksud tidak memiliki parameter/ukuran yang jelas (misalnya: tidak diketahui berapa besar kerugian harta benda yang disyaratkan agar suatu peristiwa dapat dinyatakan sebagai bencana). Ketiadaan parameter mengenai indikator tersebut jelas menyebabkan kerancuan dalam penetapan status dan tingkat bencana, oleh karena itu pada Pasal 7 ayat (2) UU Penanggulangan Bencana perlu ditambahkan penjelasan parameter lima indikator dimaksud dan ditambahkan satu indikator yakni “kemampuan masyarakat”.

- 3) **Terkait belum diterbitkannya Peraturan Presiden tentang penetapan status dan tingkatan bencana** yang merupakan amanat Pasal 7 ayat (3) UU Penanggulangan Bencana memuat bahwa:

“Ketentuan lebih lanjut mengenai penetapan status dan tingkatan bencana sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan peraturan presiden.”

Belum dilaksanakannya amanat Pasal 7 ayat (3) UU Penanggulangan Bencana tentang penetapan status dan tingkatan bencana mengakibatkan

perbedaan penerapannya berbeda-beda di daerah terkait hal ini. Berdasarkan pemantauan di daerah, terdapat beberapa provinsi yang sudah berinisiatif mengatur soal penetapan status dan tingkat bencana melalui kewenangan kepala daerahnya (gubernur) dengan mengeluarkan Peraturan Gubernur yakni Pemerintah Provinsi Sumatera Barat, Pemerintah DIY, dan Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah. Namun ada pula daerah yang belum memiliki Peraturan Gubernur serupa yakni Pemerintah Provinsi Maluku. Ketiadaan rujukan aturan yang jelas di Provinsi Maluku perihal penetapan status dan tingkatan bencana tentu mengakibatkan permasalahan. Permasalahan yang utama adalah terkait alokasi anggaran penyelenggaraan penanggulangan bencana.

Terdapat daerah yang menggunakan kewenangan gubernur untuk penetapan status dan tingkat bencana. Akan tetapi belum diterbitkannya Perpres sesuai amanat Pasal 7 ayat (3) UU Penanggulangan Bencana dimaksud mengakibatkan hambatan dalam pencairan anggaran. Padahal, penetapan status bencana merupakan proses yang penting karena berdampak pada sistem penganggaran kegiatan penanggulangan bencana serta sumber dana penanggulangan bencana.

Ketidakjelasan penetapan status tersebut dapat berpotensi pada pengeluaran dana secara sewenang-wenang oleh pihak-pihak terkait. Sebaliknya, manakala terdapat suatu kejadian yang seharusnya dianggap bencana tetapi tidak ditetapkan sebagai bencana dapat mengakibatkan anggaran tidak dapat dikeluarkan. Hal ini berpotensi meningkatkan korban jiwa dan kerugian harta benda.

Pemerintah Jepang adalah salah satu contoh pemerintah yang tidak akan dengan mudah mengeluarkan pernyataan bencana. Berbagai peristiwa gempa bumi dan tsunami yang melanda Jepang cenderung

diyakini sebagai gejala alam.⁶⁰ Pernyataan bencana tersebut baru dikeluarkan apabila semua langkah antisipatif yang didasarkan pada teknologi tidak mampu lagi mengatasi suatu peristiwa. Oleh karena itu, walaupun sudah diatasi oleh berbagai peraturan daerah, Perpres tentang penetapan status dan tingkat bencana yang berlaku secara nasional tetap diperlukan untuk kejelasan alokasi anggaran yang digunakan.

Merujuk pada ketentuan dalam Pasal 7 ayat (2) UU Penanggulangan Bencana sudah terdapat indikator penetapan status dan tingkat bencana. Akan tetapi belum ada pengaturan tentang parameter indikator-indikator tersebut. Hal tersebut menjadi salah satu penyebab Perpres tentang Penetapan status bencana sebagai amanat Pasal 7 ayat (3) belum diterbitkan dan menimbulkan kekosongan hukum. Perpres tersebut diperlukan karena penetapan status bencana tidak hanya terkait dampak yang diakibatkan, namun terkait pula dengan penganggaran. Meskipun terdapat kekosongan hukum, dalam pelaksanaannya BPBD dan instansi terkait tidak menunggu penetapan status bencana untuk menjalankan tugas dan fungsinya dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Penetapan Perpres ini tidak hanya mempengaruhi pola tindakan tanggap darurat, tetapi juga berimplikasi pada penggunaan dana tanggap darurat.

Pasal 8 UU Penanggulangan Bencana menyatakan bahwa:

“Tanggung jawab pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi:

- a. *Penjaminan pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana sesuai dengan standar pelayanan minimum;*
- b. *Pelindungan masyarakat dari dampak bencana;*
- c. *Pengurangan risiko bencana dan pemaduan pengurangan risiko bencana dengan program pembangunan; dan*
- d. *Pengalokasian dana penanggulangan bencana dalam anggaran pendapatan belanja daerah yang memadai”.*

⁶⁰ Chandra Puspita Kurniawati, *Kajian Permasalahan Kebijakan Penetapan Status Bencana, Kelembagaan BPBD dan Pengelolaan Bantuan Pasca Terbitnya UU Nomor 24 Tahun 2007*, BPK RI Indonesia.

Apabila dibandingkan dengan tanggung jawab pemerintah pada Pasal 6 huruf d UU Penanggulangan Bencana, maka pada Pasal 8 UU Penanggulangan Bencana belum diatur frasa “pemulihan kondisi dari dampak bencana” sebagai tanggungjawab pemerintah daerah.

Pada PP Pendanaan Bantuan Bencana diatur bahwa kegiatan pemulihan kondisi dari dampak bencana menggunakan dana bantuan sosial berpola hibah dari pemerintah kepada pemerintah daerah. Kemudian pemerintah daerah dapat mengalokasikan dana siap pakai dalam anggaran BPBD. Dari ketentuan ini dipahami bahwa pemerintah daerah telah diberikan tanggung jawab dalam hal pemulihan kondisi dari dampak bencana.

Selain itu, PSBA UGM juga menyampaikan bahwa frasa “memadai” pada Pasal 8 huruf d UU Penanggulangan Bencana dalam kalimat “pengalokasian dana penanggulangan bencana dalam anggaran pendapatan dan belanja negara yang memadai bersifat multtafsir. Hal ini karena frasa “memadai” tidak memiliki ukuran pasti dan dapat mengandung banyak arti. Oleh karena itu direkomendasikan agar frasa “memadai” tersebut diberikan penjelasan bahwa alokasi anggaran yang memadai tersebut seberapa besar angka atau persentasenya.

Pasal 9 UU Penanggulangan Bencana menyatakan bahwa:

“Wewenang pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi:

- a. Penetapan kebijakan penanggulangan bencana pada wilayahnya selaras dengan kebijakan pembangunan daerah;*
- b. Pembuatan perencanaan pembangunan yang memasukan unsur-unsur kebijakan penanggulangan bencana;*
- c. Pelaksanaan kebijakan kerja sama dalam penanggulangan bencana dengan provinsi dan/atau kabupaten/kota lain;*
- d. Pengaturan penggunaan teknologi yang berpotensi sebagai sumber ancaman atau bahaya bencana pada wilayahnya;*
- e. Perumusan kebijakan pencegahan penguasaan dan pengurasan sumber daya alam yang melebihi kemampuan alam pada wilayahnya; dan*

f. Penertiban pengumpulan dan penyaluran uang atau barang pada wilayahnya.”

Pada Pasal 9 huruf f yakni perihal penertiban pengumpulan dan penyaluran uang atau barang yang merupakan salah satu wewenang pemerintah daerah, memiliki keterkaitan dengan UU Pengumpulan Uang. Oleh karena itu, penertiban pengumpulan dan penyaluran uang atau barang yang dilakukan oleh pemerintah daerah harus mengacu pada UU Pengumpulan Uang. Pasal 10 UU Penanggulangan Bencana menyatakan bahwa:

- (1) *Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 membentuk Badan Nasional Penanggulangan Bencana.*
- (2) *Badan Nasional Penanggulangan Bencana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan Lembaga Pemerintah Nondepartemen setingkat menteri.*

Sebagai penanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana, pemerintah dimandatkan untuk membentuk BNPB yang merupakan lembaga pemerintah non-departemen setingkat menteri. Frasa “departemen” pada Pasal 10 ayat (2) sudah seharusnya disesuaikan dengan nomenklatur yang baru yakni “kementerian” sebagaimana diatur pada Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2015 tentang Organisasi Kementerian Negara.

Pasal 12 UU Penanggulangan Bencana menyatakan bahwa:

- “Badan Nasional Penanggulangan Bencana mempunyai tugas:*
- a. memberikan pedoman dan pengarahan terhadap usaha penanggulangan bencana yang mencakup pencegahan bencana, penanganan tanggap darurat, rehabilitasi, dan rekonstruksi secara adil dan setara;*
 - b. menetapkan standarisasi dan kebutuhan penyelenggaraan penanggulangan bencana berdasarkan peraturan perundang-undangan;*
 - c. menyampaikan informasi kegiatan kepada masyarakat;*
 - d. melaporkan penyelenggaraan penanggulangan bencana kepada Presiden setiap sebulan sekali dalam kondisi normal dan pada setiap saat dalam kondisi darurat bencana;*

- e. mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari anggaran pendapatan dan belanja negara;
- f. menggunakan dan mempertanggungjawabkan sumbangan/ bantuan nasional dan internasional;
- g. melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- h. menyusun pedoman pembentukan badan penanggulangan bencana daerah.”

Pasal 12 huruf a mengatur tentang tugas BNPB, dalam hal memberikan pedoman dan pengarahan terhadap usaha penanggulangan bencana yang mencakup pencegahan bencana, penanganan tanggap darurat, rehabilitasi, dan rekonstruksi secara adil dan setara. Terkait hal ini seharusnya ditambahkan “pengurangan risiko bencana” bukan hanya “pencegahan bencana”. Hal ini karena “pencegahan bencana” dan “pengurangan risiko bencana” merupakan bagian dari penyelenggaraan penanggulangan bencana dalam situasi tidak terjadi bencana sebagaimana diatur dalam Pasal 35 huruf b.

Pasal 13 huruf b menyatakan bahwa: “*pengoordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, dan menyeluruh*”. Hal ini diatur lebih lanjut dalam SK KA BNPB Klaster Nasional-PB dan peraturan kementerian/lembaga terkait tindak lanjut pembagian klaster dengan BNPB adalah *leading sector*. Namun belum optimal karena dipimpin oleh Kepala Badan setingkat menteri. BNPB memiliki tugas dan fungsi menetapkan kebijakan dan standard pelaksanaan penanggulangan bencana melalui keputusan Kepala BNPB maupun peraturan Kepala BNPB.

Dalam menentukan peran tiap-tiap kementerian/lembaga negara tentunya Kepala BNPB harus memperhatikan karakteristik tiap-tiap bencana dan kemampuan/tugas khusus pada masing-masing kementerian. Lembaga negara yang terlibat dalam upaya penanggulangan bencana. Posisi Kepala BNPB adalah setingkat menteri yang harus mengkoordinasikan beberapa kementerian terkait kebencanaan. UU

Penanggulangan Bencana dan/atau peraturan pelaksanaannya belum mengatur secara tegas mengenai pembagian klaster nasional yang dapat digunakan sebagai dasar hukum pembagian klaster ditingkat daerah. Hal ini dikarenakan pembagian klaster dibentuk dan berdasarkan SK KA BNPB Klaster Nasional-PB yang memiliki kekuatan hukum mengikat ke dalam, tidak mengikat kepada kementerian/lembaga lain. SK KA BNPB Klaster Nasional-PB yang bukan merupakan amanah dari Peraturan Perundang-Undangan di atasnya tersebut menjadi dianggap tidak memiliki kekuatan hukum mengikat karena hal ini sesuai dengan Pasal 8 ayat (3) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa:

“Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.”

Tidak adanya amanat dari Peraturan Perundang-Undangan untuk membentuk SK tersebut beserta masih belum adanya kejelasan kewenangan BNPB untuk menentukan klaster nasional penanggulangan bencana menjadikan SK tersebut tidak dipatuhi sepenuhnya oleh kementerian/lembaga.

Pasal 18 ayat (2) menyatakan bahwa:

“Badan Penanggulangan Bencana Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:

- a. *badan pada tingkat provinsi dipimpin oleh seorang pejabat setingkat di bawah gubernur atau setingkat eselon Ib; dan*
- b. *badan pada tingkat kabupaten/kota dipimpin oleh seorang pejabat setingkat di bawah b~~apa~~ptiat/wilayah/tujuu sttingkateskivn/Iru”*

Pasal 18 ayat (2) diatur lebih lanjut dalam Pasal 3 Permendagri Pedoman BNPB yang menyatakan bahwa BPBD provinsi dan BPBD kabupaten/kota dipimpin kepala badan secara *ex-officio* dijabat oleh

sekretaris daerah. Namun seiring dengan perkembangannya Jabatan Kepala BPBD yang dijabat sekda secara *ex officio* perlu dilakukan kajian lebih khusus sebab dalam prakteknya, beban tugas dan tanggungjawab sekretaris daerah sebagai pembantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah yang sangat besar sebagaimana yang diamanatkan dalam UU Pemerintah Daerah Pasal 213 ayat (2):

“Sekretaris Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai tugas membantu kepala daerah dalam penyusunan kebijakan dan pengordinasian administratif terhadap pelaksanaan tugas Perangkat Daerah serta pelayanan administratif.”

Sekda secara regulasi memiliki tugas dalam membantu kepala daerah dalam penyusunan kebijakan dan pengordinasian administratif terhadap pelaksanaan tugas perangkat daerah serta pelayanan administratif adalah tugas dan beban kerja yang sangat berat. Dengan tugas dan beban kerja yang berat tersebut akan dapat menyebabkan tugas dan tanggungjawab sebagai kepala BPBD menjadi tidak optimal.

Pasal 21 huruf a menyatakan bahwa:

*“Badan penanggulangan bencana daerah mempunyai tugas: a. menetapkan pedoman dan pengarahan sesuai dengan kebijakan pemerintah daerah dan Badan Nasional Penanggulangan Bencana terhadap usaha penanggulangan bencana yang mencakup pencegahan bencana, **penanganan darurat**, rehabilitasi, serta rekonstruksi secara adil dan setara”*

Terkait dengan frasa “**penanganan darurat**” dalam Pasal 21 huruf a dalam pedoman dan pengarahan upaya penanggulangan bencana seharusnya disesuaikan redaksi yang terdapat dalam Pasal 12 huruf a yaitu “**penanganan tanggap darurat**”

*“Memberikan pedoman dan pengarahan terhadap usaha penanggulangan bencana yang mencakup pencegahan bencana, **penanganan tanggap darurat**, rehabilitasi, dan rekonstruksi secara adil dan setara”*

Dengan konsistensi penggunaan frasa tersebut diharapkan tidak menimbulkan perbedaan tafsir. Lebih lanjut tugas BPBD terhadap upaya penanggulangan bencana harus memasukkan PRB, bukan hanya pencegahan bencana. Selanjutnya dalam Pasal 26 UU Penanggulangan Bencana mengatur mengenai hak masyarakat sementara Pasal 27 UU Penanggulangan Bencana mengatur mengenai kewajiban masyarakat.

- a) Pasal 26 dan Pasal 27 tidak dapat diberlakukan kepada badan yang tidak berbadan hukum berdasarkan definisi setiap orang pada Pasal 1 angka 21. Berdasarkan Pasal 1 angka 21 UU Penanggulangan Bencana “Setiap orang adalah orang perseorangan, kelompok orang, dan/atau badan hukum” sehingga untuk Badan yang tidak berbadan hukum seperti CV atau Firma menjadi tidak memenuhi persyaratan Setiap Orang sesuai definisi pasal tersebut. Akibatnya Badan yang tidak berbadan hukum menjadi tidak memiliki hak dan kewajiban seperti yang diuraikan dalam Pasal 26 dan Pasal 27. Padahal dalam asas-asas penanggulangan bencana seperti yang diuraikan di Pasal 3 huruf b dan c yaitu *keadilan dan kesamaan, kedudukan dalam hukum dan pemerintahan* menjadikan jaminan bahwa penanggulangan bencana seharusnya menjadi kewajiban untuk semua pihak tanpa membeda-bedakan. Lebih lanjut dalam Pasal 4 huruf a disebutkan bahwa “*penanggulangan bencana bertujuan untuk: a. memberikan pelindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana*” Sehingga seharusnya hak dan kewajiban Masyarakat sesuai yang diatur di Pasal 26 dan Pasal 27 tidak dibatasi hanya sebatas Orang, Kelompok Orang dan Badan Hukum, namun juga mencakup Badan tidak berbadan Hukum dan unsur yang lainnya supaya tujuan penanggulangan bencana dapat tercapai untuk semua lapisan masyarakat.
- b) Hak masyarakat untuk berperan serta sebagaimana dimaksud Pasal 26 ayat (1) huruf d hanya dibatasi pada pelayanan kesehatan

termasuk dukungan psikososial, hal tersebut berimplikasi pada tingkat dan/atau akses partisipasi masyarakat yang tinggi terhadap penanggulangan bencana. Peran serta tersebut perlu diperluas dengan menghilangkan frasa “pelayanan kesehatan” sehingga tidak terbatas pada penyediaan bantuan pelayanan kesehatan. Dengan membatasi peran serta masyarakat hanya di bidang pelayanan kesehatan maka hal tersebut akan membatasi masyarakat yang ingin berpartisipasi di bidang lain dalam penanggulangan bencana, seperti pencarian dan pertolongan. Frasa “pelayanan kesehatan” perlu dihilangkan supaya peran serta masyarakat dapat menjadi lebih maksimal sesuai dengan kemampuan yang dimiliki masing-masing masyarakat.

- c) Sesuai dengan Pasal 6 huruf c yang mengatur mengenai tanggung jawab pemerintah untuk penjaminan pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana sesuai dengan standard pelayanan minimum. Sehingga pada Pasal 26 ayat (2) perlu adanya penambahan “sesuai dengan standard pelayanan minimum” sebagai bentuk konsistensi dan dalam rangka memberikan kepastian hukum bagi masyarakat terkena bencana.
- d) Ketentuan tentang ‘ganti kerugian karena terkena bencana’ dan “oleh kegagalan konstruksi” pada Pasal 26 ayat (3) sangat sulit dioperasionalkan. Sehingga perlu penyempurnaan bunyi pasal/ayat menjadi “*Setiap orang berhak untuk memperoleh ganti kerugian karena bencana.*” Menurut ACT adanya frasa “oleh kegagalan konstruksi” ini membuat ganti kerugian menjadi terbatas hanya untuk kerusakan yang terjadi akibat adanya bencana yang disertai kegagalan konstruksi. Frasa *Setiap orang berhak untuk memperoleh ganti kerugian karena terkena bencana yang disebabkan oleh kegagalan konstruksi* menjadikan kedua syarat

tersebut harus berlaku kumulatif. Padahal kita tidak pernah tahu kapan terjadinya bencana beserta skala bencana yang akan terjadi.

Sementara itu Pasal 28 sampai Pasal 29 mengatur mengenai peran lembaga usaha dan Pasal 30 mengatur mengenai peran lembaga internasional. Pasal 29 ayat (2) perlu adanya penambahan ketentuan “penyelenggaraan penanggulangan bencana” sehingga jelas apa dan kepada siapa laporan tersebut disampaikan oleh lembaga usaha dan menghilangkan frasa “mengindahkan”, penambahan rumusan pengurangan risiko bencana dan perubahan frasa “fungsi ekonominya” menjadi “kegiatan” dalam Pasal 29 ayat (3) sebagai kewajiban lembaga usaha dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana.

Selain itu, peran serta masyarakat sebagaimana diatur dalam Pasal 26 sampai Pasal 30 terdapat beberapa permasalahan antara lain:

- a) Belum diaturnya keterlibatan masyarakat, lembaga usaha dan lembaga internasional dalam Pasal 27 sampai dengan Pasal 30 UU Penanggulangan Bencana secara optimal. Dalam Pasal 28 sampai dengan Pasal 30 UU Penanggulangan Bencana diatur mengenai peran lembaga usaha dan lembaga internasional dalam penanggulangan bencana. Akan tetapi dalam pasal-pasal tersebut belum mengatur mengenai kewajiban setiap lembaga usaha dan lembaga internasional untuk aktif dalam kegiatan PRB. PRB merupakan konsep dan praktek mengurangi risiko bencana dan mengurangi faktor-faktor penyebab bencana sehingga dengan PRB dapat menekan jumlah korban jiwa kerusakan yang timbul akibat bencana. LSM Provinsi Sumatera Barat⁶¹ berpendapat bahwa diperlukan pengaturan yang jelas mengenai bentuk dan mekanisme peran serta masyarakat dan lembaga usaha dalam upaya pengurangan risiko bencana. PMI Provinsi Sumatera Barat

⁶¹ Diskusi dengan LSM di Provinsi Sumatera Barat (Jamari Sakato, Kogami dan KSB) pada tanggal 2 Mei 2017 bertempat di Sekretariat Jamari Sakato.

- berpendapat perlunya penambahan pasal mengenai partisipasi LSM, komunitas masyarakat dan partai politik. Lebih lanjut PMI DIY menyatakan bahwa perlu penambahan bab baru di UU Penanggulangan Bencana tentang relawan. Terakhir LSM Provinsi Maluku berpendapat bahwa perlunya pengaturan mengenai penguatan kapasitas masyarakat tentang pengurangan risiko bencana dan adaptasi perubahan iklim seperti pendidikan, simulasi, pemetaan dan kajian, inisiatif program adaptasi dan mitigasi belum dilakukan oleh pemerintah daerah.
- b) Belum adanya peraturan peran serta masyarakat yang lebih spesifik. Partisipasi masyarakat diatur dalam Pasal 26 UU Penanggulangan Bencana yaitu mengenai hak masyarakat dan Pasal 27 UU Penanggulangan Bencana yang mengatur mengenai kewajiban masyarakat. Akan tetapi dalam pasal tersebut tidak serta merta mengatur mengenai mekanisme dari partisipasi masyarakat itu sendiri, begitupun dalam PP Penyelegaraan PB Pasal 87 yang mengatur mengenai partisipasi masyarakat tidak mengatur mengenai mekanisme masyarakat sehingga terkait dengan partisipasi masyarakat tersebut sulit untuk dilakukan dan bersifat tidak implementatif.
- c) Pasal 27 UU Penanggulangan Bencana belum memuat substansi jaminan bagi relawan yang melakukan kegiatan penanggulangan bencana. Padahal semakin banyaknya relawan saat ini mengakibatkan dibutuhkan pula regulasi yang mengatur tentang relawan dalam penanggulangan bencana terkait peran dan fungsi serta jaminan perlindungan karena relawan berpotensi mengalami kecelakaan sehingga perlu diberikan jaminan.

Pasal 32 ayat (1) huruf a menyatakan bahwa:

“Dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana, Pemerintah dapat:

- a. *menetapkan daerah rawan bencana menjadi daerah terlarang untuk permukiman;*"

Terkait dengan penetapan daerah rawan bencana menjadi daerah terlarang untuk pemukiman, diperlukan penjelasan yang lebih spesifik terkait dengan wilayah/kawasan rawan bencana dengan jenis ancaman atau tingkat seperti apa yang terlarang untuk permukiman. Sementara itu diperlukan pengaturan lanjutan tentang kewajiban pemerintah untuk membangun pemukiman baru jika daerah yang ditetapkan menjadi daerah terlarang itu telah menjadi daerah pemukiman. Demikian juga mekanisme penetapan daerah rawan bencana tersebut, apakah perlu dikuatkan dengan produk legislasi daerah sehingga memiliki kekuatan hukum.

Aturan terkait penetapan daerah rawan bencana secara spesifik dapat dilihat dalam Pasal 35 ayat (1) huruf a UU Pencarian dan Pertolongan yaitu:

"Dalam Pelaksanaan Operasi Pencarian dan Pertolongan, Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan dapat:

- a. *menetapkan daerah terjadinya Kecelakaan, Bencana, dan/atau Kondisi Membahayakan Manusia menjadi daerah terlarang untuk dimasuki;"*

Terlihat jelas aturan spesifik yaitu: 1) Penetapan daerah terlarang untuk dimasuki tersebut dilakukan oleh Basarnas, 2) Penetapan daerah terjadinya kecelakaan atau bencana atau kondisi membahayakan manusia menjadi terlarang untuk dimasuki pada saat pelaksanaan operasi. Aturan perundang-undangan yang lain terkait daerah yang terlarang untuk permukiman juga terdapat dalam Pasal 101 ayat (2) UU Perumahan Permukiman yaitu:

"Pemukiman kembali sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan memindahkan masyarakat terdampak dari lokasi yang tidak mungkin dibangun kembali karena tidak sesuai dengan rencana tata ruang dan/atau rawan bencana serta dapat menimbulkan bahaya bagi barang ataupun orang"

Untuk daerah pemukiman yang dibangun karena tidak sesuai dengan rencana tata ruang dan/atau rawan bencana dilakukan pemukiman kembali dengan cara memindahkan masyarakat yang terkena dampak. Pembangunan pemukiman kembali menjadi kewajiban pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota. Sebagaimana yang diatur dalam pasal 102 ayat (1) UU Perumahan Permukiman:

"Pemukiman kembali sebagaimana dimaksud dalam Pasal 101 wajib dilakukan oleh Pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota."

Aturan yang terdapat dalam Pasal 102 ayat (1) UU Perumahan Permukiman memberikan kejelasan pihak yang berkewajiban dalam pemindahan dan pembangunan pemukiman dalam hal ini adalah pemerintah dan pemerintah daerah. Penetapan daerah "pemukiman menjadi daerah terlarang oleh karena rawan bencana" akan efektif jika disertai jaminan mendapatkan daerah pemukiman baru. Untuk itu dalam UU Penanggulangan Bencana seyogyanya dapat dimasukkan rumusan tentang kewajiban pemerintah dalam pemenuhan pemukiman baru setelah suatu daerah pemukiman ditetapkan sebagai daerah terlarang untuk pemukiman.

Ada tiga tahapan dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana sebagaimana diatur dalam Pasal 33 UU Penanggulangan Bencana yaitu:

"Penyelenggaraan penanggulangan bencana terdiri atas 3 (tiga) tahap meliputi:

- a. prabencana;*
- b. saat tanggap darurat; dan*
- c. pascabencana"*

Adapun tahapan dalam penanganan konflik sosial yang diatur dalam Pasal 4 UU Konflik Sosial yaitu:

"Ruang lingkup Penanganan Konflik meliputi:

- a. Pencegahan Konflik;*
- b. Penghentian Konflik; dan*
- c. Pemulihan Pascakonflik."*

Pemilihan redaksi pencegahan, penghentian dan pemulihan dalam UU Konflik Sosial sekaligus memperlihatkan perbedaan spesifikasi bencana yang diatur dalam UU Penanggulangan Bencana. Dengan adanya perbedaan karakteristik tahapan dengan UU Konflik Sosial tersebut sudah perlu dipertimbangkan perlunya pengaturan lebih spesifik tahapan penanganan konflik sosial dalam UU Penanggulangan Bencana sebab tahapan bencana yang diatur dalam UU Penanggulangan Bencana tidak dapat berlaku umum dalam menggambarkan kategori bencana sebagaimana yang dimaksud di dalam Pasal 1 angka 1 UU Penanggulangan Bencana yaitu:

“Bencana adalah 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”

Selanjutnya dalam Pasal 1 angka 4 UU Penanggulangan Bencana dinyatakan sebagai berikut:

*“Bencana sosial adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh manusia yang meliputi **konflik sosial** antarkelompok atau antarkomunitas masyarakat, dan teror.”*

Adapun dalam Pasal 1 angka 1 UU Konflik Sosial dinyatakan bahwa:

*“**Konflik Sosial**, yang selanjutnya disebut Konflik, adalah perseteruan dan/atau benturan fisik dengan kekerasan antara dua kelompok masyarakat atau lebih yang berlangsung dalam waktu tertentu dan berdampak luas yang mengakibatkan ketidakamanan dan disintegrasi sosial sehingga mengganggu stabilitas nasional dan menghambat pembangunan nasional.”*

Terkait konflik sosial yang dimaksudkan dalam Pasal 1 angka 4 UU Penangggulangan Bencana tersebut berpotensi terjadi tumpang tindih kewenangan. Yaitu tumpang tindih kewenangan lembaga yang mengatur penanggulangan bencana berdasarkan UU Penanggulangan

Bencana dan kewenangan lembaga yang menangani konflik sosial yang diatur dalam UU Konflik Sosial.

Bahwa telah diaturnya konflik sosial dalam UU Konflik Sosial yang menjadi bagian tidak terpisahkan dari UU Penanggulangan Bencana, maka dalam UU Penanggulangan Bencana sebaiknya dipertimbangkan untuk memasukkan rumusan bab khusus terkait bencana sosial dengan merujuk pada UU Konflik Sosial tersebut.

. Disisi lain, pengaturan tentang konflik sosial sebagaimana telah diatur secara lengkap dalam UU Konflik Sosial menjadikan materi tentang bencana sosial dalam UU Penanggulangan Bencana menjadi tidak efektif. Menurut akademisi PSBA UGM dan akademisi STKS Bandung, pengaturan tentang bencana sosial sebaiknya dipisahkan dari materi UU Penanggulangan Bencana dan dipindahkan sebagai bagian dari upaya penanganan konflik sosial dalam rumusan materi UU Konflik Sosial.

Memperhatikan dengan seksama hasil pemantauan UU Penanggulangan Bencana terkait dengan kegiatan PRB sebagaimana yang diatur dalam Pasal 35 huruf b seperti yang dikemukakan oleh LSM di Provinsi Sumatera Barat dimana menjelaskan bahwa dalam UU Penanggulangan Bencana tidak terdapat definisi pengurangan risiko bencana yang merupakan tanggung jawab pemerintah dan pemerintah daerah serta definisi penyelenggaraan penanggulangan bencana hanya memasukkan kegiatan pencegahan bencana.

Belum adanya pengaturan yang jelas apakah pengurangan risiko bencana merupakan bagian dari kegiatan pencegahan bencana dan/atau sebaliknya. Hal yang sama dikemukakan oleh BPBD Provinsi Jawa Barat dan LSM Humanum Provinsi Maluku. BPBD Provinsi Jawa Barat⁶² yang memberikan penekanan prioritas pada prabencana terutama pada langkah-langkah PRB sehingga pengurangan jumlah korban dapat

⁶² Diskusi dengan BPBD Provinsi Jawa Barat pada tanggal 24 Mei 2017

dilakukan pada daerah yang memiliki potensi bencana yang tinggi dan LSM Humanum Provinsi Maluku⁶³ yang memberikan kritikan atas Pengurangan risiko bencana dan adaptasi perubahan iklim di daerah yang masih sebatas menjadi isu dalam perencanaan pembangunan daerah dan belum menjadi indikator perencanaan.

Semestinya pengurangan risiko bencana dan adaptasi perubahan iklim juga menjadi indikator perencanaan pembangunan karena hal ini terkait langsung dengan keselamatan manusia. Dalam fase prabencana dan, pada kondisi tidak terjadi bencana, Pasal 35 UU Penanggulangan Bencana menyatakan:

“Penyelenggaraan penanggulangan bencana dalam situasi tidak terjadi bencana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 huruf a meliputi:

- a. perencanaan penanggulangan bencana;*
- b. pengurangan risiko bencana;*
- c. pencegahan;*
- d. pemaduan dalam perencanaan pembangunan;*
- e. persyaratan analisis risiko bencana;*
- f. penegakan rencana tata ruang;*
- g. pendidikan dan pelatihan; dan*
- h. persyaratan standar teknis penanggulangan bencana.”*

Sebagai rekomendasi atas pelaksanaan Pasal 35 tersebut perlu pengaturan tentang pengurangan risiko bencana dalam setiap tahapan penanggulangan bencana yaitu prabencana, saat tanggap darurat dan pascabencana. Apabila praktik di membutuhkan ketentuan yang lebih rinci terkait PRB, untuk jangka pendek BNPB dapat mengeluarkan peraturan teknis untuk menjelaskan secara teknis Pasal 35 UU Penanggulangan Bencana, dalam jangka panjang perlu ditambahkan ketentuan yang mengamanatkan pemerintah dan pemerintah daerah untuk mengundangkan peraturan pelaksanaan terkait PRB.

⁶³ Diskusi dengan LSM Humanum Provinsi Maluku pada tanggal 16 Mei 2017

Dalam ketentuan Pasal 36 UU Penanggulangan Bencana ada beberapa hal yang perlu menjadi perhatian yakni: Pasal 36 ayat (1) menyatakan:

“Perencanaan penanggulangan bencana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 huruf a ditetapkan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya”

Berdasarkan pasal diatas perencanaan penanggulangan bencana ditetapkan hanya oleh pemerintah dan pemerintah daerah. Ketentuan tersebut tidak menyebutkan posisi BNPB dan BPBD dalam perencanaan penanggulangan tersebut. padahal dalam Pasal 13 huruf b UU Penanggulangan Bencana telah diatur fungsi BNPB yang memiliki fungsi pengordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu dan menyeluruh. Demikian halnya Pasal 20 huruf b UU Penanggulangan Bencana yang juga telah mengatur tentang fungsi BPBD dalam pengkoordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana. Selanjutnya dalam Pasal 36 ayat (2) UU Penanggulangan Bencana yang menyatakan bahwa:

“Penyusunan perencanaan penanggulangan bencana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikoordinasikan oleh Badan”

Dalam ketentuan Pasal 36 ayat (2) ada frasa “dikordinasikan oleh Badan” tetapi dalam Pasal 36 ayat (2) badan yang dimaksudkan juga tidak dijelaskan secara rinci dan definisi Badan juga tidak ditemukan dalam ketentuan umum. Sehingga untuk harmonisasi Pasal 36 ayat (1) dan Pasal 13 huruf b dan Pasal 20 huruf b maka perlu memasukkan unsur BNPB dan BPBD dalam perencanaan penanggulangan bencana bukan hanya pemerintah dan pemerintah daerah. Setidaknya penyebutan badan digantikan oleh BNPB dan atau BPBD sehingga selengkapnya Pasal 36 ayat (2) dapat dibunyikan sebagai berikut:

“Penyusunan rencana penanggulangan bencana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh pemerintah dan pemerintah dearah dengan instansi/lembaga terkait yang berwenang yang dikoordinasikan oleh BNPB dan/atau BPBD.”

Pengurangan risiko bencana sebagaimana diatur dalam Pasal 37 ayat (1) UU PB dinyatakan sebagai berikut:

“Pengurangan risiko bencana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 huruf b dilakukan untuk mengurangi dampak buruk yang mungkin timbul, terutama dilakukan dalam situasi sedang tidak terjadi bencana.”

Adapun dalam Pasal 7 PP Penyelenggaraan PB dinyatakan bahwa

“Pengurangan risiko bencana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf b merupakan kegiatan untuk mengurangi ancaman dan kerentanan serta meningkatkan kemampuan masyarakat dalam menghadapi bencana.”

Adanya perbedaan rumusan tujuan pengurangan risiko bencana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1) dengan pengaturan PRB dalam PP Penyelenggaraan PB sebagaimana yang telah diuraikan diatas maka seharusnya dilakukan harmonisasi.

Pasal 38 UU Penanggulangan Bencana yang mengatur tentang pencegahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 huruf c masuk kedalam tahapan prabencana dalam situasi tidak terjadi bencana yaitu meliputi identifikasi dan pengenalan secara pasti terhadap sumber bahaya atau ancaman bencana sampai dengan penguatan ketahanan sosial masyarakat. Selengkapnya adalah sebagai berikut:

- “Pencegahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 huruf c meliputi:*
- a. identifikasi dan pengenalan secara pasti terhadap sumber bahaya atau ancaman bencana;*
 - b. kontrol terhadap penguasaan dan pengelolaan sumber daya alam yang secara tiba-tiba dan/atau berangsur berpotensi menjadi sumber bahaya bencana;*
 - c. pemantauan penggunaan teknologi yang secara tiba-tiba dan/atau berangsur berpotensi menjadi sumber ancaman atau bahaya bencana;*
 - d. pengelolaan tata ruang dan lingkungan hidup;*

Dalam Pasal 38 UU Penanggulangan Bencana tersebut terdapat inkonsistensi penggunaan istilah dalam huruf a, b dan c yaitu *sumber bahaya atau ancaman bencana*. Penggunaan istilah secara konsisten antara sumber bahaya dan ancaman bencana menjadi penting sebab

dalam banyak hal inkonsistensi tersebut dapat menyebabkan perbedaan tafsiran. Selanjutnya Frasa "secara pasti" sebagaimana dimaksud pada Pasal 38 huruf a tidak memiliki penjelasan dan tidak diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pelaksanaan. Sebagaimana yang diatur dalam Pasal 9 ayat (3) PP Penyelenggaraan PB dimana dinyatakan :

"Pencegahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan melalui kegiatan:

- a. *identifikasi dan pengenalan terhadap sumber bahaya atau ancaman bencana;*
- b. *pemantauan terhadap:*
 1. *penguasaan dan pengelolaan sumber daya alam;*
 2. *penggunaan teknologi tinggi.*
- c. *pengawasan terhadap pelaksanaan tata ruang dan pengelolaan lingkungan hidup;*
- d. *penguatan ketahanan sosial masyarakat."*

Pencegahan sebagaimana dimaksud pada Pasal 9 ayat (2) huruf a PP Penyelenggaraan PB tidak menggunakan frasa "secara pasti" sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 38 huruf a UU Penanggulangan Bencana. Pasal 38 UU Penanggulangan Bencana mengatur kegiatan pencegahan sebagaimana dimaksud hanya menitikberatkan kepada pencegahan bencana alam dan nonalam. Adapun kegiatan pencegahan konflik sosial telah diatur secara khusus dalam UU Penanganan Konflik Sosial. Adanya perbedaan rumusan materi muatan yang diatur dalam peraturan pemerintah dan undang-undang maka perlu merujuk pada UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam Pasal 10 ayat (1) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa:

"Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi:

- a. *pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
- b. *perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;*
- c. *pengesahan perjanjian internasional tertentu;*
- d. *tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau*
- e. *pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat."*

Sedangkan dalam pasal 12 UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dinyatakan juga bahwa:

"Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya."

Dengan demikian atas adanya perbedaan dalam Pasal 10 dan Pasal 12 tersebut diatas maka idealnya materi muatan peraturan pelaksana seharusnya berisikan tentang materi untuk menjalankan undang-undang bukan malah mengatur norma baru yang belum diatur dalam undang-undang. Jika pertimbangan perumusan materi PP untuk pemenuhan kebutuhan hukum masyarakat maka perlu dipertimbangkan memasukkan rumusan dalam PP Penyelenggaraan PB tersebut menjadi materi muatan UU Penanggulangan Bencana.

Kegiatan Pemaduan penanggulangan bencana dalam perencanaan pembangunan dengan cara mencantumkan unsur-unsur rencana penanggulangan bencana ke dalam rencana pembangunan pusat dan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 39 sebagai berikut:

"Pemaduan penanggulangan bencana dalam perencanaan pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 huruf d dilakukan dengan cara mencantumkan unsur-unsur rencana penanggulangan bencana ke dalam rencana pembangunan pusat dan daerah"

Adapun dalam Pasal 7 ayat (1) huruf a UU Penanggulangan Bencana yaitu dinyatakan bahwa:

"Wewenang Pemerintah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi penetapan kebijakan penanggulangan bencana selaras dengan kebijakan pembangunan nasional"

Untuk memberikan kejelasan rumusan Perlu dilakukan penyesuaian frasa "pusat" dan "nasional". Hal yang sama telah dilakukan penyesuaian dalam pasal 10 ayat (2) PP Penyelenggaraan PB dimana penggunaan frasa "pusat" telah diubah menjadi "nasional" selengkapnya bunyi pasal adalah sebagai berikut:

"Pemaduan penanggulangan bencana dalam perencanaan pembangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan cara mencantumkan unsur-unsur penanggulangan bencana ke dalam rencana pembangunan nasional dan daerah."

Adapun Pasal 41 ayat (1) UU Penanggulangan Bencana yang mengatur Persyaratan analisis risiko bencana sebagaimana dinyatakan sebagai berikut:

"Persyaratan analisis risiko bencana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 huruf e disusun dan ditetapkan oleh Badan Nasional Penanggulangan Bencana."

Terdapat penambahan norma sebagaimana yang diatur dalam Pasal 11 ayat (2) PP Penyelenggaraan PB dimana disebutkan persyaratan analisis risiko bencana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun dan ditetapkan oleh Kepala BNPB dengan melibatkan instansi/lembaga terkait. Selengkapnya adalah sebagai berikut:

"Persyaratan analisis risiko bencana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun dan ditetapkan oleh Kepala BNPB dengan melibatkan instansi/lembaga terkait"

Penyebutan "kepala BNPB dengan melibatkan instansi/lembaga terkait" merupakan norma baru yang tidak disebutkan dalam Pasal 41 UU Penanggulangan Bencana. Selain itu, mengenai instansi/lembaga terkait yang dimaksudkan juga tidak disebutkan secara jelas dalam pasal berikutnya. Sehingga penting untuk dikaji perlu tidaknya pelibatan instansi/lembaga dalam penyusunan persyaratan analisis risiko bencana.

Demikian juga perlu tidaknya pelibatan BPBD dalam penyusunan persyaratan analisis risiko bencana di daerah. Usulan revisi Pasal 41 UU Penanggulangan Bencana adalah sebagai berikut:

1. *Perubahan ayat (1)*
Penambahan ketentuan "dengan melibatkan instansi/lembaga terkait yang berwenang"
2. *Perubahan ayat (3)*
Pelibatan BPBD dalam melakukan pemantauan dan evaluasi atas pelaksanaan analisis risiko bencana. Selengkapnya menjadi:

Badan Nasional Penanggulangan Bencana dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melakukan pemantauan dan evaluasi atas pelaksanaan analisis risiko bencana.

3. *Penambahan ketentuan Pasal 41 ayat (3), yaitu : Setiap kegiatan pembangunan yang mempunyai risiko tinggi yang menimbulkan bencana dilengkapi dengan analisis risiko bencana sebagai bagian dari usaha penanggulangan bencana sesuai kewenangannya*

Penegakan rencana tata ruang dilakukan untuk mengurangi risiko bencana yang mencakup pemberlakuan peraturan tentang tata ruang, standard keselamatan, dan penerapan sanksi terhadap pelanggar adalah norma yang diatur dalam Pasal 42 ayat (1) UU Penanggulangan Bencana. Selengkapnya adalah sebagai berikut:

"Penegakan rencana tata ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 huruf f dilakukan untuk mengurangi risiko bencana yang mencakup pemberlakuan peraturan tentang tata ruang, standard keselamatan, dan penerapan sanksi terhadap pelanggar"

Adapun yang diatur dalam Pasal 13 ayat (1) PP Penyelenggaraan PB tidak secara tegas menyatakan bahwa pelaksanaan dan penegakan rencana tata ruang dilakukan untuk mengurangi risiko bencana, namun dilakukan untuk mengendalikan pemanfaatan ruang sesuai RTRW. Selengkapnya adalah sebagai berikut:

"Pelaksanaan dan penegakan rencana tata ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) huruf f dilakukan untuk mengendalikan pemanfaatan ruang sesuai rencana tata ruang wilayah"

Pengaturan Pasal 13 ayat (1) PP Penyelenggaraan PB adalah norma baru yang belum diatur dalam UU Penanggulangan Bencana yang dalam perspektif UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 12 bahwa materi muatan peraturan pemerintah berisi materi untuk menjalankan undang-undang. Untuk itu perlu kajian memasukkan norma Pasal 13 ayat (1) PP Penyelenggaraan PB terkait pelaksanaan dan penegakan rencana tata ruang dilakukan untuk mengendalikan

pemanfaatan ruang sesuai RTRW. Selanjutnya dalam Pasal 42 ayat (2) yang dinyatakan sebagai berikut:

“Pemerintah secara berkala melaksanakan pemantauan dan evaluasi terhadap pelaksanaan tata ruang dan pemenuhan standard keselamatan”

Berbeda yang diatur dalam Pasal 13 ayat (3) PP Penyelenggaraan PB yang dinyatakan sebagai berikut:

“Pemerintah dan pemerintah daerah secara berkala melaksanakan pemantauan dan evaluasi terhadap perencanaan, pelaksanaan tata ruang, dan pemenuhan standard keselamatan”

Merujuk pada Pasal 5 UU Penanggulangan Bencana yang dinyatakan sebagai berikut:

“Pemerintah dan pemerintah daerah menjadi penanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana.”

Pasal 5 UU Penanggulangan Bencana secara jelas mengatur tentang tanggungjawab penyelenggaraan penanggulangan bencana oleh pemerintah dan pemerintah daerah. Selain itu peran pemerintah dan pemerintah daerah dalam pengawasan terhadap pelaksanaan tata ruang diatur dalam Pasal 55 ayat (3) UU Penataan Ruang. Selengkapnya sebagai berikut:

- (1) Untuk menjamin tercapainya tujuan penyelenggaraan penataan ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, dilakukan pengawasan terhadap kinerja pengaturan, pembinaan, dan pelaksanaan penataan ruang.
- (2) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas tindakan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan.
- (3) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya.

Dengan demikian sudah seharusnya pengaturan Pasal 42 ayat (2) konsisten dengan melibatkan pemerintah daerah dalam pemantauan dan evaluasi terhadap pelaksanaan tata ruang. Peran pemerintah daerah

juga sudah seharusnya dimasukkan dalam rumusan Pasal 43 UU Penanggulangan Bencana.

“Pendidikan, pelatihan, dan persyaratan standard teknis penanggulangan bencana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 huruf g dan h dilaksanakan dan ditetapkan oleh Pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.”

Dalam Pasal 14 ayat (2) PP Penyelenggaraan PB

“Pendidikan dan pelatihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah dalam bentuk pendidikan formal, nonformal, dan informal yang berupa pelatihan dasar, lanjutan, teknis, simulasi, dan gladi.”

Salah satu bentuk penyelenggaraan penanggulangan bencana dalam situasi terdapat potensi bencana yaitu mitigasi bencana diatur secara jelas dalam Pasal 47 ayat (1) UU Penanggulangan Bencana, selengkapnya adalah sebagai berikut:

“Mitigasi Bencana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 huruf c dilakukan untuk mengurangi risiko bencana bagi masyarakat yang berada pada kawasan rawan bencana”

Kegiatan mitigasi bencana dilakukan dengan pelaksanaan penataan tata ruang; pengaturan pembangunan, pembangunan infrastruktur, tata bangunan; dan penyelenggaraan pendidikan, penyuluhan, dan pelatihan baik secara konvensional maupun modern. Menjadi perhatian dalam Pasal 47 ayat (1) UU Penanggulangan Bencana yaitu mengenai frasa “untuk mengurangi risiko bencana” bagi masyarakat yang berada pada kawasan rawan bencana sama dengan yang diatur dalam Pasal 1 angka 9 UU Penanggulangan Bencana sedangkan dalam Pasal 20 ayat (1) PP Penyelenggaraan PB menyatakan bahwa mitigasi dilakukan juga untuk mengurangi dampak yang diakibatkan oleh bencana.

“Mitigasi bencana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 huruf c dilakukan untuk mengurangi risiko dan dampak yang diakibatkan

oleh bencana terhadap masyarakat yang berada pada kawasan rawan bencana”

Terdapat perbedaan pengaturan mitigasi dalam Pasal 20 ayat (1) PP Penyelenggaraan PB dengan Pasal 47 ayat (1) bahwa kegiatan mitigasi hanya upaya untuk mengurangi risiko bencana. Pasal ini menjadi penting untuk dikaji lebih mendalam terkait tujuan mitigasi tersebut apakah untuk mengurangi risiko bencana ataukah mengurangi dampak yang diakibatkan oleh bencana.

Penyelenggaraan penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat diatur dalam Pasal 48 UU Penanggulangan Bencana dilakukan dengan beberapa kegiatan. Selengkapnya adalah sebagai berikut:

“Penyelenggaraan penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 huruf b meliputi:

- a. *pengkajian secara cepat dan tepat terhadap lokasi, kerusakan, dan sumber daya;*
- b. *penentuan status keadaan darurat bencana;*
- c. *penyelamatan dan evakuasi masyarakat terkena bencana;*
- d. *pemenuhan kebutuhan dasar;*
- e. *pelindungan terhadap kelompok rentan; dan*
- f. *pemulihan dengan segera prasarana dan sarana vital.”*

Kegiatan Penyelenggaraan penanggulangan bencana dalam Pasal 48 tidak sesuai dengan definisi tanggap darurat pada Pasal 1 angka 10 UU Penanggulangan Bencana dimana diatur bahwa tanggap darurat bencana adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan dengan segera pada saat kejadian bencana untuk menangani dampak buruk yang ditimbulkan. Selengkapnya Pasal 1 angka 10 UU Penanggulangan Bencana sebagai berikut:

“Tanggap darurat bencana adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan dengan segera pada saat kejadian bencana untuk menangani dampak buruk yang ditimbulkan, yang meliputi kegiatan penyelamatan dan evakuasi korban, harta benda, pemenuhan kebutuhan dasar, pelindungan, pengurusan pengungsi, penyelamatan, serta pemulihan prasarana dan sarana”

Demikian juga dengan kegiatan “Penanganan masyarakat dan pengungsi” tidak terdapat dalam Pasal 48, namun muncul dalam Pasal 54. Untuk itu perlu dilakukan penyesuaian norma dalam Pasal 48 dan Pasal 1 angka 10 untuk mengurangi perbedaan persepsi pelaku penanggulangan bencana pada saat terjadi tanggap darurat.

Beberapa masukan dari narasumber terkait dengan Pasal 48 huruf b UU Penanggulangan Bencana ini adalah perlunya status siaga darurat dan transisi darurat bahwa status siaga darurat dan transisi darurat perlu diatur dalam UU Penanggulangan Bencana. Bahwa terkait status siaga darurat dan transisi darurat hanya ditemukan dalam dan penjelasan Pasal 23 ayat (1) PP Penyelenggaraan PB.

“Yang dimaksud dengan status keadaan darurat dimulai sejak status siaga darurat, tanggap darurat, dan transisi darurat ke pemulihan”

Dengan adanya pengaturan norma dalam PP Penyelenggaraan PB tersebut menjadi penting standard baku untuk menetapkan status siaga darurat dan masa transisi darurat agar penanganan saat darurat bencana dapat lebih baik. Di sisi lain dengan tidak adanya penentuan status transisi darurat tersebut berpotensi terjadinya penyimpangan dan penanganan darurat bencana tidak efektif.

Selanjutnya narasumber yang mengemukakan hal terkait Pasal 48

serta terkait dengan tanggung jawab pemerintah yang diatur dalam Pasal 6 dan Pasal 8 UU Penanggulangan Bencana sebagai pelaksana penanggulangan bencana. Untuk itu perlu diatur secara tegas dalam UU Penanggulangan Bencana terkait dengan jangka waktu untuk setiap status darurat dan waktu transisi darurat sampai dengan pemulihan sebagaimana yang terdapat dalam penjelasan Pasal 23 ayat (1) PP Penyelenggaraan PB tersebut. Pasal 50 ayat (1) huruf i UU Penanggulangan Bencana mengatur kemudahan akses yang diberikan kepada BNPB dan BPBD dalam penggerahan sumber daya manusia; peralatan, logistik, imigrasi, cukai, dan karantina, perizinan, pengadaan barang/jasa, pengelolaan dan pertanggungjawaban uang dan/atau barang, penyelamatan, dan komando untuk memerintahkan sektor/lembaga.

“Dalam hal status keadaan darurat bencana ditetapkan, Badan Nasional Penanggulangan Bencana dan badan penanggulangan bencana daerah mempunyai kemudahan akses yang meliputi:

- a. penggerahan sumber daya manusia;*
- b. penggerahan peralatan;*
- c. penggerahan logistik;*
- d. imigrasi, cukai, dan karantina;*
- e. perizinan;*
- f. pengadaan barang/jasa;*
- g. pengelolaan dan pertanggungjawaban uang dan/atau barang;*
- h. penyelamatan; dan*
- i. Komando untuk memerintahkan sektor/lembaga.”*

Dalam Pasal 24 huruf i PP Penyelenggaraan PB disebutkan bahwa :

“Pada saat status keadaan darurat bencana ditetapkan, BNPB dan BPBD mempunyai kemudahan akses di bidang:

- a. penggerahan sumber daya manusia;*
- b. penggerahan peralatan;*
- c. penggerahan logistik;*
- d. imigrasi, cukai, dan karantina;*
- e. perizinan;*
- f. pengadaan barang/jasa;*
- g. pengelolaan dan pertanggungjawaban uang dan/atau barang;*
- h. penyelamatan; dan*
- i. Komando untuk memerintahkan instansi/lembaga.”*

Terkait penggunaan frasa “sektor” pada Pasal 50 ayat (1) huruf i UU Penanggulangan Bencana dan frasa “instansi” pada Pasal 24 huruf i PP Penyelenggaraan PB perlu dilakukan harmonisasi sehingga frasa “sektor” atau “instansi” tidak menimbulkan multi tafsir.

Selanjutnya dalam Pasal 50 ayat (1) UU Penanggulangan Bencana dengan tegas menyatakan bahwa pada saat suatu daerah telah ditetapkan sebagai daerah darurat bencana maka BNPB dan/atau BPBD diberikan kemudahan akses untuk penanganan bencana termasuk dalam melakukan komando untuk memerintahkan sektor/lembaga. Hal tersebut memiliki irisan dengan kewenangan Basarnas dalam pelaksanaan operasi pencarian dan pertolongan pada saat tanggap darurat sebagaimana yang diatur dalam Pasal 36 UU Pencarian dan Pertolongan yang menyatakan:

“Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan berwenang untuk mengerahkan dan mengendalikan Potensi Pencarian dan Pertolongan dalam Pelaksanaan Operasi Pencarian dan Pertolongan”

Keterkaitan dalam Pasal 39 UU Pencarian dan Pertolongan mengatur kemudahan akses Basarnas dalam melaksanakan operasi pencarian dan pertolongan. Ketentuan Pasal 39 UU Pencarian dan Pertolongan memiliki kesamaan ketentuan dalam Pasal 50 ayat (1) UU Penanggulangan Bencana. Selengkapnya Pasal 39 UU Pencarian dan Pertolongan adalah sebagai berikut:

“Dalam Pelaksanaan Operasi Pencarian dan Pertolongan, Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan mempunyai kemudahan akses yang meliputi:

- a. penggerahan sumber daya manusia;*
- b. penggerahan sarana dan prasarana;*
- c. keimigrasian;*
- d. kepabeanan;*
- e. kekarantinaan;*
- f. perizinan;*

Penyelamatan dan evakuasi korban yang diatur dalam Pasal 52 UU Penanggulangan Bencana dilakukan dengan memberikan pelayanan kemanusiaan yang timbul akibat bencana yang terjadi pada suatu daerah melalui upaya pencarian dan penyelamatan korban, yang menyatakan sebagai berikut:

“Penyelamatan dan evakuasi korban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 huruf c dilakukan dengan memberikan pelayanan kemanusiaan yang timbul akibat bencana yang terjadi pada suatu daerah melalui upaya:

- a. pencarian dan penyelamatan korban;*
- b. pertolongan darurat; dan/atau*
- c. evakuasi korban.”*

Penggunaan frasa “penyelamatan korban” berbeda dengan penggunaan frasa ”penyelamatan dan evakuasi masyarakat terkena bencana” sebagaimana yang diatur dalam Pasal 48 huruf c UU Penanggulangan Bencana yang dinyatakan sebagai berikut:

“Penyelenggaraan penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 huruf b meliputi:

- a. pengkajian secara cepat dan tepat terhadap lokasi, kerusakan, dan sumber daya;*
- b. penentuan status keadaan darurat bencana;*
- c. penyelamatan dan evakuasi masyarakat terkena bencana;*
- d. pemenuhan kebutuhan dasar;*
- e. pelindungan terhadap kelompok rentan; dan*
- f. pemulihan dengan segera prasarana dan sarana vital.”*

Dengan demikian perlu dilakukan harmonisasi ketentuan UU Penanggulangan Bencana yang berpotensi menimbulkan perbedaan tafsir khususnya Pasal 48 huruf c pada frasa “masyarakat terkena bencana” dan “korban”.

Pasal 54 UU Penanggulangan Bencana terkait penanganan masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana dilakukan dengan kegiatan meliputi pendataan, penempatan pada lokasi yang aman, dan pemenuhan kebutuhan dasar. Pasal 54 UU Penanggulangan Bencana mengatur tentang:

“Penanganan masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana dilakukan dengan kegiatan meliputi pendataan, penempatan pada lokasi yang aman, dan pemenuhan kebutuhan dasar”

Ketentuan Pasal 54 UU Penanggulangan Bencana ini tidak termasuk dalam cakupan Pasal 48 UU Penanggulangan Bencana, yang dinyatakan secara lengkap sebagai berikut:

“Penyelenggaraan penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 huruf b meliputi:

- a. pengkajian secara cepat dan tepat terhadap lokasi, kerusakan, dan sumber daya;*
- b. penentuan status keadaan darurat bencana;*
- c. penyelamatan dan evakuasi masyarakat terkena bencana;*
- d. pemenuhan kebutuhan dasar;*
- e. pelindungan terhadap kelompok rentan; dan*
- f. pemulihan dengan segera prasarana dan sarana vital.”*

Meskipun tidak diatur dalam ketentuan Pasal 48 UU Penanggulangan Bencana tetapi merupakan salah satu kegiatan dalam Pasal 1 angka 10 UU Penanggulangan Bencana yaitu dapat dilihat pada frasa “pengurusan pengungsi”. Dengan demikian perlu dikaji harmonisasi Pasal 54 UU Penanggulangan Bencana tersebut dengan Pasal 48 UU Penanggulangan Bencana dan Pasal 1 angka 10 UU Penanggulangan Bencana tersebut. Selengkapnya Pasal 1 angka 10 UU Penanggulangan Bencana adalah sebagai berikut:

“Tanggap darurat bencana adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan dengan segera pada saat kejadian bencana untuk menangani dampak buruk yang ditimbulkan, yang meliputi kegiatan penyelamatan dan evakuasi korban, harta benda, pemenuhan kebutuhan dasar, pelindungan, pengurusan pengungsi, penyelamatan, serta pemulihan prasarana dan sarana”

Perlindungan terhadap kelompok rentan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 55 ayat (2) UU Penanggulangan Bencana yang dinyatakan sebagai berikut:

“Kelompok rentan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:

- a. *bayi, balita, dan anak-anak;*
- b. *ibu yang sedang mengandung atau menyusui;*
- c. *penyandang cacat; dan*
- d. *orang lanjut usia.”*

Untuk sinkronisasi dan harmonisasi dengan undang-undang yang terkait yaitu UU Penyandang Disabilitas dimana dalam Pasal 148 UU Penyandang Disabilitas telah diatur bahwa:

“Istilah Penyandang Cacat yang dipakai dalam peraturan perundang-undangan yang sudah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, harus dibaca dan dimaknai sebagai Penyandang Disabilitas.”

Ketentuan frasa penyandang cacat dalam Pasal 55 ayat (2) UU Penanggulangan Bencana tersebut disesuaikan dengan frasa “penyandang disabilitas”. Adapun terkait pemulihan fungsi prasarana dan sarana vital telah diatur dalam Pasal 56 UU Penanggulangan Bencana dimana dinyatakan :

“Pemulihan fungsi prasarana dan sarana vital sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 huruf f dilakukan dengan memperbaiki dan/atau mengganti kerusakan akibat bencana”

Bawa frasa ‘vital’ tidak ditemukan dalam ketentuan Pasal 1 angka 10 UU Penanggulangan Bencana yang memberikan definisi terkait tanggap darurat bencana. Dengan demikian perlu dilakukan harmonisasi sehingga Pasal 56 UU Penanggulangan Bencana tersebut menyesuaikan dengan ketentuan umum Pasal 1 angka 10 UU Penanggulangan Bencana tersebut.

“Tanggap darurat bencana adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan dengan segera pada saat kejadian bencana untuk menangani dampak buruk yang ditimbulkan, yang meliputi kegiatan penyelamatan dan evakuasi korban, harta benda, pemenuhan kebutuhan dasar, pelindungan, pengurusan pengungsi, penyelamatan, serta pemulihan prasarana dan sarana”

Pasal 61 ayat (2) UU Penanggulangan Bencana menyebutkan bahwa:

“Penggunaan anggaran penanggulangan bencana yang memadai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, Badan Nasional Penanggulangan Bencana dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya.”

Kepala Kantor SAR Padang berpendapat bahwa penetapan status bencana tidak berdampak pada pelaksanaan tugas dan fungsi pencarian dan penyelamatan. Permasalahan terkait adanya penetapan status bencana tersebut terkait dengan penggunaan dana siap pakai yang ada pada BNPB dan BPBD yang penggunaannya perlu ada penetapan status bencana terlebih dahulu dari pemerintah atau pemerintah daerah. Anggaran tersebut ada tetapi tidak dapat digunakan karena belum ada payung hukum tentang penetapan status dan tingkat bencana sebagaimana yang diatur dalam Pasal 7 ayat (3) sehingga pemerintah daerah tidak dapat menggunakan anggaran yang sudah dialokasikan dalam dana siap pakai. Menurut Kepala Kantor SAR Padang diperlukan ‘keluwesan’ mengenai DSP yang mana dana ini dapat digunakan lebih dahulu untuk penanganan bencana (tanggap darurat) dan pelaporannya dapat dilakukan setelah penggunaan DSP.

Ketentuan dalam Pasal 62 UU Penanggulangan Bencana menyatakan bahwa pada saat tanggap darurat BNPB menggunakan DSP yang disediakan oleh Pemerintah dalam anggaran BNPB. Berdasarkan Penjelasan Pasal 6 huruf f UU Penanggulangan Bencana dan Pasal 1 angka 5 PP Pendanaan Bantuan Bencana, DSP adalah dana yang selalu tersedia dan dicadangkan oleh Pemerintah untuk digunakan pada saat tanggap darurat bencana sampai dengan batas waktu tanggap darurat berakhir.

Berdasarkan ketetuan tersebut dipahami bahwa DSP hanya digunakan pada saat tanggap darurat. Adapun mengenai ‘saat tanggap

darurat' dijelaskan pada Pasal 48 huruf b UU Penanggulangan Bencana yang menyatakan perlunya penentuan status keadaan darurat bencana. Dapat disimpulkan bahwa penggunaan DSP memerlukan penetapan/penentuan status bencana berdasarkan UU Penanggulangan Bencana. Mengingat belum dibentuknya pengaturan penetapan status bencana, hal ini berimplikasi pada pencairan DSP yang memerlukan penetapan status yang belum jelas pengaturannya secara nasional. Sementara itu, tidak ada pengaturan tentang penggunaan dana siap pakai tanpa penetapan status bencana.

Ancaman pidana dan denda dalam Pasal 75 sampai dengan Pasal 85 UU Penanggulangan Bencana dianggap masih belum sesuai dengan dampak bencana yang ditimbulkan. BPBD Provinsi Jawa Barat berpendapat bahwa besarnya dampak bencana yang ditimbulkan akibat suatu perbuatan pidana maka ancaman pidana dan denda harus lebih ditingkatkan. Sehingga dalam Pasal 75 sampai dengan Pasal 85 UU Penanggulangan Bencana yang mengatur tentang ketentuan pidana maupun denda dirasakan belum memberikan efek jera terhadap pelaku pelanggaran pidana terkait penanggulangan bencana.

Hal ini disebabkan belum komprehensifnya peninjauan terhadap ancaman pidana dan denda yang harus diberikan kepada pelaku apabila dilihat dari dampak bencana yang ditimbulkan. Adapun pokok-pokok ketentuan pidana dalam UU Penanggulangan Bencana yaitu tindak pidana dalam pembangunan berisiko tinggi, tindak pidana menghambat kemudahan akses yang diselenggarakan BNPB dan BPBD, tindak pidana menyalahgunakan pengelolaan sumber daya bantuan bencana, dan tindak pidana yang dilakukan korporasi.

Merujuk undang-undang yang terkait terdapat beberapa perbuatan yang dipandang sebagai tindak pidana yang dapat mengakibatkan bencana. Namun perbuatan yang mengakibatkan bencana ini tidak

terintegrasi dalam UU Penanggulangan Bencana. Misalnya pada salah Pasal 108 dalam UU Lingkungan Hidup menyatakan bahwa:

Setiap orang yang melakukan pembakaran lahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf h, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling sedikit Rp 3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah) dan paling banyak Rp 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah).

Peristiwa kebakaran hutan/lahan di Sumatera yang mengakibatkan kabut asap yang mengganggu kehidupan masyarakat, dapat dipahami bahwa perbuatan membakar hutan/lahan dapat mengakibatkan bencana alam berupa asap. Oleh karena itu, pembakaran lahan yang mengakibatkan bencana berupa asap diatur juga dalam ketentuan pidana UU Penanggulangan Bencana.

Selain itu, ketentuan pidana dalam UU Penanggulangan Bencana tidak dapat diimplementasikan karena pada UU Penanggulangan Bencana tidak terdapat pengaturan mengenai Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) sebagai penegak ketentuan pidana UU Penanggulangan Bencana. Merujuk pada UU Penataan Ruang, terdapat PPNS yang bertugas menegakkan ketentuan pidana dalam UU Penataan Ruang sehingga ketentuan pidana UU Penataan Ruang dapat berjalan efektif.

Dalam.. Pasal.. 75.. samnai.. dengan.. Pasal.. 85.. UU.. Penanggulangan Bencana yang mengatur tentang ketentuan pidana maupun denda. Dirasakan belum memberikan efek jera terhadap pelaku pelanggaran pidana terkait penanggulangan bencana.

2. Kedudukan, Tugas dan Fungsi Kelembagaan

a. BNPB

(1) Kedudukan, Tugas dan Fungsi

Pasal 5 UU Penanggulangan Bencana mengatur bahwa
“Pemerintah dan pemerintah daerah menjadi penanggung jawab

dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana." Sebagai bentuk tanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana, Pemerintah membentuk BNPB yang merupakan Lembaga Pemerintah Nondepartemen setingkat menteri sebagaimana yang diatur dalam Pasal 10 UU Penanggulangan Bencana. Dalam melaksanakan tugas dan fungsi sebagaimana diatur dalam Pasal 12 dan Pasal 13 UU Penanggulangan Bencana, BNPB dikoordinasikan oleh Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat. Hal ini diatur lebih lanjut dalam peraturan pelaksana dari UU Penanggulangan Bencana, yaitu Pasal 4 Perpres BNPB yang menyatakan sebagai berikut:

"Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya BNPB dikoordinasikan oleh Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat."

Fungsi Badan Nasional Penanggulangan Bencana diatur dalam Pasal 13 UU Penanggulangan Bencana yaitu:

Badan Nasional Penanggulangan Bencana mempunyai fungsi meliputi:

- a. *Perumusan dan penetapan kebijakan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi dengan bertindak cepat dan tepat serta efektif dan efisien; dan*
- b. *pengoordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, dan menyeluruh.*

(2) Unsur-Unsur BNPB

Ketentuan Pasal 17 UU Penanggulangan Bencana, yang menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan, fungsi, tugas, struktur organisasi, dan tata kerja BNPB diatur dengan Peraturan Presiden. Atas dasar hal tersebut dibentuk Perpres Nomor 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana (selanjutnya disebut Perpres BNPB). Pasal 5 Perpres BNPB mengatur bahwa BNPB terdiri atas kepala,

unsur pengarah penanggulangan bencana, dan unsur pelaksana penanggulangan bencana.

Kepala BNPB memimpin BNPB dalam menjalankan tugas dan fungsi BNPB. Unsur pengarah penanggulangan bencana berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala BNPB sebagaimana diatur Pasal 7 Perpres BNPB. Adapun keanggotaan unsur pengarah penanggulangan bencana sebagaimana diatur dalam Pasal 11 ayat (2) Perpres BNPB terdiri dari ketua yang dijabat oleh Kepala BNPB dan 19 (sembilan belas) anggota, 10 (sepuluh) Pejabat Pemerintah Eselon I atau yang setingkat, yang diusulkan oleh Pimpinan Lembaga Pemerintah; dan 9 (sembilan) Anggota masyarakat profesional.

Pejabat Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, mewakili:

- a. Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat;*
- b. Departemen Dalam Negeri;*
- c. Departemen Sosial;*
- d. Departemen Pekerjaan Umum;*
- e. Departemen Kesehatan;*
- f. Departemen Keuangan;*
- g. Departemen Perhubungan;*
- h. Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral;*
- i. Kepolisian Negara Republik Indonesia; dan*
- j. Tentara Nasional Republik Indonesia.*

Dalam Pasal 15 Perpres BNPB diatur tentang susunan organisasi unsur pelaksana penanggulangan bencana yang terdiri dari Sekretariat Utama, Deputi Bidang Pencegahan dan Kesiapsiagaan, Deputi Bidang Penanganan Darurat, Deputi Bidang Rehabilitasi dan Rekonstruksi, Deputi Bidang Logistik dan Peralatan, Inspektorat Utama, Pusat, dan Unit Pelaksana Teknis.

(3) Koordinasi Antar Klaster

Dalam pelaksanaan, tujuan penyelenggaraan penanggulangan bencana yang cepat-tepat, terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh belum berjalan optimal. Adanya ego sektoral masing-masing kementerian/lembaga yang terkait dalam penanggulangan bencana menyebabkan fungsi koordinasi yang dimiliki oleh BNPB selama ini tidak berjalan efektif. Masing-masing kelembagaan juga memiliki pedoman tersendiri dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini dapat mempengaruhi pelaksanaan koordinasi yang dilakukan oleh BNPB. Koordinasi lintas kewenangan lembaga pemerintahan, dunia usaha, dan masyarakat juga masih belum berjalan harmonis karena belum terintegrasinya penanganan bencana antar lembaga dalam satu koordinasi sebagaimana diamanahkan dalam UU Penanggulangan Bencana.

Salah satu contohnya adalah Basarnas yang menggunakan UU Pencarian dan Pertolongan sebagai payung hukum pelaksanaan tugas dan fungsinya termasuk dalam hal kebencanaan. Pasal 28 UU Pencarian dan Pertolongan menyatakan bahwa Operasi Pencarian dan Pertolongan harus segera dilakukan bahkan hanya apabila terdapat suatu kondisi yang mengancam jiwa manusia.

Selain itu dalam Pasal 48 ayat (1) huruf d UU Pencarian dan Pertolongan juga mengatur bahwa Basarnas bertugas melakukan koordinasi dengan badan penyelenggaraan penanggulangan bencana dan instansi terkait lainnya. Terdapat potensi disharmoni terkait wewenang dan fungsi koordinasi dalam penanganan pencarian dan pertolongan antara Basarnas dengan Badan Nasional Penanggulangan Bencana sebagai pemegang komando dalam penanggulangan bencana. Misalnya dalam Pasal 16 UU Pencarian dan Pertolongan yang menyatakan bahwa:

“Penyelenggaraan Operasi Pencarian dan Pertolongan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 menjadi tugas dan tanggung jawab Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan”.

BNPB mengemukakan bahwa belum adanya bab atau pasal dalam UU Penanggulangan Bencana yang secara eksplisit menjelaskan peranan kementerian/lembaga atau pihak terkait dalam penanggulangan bencana tetapi dalam SK KA BNPB Klaster Nasional-PB sudah terdapat pembagian klaster beserta *leading sector*nya. Permasalahannya, SK KA BNPB Klaster Nasional-PB dipandang bersifat internal serta tidak dapat mengikat semua kementerian/lembaga terkait karena bukan merupakan amanat langsung dari UU Penanggulangan Bencana.

Menurut DR. Heru Susetyo, S.H., L.LM, M.Si., Ph.D, Pasal 13 UU Penanggulangan Bencana menimbulkan ketidakjelasan fungsi antar lembaga dan kementerian terkait sehingga terjadi tumpang tindih kewenangan dan fungsi dalam penanggulangan bencana. Selain itu penegasan terhadap fungsi komando BNPB belum dapat berjalan dengan baik. Maka rekomendasinya adalah, perlu dicantumkan baik di UU Penanggulangan Bencana maupun di peraturan pemerintah mengenai fungsi masing-masing kementerian/lembaga dalam penanggulangan bencana. Perlu dipertegas fungsi komando BNPB sehingga tidak ada lagi kesimpangsiuran koordinasi dalam kegiatan penanggulangan bencana.

Terkait dengan struktur kelembagaan BNPB lainnya, DR. Surono (Tenaga Ahli Kementerian ESDM) mengungkapkan mengenai penerapan Pasal 10 ayat (2) yang menyatakan bahwa “Badan Nasional Penanggulangan Bencana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan Lembaga Pemerintah Nondepartemen

setingkat menteri.” Menegaskan peran BNPB dalam koordinasi dengan kementerian/lembaga terkait dalam tahapan penyelenggaraan penanggulangan bencana. Usulannya adalah secara kelembagaan penanganan penanggulangan bencana dikembalikan pada Bakornas-PB. Hambatannya adalah karena BNPB yang posisinya setingkat menteri yang mengakibatkan sulitnya mengkoordinasikan secara kelembagaan karena sudah lintas kementerian. Hal ini terkait dengan adanya ego sektoral kementerian/lembaga.

Penerapan Pasal 14 ayat (3) UU Penanggulangan Bencana yang menyatakan bahwa “Keanggotaan unsur pengarah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b dipilih melalui uji kepatutan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.” menimbulkan masalah keanggotaan unsur pengarah dipilih melalui uji kepatutan yang dilakukan oleh DPR RI dan ketegasan siapa *leading sector* dalam tahapan penyelenggaraan penanggulangan bencana. Atas dua hal ini, DR. Surono merekomendasikan keanggotaan unsur pengarah yang dipilih kedudukannya setara dibawah kepala BNPB sehingga tidak dapat menjalankan fungsi sebagaimana mestinya dan perlu ditegaskan mengenai fungsi dan tugas kementerian/lembaga terkait.

Menurut informasi yang didapat dari ACT, BNPB berada dibawah koordinasi Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat. Sehingga dalam melaksanakan tugas BNPB, yang dibawah koordinasi Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat berpotensi menghambat kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsi BNPB dalam penanggulangan bencana. Sebaiknya, BNPB harus dapat berkordinasi langsung dengan Presiden untuk memudahkan dalam melaksanakan tugas BNPB.

Implementasi dari Pasal 11 UU Penanggulangan Bencana yang menyatakan bahwa “Badan Nasional Penanggulangan Bencana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (1) terdiri atas unsur: a. pengarah penanggulangan bencana; dan b. pelaksana penanggulangan bencana”, mengakibatkan permasalahan pada kesalahpahaman terhadap penetapan 8 (delapan) sektor kepada kementerian terkait dalam penanggulangan bencana yang ditetapkan oleh BNPB. Maka ACT merekomendasikan, pembagian 8 sektor kepada Kementerian terkait tidak melepaskan BNPB sebagai koordinator dalam penanggulangan bencana. Kementerian terkait tetap berada di bawah koordinasi BNPB.

Basarnas mengemukakan bahwa, implementasi Pasal 13 huruf b UU Penanggulangan Bencana yang menyatakan bahwa “pengkoordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, dan menyeluruh.” Dalam pelaksanaannya, penunjukan *commander of disaster* tidak dijalankan dengan baik karena terkadang *commander of disaster* yang dipilih tidak memiliki kemampuan dan pengetahuan yang baik terkait penanggulangan bencana serta belum memiliki pengalaman dalam mengkoordinasikan antar lembaga. Sebaiknya, dalam penanganan bencana diperlukan keahlian khusus. Hal ini karena tidak semua orang bisa melakukannya, Basarnas memiliki keahlian khusus dan berpedoman pada pedoman internasional SAR.

Menurut PMI, tidak adanya kejelasan peran kementerian yang berkaitan dengan penanggulangan bencana, penegasan struktur dan kewenangan sebagai pusat koordinasi antar lembaga dan institusi lainnya. Terkait hal tersebut PMI memberikan rekomendasi, BNPB berfokus sebagai pengarah (koordinator), bukan sebagai pelaksana penanggulangan bencana.

Dari data dan informasi yang didapat dari narasumber, terkait tugas dan fungsi BNPB perlu adanya penegasan terkait dengan fungsi dari setiap kementerian/lembaga dalam UU Penanggulangan Bencana serta harmonisasi aturan dan program-program kementerian/lembaga dalam penanggulangan bencana.

(4) Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana

UU Penanggulangan Bencana memberikan fungsi dan wewenang kepada BNPB dan BPBD sebagai *leading sector* untuk mengkoordinasikan dalam pelaksanaan penanggulangan bencana. yaitu bencana alam, bencana nonalam dan bencana sosial sebagaimana diatur dalam UU Penanggulangan Bencana. Akan tetapi dalam pelaksanaannya tidak semua bencana ditangani oleh BNPB/BPBD, Hal ini senada dengan apa yang disampaikan oleh Kemenkes yang mengatakan bahwa BNPB hanya berfokus pada penanganan bencana alam dan ketika terjadi wabah epidemi penyakit penanganannya diserahkan kepada Kemenkes. Penanganan tersebut juga membutuhkan Dana Siap Pakai. Sementara DSP berada di DIPA BNPB. DSP yang berada di DIPA BNPB mengakibatkan jika terjadi bencana nonalam yang merupakan tugas dari kementerian/lembaga lain, maka kementerian/lembaga tersebut mengalami kendala dalam mengakses DSP.

Hal tersebut juga terjadi di daerah, seperti yang dikemukakan oleh BPBD DIY dan BPBD Provinsi Maluku yang mengatakan bahwa Bencana sosial selama ini ditangani oleh Dinsos DIY, dan Dinsos Provinsi Maluku, sedangkan BPBD belum pernah menangani bencana sosial karena bencana sosial memiliki penanganan yang berbeda. Selain bencana sosial, bencana nonalam dalam hal ini adalah epidemi dan wabah penyakit juga belum pernah ditangani oleh BPBD. Epidemi dan penyakit selama ini

ditangani langsung oleh Dinkes sehingga terdapat disharmoni dengan amanat oleh UU Penanggulangan Bencana. PMI DIY mengatakan bahwa terkait penanggulangan bencana diperlukan penguraian peraturan terkait pihak yang berwenang pada jenis bencana tertentu. UU Penanggulangan Bencana dalam Bab Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana telah mengakomodir tahapan dalam bencana yang didalamnya diatur mengenai bencana alam, bencana nonalam dan bencana sosial. Namun selama ini BNPB/BPBD hanya terfokus dalam penanggulangan bencana alam. Meskipun bencana sosial telah diatur lebih lanjut dalam UU Konflik Sosial dan wabah penyakit telah diatur secara khusus dalam UU Wabah, akan tetapi kedua hal tersebut termasuk kedalam kategori bencana sehingga dalam penanganannya tetap harus ditangani oleh BNPB dan BPBD sebagai *leading sector* dalam mengkoordinasikan pelaksanaan penanggulangan bencana.

Meskipun sudah diakomodir oleh adanya klaster nasional, namun akan berimplikasi pada aspek lainnya yaitu pola yang tidak terintegrasi. Oleh karena itu, perlu penguatan terkait peran BNPB dan BPBD sebagai *leading sector* dalam penanganan ketiga jenis bencana dan pembagian wewenang yang jelas dengan lembaga lainnya agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan serta permasalahan koordinasi lainnya.

(5) Usulan BNPB Menjadi Kementerian Teknis Dalam Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana

Berdasarkan UU Penanggulangan Bencana *juncto* Perpres BNPB, Pemerintah membentuk BNPB sebagai lembaga pemerintah nonkementerian setingkat menteri.⁶⁴ BNPB berada di bawah dan

⁶⁴ Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 92/P Tahun 2015 tentang Pemberhentian dan Pengangkatan Kepala BNPB, Willem Rampangilei dilantik sebagai Kepala BNPB menggantikan Syamsul Maarif

bertanggung jawab langsung kepada Presiden yang dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dikoordinasikan oleh Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat (nomenklatur saat ini adalah Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan yang selanjutnya disebut Kemenko PMK)⁶⁵. Kemenko PMK berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Presiden yang mempunyai tugas menyelenggarakan koordinasi, sinkronisasi dan pengendalian urusan kementerian dalam penyelenggaraan pemerintahan pada bidangnya melalui program prioritas dan mekanisme penguatan sinergi dan koordinasi dengan 8 (delapan) kementerian teknis dan instansi lain yang dianggap perlu, salah satunya adalah BNPB sebagai Lembaga Pemerintah Non Kementerian (selanjutnya disebut LPNK).

BNPB dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya terdiri dari unsur pengarah dan unsur pelaksana. Unsur pengarah penanggulangan bencana berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Kepala BNPB yang bertugas untuk memberikan masukan dan saran kepada Kepala BNPB dalam penanggulangan bencana serta menyelenggarakan fungsi (a) perumusan konsep kebijakan penanggulangan bencana nasional; (b) pemantauan; dan (c) evaluasi dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana.

Unsur pengarah dari unsur Pemerintah terdiri dari 10 (sepuluh) Pejabat Pemerintah Eselon I atau yang setingkat yang diusulkan oleh Pimpinan Lembaga Pemerintah, meliputi:⁶⁶

1. Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat;
2. Departemen Dalam Negeri;
3. Departemen Sosial;

⁶⁵ Lihat Peraturan Presiden No. 7 Tahun 2015 tentang Organisasi Kementerian Negara

⁶⁶ Lihat Peraturan Presiden No. 8 Tahun 2008 tentang BNPB

4. Departemen Pekerjaan Umum;
5. Departemen Kesehatan;
6. Departemen Keuangan;
7. Departemen Perhubungan;
8. Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral;
9. Kepolisian Negara Republik Indonesia; dan
10. Tentara Nasional Republik Indonesia.

Kedudukan Kemenko PMK sebagai kementerian koordinator yang mengkoordinasikan penyelenggaraan penanggulangan bencana oleh BNPB dalam keanggotaan unsur pengarah diposisikan sebagai salah satu anggota unsur pengarah yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Kepala BNPB sebagai LPNK. Hal tersebut merupakan suatu tata kelola kelembagaan yang dapat menimbulkan konflik kepentingan, konflik kewenangan dan ketidakefektifan pelaksanaan tugas dan fungsi. BNPB sebagai LPNK menghadapi kesulitan dan hambatan koordinasi terhadap kementerian/lembaga terkait yang tingkatannya lebih tinggi.

Dalam kurun waktu berlakunya UU Penanggulangan Bencana, penanganan bencana masih dilakukan secara parsial dan lintas sektor. Di tingkat pusat, kementerian/lembaga memiliki regulasi dan cara pandang yang beragam dalam menghadapi bencana. Masing-masing kementerian/lembaga memiliki anggaran dan program penanggulangan bencana yang berpotensi tumpang tindih sehingga koordinasi antar kementerian/lembaga sulit terjalin dan harmonisasi pelaksanaan program penanggulangan bencana menjadi kurang efisien dalam pelaksanaannya. Pembagian klaster atau tugas pokok dan fungsi yang tidak diatur dalam UU Penanggulangan Bencana merupakan suatu celah permasalahan meskipun pembagian klaster tersebut sudah diatur dalam SK KA BNPB Klaster Nasional-PB. Oleh karena itu pembagian klaster ini

perlu diperjelas dalam UU Penanggulangan Bencana mengenai tugas pokok dan fungsi masing-masing kementerian dan/atau lembaga.

Berdasarkan UU Pemerintahan Daerah, bencana merupakan salah satu sub urusan ketenteraman dan ketertiban umum yang juga meliputi sub urusan kebakaran dimana terdapat perangkat daerah lainnya yang melaksanakan urusan tersebut yaitu Satuan Polisi Pamong Praja dan Dinas Kebakaran. Sedangkan terkait dengan bencana pada tahap tanggap darurat dan/atau kondisi membahayakan manusia dilaksanakan juga oleh Basarnas.

Oleh karena itu, diperlukan suatu penguatan komando dan fungsi koordinasi yang terintegrasi dan strategis oleh BNPB dengan membentuk kementerian teknis kebencanaan. Hal tersebut diperlukan dalam rangka penegasan hubungan langsung antara BNPB dengan BPBD Provinsi dan BPBD Kabupaten/Kota serta memiliki kemudahan dalam pengalokasian anggaran dan cepat dalam pengambilan keputusan. Usulan BNPB menjadi Kementerian Teknis pernah disampaikan oleh Ketua Komisi VIII DPR RI Abdul Kadir Karding dalam diskusi yang digelar di Kantor DPP PKB pada Minggu, 7 November 2010. Karding menilai, persoalan bencana nasional yang kerap terjadi memerlukan keberadaan lembaga yang bisa dengan leluasa bertindak cepat dan berkordinasi dengan lembaga pemerintahan lainnya setingkat kementerian. Hingga kini, Komisi VIII masih konsisten dengan usulan BNPB menjadi kementerian teknis. Hal ini disampaikan oleh Anggota Komisi VIII, Achmad Mustaqim, dalam kunjungan kerja Komisi VIII di BPBD Provinsi Sumatera Selatan bahwa pembentukan kementerian tersendiri yang khusus menangani bencana diperlukan sehingga ada garis komando yang langsung ke

bawah, mengingat BNPB tidak memiliki jalur komando langsung kepada BPBD⁶⁷.

Saat ini BNPB sebagai LPNK menghadapi kesulitan untuk berkoordinasi dengan kementerian lain karena BNPB dianggap lebih kecil oleh Kementerian. Pada 12 Oktober 2010, Ketua DPD RI Irman Gusman juga pernah menyampaikan usulan agar BNPB ditingkatkan status dan kewenangannya menjadi Kementerian Negara Penanggulangan Bencana yang memiliki kewenangan yang lebih besar serta memiliki anggaran sendiri, sehingga bisa bertindak cepat pada setiap terjadi bencana alam serta dapat menangani semua aspek yang terkait dengan bencana alam terkoordinasi dalam satu kementerian maka penanggulangan bencana bisa lebih cepat dan komprehensif.

Mengubah BNPB sebagai suatu LPNK menjadi Kementerian diharapkan dapat berbanding lurus dengan maksimalisasi penyelenggaraan penanggulangan bencana melalui program inovatif yang mendorong perbaikan dan penguatan pada tahap pra bencana.

b. BPBD

1) Kedudukan, Tugas dan Fungsi

Pemerintah daerah sebagai penanggung jawab dalam penyelenggaraan PB di daerah membentuk BPBD sesuai dengan amanat Pasal 18 ayat (1) UU Penanggulangan Bencana.

BPBD merupakan bagian dari perangkat daerah dan pembentukannya diatur dengan peraturan daerah serta dilaksanakan melalui koordinasi dengan BNPB. Berdasarkan tugas dan fungsi

⁶⁷ Buletin Parlementaria, "BNPB Diusulkan Jadi Kementerian Teknis" Nomor 972/III/VIII/2017 Agustus 2017

BPBD dijabarkan dalam Pasal 20 dan Pasal 21 UU Penanggulangan Bencana, ketentuan lebih lanjut mengenai tata kerja BPBD terdapat dalam Permendagri Nomor 48 tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah (Selanjutnya disebut Permendagri Pedoman BPBD). Dalam Pasal 6 Permendagri Pedoman BPBD disebutkan bahwa “Susunan organisasi BPBD Provinsi dan BPBD kabupaten/kota terdiri atas: a) Kepala; b) Unsur Pengarah; dan c) Unsur Pelaksana”.

Struktur kelembagaan BPBD diatur lebih lanjut dalam Pasal 18 ayat (2) UU Penanggulangan Bencana bahwa Badan Penanggulangan Bencana Daerah pada tingkat provinsi dipimpin oleh seorang pejabat setingkat di bawah gubernur atau setingkat eselon Ib, dan pada tingkat kabupaten/kota dipimpin oleh seorang pejabat setingkat di bawah bupati/walikota atau setingkat eselon IIa. Oleh karena eselon Ib hanya ada satu dalam setiap provinsi, maka sudah tentu Sekda yang harus mengemban amanah sebagai *ex-officio* kepala BPBD di provinsi. Di sisi lain, banyak ditemukan beberapa permasalahan yang mengemuka di daerah terkait kedudukan sekretaris daerah sebagai pembantu kepala daerah.

Sekretaris daerah merupakan unsur pembantu pimpinan pemerintah daerah yang bertugas membantu kepala daerah dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah. Melihat padatnya beban kerja sekretaris daerah, hal ini menjadi penghambat dalam menjalankan peran tambahannya sebagai *ex-officio* kepala BPBD di mana BPBD harus merumuskan dan menetapkan kebijakan penanggulangan bencana serta mengkoordinasikan seluruh pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana. Sekretaris daerah sebagai kepanjangan tangan gubernur di tingkat provinsi dan walikota/bupati di tingkat

kota/kabupaten dalam pelaksanaan tugas dan kewajibannya bertanggung jawab langsung kepada gubernur dan walikota/bupati.

Padatnya volume kerja sekretaris daerah, yang kemudian berimplikasi pada terhambatnya tugas sekretaris daerah dalam menjalankan tugas secara maksimal sebagai *ex-officio* kepala BPBD. Berdampak pada penyelenggaraan penanggulangan bencana tidak optimal. Idealnya penyelenggaraan penanggulangan bencana harus dilakukan dimulai dari tahap prabencana, saat tanggap darurat, dan pascabencana secara terencana, terpadu, dan menyeluruh. Beberapa contoh hambatan lain terkait peran sekretaris daerah yang terjadi di daerah adalah sebagaimana yang dikemukakan PMI Provinsi Sumatera Barat bahwa menyatunya unsur pengarah, sekretaris daerah dan kepala BPBD dalam satu jabatan yang sama mengakibatkan tidak berjalannya fungsi secara optimal serta tumpang tindih kewenangan. Menurut BPBD DIY dan BPBD Kabupaten Sleman, belum ada mekanisme pengangkatan sekretaris daerah sebagai *ex-officio* kepala BPBD sehingga dalam pelaksanaannya sangat subjektif berdasarkan persepsi sekretaris daerah itu sendiri.

BPBD Provinsi Sulawesi Tengah secara khusus merekomendasikan penguatan kedudukan BPBD dilakukan dengan memilih wakil kepala daerah sebagai kepala BPBD untuk menjalankan fungsi koordinasi dan komando. Menurutnya, perlu dilakukan pengkajian lebih lanjut terkait perlu tidaknya jabatan *ex-officio* kepala BPBD. Apabila hal tersebut tetap diberlakukan, maka perlu dikaji ulang siapa pihak yang paling tepat untuk menjadi *ex-officio* kepala BPBD.

Pemerintah daerah menjadi penanggung jawab penyelenggaraan penanggulangan bencana dengan membentuk BPBD (Pasal 18 UU Penanggulangan Bencana) yang telah

diuraikan pada bagian sebelumnya. Pada kenyataannya, setelah satu dasawarsa UU Penanggulangan Bencana diundangkan masih ada kabupaten/kota yang belum melaksanakan amanat dari UU Penanggulangan Bencana tersebut. Berdasarkan hasil pemantauan dan diskusi dengan *stakeholders*, belum terbentuknya BPBD di setiap kabupaten/kota ternyata disebabkan inkonsistensi antar peraturan perundang-undangan terkait serta tidak ditegaskannya kewajiban untuk pembentukan BPBD tersebut dalam peraturan perundang-undangan yang ada. Terkait hal tersebut dapat dilihat pada uraian berikut:

- a) Pasal 18 ayat (1) UU Penanggulangan Bencana dinyatakan bahwa: "*Pemerintah daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 membentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah.*"
- b) Pasal 63 ayat (1) Perpres Nomor 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana (Perpres BNPB) berbunyi : "*Untuk melaksanakan tugas penanggulangan bencana di daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota dibentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah yang selanjutnya disebut BPBD yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah.*"
- c) Lampiran Perka BNPB Pembentukan BPBD, menyatakan bahwa :
 - (1) Bab III huruf A angka 2
"Pemerintah Provinsi membentuk BPBD Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota membentuk BPBD Kabupaten/Kota"
 - (2) Bab III huruf A angka 4
"Dalam hal Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota tidak membentuk BPBD Kabupaten/Kota, maka tugas dan fungsi penanggulangan bencana diwadahi dengan organisasi yang mempunyai fungsi yang bersesuaian dengan fungsi penanggulangan bencana."

- d) Permendagri Pedoman BPBD menyatakan bahwa:
- (1) Pasal 2 ayat (1)
- “Di setiap Provinsi dibentuk BPBD Provinsi dan di setiap Kabupaten/Kota dapat dibentuk BPBD Kabupaten/Kota”.*
- (2) Pasal 36
- “Dalam hal pemerintah daerah tidak membentuk BPBD Kabupaten/Kota, maka penanganan penanggulangan bencana diwadahi dengan fungsi yang bersesuaian dengan fungsi penanggulangan bencana.”*
- Pasal 18 ayat (1) UU Penanggulangan Bencana, Pasal 63 ayat (1) Perpres BNPB, Perka BNPB Pembentukan BPBD, dan Pasal 2 ayat (1) Permendagri Pedoman BPBD, kesemuanya mengamanatkan untuk membentuk BPBD di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Akan tetapi, kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) Permendagri Pedoman BPBD menimbulkan berbagai persepsi dalam implementasinya. Selain itu, Lampiran Perka BNPB Pembentukan BPBD, Bab III huruf A angka 4 serta Pasal 36 Permendagri Pedoman BPBD sebagaimana diuraikan di atas sama-sama mengatur dalam hal pemerintah daerah kabupaten/kota yang tidak membentuk BPBD, maka penanganannya diwadahi dengan organisasi yang mempunyai fungsi bersesuaian dengan fungsi penanggulangan bencana. Pengaturan tersebut menyebabkan pemerintah daerah mengartikan pembentukan BPBD bukan suatu kewajiban sehingga masih terdapat kabupaten/kota yang belum membentuk BPBD. Bentuk BPBD selain badan juga menjadikan upaya penanggulangan bencana sulit untuk dikoordinasikan dengan berbagai dinas terkait.
- Pelaksanaan penanggulangan bencana oleh BNPB didukung oleh BPBD untuk cakupan daerah. Ketiadaan BPBD akan menghambat penanggulangan bencana di tengah kondisi Indonesia

yang rawan bencana di semua daerah. Selain itu, pembagian tipologi BPBD berdasarkan Pasal 16 Permendagri Pedoman BPBD lebih berdasarkan pada kesiapan sumber daya manusia dan penganggaran APBD setempat. Pembagian tipologi BPBD pada akhirnya membuat kinerja BPBD menjadi tidak maksimal.

BNPB dengan dukungan Kementerian Dalam Negeri telah mendorong terbentuknya 462 BPBD di seluruh Indonesia, terdiri atas 34 BPBD provinsi, 71 BPBD kota, dan 357 BPBD kabupaten.⁶⁸ Masih ada 43 kabupaten/kota yang belum membentuk BPBD.⁶⁹ Beberapa daerah yang belum membentuk BPBD di antaranya Kota Bandung, Kota Cirebon, Kota Cimahi di Provinsi Jawa Barat, dan Kabupaten Mojokerto di Jawa Timur.

Sebagai contoh, Jawa Barat adalah provinsi yang memiliki semua jenis potensi bencana di setiap kota/kabupaten, sementara tidak semua kabupaten/kota di Jawa Barat memiliki BPBD. Bentuk BPBD di beberapa daerah di Provinsi Jawa Barat tidak seragam, terdapat lima BPBD yang berbentuk dinas, yaitu Dinas Pemadam Kebakaran dan Penanggulangan Bencana. Ketiadaan BPBD berimplikasi pada kurangnya kesiapan dan tidak maksimalnya upaya untuk pengurangan risiko bencana serta sulitnya koordinasi dalam penanggulangan bencana.

Mengingat fungsi BPBD adalah mengkoordinasikan dinas-dinas terkait maka seyogyanya perlu diseragamkan mulai tingkat dalam bentuk Badan, bukan dalam bentuk dinas. Jika potensi bencana sedang hingga tinggi masih terjadi di setiap

⁶⁸ BNPB, “Rencana Strategis Badan Penanggulangan Bencana Tahun 2015-2019”, diakses dari https://www.bnrb.go.id/uploads/renstra/Rancangan_Renstra_BNRPB_2015-2019_26112015.pdf tanggal 21 Juni 2017.

⁶⁹ Jawa Pos, *Indeks Risiko Bencana 136 Daerah Tinggi tertanggal 5 Januari 2017*, <https://www.pressreader.com/indonesia/jawa-pos/20170105/281852938245729>, pada tanggal 21 Juni 2017.

kabupaten/kota, maka perlu ditambahkan kata “wajib” untuk pembentukan BPBD kabupaten/kota. Pengklasifikasian tipologi kantor BPBD berdasarkan Pasal 16 Permendagri Pedoman BPBD yang menentukan BPBD tipe A, tipe B, dan tipe C menjadikan kerja BPBD menjadi tidak maksimal. Banyaknya ancaman potensi bencana merata di seluruh Indonesia menjadi alasan untuk dilakukan pengkajian ulang terkait perlu tidaknya pengklasifikasian tipologi BPBD.

Berdasarkan Pasal 20 huruf b UU Penanggulangan Bencana, BPBD mempunyai fungsi pengkoordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, dan menyeluruh. Selain itu, Pasal 4 huruf b UU Penanggulangan Bencana menyebutkan bahwa penanggulangan bencana bertujuan untuk menyelaraskan peraturan perundang-undangan yang sudah ada. Di sisi lain hal ini masih menjadi permasalahan karena setiap lembaga memiliki peraturan masing-masing serta pada praktiknya masih terjadi ego sektoral dan berjalan masing-masing.

Berdasarkan pemantauan di beberapa pemerintah provinsi, tidak optimalnya BPBD sebagai koordinator disebabkan oleh beberapa hal, di antaranya kapasitas SDM, eselonisasi, tumpang tindih kewenangan serta masing-masing lembaga memiliki peraturan masing-masing dalam penanggulangan bencana. Terkait keterbatasan sumber daya manusia di BPBD juga mempengaruhi kemampuan koordinasi yang dimiliki BPBD. Seharusnya rotasi sumber daya manusia tidak cepat dirotasi dan diberikan pelatihan dalam masa waktu yang cukup sebelum rotasi. Selain itu, terkait eselonisasi, BPBD saat berkoordinasi dengan instansi terkait selalu berhadapan dengan pejabat yang kepangkatannya lebih tinggi daripada kepala BPBD.

Contoh permasalahan lambatnya koordinasi di antaranya seperti yang dikemukakan PMI Provinsi Sumatera Barat bahwa BPBD dalam menjalankan fungsi koordinasi masih sangat lambat dalam penanganan penanggulangan bencana. Hal ini disebabkan oleh ketidakjelasan siapa saja yang harus dikoordinasikan oleh BPBD. Selain itu, sebagaimana yang disebutkan Dinsos Provinsi Sulawesi Tengah bahwa tim koordinasi kebencanaan di daerah yang semestinya dikendalikan oleh BPBD selaku pelaksana penanggulangan bencana (dipimpin kepala BPBD *ex-officio* Sekda) belum berfungsi. Tim koordinasi Dinsos selaku pelaksana teknis bidang sosial juga belum berfungsi sehingga dalam melaksanakan tupoksinya tetap mengacu pada Peraturan Menteri Sosial serta tupoksinya. Hingga saat ini juga belum ada kerjasama tertentu dalam kerangka penyelenggaraan penyelenggaraan bencana antara Dinsos Provinsi dengan institusi lain, apalagi kerjasama tersebut tertuang dalam naskah-naskah kerjasama. Hal ini menyebabkan lambatnya proses penyelenggaraan penanggulangan bencana yang terpadu sesuai prinsip-prinsip penanggulangan bencana.

Hasil diskusi bersama Kantor SAR Palu di antaranya menjelaskan bahwa dasar hukum Basarnas adalah UU Pencarian dan Pertolongan. Menurut Kantor SAR Palu tidak ada yang lebih mengerti mengenai pencarian dan pertolongan korban selain Basarnas karena anggota Basarnas telah dibekali dengan bimbingan dan pelatihan-pelatihan khusus untuk pelatihan dan pertolongan sehingga memang Basarnas yang paling mumpuni. Menurut narasumber ITB, penanggulangan bencana pada prinsipnya adalah usaha multisektor sehingga keefektifan koordinasi menjadi sangat penting. Namun usaha koordinasi horizontal di Indonesia masih tidak efektif.

Sebagai tambahan informasi, di tingkat kementerian/lembaga sebagaimana dikemukakan kepala Direktorat PSKBA Kemensos Republik Indonesia tentang adanya program sistem penanggulangan bencana yang sedang dikembangkan yaitu *Incident Command System (ICS)* sebagai manajemen yang diterapkan pada tingkat taktis operasional untuk memperkuat sistem komando. Proses adaptasi *ICS* dilakukan dengan melibatkan pihak daerah, dan mengutamakan pentingnya upaya koordinasi, integrasi dan sinkronisasi seluruh unsur dalam organisasi komando tanggap darurat untuk penyelamatan dan evakuasi korban, harta benda, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan pengurusan pengungsi, penyelamatan serta pemulihan sarana dan prasarana dengan segera pascabencana.

Adanya program tersebut menunjukkan pentingnya koordinasi dan komando di daerah sebagai penyelenggara utama daerah. Hal ini dapat menghambat koordinasi berkala dengan tim koordinasi di setiap tahapan bencana, apalagi jika hanya dilakukan saat tanggap darurat.

Beberapa masalah yang telah dikemukakan di atas menggambarkan hambatan BNPB dan BPBD dalam mengkoordinasikan semua lembaga yang ada, baik di pusat dan di daerah. BPBD DIY berpendapat bahwa koordinator (BNPB/BPBD) perlu diberikan pangkat yang lebih tinggi dibandingkan penanggungjawab sektoral yang berada di bawah koordinasinya. Perlu dipertimbangkan agar BPBD selaku koordinator dan komando penanggulangan bencana memiliki jabatan yang lebih tinggi dibandingkan kementerian/lembaga terkait agar memiliki kedudukan yang kuat untuk mengkoordinasikan lembaga lain. Selain itu, perlu pengaturan tegas mengenai fungsi dari masing-

masing kementerian/lembaga dalam penanggulangan bencana, sehingga semua tindakan yang diambil tepat sasaran dan efisien.

2) Unsur-Unsur BPBD

a) Unsur Pengarah dan Unsur Pelaksana

Pasal 19 ayat (1) UU Penanggulangan Bencana, menyatakan bahwa: "Badan Penanggulangan Bencana Daerah terdiri atas unsur: a. pengarah penanggulangan bencana; dan b. pelaksana penanggulangan bencana." Dalam menjalankan tugas, fungsi dan tanggungjawab kelembagaan, BPBD dibentuk dengan dua unsur yaitu unsur pengarah dan unsur pelaksana. Adapun unsur pengarah diharapkan menjadi penyusun konsep pelaksanaan kebijakan penanggulangan bencana, pemantau sekaligus evaluator kebijakan penanggulangan bencana tersebut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 UU Penanggulangan Bencana. Unsur pengarah belum dibentuk sehingga tugas menyusun konsep kebijakan penanggulangan bencana tidak terlaksana. Selain itu, belum adanya unsur pengarah juga berimplikasi pada penyelenggaraan penanggulangan bencana dalam tahap mitigasi seperti penyusunan perencanaan kebijakan penanggulangan bencana sehingga penyusunan perencanaan kebijakan yang dimaksud dijalankan oleh gubernur, sekretaris daerah dan BPBD.

Belum terbentuknya unsur pengarah antara lain disebabkan lamanya proses pemilihan unsur pengarah yang dikarenakan adanya tumpang tindih kewenangan dalam pelaksanaan penyelenggaraan penanggulangan bencana karena baik unsur pengarah maupun kepala BPBD dijabat oleh satu orang yaitu Sekretaris Daerah. Selain itu tugas pemerintah

daerah untuk menyusun konsep kebijakan penanggulangan bencana terdapat tumpang tindih dengan fungsi unsur pengarah BPBD.

BPBD Provinsi Sumatera Barat merupakan salah satu BPBD yang belum memiliki unsur pengarah penanggulangan bencana. Belum dibentuknya dan/atau ditetapkannya unsur pengarah dalam organisasi BPBD Provinsi Sumatera Barat yang telah diajukan oleh pemerintah daerah kepada DPRD untuk melaksanakan pemilihan dan uji kepatutan terhadap keanggotaan unsur pengarah dari masyarakat profesional dan ahli disebabkan oleh adanya ketidakjelasan parameter mengenai masyarakat profesional dan ahli. Selain itu adanya kekhawatiran terhadap tidak efektifnya tugas yang secara kelembagaan unsur pengarah jika dipimpin oleh kepala BPBD (*ex-officio* sekretaris daerah). Adanya keragu-raguan terhadap konsekuensi terbentuknya unsur pengarah dengan pembebanan anggaran dalam APBD. Terkait dengan keberadaan unsur pengarah penanggulangan bencana sebagaimana diatur dalam Pasal 19 ayat (1) UU Penanggulangan Bencana perlu dikaji kembali mengenai kelembagaan, anggaran maupun tugas dan fungsi dalam UU Penanggulangan Bencana.

Mutasi sumber daya manusia dan jabatan di BPBD yang menyesuaikan kebutuhan Kepala Daerah mengakibatkan SDM terlatih di BPBD sangat terbatas. Kondisi ini berpengaruh terhadap kelancaran pelaksanaan penanggulangan bencana oleh BPBD.

Sumber daya manusia BPBD yang melaksanakan fungsi koordinasi, fungsi komando dan fungsi pelaksanaan dalam penanggulangan bencana sebagaimana diatur dalam Pasal 23 ayat (2) UU Penanggulangan Bencana mengharuskan kapasitas

dan kapabilitas sumber daya manusia yang mumpuni. Peningkatan kapasitas dan kapabilitas yang telah dilakukan secara berjenjang tidak akan bermanfaat pada saat mutasi sumber daya manusia tidak dilakukan pengelolaan dengan baik. Mutasi sumber daya manusia yang dilakukan terlalu cepat dan sering sehingga pembentukan sumber daya manusia BPBD yang handal terhambat. Hal ini berdampak pada kurang optimalnya pelaksanaan fungsi dari BPBD itu sendiri. Dalam UU Penanggulangan Bencana belum diatur syarat-syarat kompetensi untuk SDM di BPBD.

LSM Humanum di Provinsi Maluku mengemukakan bahwa kebijakan penempatan sumber daya manusia harusnya mempertimbangkan kapasitas teknis dan kualitas sumber daya yang secara khusus terkait dengan tugas dan fungsi BPBD.

Terkait dengan terbatasnya SDM yang memiliki kompetensi dalam penanggulangan bencana, LSM Humanum di Provinsi Maluku memberikan rekomendasi, perlunya pembedaan antara mekanisme penempatan atau perekrutan pegawai/ sumber daya manusia biasa dengan sumber daya manusia di BPBD. Dalam perekrutan personel BPBD diharuskan memiliki kualifikasi khusus tentang pemahaman terkait dengan bencana. Personel BPBD harusnya tidak mengalami pergantian Jabatan dinas Kerja sebagaimana yang terjadi selama ini karena untuk sumber daya manusia di BPBD perlu memiliki keahlian khusus yang telah terlatih di bidang penanggulangan bencana.

Kepala BPBD DIY mengemukakan perlu dibuat pengaturan kepastian jangka waktu jabatan Kepala BPBD minimal 3 tahun agar Kepala BPBD bisa memahami

karakteristik daerahnya, sehingga BPBD dapat efektif dalam menjalankan tugas dalam penanggulangan bencana.

Kepala BPBD Provinsi Sulawesi Tengah mengatakan adanya keterbatasan sumber daya manusia terlatih di BPBD karena mutasi sumber daya manusia dan jabatan yang berdampak kurang optimalnya pelaksanaan tugas BPBD secara umum. Sebaiknya sumber daya manusia yang ditempatkan di BPBD harus mempunyai kompetensi dalam penanggulangan bencana.

Kantor SAR Palu mengatakan perlu adanya kualifikasi sumber daya manusia di BPBD dan peningkatan kapasitas sumber daya manusia terkait dengan penanganan bencana disetiap *stakeholder* kebencanaan. Dalam penanganan bencana, diperlukan sumber daya manusia dengan pengetahuan dan kapasitas dalam manajemen kebencanaan agar bencana dapat ditangani dengan baik dan efisien. Terlalu cepatnya mutasi sumber daya manusia di BPBD menimbulkan terbatasnya jumlah sumber daya manusia yang mempunyai kapasitas dalam penanggulangan bencana.

Kepala Kantor SAR Palu memberikan rekomendasi perlu ada pengaturan mengenai sumber daya manusia di BPBD agar penanggulangan bencana dapat dilaksanakan dengan baik dan efisien, dibawah koordinasi BPBD.

- b) Pusat Pengendalian Operasi Penanggulangan Bencana (Pusdalops-PB)

BPBD selain memiliki unsur pengarah dan unsur pelaksana juga diharapkan dapat memiliki Pusdalops-PB. Oleh karena Indonesia memiliki wilayah yang luas, pemantauan kondisi alam dan aktivitas terhadap potensi bencana pada daerah-daerah yang memiliki risiko tinggi perlu dilakukan

terus-menerus. Informasi kebencanaan tidak hanya menyangkut kejadian bencana, namun juga upaya penanganan yang dilakukan oleh berbagai pihak baik saat prabencana maupun pasca bencana. Pada proses ini, perlu adanya Pusdalops-PB yang mampu mengelola data dan informasi hingga menyebarluaskan kepada pejabat berwenang maupun masyarakat melalui media. Pusdalops-PB memegang kuat prinsip cepat dan tepat, akurat, koordinatif, kooperatif, transparansi dan akuntabel. Pusdalops-PB dalam BPBD merupakan unsur yang sangat penting sebagai garda terdepan BPBD dalam menggali dan menyebarkan informasi bencana kepada pihak yang berwenang. Keberadaan Pusdalops-PB sudah difasilitasi oleh BNPB melalui Peraturan Kepala BNPB Nomor 15 Tahun 2012 tentang Pedoman Pusdalops-PB (selanjutnya disebut Perka BNPB Pedoman Pusdalops-PB). Pusdalop-PB memiliki tugas dan fungsi yang tercantum dalam lampiran Perka BNPB Pedoman Pusdalop-PB. Tugas pokok Pusdalops-PB adalah sebagai berikut:

- (1) Sebelum bencana, memberikan dukungan kegiatan pada saat sebelum bencana (pengumpul, pengolah, penyaji data dan informasi kebencanaan) secara rutin.
- (2) Saat bencana, memberikan dukungan pada posko tanggap darurat dan pelaksanaan kegiatan darurat.
- (3) Pasca bencana, memberikan dukungan kegiatan pada saat setelah bencana terjadi (penyedia data dan informasi khususnya dalam pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi).

Fungsi Pusdalops-PB adalah sebagai berikut:

- (1) Fungsi penerima, pengolah dan pendistribusi informasi kebencanaan.

- (2) Fungsi penerima, pengolah dan penerus peringatan dini kepada instansi terkait dan masyarakat.
- (3) Fungsi tanggap darurat sebagai fasilitator penggerahan sumber daya untuk penanganan tanggap darurat bencana secara cepat tepat, efisien dan efektif.
- (4) Fungsi koordinasi, komunikasi dan sinkronisasi pelaksanaan penanggulangan bencana.

Melihat tugas dan fungsi Pusdalop-PB yang sangat penting dalam penanggulangan bencana, sudah seharusnya BPBD di setiap daerah memiliki Pusdalop-PB. Namun, belum semua BPBD memiliki Pusdalop-PB sebagai bagian dari penanggulangan bencana sebagaimana dikemukakan oleh Kepala BPBD Provinsi Jawa Barat yang mengatakan bahwa Pusdalops-PB sangat berperan penting dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana sementara tidak semua BPBD memiliki Pusdalops-PB. Terkait dengan Pusdalops-PB memang membutuhkan kesanggupan dan kesiapan BPBD setempat untuk pemeliharaan dan penyiapan SDM operator. Hal ini dikarenakan sumber daya manusia pada Pusdalops-PB merupakan pegawai kontrak sehingga akan menjadi sia-sia apabila sumber daya manusia yang sudah dilatih sudah tidak lagi bekerja di Pusdalops-PB.

c) Koordinasi Antar Klaster

BPBD merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah daerah sebagai penanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Pasal 20 huruf b UU Penanggulangan Bencana menyebutkan bahwa "Badan Penanggulangan Bencana Daerah mempunyai fungsi perumusan dan penetapan kebijakan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi dengan bertindak cepat dan tepat,

efektif dan efisien, serta pengoordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu dan menyeluruh.”

Fungsi BPBD mengoordinasikan dinas/instansi terkait penanggulangan bencana. Ada delapan kementerian/lembaga terkait penanggulangan bencana yang tergabung dalam klaster penanggulangan bencana yang diatur dalam SK KA BNPB Klaster Nasional-PB. Kementerian/lembaga terkait antara lain BPBD, Dinkes, Dinsos, Basarnas, Dinas Pendidikan, Dinas PU, Dinas Perekonomian.

Dinas-dinas tersebut merupakan perwakilan dari kementerian yang berada di daerah untuk berkoordinasi dengan BPBD dalam hal penanggulangan bencana sebagaimana dimaksud dalam SK KA BNPB Klaster Nasional-PB. Kementerian/lembaga terkait juga memiliki tugas dan fungsi masing-masing dalam hal penanggulangan bencana dikoordinasikan oleh BPBD sebagai *leading sector* penanggulangan bencana. Akan tetapi dalam pelaksanaannya koordinasi antar kementerian/lembaga dalam penanggulangan bencana dengan BPBD tidak berjalan dengan baik. Hal tersebut disebabkan karena setiap kementerian/lembaga terkait berjalan masing-masing berdasarkan peraturan perundang-undangan dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana.

Munculnya ego sektoral kementerian/lembaga/ instansi terjadi pada saat tanggap darurat bencana, masing-masing sektor berpikir untuk menjadi yang terdepan dan bahkan saling bersaing dalam hal penyelenggaraan tanggap darurat sehingga penanggulangan bencana tidak berjalan efektif. Hal ini terjadi di beberapa daerah seperti DIY, Provinsi Maluku dan Provinsi Jawa Barat, sebagaimana disampaikan oleh PMI Provinsi

Maluku yang menyatakan bahwa Kondisi saat tanggap darurat memerlukan kerjasama antar kementerian/lembaga dibawah komando dan koordinasi yang baik.

Namun, dalam pelaksanaan di yang sering terjadi adalah adanya ego sektoral dari setiap kementerian/lembaga. Selain itu setiap kementerian/lembaga juga memiliki program masing-masing dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana, tanpa adanya koordinasi antar kementerian/lembaga sehingga terdapat kesamaan program dalam penanggulangan bencana. antar kementerian/lembaga. Permasalahan ego sektoral kementerian/ lembaga yang terjadi sebagaimana dikemukakan oleh STKS Provinsi Jawa Barat juga disebabkan oleh belum adanya penegasan dalam UU Penanggulangan Bencana mengenai fungsi dari masing-masing kementerian/lembaga.

BPBD Provinsi Jawa Barat, Dinsos Provinsi Maluku dan STKS Provinsi Jawa Barat memberikan rekomendasi yaitu perlunya penegasan pengaturan mengenai koordinasi antara kementerian/lembaga yang terkait dengan penanggulangan bencana. Menurut narasumber tersebut, perlu penegasan pengaturan dalam UU Penanggulangan Bencana mengenai kewajiban koordinasi masing-masing kementerian/ lembaga terkait penanggulangan bencana serta penegasan pengaturan tugas/fungsi dan wewenang masing-masing kementerian/lembaga terkait agar penanggulangan bencana dapat berjalan efektif tanpa adanya tumpang tindih kewenangan.

d) Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana

Penanggulangan bencana diselenggarakan berdasarkan prinsip-prinsip yang termuat dalam Pasal 3 ayat (2) UU

Penanggulangan Bencana, sebagaimana disebutkan sebagai berikut:

- 1) *cepat dan tepat;*
- 2) *prioritas;*
- 3) *koordinasi dan keterpaduan;*
- 4) *berdaya guna dan berhasil guna;*
- 5) *transparansi dan akuntabilitas;*
- 6) *kemitraan;*
- 7) *pemberdayaan;*
- 8) *nondiskriminatif; dan*
- 9) *nonproletisi.”*

Unsur pelaksana penanggulangan bencana daerah mempunyai fungsi sebagaimana tercantum dalam Pasal 23 ayat (2) UU Penanggulangan Bencana, sebagai berikut:

“Unsur pelaksana penanggulangan bencana daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai fungsi:

- a. *koordinasi;*
- b. *komando; dan*
- c. *pelaksana dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana pada wilayahnya.”*

Dalam menjalankan fungsinya tersebut, unsur pelaksana penanggulangan bencana daerah mempunyai tugas secara terintegrasi yang meliputi prabencana, saat tanggap darurat dan pascabencana (Pasal 24 UU Penanggulangan Bencana)

Dalam implementasinya, tugas dan fungsi BPBD belum terintegrasi optimal pada semua tahapan dalam penanggulangan bencana (Pra bencana, Tanggap bencana, dan Pasca bencana). Peran BPBD baru dirasakan ketika saat tanggap darurat, tetapi pada tahap prabencana dan pascabencana masih belum optimal. Hal tersebut dikemukakan oleh BPBD Provinsi Sulawesi Tengah bahwa:

- (1) Tahap prabencana. Pasal 36 ayat (4) UU Penanggulangan Bencana memuat perencanaan penanggulangan bencana yang meliputi:
 - (a) pengenalan dan pengkajian ancaman bencana;
 - (b) pemahaman tentang kerentanan masyarakat;
 - (c) analisis kemungkinan dampak bencana;
 - (d) pilihan tindakan pengurangan risiko bencana;
 - (e) penentuan mekanisme kesiapan dan penanggulangan dampak bencana; dan
 - (f) alokasi tugas, kewenangan, dan sumber daya yang tersedia.”

Pada saat tahap prabencana, BPBD belum optimal dalam pelaksanaan tugas berupa perencanaan penanggulangan bencana sebagaimana diatur dalam Pasal 36 ayat (4) UU Penanggulangan Bencana baik pengenalan dan pengkajian ancaman bencana maupun kegiatan pengalokasian tugas, kewenangan dan sumber daya. Artinya BPBD belum optimal dalam melaksanakan program mitigasi bencana. Dalam pelaksanaan program mitigasi bencana setiap OPD melakukan kegiatan secara parsial, OPD belum bersinergi dan bekerjasama dalam penyusunan dan pelaksanaan program mitigasi bencana sebagai bagian dari tahapan pra bencana. Hal ini juga dikemukakan oleh Kepala BPBD Kabupaten Sleman dan BNPB yaitu kendala yang dihadapi BPBD adalah perbedaan berbagai prosedur tetap yang dimiliki masing-masing instansi terkait dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana.

- (2) Tahap pascabencana.

Pada tahap pascabencana yang meliputi tahapan rehabilitasi dan rekonstruksi, BPBD Provinsi Sulawesi Tengah juga

menyampaikan bahwa peran BPBD belum maksimal dalam melaksanakan fungsi komando sebab pada saat tahapan pascabencana tugas peran BPBD telah dialihkan kepada OPD yang memiliki tugas dan peran yang sama. Misalnya sebagai pelaksanaan peran pemulihan sarana dan fasilitas publik akibat terkena dampak bencana dialihkan ke Dinas PU. Sebab dalam pelaksanaan alokasi dana pemulihan sarana publik tersebut sudah dialokasikan dalam anggaran Dinas PU.

BPBD belum terintegrasi optimal pada semua tahapan dalam penanggulangan bencana (prabencana, tanggap bencana, dan pascabencana) karena masing-masing kementerian/lembaga memiliki program serta prosedur tetap masing-masing dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Kementerian/lembaga terkait belum bersinergi dan bekerjasama dalam penyusunan dan pelaksanaan program penanggulangan bencana.

Oleh karena itu, perlu penguatan baik kelembagaan maupun kapasitas dari setiap unsur dalam BPBD agar dapat menjalankan tugas dan fungsinya sesuai ketentuan Pasal 23 ayat (2) UU Penanggulangan Bencana, serta terintegrasi mulai tahapan prabencana, saat tanggap darurat dan pascabencana sesuai dengan Pasal 24 UU Penanggulangan Bencana.

Selain itu, perlu penyelarasan peraturan perundang-undangan terkait penanggulangan bencana di kementerian/lembaga terkait lainnya dengan UU Penanggulangan Bencana, agar penanggulangan bencana dapat dikoordinasikan secara terpadu, terkoordinasi dan menyeluruh yang didasarkan pada kerja sama yang baik dan saling mendukung sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (2) huruf c UU Penanggulangan Bencana.

Perencanaan penanggulangan bencana yang merupakan salah satu penyelenggaraan penanggulangan bencana dalam situasi tidak

terjadi bencana (tahap prabencana). Sebagaimana diatur dalam Pasal 36 ayat (3) UU Penanggulangan Bencana menyatakan bahwa: “perencanaan penanggulangan bencana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui penyusunan data tentang risiko bencana pada suatu wilayah dalam waktu tertentu berdasarkan dokumen resmi yang berisi program kegiatan penanggulangan bencana”. Dokumen tersebut kemudian diharapkan menjadi referensi bagi kementerian/lembaga terkait lainnya dalam menjalankan setiap kegiatan pembangunan. Sehingga tidak hanya menjadi dokumen BNPB dan BPBD namun juga menjadi dokumen bersama antar instansi terkait dalam mendukung upaya penyelenggaraan penanggulangan bencana.

Dalam usaha menyelaraskan kegiatan perencanaan penanggulangan bencana, pemerintah dan pemerintah daerah dapat mewajibkan pelaku penanggulangan bencana untuk dapat melaksanakan perencanaan penanggulangan bencana sebagaimana yang diatur dalam Pasal 36 ayat (6) UU Penanggulangan Bencana yang menyatakan bahwa *“Dalam usaha menyelaraskan kegiatan perencanaan penanggulangan bencana, Pemerintah dan pemerintah daerah dapat mewajibkan pelaku penanggulangan bencana untuk melaksanakan perencanaan penanggulangan bencana”*.

Pasal 40 ayat (2) UU Penanggulangan Bencana menyatakan bahwa: *“Penyusunan rencana penanggulangan bencana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikoordinasikan oleh Badan”*. Dari ketentuan tersebut jelas bahwa, penyusunan dokumen perencanaan dikoordinasikan oleh BNPB dan BPBD serta perlu melibatkan sektor terkait sesuai dengan tugas pokoknya. Dalam implementasinya, penyusunan dan pelaksanaan dokumen perencanaan penanggulangan bencana selama ini belum dijalankan

dengan baik oleh masing-masing kementerian/lembaga terkait lainnya.

LSM Provinsi Sumatera Barat mengutarakan dokumen penanggulangan bencana hanya sebatas dokumen dan belum menjadi acuan bagi kementerian/lembaga terkait lain dalam menjalankan setiap kegiatan pembangunan. Dokumen perencanaan penanggulangan bencana perlu menjadi dokumen bersama antar kementerian/lembaga terkait dan menjadi acuan dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana agar kegiatan perencanaan penanggulangan bencana berjalan selaras dan berkesinambungan.

Selain itu, terkait dengan akses pada *buffer stock* untuk pemenuhan kebutuhan korban bencana pada saat tanggap darurat sebagaimana diatur dalam Pasal 48 huruf d UU Penanggulangan Bencana menyatakan bahwa:

“Penyelenggaraan penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 huruf b meliputi:

- a. *pengkajian secara cepat dan tepat terhadap lokasi, kerusakan, dan sumber daya;*
- b. *penentuan status keadaan darurat bencana;*
- c. *penyelamatan dan evakuasi masyarakat terkena bencana;*
- d. ***pemenuhan kebutuhan dasar;***
- e. *perlindungan terhadap kelompok rentan; dan*

Pemenuhan kebutuhan dasar merupakan salah satu yang harus dipenuhi pada saat tanggap darurat dan dijelaskan lebih lanjut mengenai kebutuhan dasar yang harus dipenuhi dalam Pasal 53 UU Penanggulangan Bencana yang menyatakan bahwa:

”Pemenuhan kebutuhan dasar meliputi bantuan penyediaan:

- a. *kebutuhan air bersih dan sanitasi;*
- b. *pangan;*
- c. *sandang;*
- d. *pelayanan kesehatan;*

- e. pelayanan psikososial; dan
- f. penampungan dan tempat hunian”

Pengelolaan *buffer stock* di daerah diatur dan dikelola oleh masing-masing dinas yang menjadi *leading sector* pada bidangnya dan memiliki mekanisme birokrasi yang berbeda-beda. Permasalahan yang disampaikan oleh Kepala Dinsos Provinsi Sumatera Barat adalah kebijakan yang berbeda di masing-masing instansi menyebabkan sulitnya akses pada *buffer stock* untuk pemenuhan kebutuhan korban bencana pada saat tanggap darurat. Pasal 68 UU Penanggulangan Bencana, menyatakan bahwa: “Tata cara pemanfaatan serta pertanggungjawaban penggunaan sumber daya bantuan bencana pada saat tanggap darurat dilakukan secara khusus sesuai dengan kebutuhan, situasi, dan kondisi kedaruratan”.

Berdasarkan ketentuan tersebut, pengelolaan sumber daya bantuan bencana merupakan kewenangan dari pemerintah, pemerintah daerah, BNPB dan BPBD. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 66 UU Penanggulangan Bencana, yaitu: “Pemerintah, pemerintah daerah, Badan Nasional Penanggulangan Bencana dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah melakukan pengelolaan sumber daya bantuan bencana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 pada semua tahap bencana sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan.”

Kepala Dinsos Provinsi Sumatera Barat mengatakan bahwa dalam implementasinya, pengelolaan dan pemberian bantuan logistik pada saat tanggap darurat tidak terkoordinir dan tidak jelas alokasinya karena di posko logistik terdapat bantuan dari berbagai sumber diantaranya masyarakat dan kelompok masyarakat yang memberikan bantuan langsung kepada korban bencana. Hal ini disebabkan belum adanya penanganan satu pintu dalam pengelolaan bantuan logistik.

Kemenkes Republik Indonesia juga mengemukakan dalam pemaparannya bahwa pemerintah, pemerintah daerah, BNPB, BPBD, serta masyarakat yang turut serta dalam pemberian bantuan bencana sering tidak berjalan efektif karena kurangnya koordinasi. Hal tersebut seringkali menjadi penyebab permasalahan ataupun konflik di dalam pelaksanaan penanggulangan bencana yang pada akhirnya menjadi *second disaster*.

Dalam Pasal 7 huruf g UU Penanggulangan Bencana, "*Wewenang Pemerintah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi pengendalian pengumpulan dan penyaluran uang atau barang yang berskala nasional.*" Selanjutnya dalam Pasal 9 huruf f UU Penanggulangan Bencana, "*Wewenang pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi pengendalian pengumpulan dan penyaluran uang atau barang yang berskala provinsi, kabupaten/kota.*"

Berdasarkan penjelasan diatas, disebutkan bahwa wewenang pengumpulan dan penyaluran uang dan barang diberikan pada pemerintah melalui Kemensos untuk skala nasional dan pemerintah daerah melalui gubernur/bupati/walikota untuk skala provinsi dan kabupaten/kota. Semua kegiatan pengumpulan uang atau barang harus mendapat izin dari pejabat yang berwenang (pejabat yang berwenang adalah menteri sosial untuk tingkat nasional, gubernur untuk tingkat provinsi dan bupati/walikota untuk tingkat kabupaten/kota).

Hal ini sesuai dengan UU Pengumpulan Uang. Pasal 2 ayat (1) UU Pengumpulan Uang, "*Untuk menyelenggarakan pengumpulan uang atau barang sebagaimana dimaksud dalam pasal 1 diperlukan izin lebih dahulu dari pejabat yang berwenang*". Pasal 4 ayat (1) UU Pengumpulan Uang, "*Pejabat yang berwenang memberikan izin pengumpulan uang atau barang ialah : a) Menteri*

Kesejahteraan Sosial, setelah mendengar pendapat Panitia Pertimbangan yang diangkat olehnya dan terdiri dari sekurang-kurangnya 5 orang anggota, apabila pengumpulan itu diselenggarakan dalam seluruh wilayah negara atau melampui daerah tingkat I atau untuk menyelenggarakan/membantu suatu usaha sosial diluar negeri; b) Gubernur, kepala Daerah tingkat I, setelah mendengar pendapat Panitia Pertimbangan yang diangkat olehnya dan terdiri dari sekurang-kurangnya 5 orang anggota, apabila pengumpulan itu diselenggarakan di dalam seluruh wilayahnya yang melampui suatu daerah tingkat II dalam wilayah daerah tingkat I yang bersangkutan; c) Bupati/Walikota, Kepala Daerah tingkat II, setelah mendengar pendapat Panitia Pertimbangan yang diangkat olehnya dan terdiri dari sekurang-kurangnya 5 orang anggota, apabila pengumpulan itu diselenggarakan dalam wilayah daerah tingkat II yang bersangkutan.”

Pada saat tanggap darurat bencana, pemberian bantuan bencana diatur dalam PP Pendanaan Bantuan Bencana, yang merupakan peraturan pelaksana/teknis dari UU Penanggulangan Bencana dalam Pasal 29 ayat (1) PP Pendanaan Bantuan Bencana yang menyatakan “*BNPB berwenang mengkoordinasikan pengendalian, pengumpulan, dan penyaluran bantuan darurat bencana pada tingkat nasional.*” Demikian juga dalam Pasal 29 ayat (2) PP Pendanaan Bantuan Bencana “*BPBD berwenang mengkoordinasikan pengendalian, pengumpulan dan penyaluran bantuan darurat bencana pada tingkat daerah.*”

Permasalahan yang terjadi mengenai pengelolaan dan pemberian bantuan logistik pada saat tanggap darurat bukan ada pada norma, melainkan persoalan implementasi. Selain permasalahan tersebut, terkait dengan bantuan atau sumbangan

yang diberikan terdapat permasalahan terkait dengan pengawasan bantuan atau sumbangan yang diberikan oleh masyarakat. Pasal 60 ayat (2) UU Penanggulangan Bencana menyatakan bahwa *“Pemerintah dan pemerintah daerah mendorong partisipasi masyarakat dalam penyediaan dana yang bersumber dari masyarakat.”* Bahwa terkait dengan sumbangan tersebut pemerintah dapat melakukan Pengawasan sebagaimana diatur dalam Pasal 71 ayat (1) jo Pasal 71 ayat (2) huruf i jo. Pasal 72 UU Penanggulangan Bencana diatur bahwa pemerintah melaksanakan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan.

Dalam melaksanakan pengawasan terhadap laporan upaya pengumpulan sumbangan, pemerintah dan pemerintah daerah dapat meminta laporan tentang hasil pengumpulan sumbangan agar dilakukan audit. Tetapi dalam pelaksanaannya, menurut Kepala BPBD Kabupaten Sleman pengawasan pemerintah terhadap setiap pemangku kepentingan yang berperan dalam penanggulangan bencana tidak dilakukan pengawasan satu pintu. Hal ini juga dinyatakan oleh ACT yang menyatakan bahwa Pemerintah belum pernah melakukan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan, terutama sumbangan yang bersumber dari masyarakat. Begitu pula dengan BNBP yang belum pernah melakukan pengawasan terkait dengan sumbangan yang berasal dari masyarakat yang banyak dihimpun oleh masyarakat itu sendiri untuk penanggulangan bencana.

Kepala BPBD Kabupaten Sleman mengatakan terkait dengan pengawasan pemerintah dan pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan yaitu perlunya formulasi pengawasan yang dilakukan oleh satu lembaga khusus yang ditunjuk dan berwenang melakukan audit dalam pengelolaan dana penanggulangan bencana.

Pengawasan atau audit yang dilakukan dalam pengelolaan dana

penanggulangan bencana juga harus sesuai dengan prinsip akuntabilitas dan transparansi. Meskipun dalam Pasal 71 ayat (1) jo. Pasal 71 ayat (2) huruf i jo. Pasal 72 UU Penanggulangan Bencana telah mengamanatkan kepada pemerintah untuk melakukan Pengawasan terhadap pengelolaan keuangan termasuk di dalamnya adalah sumbangan tetapi sampai dengan saat ini hal tersebut belum dilaksanakan oleh pemerintah atau BNPB/BPBD dalam hal penanggulangan bencana, Sehingga perlu dilakukan evaluasi dalam pelaksanaan Pengawasan terkait sumbangan penanggulangan bencana.

- e) Hubungan Kerja (Mekanisme Koordinasi Antara BNPB dan BPBD)

UU Penanggulangan Bencana mengamanatkan bahwa Pemerintah dan pemerintah daerah merupakan penanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana yang diwujudkan dalam pelaksanaan tugas dan fungsi serta pendanaan penanggulangan bencana. Dalam pelaksanaan wewenang dan tanggung jawab tersebut, Pemerintah membentuk BNPB sebagai LPNK untuk mengkoordinasikan penyelenggaraan penanggulangan bencana secara nasional dan pemerintah daerah membentuk BPBD yang dilaksanakan melalui koordinasi dengan BNPB. BNPB dan/atau BPBD memiliki fungsi perumusan dan penetapan kebijakan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi dengan bertindak cepat dan tepat, efektif dan efisien serta pengoordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, dan menyeluruh. Pemerintah dan pemerintah daerah juga wajib mengalokasikan dana penanggulangan bencana dalam APBN dan APBD secara memadai yang disediakan pada tahap prabencana, saat tanggap darurat bencana, dan pascabencana. Penggunaan dana penanggulangan

bencana dilaksanakan oleh pemerintah, pemerintah daerah, BNPB dan BPBD sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya. Berikut adalah struktur organisasi penyelenggaraan penanggulangan bencana:



Berdasarkan bagan tersebut diatas, penanggulangan bencana merupakan urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar yang merupakan pembagian kewenangan antara Pemerintah dan pemerintah daerah. Kementerian Dalam Negeri sebagai kementerian teknis bertanggung jawab terhadap pelaksanaan otonomi daerah termasuk berkaitan dengan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah yaitu urusan bencana. Sedangkan BNPB sebagai LPNK dibentuk oleh Pemerintah dalam rangka mengkordinasikan kementerian/ lembaga yang memiliki kewenangan dan/atau program terkait dengan kebencanaan. Bila terjadi bencana, seluruh upaya penanganan bencana tetap berada dibawah komando BNPB, sedangkan

Kemendagri hanya berkoordinasi dengan BNPB pada tahap pasca bencana.

BPBD Provinsi dan BPBD Kabupaten/Kota sebagai salah satu Organisasi Perangkat Daerah yang berbentuk Badan berada di bawah dan bertanggungjawab langsung kepada kepala daerah sebagai penyelengara pemerintahan daerah, tidak bertanggung jawab secara vertikal kepada BNPB. Sedangkan hubungan kerja antara BPBD Provinsi dengan BNPB hanya bersifat koordinasi dan teknis kebencanaan dalam rangka peningkatan kualitas penyelenggaraan penanggulangan bencana.

Dalam melaksanakan fungsi koordinasi, komando dan pelaksana, BPBD melaksanakan tugas dan fungsi tersebut melalui koordinasi dengan Organisasi Perangkat Daerah lainnya serta instansi vertikal yang ada di daerah serta menetapkan pedoman dan pengarahan usaha penanggulangan bencana sesuai dengan kebijakan pemerintah daerah dan BNPB.⁷⁰ Dalam hal tugas dan fungsi BPBD, terdapat beberapa permasalahan diantaranya permasalahan koordinasi yang belum berjalan secara maksimal karena BPBD bekerja sebagai koordinator dan pelaksana yang mengakibatkan tumpang tindih kewenangan dan koordinasi antar instansi menjadi lambat dan tidak tepat sasaran.

Permasalahan koordinasi dan ketidakjelasan pengaturan tugas serta fungsi masing-masing pihak mengakibatkan inefisiensi dalam penanggulangan bencana. Karena semua instansi terkumpul dalam satu tempat yang sama (lokasi bencana) dan melakukan fungsi yang sama. Sehingga seharusnya hal tersebut dapat dihindari dengan pengaturan yang lebih jelas tugas pokok dan fungsi antar instansi dalam UU Penanggulangan Bencana atau peraturan

⁷⁰ BNPB menyelenggarakan Rapat Koordinasi dengan BPBD 2 (dua) kali dalam setahun.

pelaksana di bawahnya. Bentuk koordinasi vertikal atau langsung dengan BNPB seperti halnya Kantor SAR dengan Basarnas Pusat merupakan bentuk koordinasi yang diinginkan oleh BPBD, karena dalam banyak hal BPBD mengalami kesulitan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya karena secara struktural berada di bawah pemerintah daerah yang mengakibatkan adanya ketergantungan terhadap kebijakan pemerintah daerah dalam membuat keputusan.

Pasal 10 ayat (2) UU Penanggulangan Bencana, menyatakan bahwa: "Badan Nasional Penanggulangan Bencana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan Lembaga Pemerintah Nondepartemen setingkat menteri." BPBD yang merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintahan daerah karena kepala BPBD dipimpin oleh Sekretaris Daerah mengakibatkan kurang efektifnya fungsi koordinasi yang dilakukan oleh BNPB dan/atau BPBD. BNPB mempunyai fungsi mengkoordinasikan kegiatan penyelenggaraan bencana secara terencana, terpadu, dan menyeluruh seperti yang diatur dalam Pasal 13 huruf b UU Penanggulangan Bencana. Dalam pelaksanaannya fungsi, BNPB sebagai *leading sector* penanggulangan bencana tidak berjalan optimal.

Permasalahan yang sering terjadi adalah adanya tumpang tindih kewenangan antara BNPB dan BPBD jika terjadi bencana khususnya bencana yang strategis dan menarik perhatian orang banyak karena belum ada prosedur tetap hubungan BNPB dengan BPBD Provinsi dan BPBD kabupaten/kota. Bencana gunung Sinabung yang melibatkan BNPB dan BPBD Provinsi Sumatera Utara sehingga terdapat tumpang tindih kewenangan pihak yang bertanggungjawab yang menyebabkan penanggulangan bencana tidak efektif.

Dalam perspektif otonomi daerah, tidaklah tepat jika BNPB dan BPBD dijadikan instansi vertikal karena akan menghilangkan urusan Pemda provinsi atau pemda kabupaten/kota dalam hal penanggulangan bencana. Oleh karena berdasarkan Poin E Lampiran Matriks Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota pada UU pemerintahan daerah, pemerintah daerah provinsi atau pemerintah daerah kabupaten/kota diberikan wewenang penanggulangan bencana pada tingkat daerah provinsi atau daerah kabupaten/kota.

Menurut Kepala BPBD DIY apabila BPBD dijadikan instansi vertikal BNPB akan menghilangkan urusan pemerintah daerah provinsi atau pemerintah daerah kabupaten/kota dalam hal penanggulangan bencana. Oleh karena berdasarkan huruf E Lampiran Matriks Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah kabupaten/kota pada UU Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah Provinsi atau pemerintah daerah kabupaten/kota diberikan wewenang penanggulangan bencana pada tingkat daerah Provinsi atau daerah Kab/Kota. Maka BPBD DIY memberikan rekomendasi bahwa perlu adanya penegasan fungsi dan kewenangan BNPB dan BPBD.

BPBD Kabupaten Sleman mengatakan bahwa banyak kendala koordinasi antara BNPB dengan BPBD, antara lain: 1) Perbedaan struktur (logistik dan peralatan BPBD menyatu dengan kementerian/lembaga), 2) prosedur tetap hubungan BNPB dan BPBD Propinsi dengan BPBD kabupaten/kota belum ada. Maka sebaiknya perlu adanya prosedur tetap yang lebih baku tentang manajemen penanggulangan bencana.

Menurut PMI DIY, hubungan antara BNPB dengan BPBD kurang harmonis. Jika dianggap bencana yang terjadi adalah strategis dan dapat menarik perhatian masyarakat, maka dalam beberapa kesempatan BNPB yang turun langsung tanpa berkoordinasi dengan BPBD setempat. Begitu pula antara BPBD provinsi dengan BPBD kabupaten/kota. Dengan demikian tidak ada satu garis lurus dalam penanganan bencana. PMI DIY berpendapat bahwa perlu penambahan peraturan tentang penunjukkan langsung lembaga yang berwenang di bidang-bidang tertentu.

Di Provinsi Sumatera Barat, koordinasi Kantor SAR Padang dengan Basarnas Pusat merupakan koordinasi langsung atau vertikal, yang telah diatur dalam Peraturan Kepala Basarnas Nomor 15 Tahun 2014 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Kepala Basarnas Nomor Per.KBSN.01/2008 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Basarnas. Bentuk koordinasi seperti ini yang diinginkan oleh BPBD, yakni koordinasi vertikal dengan BNPB secara langsung, karena dalam banyak hal BPBD mengalami kesulitan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya karena secara struktural berada di bawah pemerintah daerah yang mengkibatkan adanya ketergantungan terhadap pemerintah daerah dalam membuat keputusan.

Berdasarkan data informasi dari beberapa provinsi mengenai mekanisme koordinasi antara BNPB dan BPBD, kami berpendapat bahwa perlu dibuatnya pengaturan pembagian tugas dan hubungan yang jelas antara BNPB dan BPBD karena disatu sisi BPBD merupakan organ dari pemerintah daerah yang tentu tunduk pada UU Pemerintahan Daerah. pada aspek lain, khususnya dalam hal koordinasi berada di bawah koordinasi BNPB, sehingga terjadi potensi disharmoni yang menghambat kelancaran pelaksanaan koordinasi.

3. Sarana Dan Prasarana

Pengertian sarana adalah segala sesuatu yang dapat dipakai sebagai alat dalam mencapai maksud atau tujuan. Sedangkan pengertian prasarana adalah segala sesuatu yang merupakan penunjang utama terselenggaranya suatu proses (usaha, pembangunan, proyek). Untuk lebih memudahkan membedakan keduanya, sarana lebih ditujukan untuk benda-benda yang bergerak seperti komputer dan mesin-mesin, sedangkan prasarana lebih ditujukan untuk benda-benda yang tidak bergerak seperti gedung.⁷¹

Pengaturan sarana dan prasarana dalam penanggulangan bencana sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pedoman Penyiapan Sarana dan Prasarana Dalam Penanggulangan Bencana yang berisi: "*Sarana dan Prasarana penanggulangan bencana adalah alat yang dipakai untuk mempermudah pekerjaan, pencapaian maksud dan tujuan, serta upaya yang digunakan untuk mencegah, mengatasi, dan menanggulangi bencana.*"

Dengan kata lain, sarana dan prasarana adalah hal yang sangat penting dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Meskipun demikian, UU Penanggulangan Bencana yang menjadi pedoman utama penyelenggaraan penanggulangan bencana tidak memuat secara eksplisit mengenai sarana dan prasarana untuk mendukung manajemen dan penanggulangan bencana dalam bab dan/atau pasalnya. Kemudian diketahui bahwa belum adanya pasal yang mengatur secara khusus mengenai sarana dan prasarana dalam UU Penanggulangan Bencana yang menjadi salah satu kendala dalam tahap pelaksanaan penanggulangan bencana tersebut. Untuk itu, dalam membahas mengenai sarana dan prasarana akan dibagi kedalam beberapa sub permasalahan yang akan diuraikan sebagai berikut:

⁷¹ Buku Kamus Besar Bahasa Indonesia

a. Keterbatasan Alat dan Daya Jangkau

Dalam Pasal 3 Permendagri Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pedoman Penyiapan Sarana dan Prasarana Dalam Penanggulangan Bencana telah mengatur dan membagi menjadi hal-hal yang termasuk sarana dan prasarana yaitu sarana dan prasarana umum, serta sarana dan prasarana khusus sebagai berikut:

- 1) Sarana dan prasarana umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a meliputi :
 - a. *peralatan peringatan dini (early warning system) sesuai kondisi dan kemampuan daerah;*
 - b. *posko bencana beserta perlengkapan pendukung seperti peta lokasi bencana, alat komunikasi, tenda darurat, genset (alat penerangan), kantong-kantong mayat dan lain-lain;*
 - c. *kendaraan operasional sesuai dengan kondisi daerah;*
 - d. *peta rawan bencana;*
 - e. *rute dan lokasi evakuasi pengungsi;*
 - f. *prosedur tetap (protap) penanggulangan bencana;*
 - g. *dapur umum berikut kelengkapan logistiknya;*
 - h. *pos kesehatan dengan tenaga medis dan obat-obatan;*
 - i. *tenda-tenda darurat untuk penampungan dan evakuasi pengungsi, persiapan valbed serta persiapan tandu dan alat perlengkapan lainnya;*
 - j. *sarana air bersih dan sarana sanitasi/MCK di tempat evakuasi pengungsi dengan memisahkan sarana sanitasi/MCK untuk laki-laki dan perempuan;*
 - k. *peralatan pendataan bagi korban jiwa akibat bencana (meninggal dan luka-luka, pengungsi, bangunan masyarakat, pemerintah dan swasta); dan*
 - l. *lokasi sementara bagi pengungsi.*
- 2) Sarana dan prasarana khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi :
 - a. *media center sebagai pusat informasi yang mudah diakses dan dijangkau oleh masyarakat;*
 - b. *juru bicara resmi/penghubung yang bertugas untuk menginformasikan kejadian bencana kepada instansi yang memerlukan di pusat maupun di daerah, media massa dan masyarakat;*
 - c. *rumah sakit beserta dukungan alat kelengkapan kesehatan;*

- d. trauma centre oleh pemerintah daerah ataupun lembaga masyarakat peduli bencana yang berfungsi untuk memulihkan kondisi psikologis masyarakat korban bencana;
- e. alat transportasi daerah dalam penanggulangan bencana; dan
- f. lokasi kuburan massal bagi korban yang meninggal.”

Sedangkan dalam Pasal 45 ayat (2) UU Penanggulangan Bencana menyatakan bahwa: “*Kesiapsiagaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui:*

- a. *penyusunan dan uji coba rencana penanggulangan kedaruratan bencana;*
- b. *pengorganisasian, pemasangan, dan pengujian sistem peringatan dini;*
- c. *penyediaan dan persiapan barang pasokan pemenuhan kebutuhan dasar;*
- d. *pengorganisasian, penyuluhan, pelatihan, dan gladi tentang mekanisme tanggap darurat;*
- e. *persiapan lokasi evakuasi;*
- f. *penyusunan data akurat, informasi, dan pemutakhiran prosedur tetap tanggap darurat bencana; dan*
- g. *penyediaan dan persiapan bahan, barang, dan peralatan untuk pemenuhan pemulihuan prasarana dan saran.*

Pasal tersebut mengatur mengenai tahap kesiapsiagaan yang diantaranya meliputi penyusunan dan uji coba rencana penanggulangan kedaruratan bencana, penyediaan dan persiapan barang pasokan pemenuhan kebutuhan dasar, hingga penyediaan dan persiapan bahan, barang, dan peralatan dimana hal-hal tersebut merupakan bagian dari sarana dan prasarana.

Sarana dan prasarana sangat penting untuk mendukung kemampuan penyelenggara penanggulangan bencana dapat menjangkau lokasi bencana demi pelaksanaan pencarian, penyelamatan, dan evakuasi korban, hingga distribusi logistik dan pemindahan korban/pengungsi ke lokasi yang lebih aman. Masih terbatasnya sarana dan prasarana yang dimiliki dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana menjadi problematika yang menyebabkan sulitnya akses

transportasi, komunikasi, hingga distribusi bantuan. Di wilayah DIY sebagai salah satu dari lima daerah yang dilakukan pemantauan pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana, sarana prasarana untuk penyelenggaraan penanggulangan bencana sudah dianggap memadai.

Namun, frekuensi bencana yang tinggi menjadikan sarana prasarana menjadi tidak mencukupi untuk memenuhi kebutuhan kebencanaan. Contohnya ketika terjadi kebakaran di suatu wilayah, dalam waktu yang hampir bersamaan pula terjadi kebakaran di beberapa titik lokasi lain. Sehingga kemudian mobil pemadam kebakaran serta sumber daya manusia pemadam di DIY menjadi tidak mencukupi apabila terbagi langsung ke beberapa wilayah.

Kendala lain yang dihadapi DIY adalah sarana prasarana tersebut tidak mudah digunakan¹ hingga ke titik lokasi terjadinya bencana, mengingat daerah dan wilayah yang terkena dampak merupakan wilayah yang sulit dijangkau. Hambatan ini juga terjadi di Provinsi Maluku yang juga merupakan daerah pemantauan pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana yang merupakan wilayah kepulauan. Provinsi Maluku mempunyai jumlah pulau sebanyak 1.340 sebagian besar wilayahnya merupakan perairan. Jauhnya jarak antara pulau-pulau menyebabkan sulitnya akses transportasi ~~dan~~ komunikasi apabila terjadi bencana. Tim evakuasi² dan penyelamat yang seharusnya dapat cepat hadir di lokasi bencana harus menempuh perjalanan laut yang cukup jauh dan menyita waktu untuk menjangkau lokasi.

Di bidang medis atau klaster kesehatan, tidak semua kabupaten/kota di DIY memiliki sarana dan prasarana serta tenaga medis yang memadai karena persebaran sarana dan prasarana serta sumber daya tidak merata. Kepala Dinkes Provinsi Sulawesi Tengah mengungkapkan keresahannya bahwa di Provinsi Sulawesi Tengah masih terjadi kekurangan tenaga dokter spesialis pada saat melakukan operasi penyelamatan pada penanggulangan bencana terutama pada

tahap saat terjadinya bencana. Persebaran tenaga medis sebagai salah satu sumber daya manusia yang memegang peranan penting dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana masih belum merata di beberapa daerah, terlebih di daerah-daerah yang terpencil.

Selain itu, masih kurangnya sarana, prasarana dan peralatan emergensi penanggulangan bencana baik di kabupaten maupun di kecamatan juga merupakan hal penting yang seharusnya diperhatikan baik oleh pemerintah, pemerintah daerah, hingga kementerian/lembaga terkait sebagai penyelenggara penanggulangan bencana. Kurangnya tenaga dokter maupun sarana, prasarana dan peralatan emergensi serta pelibatan masyarakat mengakibatkan terhambatnya upaya penanggulangan bencana.

Di Provinsi Sulawesi Tengah, Dinsos sebagai salah satu lembaga yang berada dalam klaster logistik mengungkapkan bahwa penyaluran bahan makanan, pakaian, perlengkapan dan segala macam jenis bantuan lainnya seringkali terkendala transportasi. Terkait pula bahwa lokasi terjadinya bencana berada di daerah yang sulit dijangkau dan aksesnya juga terbatas. Hal ini juga menghambat pula pengantaran pasokan logistik bagi para tim pencari dan penyelamat.

Pasal 45 ayat (2) UU Penanggulangan Bencana telah mengatur mengenai tahap kesiapsiagaan di antaranya meliputi penyusunan dan uji coba rencana penanggulangan kedaruratan bencana, penyediaan dan penyiapan barang pasokan pemenuhan kebutuhan dasar, hingga penyediaan dan penyiapan bahan, barang, dan peralatan. Kebutuhan sarana transportasi, alat komunikasi, hingga bahan logistik relawan sudah diperhitungkan sebelumnya oleh penyelenggara penanggulangan bencana dikaitkan dengan medan bencana, jarak tempuh dan hal-hal lain yang akan mempengaruhi proses pencapaian lokasi terjadinya bencana.

b. Pengadaan Alat Pendeksi Dini tsunami

Indonesia terletak pada jalur pertemuan tiga lempeng tektonik yang berada di laut sehingga apabila terjadi gempa bumi besar dengan kedalaman dangkal maka akan berpotensi menimbulkan tsunami.⁷² Wilayah pantai di Indonesia, yang panjang garis pantai seluruhnya 54.716 km, dengan sekitar 30.963 km atau 57% memiliki potensi tinggi terkena dampak tsunami⁷³, terutama pantai barat Pulau Sumatera, pantai selatan Pulau Jawa, pantai utara dan selatan pulau-pulau Nusa Tenggara, pulau-pulau di Maluku, pantai utara Papua dan hampir seluruh pantai di Sulawesi. Laut Maluku adalah daerah yang paling rawan tsunami. Dalam kurun waktu tahun 1600-2000, di daerah ini telah terjadi 32 tsunami yang 28 di antaranya diakibatkan oleh gempa bumi dan 4 (empat) disebabkan oleh meletusnya gunung berapi di bawah laut.⁷⁴ Penyebab utama tsunami di Indonesia adalah gempa bumi tektonik.⁷⁵ Tsunami merupakan bencana dengan karakter *fast-onset disaster* atau jenis bencana dengan proses yang cepat, dapat terjadi bersumber dari lokasi yang dekat (*near-field*) yang waktu penjalarannya kurang dari 30 menit dari sumber ke garis pantai dan lokasi jauh (*far-field*) yang waktu penjalarannya lebih dari 30 menit atau sumber tsunami memiliki jarak lebih jauh dari 1000 km. Karakter kejadian tsunami di Indonesia umumnya bersifat lokal, dimana jarak sumber terjadinya tsunami relatif dekat sehingga hanya memiliki waktu yang

⁷² BMKG, “Gempabumi”, diakses dari <http://balai3.denpasar.bmkg.go.id/tentang-gempa> pada tanggal 1 Juli 2017.

⁷³ BMKG, “Tentang Tsunami”, diakses dari <http://balai3.denpasar.bmkg.go.id/tentang-tsunami> pada tanggal 1 Juli 2017.

⁷⁴ BNPB, “Potensi dan Ancaman Bencana”, diakses dari <https://www.bnpb.go.id/home/potensi> pada tanggal 1 Juli 2017.

⁷⁵ BMKG, *Buku Pedoman Pelayanan Peringatan Dini Tsunami InaTEWS* (Edisi Kedua), 2012, hlm. 5

singkat untuk melakukan upaya antisipasi atau evakuasi.⁷⁶ Hal ini berdampak langsung pada prosedur dan waktu evakuasi

Gambar 42
Peta indeks ancaman gempa bumi dan daerah rawan tsunami di Indonesia



Menyadari tingginya ancaman dan kerentanan terhadap tsunami, Pemerintah Indonesia telah melakukan berbagai upaya untuk meningkatkan ketangguhan bangsa dalam menanggulangi tsunami. Kesadaran untuk melakukan upaya-upaya pengurangan risiko bencana ini mencapai puncaknya setelah kejadian tsunami di Aceh 2004 yaitu dengan membangun jaringan Sistem Peringatan Dini Tsunami (SPDT) atau *Indonesia Tsunami Early Warning System* (InaTEWS) dimana sistem ini berpusat di BMKG. Melalui BMKG beserta institusi-institusi terkait di bawah koordinasi Kementerian Riset dan Teknologi telah mengembangkan teknologi, peralatan, sistem dan tata kelola peringatan dini tsunami sejak tahun 2005, dan diluncurkan secara resmi oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 11 November 2008. Diundangkannya UU Penanggulangan Bencana paradigm

⁷⁶ BNPB, "Buku Risiko Bencana Indonesia", diakses dari <http://inarisk.bnrb.go.id> pada tanggal 1 Juli 2017, hlm. 62

penanggulangan bencana Indonesia berubah⁷⁷, dimana penanggulangan bencana lebih ditekankan pada upaya pengurangan risiko bencana.

Dalam Pasal 33 UU Penanggulangan Bencana diatur bahwa penyelenggaraan penanggulangan bencana terdiri dari tiga tahap, diantaranya terdapat tahap prabencana. Tahap ini diatur dalam Pasal 44 UU Penanggulangan Bencana yang mengatur bahwa:

- “Penyelenggaraan penanggulangan bencana dalam situasi terdapat potensi terjadi bencana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 huruf b meliputi:*
- a. kesiapsiagaan;*
 - b. peringatan dini; dan*
 - c. mitigasi bencana.”*

Berkaitan dengan upaya penanggulangan bencana tsunami, telah dilakukan pemasangan alat pendeksi dini tsunami sebagai bagian dari sistem peringatan dini tsunami (SPDT) di beberapa daerah di Indonesia, diantaranya di Provinsi Maluku. Upaya penanggulangan bencana tsunami telah dilakukan di Provinsi Maluku yaitu dengan pemasangan alat pendeksi dini, namun upaya ini belum maksimal dikarenakan mengingat dengan kondisi Maluku yang demikian, alat yang dipasang baru ada 2 (dua) ~~dan masih~~.

Peringatan dini pada dasarnya adalah serangkaian kegiatan pemberian peringatan kepada masyarakat tentang kemungkinan terjadinya bencana pada suatu tempat oleh lembaga yang berwenang (Pasal 1 angka 8 UU Penanggulangan Bencana dan Pasal 1 angka 5 PP Penyelenggaraan PB). Tujuannya adalah untuk pengambilan tindakan cepat dan tepat dalam rangka mengurangi risiko terkena bencana serta mempersiapkan tindakan tanggap darurat (Pasal 46 ayat (1) UU Penanggulangan Bencana dan Pasal 19 ayat (1) PP Penyelenggaraan PB). Dalam hal penanggulangan bencana tsunami, salah satu dari rangkaian peringatan dini tsunami adalah adanya alat peringatan dini

⁷⁷ http://inarisk.bnrb.go.id/pdf/Buku%20RBI_Final_low.pdf, hal 64

tsunami, sebagai alat pendeksi atau pengumpul data informasi adanya tsunami di suatu tempat.

Berkaitan dengan pemasangan alat pendeksi dini seperti alat pendeksi dini tsunami, telah diatur dalam Pasal 45 ayat (1) dan (2) huruf b UU Penanggulangan Bencana yang menentukan bahwa kesiapsiagaan dilakukan untuk memastikan upaya yang cepat dan tepat dalam menghadapi kejadian bencana melalui salah satunya dengan pemasangan sistem peringatan dini. Hal ini dilakukan UU Penanggulangan Bencana, yaitu penyusunan data akurat, informasi, dan pemutakhiran prosedur tetap tanggap darurat bencana.

Disamping itu juga terdapat beberapa ketentuan yang juga mengatur mengenai hal ini, yaitu :

- 1) Bab 5 Peraturan Kepala BNPB Nomor 4 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Penanggulangan Bencana yang menentukan bahwa tindakan penanggulangan bencana adalah upaya kesiapsiagaan yang dilakukan dengan penyediaan dan pemasangan instrumen sistem peringatan dini (*early warning system*).
- 2) Pasal 3 Permendagri Nomor 27 Tahun 2007 tentang Sarana dan Prasarana dalam Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana yang menentukan bahwa sarana dan prasarana umum yang dimaksud Pasal 2 Permendagri ini meliputi diantaranya peralatan peringatan dini (*early warning system*).

Dalam kenyataannya, berdasarkan pemantauan diketahui bahwa alat peringatan dini, dalam hal ini alat peringatan dini tsunami, yang telah dipasang belum mencukupi mengingat kondisi geografis dan geologis Indonesia yang berpotensi bencana. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa ketentuan yang mengatur mengenai terkait peringatan dini, khususnya mengenai peringatan dini tsunami seperti Pasal 45 ayat

(2) huruf b dan huruf f serta Pasal 46 UU Penanggulangan Bencana dapat dikatakan belum efektif terlaksana.

Peringatan dini yang berkaitan dengan penanganan bencana sosial seperti konflik sosial, UU Konflik Sosial mengatur bahwa pemerintah dan pemerintah daerah membangun sistem peringatan dini melalui media komunikasi. Adapun yang dimaksud dengan media komunikasi mencakup media komunikasi tradisional serta media massa cetak dan elektronik. (Penjelasan Pasal 10 ayat (3) UU Konflik Sosial).

Mengingat Indonesia merupakan negara kepulauan yang dihubungkan dengan laut yang luas, dimana rata-rata memiliki potensi bencana maka perlu adanya sarana dan prasarana berupa *early warning system* dalam jumlah dan teknologi yang memadai.

c. Ketersediaan Lahan Relokasi

Indonesia sebagai kawasan yang memiliki banyak potensi bencana telah memiliki banyak kajian pengurangan resiko bencana. Diantara kajian pengurangan resiko bencana adalah bagaimana merelokasi penduduk dari daerah yang memiliki potensi bencana tinggi maupun penduduk yang terkena dampak bencana ke tempat yang dinilai lebih aman dan memiliki potensi bencana yang lebih rendah. Dalam Pasal 32 ayat (1) UU Penanggulangan Bencana menyebutkan bahwa:

Dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana, Pemerintah dapat:

- a. *menetapkan daerah rawan bencana menjadi daerah terlarang untuk pemukiman; dan/atau*
- b. *mencabut atau mengurangi sebagian atau seluruh hak kepemilikan setiap orang atas suatu benda sesuai dengan peraturan perundang-undangan.*

Pemerintah dan pemerintah daerah dapat mengurangi resiko bencana dengan menetapkan daerah rawan bencana menjadi daerah terlarang untuk pemukiman dan/atau mencabut atau mengurangi sebagian atau seluruh hak kepemilikan setiap orang atas suatu benda

sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Namun demikian dalam Pasal 32 ayat (2) UU Penanggulangan Bencana tidak dijelaskan bagaimana rencana pemerintah dan pemerintah daerah dalam menyediakan lahan relokasi bagi masyarakat yang terkena dampak bencana.

Menurut LSM-LSM di Provinsi Sumatera Barat yang fokus pada isu kebencanaan, implementasi Pasal 32 ayat (1) UU Penanggulangan Bencana tentang penetapan daerah rawan bencana menjadi daerah terlarang untuk pemukiman di Kabupaten Agam setelah terjadinya longsor pada tahun 2009 belum didasarkan pada indikator yang jelas, sehingga penetapan ini cenderung merugikan masyarakat.

Pemindahan penduduk dari daerah rawan bencana atau relokasi diatur dalam Perka BNPB Pedoman Rencana-PB. Dalam Bab V Peraturan Kepala BNPB tersebut disebutkan bahwa pemindahan penduduk dari daerah yang rawan bencana ke daerah yang lebih aman diklasifikasi berupa tindakan mitigasi yang bersifat aktif. Sementara dalam tahap pascabencana, program relokasi penduduk dibutuhkan koordinasi dengan sektor tenaga kerja dan transmigrasi dalam merencanakan penggerahan dan pemindahan korban bencana ke daerah yang aman bencana.

Pasal 59 ayat (1) huruf 1 UU Penanggulangan Bencana menyatakan bahwa rekonstruksi yang dilakukan dalam tahap pascabencana dilakukan melalui kegiatan pembangunan kembali prasarana dan sarana. Terkait hal tersebut, diatur hal yang serupa dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Kepentingan Umum, pada Pasal 49 ayat (1) mengatur bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum karena keadaan mendesak akibat bencana alam, perang, konflik sosial yang meluas, dan wabah penyakit dapat langsung dilaksanakan pembangunannya setelah dilakukan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum.

Dari lima daerah pemantauan UU Penanggulangan Bencana, empat diantaranya belum memiliki lahan yang memadai untuk merelokasi masyarakat terkena dampak bencana. Penduduk yang terkena dampak bencana di beberapa daerah banyak yang masih tinggal di posko/tenda pengungsian akibat tidak adanya lahan untuk relokasi yang disediakan oleh pemerintah. Hal ini dapat berakibat buruk terhadap kesehatan masyarakat serta berakibat tidak mandirinya korban bencana karena diberikan bantuan secara terus-menerus. Oleh karena itu pemerintah daerah hendaknya menyiapkan lahan untuk merelokasi masyarakat yang terkena dampak bencana. Hal ini sangat diperlukan ketika bencana yang melanda daerah tersebut terjadi dalam kurun waktu yang cukup lama seperti yang terjadi di bencana Gunung Sinabung. Sebagaimana yang diatur pula melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman yaitu:

Pasal 19

- (1) *Penyelenggaraan rumah dan perumahan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan rumah sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia bagi peningkatan dan pemerataan kesejahteraan rakyat.*
- (2) *Penyelenggaraan rumah dan perumahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Pemerintah, pemerintah daerah dan/atau setiap orang untuk menjamin hak setiap warga negara untuk menempati, menikmati, dan/atau memiliki rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur.*

Pasal 20

Penyelenggaraan perumahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 meliputi:

- a. *perencanaan perumahan;*
- b. *pembangunan perumahan;*
- c. *pemanfaatan perumahan; dan*
- d. *pengendalian perumahan.*

Pasal 21

- (1) *Jenis rumah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (3) dibedakan berdasarkan pelaku pembangunan dan penghuniannya yang meliputi:*

- b. rumah komersial;
 - c. rumah umum;
 - d. rumah swadaya;
 - e. rumah khusus; dan
 - f. rumah negara.
- (5) Rumah khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d diselenggarakan dalam rangka memenuhi kebutuhan rumah untuk kebutuhan khusus.

Penjelasan Pasal 21 ayat (5)

Yang dimaksud dengan “kebutuhan khusus”, antara lain adalah kebutuhan untuk perumahan transmigrasi, pemukiman kembali korban bencana, dan rumah sosial untuk menampung orang lansia, masyarakat miskin, yatim piatu, dan anak terlantar, serta termasuk juga untuk pembangunan rumah yang lokasinya terpencar dan rumah di wilayah perbatasan negara.

Berdasarkan pada ketentuan diatas, menegaskan bahwa pengadaan dan/atau pembangunan rumah sebagai permukiman warga yang terkena dampak bencana adalah menjadi tanggung jawab pemerintah dan pemerintah daerah. Artinya lahan relokasi haruslah sudah disiapkan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah.

Untuk penyediaan lahan relokasi, saat ini DIY telah memiliki Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2010 tentang Penanggulangan Bencana yang salah satu substansinya mengatur tentang relokasi permukiman. Implikasi Peraturan Daerah tersebut adalah adanya kewajiban bagi Pemerintah Daerah DIY untuk menyiapkan lahan relokasi permukiman bagi korban bencana. Di samping itu Pemerintah Daerah DIY juga sedang menyusun ketentuan teknis hal itu melalui Peraturan Gubernur.

Terkait sarana dan prasarana dalam penanggulangan bencana dapat disimpulkan bahwa perlu disesuaikan sarana prasarana dengan kebutuhan dan karakteristik bencana masing-masing daerah. Pemerintah dan pemerintah daerah harus memperhatikan persebaran dan pemerataan sarana dan prasarana serta sumber daya khususnya di daerah terpencil. Selain itu, diperlukan optimalisasi pengadaan tenaga

dokter spesialis maupun sarana prasarana dan peralatan emergensi yang siaga dalam penanggulangan bencana. Adapun mengenai penanggulangan bencana di daerah kepulauan, diperlukan sarana prasarana berupa perangkat komunikasi dan alat transportasi yang memadai, baik dari segi jumlah maupun teknologi, untuk dapat menjangkau setiap sudut wilayah kepulauan dengan cepat, tujuannya agar dapat mencapai dan memberikan pertolongan serta pendistribusian bantuan dalam rangka penanggulangan bencana sesegera mungkin dalam semua tahap penanggulangan bencana, terutama pada tanggap darurat.

Mengenai pengadaan sarana dan prasarana terkait peringatan/pendeteksi dini sudah seharusnya menjadi tanggung jawab pemerintah yang harus segera diselesaikan, baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 6 huruf a huruf b, dan huruf e, serta Pasal 8 huruf b, huruf c, dan huruf d UU Penanggulangan Bencana, yang mengatur bahwa pemerintah dan pemerintah daerah mempunyai tanggung jawab terhadap pengurangan risiko bencana, perlindungan masyarakat dari dampak bencana, pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam APBN/APBD yang memadai. Terkait hal tersebut, maka dalam peraturan perundang-undangan yang lain diatur :

- 1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2009 tentang Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika yang menentukan dalam Pasal 29 ayat (1) bahwa pemerintah wajib menyediakan pelayanan meteorologi, klimatologi, dan geofisika yang terdiri atas informasi publik, peringatan dini dan informasi khusus; Pasal 45 ditentukan bahwa pemerintah wajib memenuhi kebutuhan sarana dan prasarana dalam penyelenggaraan meteorologi, klimatologi, dan geofisika.
- 2) Pasal 2 Permendagri Nomor 27 Tahun 2007 tentang Sarana dan Prasarana Dalam Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana yang

menentukan bahwa pemerintah daerah menyiapkan sarana dan prasarana dalam penanggulangan bencana di daerah sebagai upaya untuk mencegah, mengatasi, dan menanggulangi terjadinya bencana sesuai dengan ketentuan peraturan dan perundangan.

Sedangkan untuk mengantisipasi permasalahan ketersediaan lahan relokasi pada saat maupun pascabencana, pemerintah daerah dalam upaya pengurangan resiko bencana perlu merencanakan untuk menyediakan lahan melalui mekanisme pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagai tempat relokasi masyarakat terdampak bencana, dan menetapkan indikator penetapan daerah rawan bencana menjadi daerah terlarang agar tidak bertambahnya korban dan kerugian akibat bencana.

4. Anggaran Penanggulangan Bencana

- Pengaturan tentang Pendanaan Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana.

Pendanaan penyelenggaraan penanggulangan bencana diatur dalam Pasal 60 sampai dengan Pasal 70 UU Penanggulangan Bencana selanjutnya ketentuan mengenai pendanaan penanggulangan bencana diatur dalam PP Penyelenggaraan PB dan PP Pendanaan Bantuan Bencana. PP Pendanaan Bantuan Bencana selanjutnya diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 105/PMK.05/2013 tentang Mekanisme Pelaksanaan Anggaran Penanggulangan Bencana.

Dana penanggulangan bencana merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah. (Pasal 60 ayat 1)

berasal dari APBN, APBD, dan/atau masyarakat, hal ini sesuai Pasal 4 ayat (2) PP Pendanaan Bantuan Bencana. Yang dimaksud “masyarakat” sesuai penjelasan pasal tersebut adalah orang perseorangan, badan usaha, lembaga swadaya masyarakat, baik dalam maupun luar negeri.

Pemerintah mengalokasikan anggaran penanggulangan bencana dalam APBN hal ini sesuai dengan amanat dalam Pasal 6 huruf e UU Penanggulangan Bencana, *“Tanggung jawab Pemerintah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi: (e) pengalokasian anggaran pendapatan dan belanja negara yang memadai”*. Pasal 5 ayat (3) PP Pendanaan Bantuan Bencana menyatakan bahwa dalam anggaran penanggulangan bencana yang bersumber dari APBN, Pemerintah menyediakan pula: dana kontijensi bencana, DSP, dan dana bantuan sosial berpola hibah. Dana bantuan sosial berpola hibah menurut Pasal 5 ayat (3) huruf c PP Pendanaan Bantuan Bencana adalah *block grant*.

Pemerintah daerah mengalokasikan dana penanggulangan bencana dalam APBD, sesuai dengan ketentuan Pasal 8 huruf (d) UU Penanggulangan Bencana, *“pengalokasian dana penanggulangan dana penanggulangan bencana dalam anggaran pendapatan belanja daerah yang memadai”*. Selain dana penanggulangan bencana yang dialokasikan dalam APBN dan APBD, pemerintah dan pemerintah daerah juga mendorong partisipasi masyarakat untuk memberikan bantuan dana penanggulangan bencana.

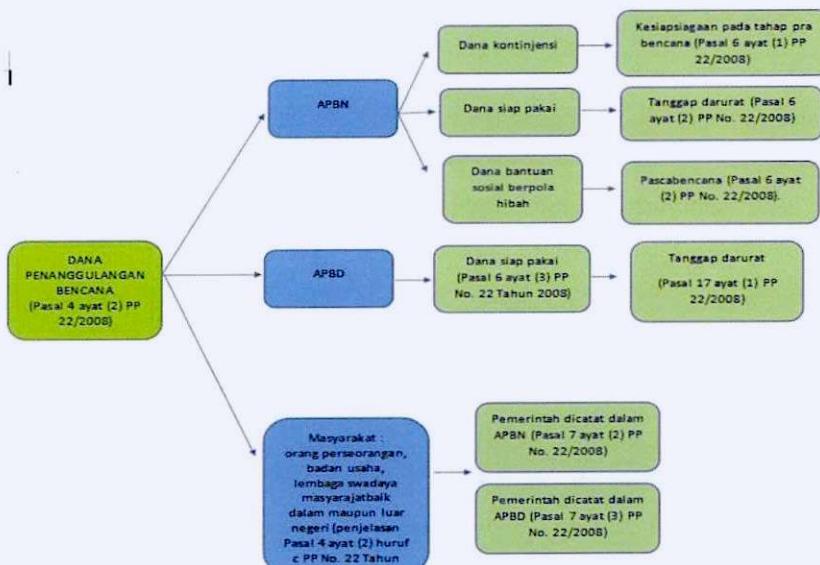
Pasal 60 ayat (2) UU Penanggulangan Bencana menyatakan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah mendorong partisipasi masyarakat dalam penyediaan dana yang bersumber dari masyarakat.

Penggunaan anggaran penanggulangan bencana yang memadai dilaksanakan oleh pemerintah, pemerintah daerah, BNPB/BPBD sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya. Pasal 62 ayat (2) UU Penanggulangan Bencana menyebutkan bahwa pada saat tanggap darurat, BNPB menggunakan DSP yang sudah dialokasikan dalam

anggaran BNPB. Pendanaan penyelenggaraan penanggulangan bencana juga diatur dalam PP Penyelenggaraan PB. Pasal 41 ayat (1) dan (2) PP Penyelenggaraan PB menyebutkan bahwa BNPB menggunakan DSP yang ditempatkan dalam anggaran BNPB untuk pengadaan barang dan/atau jasa pada saat tanggap darurat bencana. BPBD menggunakan DSP yang dapat ditempatkan dalam anggaran BPBD untuk pengadaan barang dan/atau jasa pada saat tanggap darurat.

Menurut Pasal 43 ayat (1) sampai ayat (5) PP Penyelenggaraan PB, BNPB dapat memberikan DSP secara langsung pada daerah yang terkena bencana sesuai dengan kebutuhan situasi dan kondisi kedaruratan bencana. DSP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) PP Penyelenggaraan PB diberikan melalui kepala BPBD. BPBD setelah menerima DSP melaporkan kepada kepala daerah. Penggunaan DSP dilakukan berdasarkan tingkat prioritas. Berikut pembagian Dana Penanggulangan Bencana:

Gambar 43 Pembagian Dana Penanggulangan Bencana



Tahap penyelenggaraan penanggulangan bencana sesuai Pasal 33 UU Penanggulangan Bencana terdiri dari: prabencana; saat tanggap darurat; dan pascabencana. Penyelenggaraan penanggulangan bencana pada tahap pascabencana sesuai Pasal 57 UU Penanggulangan Bencana meliputi rehabilitasi dan rekonstruksi. Pendanaan dalam rehabilitasi diatur dalam Pasal 58 ayat (1) sampai ayat (3) PP Penyelenggaraan PB yang menyebutkan bahwa dalam melakukan rehabilitasi, pemerintah kabupaten/kota wajib menggunakan dana penanggulangan bencana dari APBD kabupaten/kota. Dalam hal APBD tidak memadai, pemerintah kabupaten/kota dapat meminta bantuan dana kepada pemerintah provinsi dan/atau pemerintah untuk melaksanakan kegiatan rehabilitasi. Dalam hal pemerintah kabupaten/kota meminta bantuan dana rehabilitasi kepada pemerintah, permintaan tersebut harus melalui pemerintah provinsi yang bersangkutan. Penjelasan Pasal 58 PP Penyelenggaraan PB menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan “APBD tidak memadai” adalah jika berdasarkan analisis kerusakan dan kerugian dana yang diperlukan untuk rehabilitasi mencapai 20% (dua puluh persen) dari APBD.

Pendanaan dalam rekonstruksi diatur dalam Pasal 77 ayat (1) sampai (4) PP Penyelenggaraan PB yang menyebutkan bahwa dalam melakukan rekonstruksi, pemerintah daerah wajib menggunakan dana penanggulangan bencana dari APBD. Dalam hal APBD tidak memadai, pemerintah kabupaten/kota dapat meminta bantuan dana kepada pemerintah provinsi dan/atau pemerintah untuk melaksanakan kegiatan rekonstruksi. Dalam hal pemerintah kabupaten/kota meminta bantuan dana rekonstruksi kepada pemerintah, permintaan tersebut harus melalui pemerintah provinsi yang bersangkutan.

Pemerintah dan pemerintah daerah menyediakan bantuan santunan duka cita dan kecacatan bagi korban bencana. Pasal 1 angka 18 UU Penanggulangan Bencana menyebutkan bahwa bantuan darurat bencana

adalah upaya memberikan bantuan untuk memenuhi kebutuhan dasar pada saat keadaan darurat.

Pasal 64 UU Penanggulangan Bencana menyebutkan bahwa dana untuk kepentingan penanggulangan bencana yang disebabkan oleh kegiatan keantarksaan yang menimbulkan bencana menjadi tanggungjawab negara peluncur dan/atau pemilik sesuai dengan hukum dan perjanjian internasional. Penjelasan Pasal 64 UU Penanggulangan Bencana menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan “kegiatan keantarksaan” adalah kegiatan yang berkaitan dengan ruang angkasa yang menimbulkan bencana, antara lain, peluncuran satelit dan eksplorasi ruang angkasa.

b) Pengalokasian Dana Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana

Pendanaan penanggulangan bencana sesuai dengan PP Pendanaan Bantuan Bencana adalah tanggung jawab bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah (*budget sharing*) yang dialokasikan dalam APBN dan APBD serta bersumber dari masyarakat. Dana penanggulangan bencana yang bersumber pada APBN terdiri dari dana kontijensi bencana, DSP dan dana bantuan sosial berpola hibah.

Dana kontijensi bencana disediakan dalam APBN untuk kegiatan kesiapsiagaan pada tahap prabencana. DSP disediakan dalam APBN yang ditempatkan dalam anggaran BNPB untuk kegiatan pada saat tanggap darurat. Pemerintah daerah dapat menyediakan DSP dalam anggaran penanggulangan bencana yang berasal dari APBD yang ditempatkan dalam anggaran BPBD. DSP harus selalu tersedia sesuai dengan kebutuhan pada saat tanggap darurat. Dana bantuan sosial berpola hibah disediakan dalam APBN untuk kegiatan pada tahap pasca bencana (rehabilitasi dan rekonstruksi).

Dana penanggulangan bencana yang dialokasikan dalam APBN atau APBD tersebar pada 36 kementerian/lembaga yang mempunyai

program-program penanggulangan bencana termasuk BNPB, hal ini sebagaimana ketentuan dalam Pasal 15 ayat (1) huruf a PP Pendanaan Bantuan Bencana yang menyatakan bahwa dana penanggulangan bencana yang digunakan pada saat tanggap darurat meliputi: (a) dana penanggulangan bencana yang telah dialokasikan dalam APBN atau APBD untuk masing-masing kementerian/lembaga terkait. Berdasarkan Renas-PB Tahun 2015-2019, tugas dan fungsi 36 kementerian/lembaga yang mempunyai program penanggulangan bencana yaitu:

- 1) Kementerian Kordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat mengkordinasikan program-program penanggulangan bencana lintas kementerian/lembaga.
- 2) Kementerian Dalam Negeri mengendalikan program-program dan kegiatan pembangunan daerah yang berkaitan dengan penanggulangan bencana.
- 3) Kementerian Luar Negeri mendukung program-program dan kegiatan penanggulangan bencana yang berkaitan dengan kemitraan internasional.
- 4) Kementerian Pertahanan mendukung pengamanan daerah-daerah yang terkena bencana, baik pada masa tanggap darurat maupun pascabencana.
- 5) Kementerian Hukum dan HAM mendorong peningkatan dan penyelarasan perangkat-perangkat hukum terkait kebencanaan.
- 6) Kementerian Keuangan penyiapan anggaran biaya kegiatan penyelenggaraan penanggulangan bencana pada masa prabencana, tanggap darurat dan pascabencana.
- 7) Kementerian Energi dan Sumberdaya Mineral merencanakan dan mengendalikan upaya mitigasi bencana dibidang geologi dan bencana akibat ulah manusia yang terkait dengan bencana geologi.

- 8) Kementerian Pertanian merencanakan dan mengendalikan upaya mitigasi di bidang bencana kekeringan dan bencana lain terkait dengan bidang pertanian dan ketahanan pangan.
- 9) Kementerian Kehutanan merencanakan dan mengendalikan upaya mitigasi bencana khususnya kebakaran hutan/lahan dan konservasi hutan.
- 10) Kementerian Perhubungan merencanakan dan melaksanakan kebutuhan transportasi, khususnya pada masa tanggap darurat dan dampak bencana kegagalan teknologi transportasi.
- 11) Kementerian Kelautan dan Perikanan merencanakan dan mengendalikan upaya mitigasi dibidang bencana tsunami dan abrasi pantai.
- 12) Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat merencanakan tata ruang daerah yang rawan terhadap risiko bencana, penyiapan lokasi dan jalur evakuasi dan kebutuhan pemulihan prasarana publik.
- 13) Kementerian Kesehatan merencanakan pelayanan kesehatan dan medik termasuk obat-obatan, tenaga medis/paramedis, dan relawan pada masa tanggap darurat dan pemulihan pascabencana.
- 14) Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan merencanakan dan mengendalikan penyelenggaraan pendidikan pada masa darurat untuk daerah-daerah yang terkena bencana dan pemulihan sarana dan prasarana pendidikan, serta mengkoordinasikan tentang pendidikan sadar bencana pada semua jenjang pendidikan formal dan informal.
- 15) Kementerian Sosial merencanakan kebutuhan bagi para pengungsi dan relawan.
- 16) Kementerian Komunikasi dan Informatika merencanakan dan mengendalikan pengadaan fasilitas dan sarana komunikasi darurat untuk mendukung tanggap darurat bencana dan pascabencana.

- 17) Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi merencanakan penyerahan dan pemindahan korban bencana ke daerah yang aman bencana.
- 18) Kementerian Riset dan Teknologi melakukan kajian dan penelitian sebagai bahan untuk merencanakan penyelenggaraan penanggulangan bencana pada situasi tidak terjadi bencana, tanggap darurat, dan tahap rehabilitasi dan rekonstruksi.
- 19) Kementerian Koperasi dan UKM menyelenggarakan program-program koperasi dan usaha-usaha kecil dan kegiatan ekonomi produktif bagi warga masyarakat miskin pada daerah-daerah pascabencana untuk mempercepat pemulihan kehidupan ekonomi.
- 20) Kementerian Lingkungan Hidup merencanakan dan mengendalikan upaya yang bersifat preventif, advokasi dan deteksi dini dalam pencegahan bencana terkait lingkungam hidup.
- 21) Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal merencanakan dan mengendalikan program-program pembangunan di daerah tertinggal yang berdasarkan kajian risiko bencana.
- 22) Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional mendukung perencanaan program-program pembangunan yang peka terhadap risiko bencana.
- 23) Kementerian Perumahan Rakyat mengordinasikan pengadaan perumahan dan pemukiman untuk warga yang menjadi korban bencana.
- 24) Tentara Nasional Indonesia membantu dalam kegiatan pencarian dan pertolongan (*Search And Rescue/SAR*) dan mendukung pengkoordinasian upaya tanggap darurat.
- 25) Kepolisian Republik Indonesia membantu dalam kegiatan SAR dan pengamanan saat tanggap darurat termasuk mengamankan lokasi yang ditinggalkan kerana para penghuninya mengungsi

- 26) Basarnas mendukung BNPB dalam mengkordinasikan dan menyelenggarakan kegiatan pencarian dan pertolongan (SAR).
- 27) Badan Informasi Geospasial merencanakan dan mengendalikan pemetaan risiko bencana bekerjasama dengan kementerian/lembaga teknis.
- 28) Badan Meteorologi Klimatologi dan Geofisika membantu dalam bidang pemantauan potensi bencana yang terkait dengan metereologi, klimatologi dan geofisika.
- 29) Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi membantu dalam bidang pengkajian dan penerapan teknologi khususnya teknologi yang berkaitan dengan penanggulangan bencana.
- 30) Badan Pusat Statistik membantu dalam bidang penyiapan data-data statistik terkait kebencanaan.
- 31) Badan Pertanahan Nasional membantu dalam bidang penyediaan data-data terkait dengan pertanahan.
- 32) Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia membantu dalam bidang pengkajian ilmu pengetahuan yang berkaitan dengan upaya penanggulangan bencana.
- 33) Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional membantu dalam bidang penyediaan informasi dan data-data spasial khususnya dari satelit.
- 34) Badan Standardisasi Nasional membantu dalam bidang standardisasi pedoman-pedoman teknis maupun panduan teknis penanggulangan bencana.
- 35) Badan Pengawas Tenaga Nuklir membantu dalam bidang pemantauan, pemanfaatan dan pengendalian bahaya nuklir.

36) Badan Tenaga Nuklir Nasional membantu dalam bidang pemantauan, pemanfaatan dan pengendalian bahaya akibat tenaga atom.⁷⁸

Penggunaan dana penanggulangan bencana yang ada pada kementerian/lembaga terkait diarahkan oleh BNPB atau BPBD sesuai dengan ketentuan Pasal 15 ayat (2) UU Penanggulangan Bencana.⁷⁹ Pada upaya tanggap darurat disediakan DSP yang disimpan di Kementerian Keuangan sesuai dengan Pasal 15 ayat (1) huruf b UU Penanggulangan Bencana. Apabila sewaktu-waktu dibutuhkan, maka BNPB dengan persetujuan DPR RI dapat mencairkan dana tersebut.

Kementerian/lembaga yang memiliki alokasi dana penanggulangan bencana dapat menggunakan dana tersebut untuk tanggap darurat. Basarnas dalam melaksanakan kegiatan tanggap darurat menggunakan dana penanggulangan bencana yang dialokasikan untuk lembaga tersebut. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Agung Prasetyo (Kepala Biro Hukum dan Kepegawaian Basarnas), yaitu bahwa penggunaan dana untuk tanggap bencana oleh Basarnas menggunakan alokasi dana Basarnas dan tidak menggunakan DSP yang dikelola BNPB.

Lebih lanjut ketentuan mengenai DSP diatur dalam Pasal 17 PP Pendanaan Bantuan Bencana.⁸⁰ Berdasarkan amanat pasal tersebut pedoman penggunaan DSP ditetapkan oleh Kepala BNPB, yaitu melalui Peraturan Kepala BNPB Nomor 6A Tahun 2011 tentang Pedoman Penggunaan Dana Siap Pakai pada Status Keadaan Darurat Bencana. Bahwa penggunaan DSP digunakan pada status keadaan darurat bencana yang dimulai dari status

⁷⁸ Rencana Nasional Penanggulangan Bencana Tahun 2015-2019, hlm. 122-125

⁷⁹ Pasal 15 ayat (2) UU Penanggulangan Bencana menyatakan BNPB atau BPBD sesuai dengan kewenangannya mengarahkan penggunaan dana penanggulangan bencana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a.

⁸⁰ (1) Dana Siap Pakai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) huruf b digunakan sesuai dengan kebutuhan tanggap darurat bencana. (2) penggunaan dana siap pakai terbatas pada penggandaan barang dan/atau jasa untuk; a. pencarian dan penyelamatan korban bencana; b. pertolongan darurat; c. evakuasi korban bencana; d. kebutuhan air bersih dan sanitasi; e. pangan; f. sandang; g. pelayanan kesehatan; dan h. penampungan serta tempat hunian sementara.

siaga darurat, tanggap darurat dan transisi darurat.⁸¹ Kementerian/lembaga yang berwenang untuk menggunakan DSP adalah lembaga atau instansi yang mempunyai tugas pokok dan fungsi penanggulangan bencana, yaitu;

- 1) BNPB dan kementerian/lembaga terkait penanggulangan bencana di tingkat pusat.
- 2) BPBD tingkat Provinsi.
- 3) BPBD tingkat kabupaten/kota.
- 4) Perangkat daerah yang memiliki tugas dan fungsi penanggulangan bencana (khusus bagi daerah yang belum memiliki BPBD).
- 5) Kementerian/Instansi/lembaga/organisasi terkait.⁸²

Dalam pelaksanaannya, penggunaan dana penanggulangan bencana masih terdapat beberapa kendala. Salah satu permasalahannya yaitu pada saat terjadi wabah dan epidemi, penanganannya diserahkan kepada Kemenkes, padahal penanganan tersebut membutuhkan DSP. Hal ini karena BNPB hanya terfokus pada penanganan bencana alam, sehingga Kemenkes mengalami kesulitan dalam mengakses DSP yang ada pada DIPA BNPB, sebagaimana disampaikan oleh dr. Achmad Yurianto selaku Kepala PPKK Kemenkes.

DSP yang ada pada anggaran BNPB sebagaimana ketentuan Pasal 6 ayat (2) PP Pendanaan Bantuan Bencana berimplikasi bahwa pada saat tanggap darurat bencana mengharuskan BNPB sebagai *leading sector* dalam penanggulangan bencana mencairkan DSP untuk kegiatan tanggap darurat tersebut. Koordinasi kementerian/lembaga terkait dengan BNPB sangat diperlukan pada saat tanggap darurat agar kementerian/lembaga yang membutuhkan DSP untuk kegiatan tanggap darurat dapat memperoleh DSP melalui BNPB. Hal ini karena pencairan dana DSP hanya dapat dilakukan oleh BNPB, sebagaimana diatur dalam Peraturan Kepala BNPB Nomor 6A

⁸¹ Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 6A Tahun 2011 tentang Pedoman Penggunaan DSP pada Status Keadaan Darurat Bencana. Halaman 7.

⁸² Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 6A Tahun 2011 tentang Pedoman Penggunaan DSP pada Status Keadaan Darurat Bencana. Halaman 16

Tahun 2011 tentang Pedoman Penggunaan Dana Siap Pakai pada Status Keadaan Darurat Bencana, yaitu bahwa pejabat yang berwenang mengeluarkan DSP adalah kuasa pengguna anggaran/barang BNPB setelah mendapat penetapan dan persetujuan Kepala BNPB selaku pengguna anggaran/barang. Oleh karena itu, perlu mekanisme khusus untuk mengakses DSP oleh kementerian/lembaga lain di luar BNPB untuk menjalankan fungsi penanggulangan bencana disesuaikan klasternya masing-masing.

Pencairan DSP di tingkat daerah juga mengalami kendala karena pemerintah daerah dalam mengalokasikan dana penanggulangan bencana mengikuti ketentuan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2015 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Tahun 2016 (selanjutnya disebut Permendagri Pedoman APBD 2016). Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Dr. Harapan L. Gaol selaku Direktur Perlindungan Sosial Korban Bencana Sosial Kementerian Sosial dan Direktur Perlindungan Sosial Korban Bencana Alam,

“Kesulitan pemerintah daerah dalam realisasi dana siap pakai. Pemerintah daerah dalam pengalokasian dana penanggulangan bencana mengikuti ketentuan dalam Permendagri Pedoman APBD 2016 dimana dana yang akan dipergunakan sebagai dana penanggulangan bencana disebut sebagai “dana darurat” dimana dalam ketentuan lampiran Permendagri tersebut pada poin 17 disebutkan dana darurat tersebut diberikan hanya pada tahap pascabencana untuk mendanai perbaikan fasilitas umum untuk melayani masyarakat”

Bawa daerah dapat memperoleh dana darurat yang dialokasikan dalam APBN sebagaimana diatur dalam Pasal 296 UU Pemerintahan Daerah.⁸³

⁸³ Pasal 296 ayat (1) : Dana Darurat dapat dialokasikan pada Daerah dalam APBN untuk mendanai keperluan mendesak yang diakibatkan oleh bencana yang tidak mampu ditanggulangi oleh APBD dengan menggunakan sumber APBD. (2) Ketidakmampuan keuangan daerah dalam menangani bencana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Menteri. (3) Dana Darurat sebagaimana dimaksud dalam pada ayat (1) diberikan pada tahap pasca bencana. (4) Dana Darurat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) digunakan untuk mendanai perbaikan fasilitas umum untuk melayani masyarakat. (5) Dana Darurat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diusulkan daerah yang mengalami bencana kepada Menteri. (6) Menteri mengoordinasikan usulan

Selanjutnya mengenai alokasi dana darurat tersebut juga diatur dalam Permendagri Pedoman APBD 2016 yang menjadi patokan daerah dalam pengalokasian dana darurat. Dana darurat yang diterima oleh pemerintah daerah dari Pemerintah, dianggarkan pada akun pendapatan, kelompok lain-lain pendapatan daerah yang sah, dan diuraikan kedalam jenis, objek dan rincian objek pendapatan dana darurat, sebagaimana diatur dalam Lampiran poin 17 Permendagri Pedoman APBD 2016.⁸⁴

Dana darurat yang dialokasikan pada daerah dalam APBN digunakan pada pascabencana untuk mendanai perbaikan fasilitas umum untuk melayani masyarakat, selain itu dana darurat tersebut diberikan apabila daerah tersebut mengalami bencana dan APBD daerah tidak mampu dalam menangani bencana.

Pemerintah daerah juga dapat mengalokasikan DSP dalam anggaran BPBD sesuai dengan Pasal 15 ayat (1) huruf c PP Pendanaan Bantuan Bencana. Pengalokasian DSP oleh pemerintah daerah dalam anggaran BPBD disesuaikan dengan pengaturan DSP pada anggaran BNBP, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 PP Pendanaan Bantuan Bencana.⁸⁵ Untuk dana penanggulangan bencana yang ada pada dinas atau lembaga di daerah yang terkait dengan penanggulangan bencana, pendanaannya

dana darurat kepada kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintah bidang keuangan setelah berkoordinasi dengan kementerian/lembaga pemerintah non kementerian terkait. (7) Alokasi dana darurat kepada Daerah yang mengalami bencana kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan.

⁸⁴Dalam hal pemerintah daerah memperoleh dana darurat dari pemerintah dianggarkan pada akun pendapatan, kelompok Lain-lain Pendapatan Daerah Yang Sah, dan diuraikan ke dalam jenis, obyek dan rincian obyek pendapatan Dana Darurat. Dana darurat diberikan pada tahap pasca bencana untuk mendanai perbaikan fasilitas umum untuk melayani masyarakat sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 296 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Pendapatan dana darurat dapat dianggarkan sepanjang sudah diterbitkannya Peraturan Presiden mengenai rincian APBN Tahun Anggaran 2016 atau Peraturan Menteri Keuangan mengenai Alokasi Dana Darurat Tahun Anggaran 2016. Dalam hal Peraturan Presiden mengenai rincian APBN Tahun Anggaran 2016 atau Peraturan Menteri Keuangan mengenai alokasi Dana Darurat Tahun Anggaran 2016 ditetapkan setelah peraturan daerah tentang APBD Tahun Anggaran 2016 ditetapkan, maka pemerintah daerah harus menyesuaikan alokasi dana darurat dimaksud dengan terlebih dahulu melakukan perubahan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD Tahun Anggaran 2016 dengan pemberitahuan kepada Pimpinan DPRD.

⁸⁵ Dalam hal pemerintah daerah mengalokasikan dana siap pakai dalam anggaran BPBD, pengaturan dana siap pakai berlaku *mutatis mutandis* Pasal 17.

bersumber dari APBD. Selain itu, dinas yang melaksanakan fungsi kementerian di daerah juga mendapatkan alokasi dana dekonsentrasi, contohnya Kemensos yang diatur dalam Peraturan Menteri Sosial Nomor 148 Tahun 2011 tentang Rencana Program, Kegiatan, Anggaran, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan Lingkup Kementerian Sosial.

Pelaksanaan pengalokasian dana penanggulangan bencana di beberapa daerah tempat penghimpunan data dan informasi dalam rangka pemantauan pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana yaitu masih adanya kendala dalam pengalokasian dana penanggulangan bencana. Pengalokasian dana yang bergantung pada kebijakan pemerintah daerah. Di tetapkan oleh daerah dalam Kebijakan Umum Anggaran Daerah masing-masing. Kemampuan pendanaan daerah tentunya beragam melihat kemampuan pertumbuhan ekonomi, luas wilayah dan jumlah penduduk di daerah tersebut. Komitmen kepala daerah juga sangat diperlukan untuk memenuhi kebutuhan anggaran penanggulangan bencana, selain itu besaran dana penanggulangan bencana tersebut juga disesuaikan dengan RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah) yang ditetapkan oleh daerah masing-masing.

Adapun besaran alokasi dana penanggulangan bencana di daerah pemantauan yaitu:

1) Provinsi Sumatera Barat

APBD Tahun 2017 sebesar Rp. 6.173 T dan BTT dalam BTL pada APBD sebesar Rp. 5 M.

2) Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

Total APBD untuk bencana di DIY Tahun 2016 Rp. 18,5 M dan Tahun 2017 Rp. 20 M.⁸⁶ Total APBD Tahun 2016 sebesar Rp. 4,18 T dan Tahun 2017 sebesar Rp. 18,7 T.

3) Provinsi Sulawesi Tengah

Dana untuk penanganan bencana alam Tahun 2016 sebesar Rp. 14 M dengan Total APBD sebesar Rp. 3,397 T.

⁸⁶ Suroso, BPBD DIY.

4) Provinsi Maluku

Dana penanggulangan bencana Rp. 3 M dengan Total APBD Tahun 2016 sebesar Rp. 3.224.699.000 dan Tahun 2017 sebesar Rp. 1.697.176.000.⁸⁷

5) Provinsi Jawa Barat

Dana tanggap darurat bencana sebesar Rp. 75 M dengan Total APBD Tahun 2017 sebesar Rp. 32,429 T.

Di Provinsi Sumatera Barat, besaran anggaran penanggulangan bencana untuk BPBD yang tergantung pada kebijakan pemerintah daerah sebagaimana dikemukakan oleh Kepala Dinkes Provinsi Sumatera Barat,⁸⁸ hal ini juga didukung oleh pendapat Kantor SAR Padang yang menyatakan bahwa anggaran penanganan bencana yang tergantung pada kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan Pemerintah Provinsi Sumatera Barat yang belum menjadikan urusan penanggulangan bencana sebagai urusan prioritas. PMI Maluku mengemukakan bahwa pemerintah daerah masih belum memfokuskan programnya untuk penanggulangan bencana. Alokasi dana APBD untuk penyelenggaraan penanggulangan bencana masih kurang. Di Provinsi Maluku, alokasi dana penanggulangan bencana yang sudah termasuk dengan kegiatan rutin perkantoran sehingga hal ini sangat berpengaruh terhadap peran BPBD dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana baik pada tahapan prabencana, saat bencana maupun pascabencana sebagaimana disampaikan oleh BPBD Maluku.

Kendala lain dalam pengalokasian dana penanggulangan bencana di Provinsi Sulawesi Tengah yaitu anggaran BPBD yang belum mempertimbangkan tingkat risiko bencana sebagaimana disampaikan oleh BPBD Sulawesi Tengah. Menurut STKS Jawa Barat, masih rendahnya alokasi anggaran untuk penanggulangan bencana yang bergantung pada kemampuan APBN dan APBD serta konstelasi politik di pusat dan di daerah

⁸⁷ Diskusi dengan BPBD Provinsi Maluku.

⁸⁸ Diskusi FGD dengan Dinkes Sumatera Barat.

juga merupakan suatu kendala dalam pengalokasian dana penanggulangan bencana di daerah.

Dari hasil data dan fakta/temuan di daerah tersebut dapat diinventarisir beberapa permasalahan dalam pengelolaan dana penanggulangan bencana di daerah yaitu:

- 1) Besarnya alokasi dana dalam penanggulangan bencana sangat tergantung pada komitmen kepala daerah.
- 2) Alokasi dana penanggulangan bencana terbatas sebab menjadi satu dengan alokasi anggaran untuk kegiatan rutin sekretariat BPBD;
- 3) Alokasi dana penanggulangan bencana yang belum mempertimbangkan daerah yang memiliki tingkat risiko bencana yang lebih besar.

Pasal 60 ayat (1) UU Penanggulangan Bencana mengatur bahwa dana penanggulangan bencana adalah tanggung jawab bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah. Ditentukan pula bahwa pemerintah dan pemerintah daerah mengalokasikan anggaran penanggulangan bencana secara memadai, yaitu sebagaimana diatur dalam Pasal 61 ayat (1) UU Penanggulangan Bencana. Lebih lanjut dalam Pasal 63 ayat (3) PP Pendanaan Bantuan Bencana mengatur :

- 1) Bahwa alokasi anggaran penanggulangan bencana dalam APBN dan APBD disediakan pada tahap prabencana, tanggap darurat, dan pascabencana.
- 2) Bahwa dalam anggaran yang berasal dari APBN, terdapat dana kontijensi (untuk kegiatan kesiapsiagaan (prabencana)), dana siap pakai (saat tanggap darurat), dan dana bantuan sosial berupa hibah (untuk kegiatan tahap pascabencana). (Pasal 5 ayat (3) dan Pasal 6 ayat (1), ayat (2), dan ayat (5));
- 3) Bahwa dana siap pakai harus selalu tersedia sesuai dengan kebutuhan pada saat tanggap darurat. (Pasal 6 ayat (4))
- 4) Bahwa dana siap pakai dapat juga disediakan oleh pemerintah daerah dari APBD yang ditempatkan dalam anggaran BPBD.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, tergambar bahwa ketentuan mengenai alokasi anggaran dalam UU Penanggulangan Bencana masih belum dapat dilaksanakan secara efektif karena terdapat kendala-kendala seperti ketergantungan pada kebijakan pemerintah daerah selaku pihak yang memiliki tanggung jawab untuk mengalokasikan dana penanggulangan bencana dalam APBD sesuai dengan Pasal 8 huruf d UU Penanggulangan Bencana. Kebijakan pemerintah daerah untuk menentukan penanggulangan bencana menjadi prioritas atau tidak disesuaikan dengan RPJMD tiap daerah. Hal ini berakibat pada anggaran dana penanggulangan bencana yang harus disesuaikan dengan kemampuan APBD daerah masing-masing. Sehingga, dana yang dianggarkan masih minimal dan belum dapat memadai atau mengakomodir kegiatan penyelenggaraan penanggulangan bencana.

BPBD Provinsi Sumatera Barat memberikan rekomendasi bahwa anggaran penanganan bencana perlu diatur besarnya dan perlu diprioritaskan khususnya bagi daerah dengan tingkat potensi bencana yang tinggi untuk melindungi hasil capaian pembangunan yang telah dilaksanakan oleh daerah.

PMI Provinsi Maluku merekomendasikan bahwa penguatan komitmen pemerintah daerah dilakukan dalam hal prabencana, tanggap darurat, dan pascabencana dalam hal kesulitan pendanaan. Oleh karena itu, perlu penegasan pengaturan realisasi dana penanggulangan bencana yang telah disesuaikan dalam APBD yang juga disesuaikan dengan tingkat resiko bencana. Mempertimbangkan kondisi Indonesia yang hampir seluruh wilayahnya mempunyai potensi bencana, kedepannya ketentuan mengenai alokasi anggaran penanggulangan bencana sebagaimana diatur dalam Pasal 60 ayat (1) dan Pasal 61 ayat (1) UU Penanggulangan Bencana serta Pasal 5 ayat (2), ayat (3) dan Pasal 6 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) PP Pendanaan Bantuan Bencana, harus diwujudkan secara nyata. Untuk daerah yang memiliki tingkat rawan bencana tinggi maka diharapkan dapat menjadikan penanggulangan bencana sebagai prioritas dalam RPJMD.

Permasalahan lain yang ditemukan dari aspek anggaran yaitu adanya multitafsir dalam penggunaan DSP maupun dana BTT ketika terjadi bencana. Di Provinsi Sumatera Barat, kebutuhan tanggap darurat bencana juga dibebankan pada BTT dalam BTL dalam APBD. Menurut PMI Sumatera Barat, BPBD mengalami kesulitan dalam menggunakan dana DSP dan BTT ketika terjadi bencana. Hal ini selain dikarenakan penetapan status bencana oleh daerah yang tidak jelas dan belum lengkapnya aturan mengenai petunjuk teknis penggunaan dana-dana tersebut. Sehingga banyak instansi yang membutuhkan dana-dana tersebut namun mengalami kesulitan untuk pengajuan pencairan dana tersebut.

BPBD memiliki dana penanggulangan bencana yang dialokasikan dalam dana penanggulangan bencana dalam APBD sesuai dengan Pasal 8 huruf d UU Penanggulangan Bencana dan pembebanan pada BTT berdasarkan Pasal 162 ayat (8) huruf a dan (8) huruf b Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Berkaitan dengan penggunaan DSP pada saat digunakan oleh BNPB pada saat tanggap darurat berdasarkan Pasal 62 UU Penanggulangan Bencana. Penggunaan DSP untuk selanjutnya diatur dalam PP Penyelenggaraan PB yaitu dalam Pasal 41 dan Pasal 43. Selanjutnya untuk operasional pada saat tanggap darurat merujuk pada ketentuan dalam Peraturan Kepala BNPB Nomor 6A Tahun 2011 tentang.

Penggunaan dana penanggulangan bencana di daerah faktanya memiliki beberapa kendala di daerah pemantauan. Di Provinsi Sumatera Barat, fokus utama pendanaan DSP saat ini masih kepada pembangunan fisik saat tanggap darurat. Hal ini disampaikan oleh LSM Provinsi Sumatera Barat yaitu bahwa saat ini belum ada pengaturan khusus tentang penggunaan dana untuk tahap prabencana atau pengurangan resiko bencana dan juga operasional pada saat tanggap darurat bencana.



Pedoman Penggunaan Dana Siap Pakai. Mekanisme penggunaan BTT berdasarkan Permendagri tersebut yaitu;

Sumber: diolah oleh Pusat Pemantau Pelaksanaan UU DPR RI berdasarkan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah

Namun dalam implementasinya saat tanggap darurat seluruh relawan juga membutuhkan dana operasional terkait konsumsi para relawan. Dalam penggunaan DSP selanjutnya diharapkan juga dapat mengalokasikan biaya operasional saat tanggap darurat. Hal ini juga senada dengan yang disampaikan LSM di Provinsi Maluku bahwa penyelenggaraan penanggulangan bencana sebagai sebuah siklus yaitu dalam tahap prabencana, tanggap darurat dan pascabencana belum menjadi arus utama dalam politik anggaran di APBD.

Pengalokasian dana terkait penanggulangan bencana selama ini hanya terfokus pada tahap tanggap darurat dan minimnya alokasi dana pada tahap prabencana. Berkaitan dengan ketentuan mengenai penggunaan dana penanggulangan bencana pada upaya penyelenggaraan bencana sudah diatur

dalam Pasal 10 PP Pendanaan Bantuan Bencana.⁸⁹ Dana penanggulangan bencana yang dialokasikan dalam APBN dan APBD, digunakan sesuai dengan penyelenggaraan bencana yaitu pada tahap pra bencana, saat tanggap darurat bencana dan pasca bencana. Pada saat prabencana, dana penanggulangan bencana yang digunakan berupa dana kontijensi yang dialokasikan berdasarkan Pasal 12 PP Pendanaan Bantuan Bencana,⁹⁰ saat tanggap darurat menggunakan DSP yang penggunaannya sebagaimana diatur dalam Pasal 17 ayat (2) UU Penanggulangan Bencana.

Terkait permasalahan ini, LSM di Provinsi Sumatera Barat merekomendasikan: a. Kedepannya DSP diharapkan juga mengalokasikan biaya operasional saat tanggap darurat; b. Program PRB seharusnya dapat dimasukan ke dalam RPJMN agar dapat terlaksana di daerah, sehingga pemerintah daerah dapat mengalokasikan dana terkait dengan program PRB. Hal senada diungkapkan oleh LSM di Provinsi Maluku yang merekomendasikan bahwa alokasi dana dalam penanggulangan bencana harusnya tidak hanya difokuskan pada tahap tanggap darurat semata melainkan pemerintah daerah juga harus mengalokasikan dana terkait dengan PRB sebagai tahapan penting dalam penanggulangan bencana untuk meminimalisir jumlah korban bila terjadi bencana.

Oleh karena itu pemerintah daerah selain menetapkan dana penanggulangan bencana dalam APBD juga dapat menggunakan dana penanggulangan bencana yang dialokasikan dalam BTT. Jumlah alokasi dana penanggulangan bencana dalam APBD ditetapkan oleh pemerintah daerah berdasarkan tanggung jawab pemerintah daerah yang diamanatkan dalam UU Penanggulangan Bencana.

⁸⁹ (1) Penggunaan dana penanggulangan bencana dilaksanakan oleh pemerintah, pemerintah daerah, BNPB, dan/atau BPBD sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya. (2) Dana penanggulangan bencana digunakan sesuai dengan penyelenggaraan penanggulangan bencana yang meliputi tahap pra bencana, saat tanggap darurat, dan/atau pasca bencana sebagaimana diatur dalam Pasal 6.

⁹⁰ Dana penanggulangan bencana pada tahap pra bencana dialokasikan untuk kegiatan dalam situasi: a. tidak terjadi bencana; dan terdapat potensi terjadinya bencana.

Kendala lain yang terjadi di daerah pemantauan UU Penanggulangan Bencana yaitu alokasi APBN dan APBD untuk rencana pembangunan tidak mempertimbangkan pengurangan resiko bencana dan wilayah kepulauan, hal ini disampaikan oleh LSM di Provinsi Maluku yang menyatakan bahwa menjadi sangat penting untuk mengatur regulasi terkait wilayah kepulauan dalam hal penganggaran. Karena akses transportasi memakan biaya tinggi sehingga alokasi APBN dan APBD untuk wilayah kepulauan tidak bisa hanya melihat dengan besaran luas daratan yang dimiliki suatu provinsi, karena hal tersebut tentu akan merugikan provinsi kepulauan terlebih dalam setiap rencana pembangunan belum mempertimbangkan pengurangan risiko bencana.

Perencanaan Pembangunan Nasional mencakup penyelenggaraan perencanaan makro semua fungsi pemerintahan yang meliputi semua bidang kehidupan secara terpadu dalam wilayah NKRI (*vide* Pasal 3 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional). Perencanaan Pembangunan Nasional terdiri atas perencanaan pembangunan yang disusun secara terpadu oleh kementerian/lembaga dan perencanaan pembangunan oleh pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya yang terdiri atas: a. rencana pembangunan jangka panjang; b. rencana pembangunan jangka menengah; dan c. rencana pembangunan tahunan.

Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Nasional digunakan sebagai pedoman dalam menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional. Penahapan rencana pembangunan nasional disusun dalam masing-masing periode RPJM Nasional sesuai dengan visi, misi, dan program presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat. RPJM

Nasional memuat strategi pembangunan nasional, kebijakan umum, program kementerian/lembaga dan lintas kementerian/lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah

kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

Dalam rangka menjaga kesinambungan pembangunan dan menghindarkan kekosongan rencana pembangunan nasional, presiden yang sedang memerintah pada tahun terakhir pemerintahannya diwajibkan menyusun Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) pada tahun pertama periode pemerintahan presiden berikutnya, yaitu pada tahun 2010, 2015, 2020, dan 2025.

Penyusunan RPJM Nasional/Daerah dan RKP/RKPD dilakukan melalui urutan kegiatan: a. penyiapan rancangan awal rencana pembangunan; b. penyiapan rancangan rencana kerja; c. musyawarah perencanaan pembangunan; dan d. penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan. Dalam sasaran dan arah kebijakan dari Isu Strategis RKP tahun 2015, Isu Strategis Nomor 20 terdapat pengelolaan resiko bencana dengan arah kebijakan: a. penguatan tata kelola penanggulangan bencana di pusat dan daerah; dan b. peningkatan ketangguhan dalam menghadapi bencana.

LSM di Provinsi Maluku memberikan rekomendasi bahwa dalam menyusun rencana pembangunan pemerintah daerah perlu mempertimbangkan pengurangan resiko bencana dengan mengalokasikan dana khusus dalam rencana pembangunan daerah tersebut. Oleh karena itu, perlu adanya penyempurnaan RKP dan APBN pada tahun pertama pemerintahannya yaitu tahun 2010, 2015, 2020, dan 2025, melalui mekanisme perubahan APBN (APBN-P). Penambahan isu strategis mengenai sinergi wilayah kepulauan.

Bahwa berdasarkan Pasal 9 huruf a UU Penanggulangan Bencana yaitu bahwa wewenang pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi, (a) penetapan kebijakan penanggulangan bencana pada wilayahnya selaras dengan kebijakan pembangunan. Sehingga kebijakan pembangunan harus disesuaikan dengan penyelenggaraan

penanggulangan bencana, dalam hal ini penetapan alokasi dana penanggulangan bencana dalam APBD untuk daerah yang memiliki karakteristik kepulauan harus lebih besar. Mengingat wilayah kepulauan memiliki lebih luas daerah lautan dari pada wilayah datarannya.

Kebijakan belanja negara dibagi menjadi dua, yaitu Kebijakan Belanja Pemerintah Pusat dan Kebijakan Transfer ke Daerah dan Dana Desa. Permasalahan yang terjadi terkait kebijakan belanja negara yaitu kebijakan pemerintah pusat berkaitan dengan anggaran disamaratakan antara daerah kepulauan dengan daerah kontinental yang cenderung merugikan daerah kepulauan. Provinsi Maluku sebagai salah satu daerah penghimpunan data dan informasi pemantauan pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana sesuai yang diungkapkan oleh BPBD Provinsi Maluku bahwa pemerintah pusat dalam membuat suatu kebijakan seringkali tidak mempertimbangkan daerah kepulauan, namun cenderung menyamaratakan dengan daerah kontinental. Hal tersebut sangat merugikan Provinsi Maluku, misalnya mengenai pengalokasian DAU (Dana Alokasi Umum) dari APBN yang salah satu indikator penerimanya dilihat dari luas wilayah daratan, sementara wilayah Provinsi Maluku merupakan daerah kepulauan yang didominasi oleh perairan. Hal ini mengakibatkan Provinsi Maluku mendapatkan DAU dengan jumlah yang minim.

Hal senada diungkapkan oleh Dinsos Provinsi Maluku bahwa pemerintah pusat dalam membuat suatu kebijakan, dalam hal ini berkaitan dengan dana untuk penanggulangan bencana sering tidak memperhatikan kondisi wilayah suatu Provinsi atau kabupaten/kota, terutama untuk wilayah yang berbentuk kepulauan seperti Maluku. Wilayah kepulauan seperti Provinsi Maluku dimana daratan yang dimiliki tidak luas namun memiliki pulau-pulau yang berjumlah ribuan dengan jarak yang beraneka ragam, yang apabila ditempuh dengan kapal sampai hitungan hari untuk bisa ke tempat tujuan. Oleh karenanya untuk keperluan distribusi saja membutuhkan dana yang tidak sedikit.

Salah satu instrument yang terdapat dalam Kebijakan Transfer ke Daerah dan Dana Desa adalah Dana Alokasi Umum (DAU). Sesuai ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah, DAU adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

BPBD Provinsi Maluku dan Dinsos Provinsi Maluku memberikan rekomendasi bahwa perlunya pengaturan kebijakan khusus terhadap daerah-daerah kepulauan yang tidak dapat disamakan dengan daerah kontinental. Oleh karena itu, perlu penambahan pembobotan dalam formula DAU pada kebutuhan fiskal sehingga DAU untuk daerah kepulauan dapat meningkat, setidaknya berbeda dengan daerah kontinental.

DSP menurut penjelasan Pasal 6 huruf f UU Penanggulangan Bencana yaitu bahwa dana pemerintah yang dicadangkan merupakan DSP apabila terjadi bencana. DSP menurut Peraturan Kepala BNPB Nomor 6.A Tahun 2011 adalah dana yang selalu tersedia dan dicadangkan oleh pemerintah untuk digunakan pada status keadaan darurat bencana, yang dimulai dari status siaga darurat, tanggap darurat dan transisi darurat ke pemulihan. Pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam bentuk DSP merupakan tanggung jawab pemerintah sesuai Pasal 6 huruf f UU Penanggulangan Bencana. DSP ini dialokasikan dalam anggaran BNPB.⁹¹ Akses DSP di DIY sebagai salah satu tempat penghimpunan data dan informasi pemantauan pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana mengalami kendala, seperti yang diungkapkan oleh BPBD Kabupaten Sleman bahwa BNPB hanya berfokus pada penanganan bencana alam. Ketika terjadi bencana nonalam berupa wabah dan epidemi penanganannya diserahkan kepada Kemenkes. Penyerahan kewenangan tersebut kadangkala tidak disertai dengan pengalokasian DSP dari BNPB. Menurut Kepala

⁹¹ Pasal 15 ayat (1) huruf b PP Pendanaan Bantuan Bencana.

Dinkes DIY bahwa terjadi kesulitan dalam pembiayaan dana untuk kejadian sporadis seperti angin rebut dan pohon jatuh karena DSP hanya dapat digunakan apabila ada pernyataan status bencana oleh kepala daerah.

DSP sesuai ketentuan Pasal 17 PP Pendanaan Bantuan Bencana digunakan sesuai dengan kebutuhan tanggap darurat bencana. Penggunaan DSP terbatas pada pengadaan barang/jasa untuk:⁹²

- a. pencarian dan penyelamatan korban bencana;
- b. pertolongan darurat;
- c. evakuasi korban bencana;
- d. kebutuhan air bersih dan sanitasi;
- e. pangan;
- f. sandang;
- g. pelayanan kesehatan; dan
- h. penampungan serta tempat hunian sementara.

Sehingga seharusnya pelayanan kesehatan untuk bencana yang dilakukan Dinkes berhak memperoleh DSP dalam anggaran BNPB atau BPBD karena pengaturan penggunaan DSP dalam anggaran BPBD berlaku *mutatis mutandis* dalam Pasal 17 PP Pendanaan Bantuan Bencana.

Selain itu kendala dalam akses DSP yang dikelola BNPB/BPBD yang dikemukakan oleh Kepala Dinkes DIY juga disebabkan karena DSP hanya dapat dipergunakan apabila terdapat pernyataan status bencana oleh kepala daerah. Pemberian DSP berdasarkan pada ketetapan status keadaan darurat bencana (yang terdiri dari status siaga darurat, tanggap darurat, dan transisi darurat ke pemulihan), yang disertai dengan usulan daerah berupa permohonan dukungan bantuan, atau laporan TRC BNPB, atau hasil rapat koordinasi, atau inisiatif BNPB.⁹³ Status keadaan darurat bencana adalah suatu keadaan yang ditetapkan oleh pemerintah untuk jangka waktu tertentu

⁹² Pasal 17 ayat (2) PP Pendanaan Bantuan Bencana.

⁹³ Peraturan Kepala BNPB Nomor 6A Tahun 2011 tentang Pedoman Penggunaan Dana Siap Pakai.

atas dasar rekomendasi Badan yang diberi tugas untuk menanggulangi bencana.⁹⁴ Dari ketentuan pasal tersebut, DSP dapat dikeluarkan atas penetapan status keadaan darurat oleh pemerintah berdasarkan rekomendasi badan yang diberi tugas untuk menanggulangi bencana dalam hal ini BNPB/BPBD. Sehingga penetapan status keadaan darurat bukan merupakan permasalahan karena sudah jelas diatur dalam UU Penanggulangan Bencana dan BNPB/BPBD seharusnya merekomendasikan status keadaan darurat bencana.

BPBD Kabupaten Sleman memberikan rekomendasi bahwa perlu adanya pengaturan mekanisme untuk mengakses DSP oleh kementerian/ lembaga lain di luar BNPB untuk menjalankan fungsi penanggulangan bencana sesuai klasternya masing-masing. Sedangkan rekomendasi menurut Kepala Dinkes Provinsi DIY yaitu perlu adanya pengalokasian anggaran dana bantuan. Oleh karena itu, perlu mekanisme untuk mengakses DSP oleh kementerian/ lembaga lain di luar BNPB untuk menjalankan fungsi penanggulangan bencana sesuai klasternya masing-masing.

Pasal 63 UU Penanggulangan Bencana terkait mekanisme pengelolaan dana bencana dalam hal ini termasuk pencairan dana diatur dalam PP Pendanaan Bantuan Bencana. Terkait mekanisme penggunaan BTT dalam status tanggap darurat bencana, BPBD Provinsi DIY dan Dinkes Provinsi Sulawesi Tengah berpendapat bahwa BPBD harus melewati mekanisme yang panjang dalam pendanaan sehingga dapat menghambat penyelenggaraan penanggulangan bencana. Pengalokasian dana penanggulangan bencana mengikuti Permendagri Nomor 52 Tahun 2015 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Tahun 2016.

Dana yang akan dipergunakan sebagai “Dana Darurat”. Dana Darurat dalam ketentuan lampiran Permendagri tersebut pada angka 17 disebutkan

⁹⁴ Pasal 1 angka 19 UU Penanggulangan Bencana [Permendagri No. 6A Tahun 2011 tentang](#)

hanya diberikan hanya pada tahap pascabencana untuk mendanai perbaikan fasilitas umum untuk melayani masyarakat. Pelaksana juga mengalami kesulitan ketika membutuhkan dana tersebut saat fase tanggap darurat. BPBD Kabupaten Sleman dan BPBD Provinsi Sulawesi Tengah menyatakan bahwa alokasi anggaran BTT untuk biaya penanggulangan bencana yang cakupannya kecil dan menjadi sulit dilakukan akibat dari pengkategorian BTL.

Dana penanggulangan bencana berdasarkan Pasal 4 ayat (2) PP Pendanaan Bantuan Bencana yaitu bersumber dari APBN, APBD dan masyarakat. Pasal 6 huruf e UU Penanggulangan Bencana mengatur mengenai ketentuan tanggung jawab pemerintah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana, meliputi:

- 1) pengurangan risiko bencana dan pemanfaatan pengurangan risiko bencana dengan program pembangunan;
- 2) perlindungan masyarakat dari dampak bencana;
- 3) penjaminan pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi, yang terkena bencana secara adil dan sesuai dengan standar pelayanan minimum;
- 4) pemulihan kondisi dari dampak bencana;
- 5) pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam anggaran pendapatan dan belanja negara yang **memadai**;
- 6) pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam bentuk dana siap pakai; dan
- 7) pemeliharaan arsip/dokumen otentik dan kredibel dari ancaman dan dampak bencana.

Menurut PSBA UGM, ketentuan frasa “memadai” dalam Pasal 6 huruf e UU Penanggulangan Bencana tidak memiliki parameter yang jelas dan dapat mengandung banyak arti (multitafsir). Penetapan jumlah alokasi anggaran dalam UU Penanggulangan Bencana memiliki kekurangan dan kelebihan. Disatu sisi jika pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam APBN tidak ditetapkan jumlahnya maka akan menimbulkan

penafsiran yang berbeda-beda. Penafsiran yang berbeda tersebut dikhawatirkan dimaknai dengan penetapan jumlah anggaran penanggulangan bencana yang sedikit akan mengakibatkan penyelenggaraan penanggulangan bencana tidak berjalan optimal.

Pasal 8 huruf d UU Penanggulangan Bencana menyatakan bahwa tanggung jawab pemerintah daerah yaitu mengalokasikan dana penanggulangan bencana dalam APBD. Berdasarkan Pasal 162 ayat (2) Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, pemerintah daerah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya dalam keadaan darurat. Selanjutnya diusulkan dalam rancangan perubahan APBD, sehingga apabila terjadi bencana dan alokasi dana penanggulangan bencana yang ada pada APBD tidak mencukupi maka dalam keadaan darurat, setelah adanya pernyataan tanggap darurat bencana oleh kepala daerah kemudian Kepala BPBD mengajukan Rencana Kebutuhan Belanja (RKB) tanggap darurat bencana kepada Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) selaku Bendahara Umum Daerah (BUD).

Adapun pencairan dana tersebut paling lama satu hari dan digunakan hanya untuk pencarian dan penyelamatan korban bencana, pertolongan darurat, evakuasi korban bencana, kebutuhan air bersih dan sanitasi, pangan, sandang, pelayanan kesehatan dan penampungan serta tempat hunian sementara. Oleh karena itu, pemerintah daerah selain menetapkan dana penanggulangan bencana dalam APBD juga dapat menggunakan dana penanggulangan bencana yang dialokasikan dalam BTT. Jumlah alokasi dana penanggulangan bencana dalam APBD ditetapkan oleh pemerintah daerah berdasarkan tanggung jawab pemerintah daerah yang diamanatkan dalam UU Penanggulangan Bencana.

Penentuan status keadaan darurat bencana dilaksanakan oleh pemerintah atau pemerintah daerah sesuai dengan tingkatan bencana sesuai

Pasal 23 ayat (1) PP Penyelenggaraan PB. Status keadaan darurat menurut penjelasan Pasal 23 ayat (1) PP Penyelenggaraan PB, dimulai sejak status siaga darurat, tanggap darurat, dan transisi darurat ke pemulihan. Menurut BPBD DIY, hal ini menimbulkan permasalahan dalam penganggaran dana karena terdapat irisan antara dana untuk status keadaan darurat dengan tahap rehabilitasi dan rekonstruksi. Pembagian penyelenggaraan penanggulangan bencana menurut Pasal 33 UU Penanggulangan Bencana terdiri atas 3 (tiga) tahap meliputi: a. prabencana; b. saat tanggap darurat; dan c. pascabencana.

Penyelenggaraan penanggulangan bencana pada tahap pascabencana meliputi rehabilitasi dan rekonstruksi. Sehingga pada tahap ketiga dalam penjelasan Pasal 23 ayat (1) PP Penyelenggaraan PB yaitu tahap transisi ke pemulihan beririsan dengan ketentuan rehabilitasi dan rekonstruksi. Irisan ketentuan ini mengakibatkan kesulitan penetapan mata anggaran yang hendak digunakan. Sejatinya, BNPB dan BPBD memiliki kemudahan akses pengelolaan dan pertanggungjawaban uang dan/atau barang dalam hal status keadaaan darurat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 UU Penanggulangan Bencana jo. Pasal 24 PP Penyelenggaraan PB. Oleh karena itu, perlu batasan yang jelas antara fase transisi darurat ke pemulihan dengan fase rehabilitasi dan rekonstruksi sehingga kemudahan akses BNPB dan BPBD sesuai Pasal 50 UU Penanggulangan Bencana dapat terjamin dengan penetapan mata anggaran yang jelas.

Pengumpulan sumbangan dari masyarakat diatur dalam UU Pengumpulan Uang. Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1980 tentang Pelaksanaan Pengumpulan Sumbangan dan Keputusan Menteri Sosial Nomor 56/HUK/1996 tentang Pelaksanaan Pengumpulan Sumbangan oleh Masyarakat. Pengumpulan yang dilakukan secara *online* pun telah diatur dengan Peraturan Menteri Sosial Nomor 11 Tahun 2015 tentang Standard Operasional Prosedur Pelayanan Izin Undian Gratis Berhadiah dan Pengumpulan Uang Atau Barang Dengan Sistem Online. Teknisnya ada di Peraturan Menteri Sosial Nomor 19 Tahun 2014 tentang Petunjuk Teknis

Aplikasi Sistem Online Pelayanan Perizinan Undian Gratis Berhadiah Dan Pengumpulan Uang Atau Barang.

Menurut Kepala Dinsos DIY, permasalahan yang terjadi di DIY yaitu terdapat pengumpulan sumbangan dari masyarakat yang tidak mengajukan izin ke Kepala Dinsos DIY. Pengendalian pengumpulan uang atau barang yang bersifat nasional merupakan wewenang pemerintah sesuai Pasal 7 ayat (1) huruf g UU Penanggulangan Bencana. Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf g menyebutkan bahwa pengendalian dalam proses ini termasuk pemberian izin pengumpulan uang atau barang yang bersifat nasional menjadi kewenangan Menteri Sosial. Sedangkan penertiban pengumpulan dan penyaluran uang/barang pada wilayahnya menjadi wewenang pemerintah daerah sesuai Pasal 9 huruf f UU Penanggulangan Bencana. Pengendalian sesuai penjelasan Pasal 9 huruf f dimaksudkan sebagai pengawasan terhadap penyelenggaraan pengumpulan uang atau barang berskala provinsi, kabupaten/kota yang diselenggarakan oleh masyarakat, termasuk pemberian ijin yang menjadi kewenangan gubernur/bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya. Oleh karena itu, pengumpulan sumbangan dari masyarakat menurut Pasal 7 ayat (1) huruf g dan Pasal 9 huruf f UU Penanggulangan Bencana harus mendapatkan izin Kementerian Sosial, dalam hal ini di DIY mengajukan ijin ke Dinsos DIY.

Dalam melaksanakan pengawasan terhadap laporan upaya pengumpulan sumbangan, sesuai Pasal 72 ayat (1) UU Penanggulangan Bencana, pemerintah dan pemerintah daerah dapat meminta laporan tentang hasil pengumpulan sumbangan agar dilakukan audit. Pemerintah dan masyarakat juga dapat meminta agar dilakukan audit terhadap laporan hasil pengumpulan sumbangan. Apabila hasil audit ditemukan adanya penyimpangan penggunaan terhadap hasil sumbangan, penyelenggara pengumpulan sumbangan dikenai sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pemberian izin pengumpulan sumbangan juga diatur dalam UU Pengumpulan Uang. Pejabat yang berwenang memberikan izin pengumpulan uang atau barang sesuai Pasal 4 ayat (1) UU Pengumpulan Uang adalah Menteri Kesejahteraan Sosial, Gubernur, Bupati/Walikota. Apabila pengumpulan itu diselenggarakan dalam wilayah daerah tingkat II yang bersangkutan, maka bupati sebagai kepala daerah tingkat II dapat menunjuk pejabat setempat untuk melaksanakan wewenang memberi ijin pengumpulan uang atau barang sesuai Pasal 4 ayat (2) UU Pengumpulan Uang.

Surat keputusan pemberian izin memuat syarat-syarat penyelenggaraan dan kewajiban memberi pertanggungan jawab kepada pemberi izin sesuai Pasal 5 ayat (3) UU Pengumpulan Uang. Dalam Pasal 8 ayat (1) UU Pengumpulan Uang mengatur mengenai sanksi yaitu,

- “(1) dipidana dengan pidana kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan atau denda setinggi-tingginya Rp 10.000,- (sepuluh ribu supiah), barang siapa:*
- a. Menyelenggarakan, menganjurkan atau membantu menyelenggarakan pengumpulan uang atau barang dengan tidak mendapat izin lebih dahulu seperti dimaksud dalam pasal 1 ayat (1);*
 - b. Tidak memenuhi syarat-syarat dan perintah yang tercantum dalam keputusan pemberian izin;*
 - c. Tidak menaati ketentuan-ketentuan dalam Pasal 7.”*

Pengawasan terhadap laporan upaya pengumpulan sumbangan dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah meminta laporan tentang hasil pengumpulan sumbangan agar dilakukan audit sesuai Pasal 72 ayat (1) UU Penanggulangan Bencana. Menurut ACT bahwa kewenangan pemerintah, pemerintah daerah, BNPB dan BPBD dalam hal melakukan pengawasan terhadap pendanaan dan laporan pertanggung jawaban pengelolaan dana dan bantuan penanggulangan bencana belum berjalan optimal.⁹⁵

⁹⁵ Diskusi dengan ACT pada tanggal 18 April 2017.

Sanksi pidana terkait penyalahgunaan pengelolaan sumber daya bantuan bencana diatur dalam Pasal 78 UU Penanggulangan Bencana. Semua bentuk pengumpulan barang dan jasa dari masyarakat harus seizin dari pihak yang berwenang, dan ada sanksi jika ditemukan adanya penyimpangan penggunaan terhadap hasil sumbangan. Sehingga instrumen pengumpulan sumbangan sudah cukup kuat.

5. Partisipasi Masyarakat dan Peranan Instansi Terkait dalam Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana

Sebagai respon positif lahirnya UU Penanggulangan Bencana, terjadi perubahan paradigma penanggulangan bencana yang semula *reactive* berorientasi pada penanggulangan bencana kedaruratan sebagai respon akibat terjadi bencana, menuju kepada *proactive* dimana penanggulangan bencana dilakukan sejak dini melalui kesiapsiagaan sampai dengan tahap pemulihan sosial. Perubahan ini membawa dampak terhadap perkembangan penanggulangan bencana di Indonesia yang menempatkan pentingnya partisipasi aktif masyarakat dalam penanggulangan bencana. Hal ini diatur dalam materi muatan UU Penanggulangan Bencana pada Bab V Pasal 26 dan Pasal 27 mengenai Hak dan Kewajiban Masyarakat diatur dalam Peraturan Kepala BNPB Nomor 11 Tahun 2014 tentang Peran Serta Masyarakat dalam Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana (Perka BNPB Peran Masyarakat Dalam PB). Partisipasi masyarakat dan peranan instansi terkait dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana dibagi dalam 2 (dua) bahasan antara lain:

a. Peningkatan Kapasitas dan Kemandirian Masyarakat Terhadap Bencana

Sesuai dengan Pasal 3 ayat (2) UU Penanggulangan Bencana mengenai prinsip penanggulangan bencana sebagai “prioritas” memiliki penjelasan lebih lanjut bahwa apabila terjadi bencana, kegiatan penanggulangan harus mendapat prioritas dan diutamakan pada kegiatan penyelamatan jiwa manusia. Penyelenggaraan penanggulangan

bencana saat ini yang dijadikan prioritas masih terbatas pada tahapan saat tanggap darurat berupa pemberian bantuan darurat (*relief*) seperti pangan, penampungan, dan kesehatan. Hal ini mengakibatkan bencana belum dapat diminimalisir dan dampak bencana selalu besar karena fokus utama penanganan seperti ini adalah untuk meringankan penderitaan korban, kerusakan ketika terjadi bencana, dan segera mempercepat pemulihan (*recovery*).

Bencana sendiri selalu dimaknai dengan adanya kerugian pada hidup dan kehidupan suatu masyarakat sebagai dampak dari suatu kejadian yang disebabkan gejala alam ataupun ulah manusia. Kalau bencana diartikan seperti ini, maka tujuan utama dari penanganan bencana seharusnya untuk mencegah atau mengurangi kerugian yang dihadapi masyarakat. Kapasitas masyarakat erat hubungannya dengan upaya untuk mengurangi risiko bencana, yang terdiri dari mitigasi, kesiapan dalam menghadapi bencana, dan kemampuan dalam bertahan hidup, bukan lagi bagaimana merespon kedaruratan melainkan bagaimana melakukan manajemen risiko sehingga dampak merugikan dari suatu kejadian dapat dikurangi atau dihilangkan sama sekali.

Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) merumuskan pengurangan resiko bencana sebagai agen sejenis "kerangka konsep kerja yang bagian-bagiannya telah mempertimbangkan segala kemungkinan untuk memperkecil risiko kematian dan bencana melalui lingkungan masyarakat, untuk menghindari (mencegah) atau untuk membatasi (menghadapi dan mempersiapkan) kemalangan yang disebabkan oleh marabahaya, dalam konteks yang lebih luas dari pembangunan yang berkelanjutan". Selain itu, penanggulangan bencana, terutama di daerah belum optimal disebabkan pemahaman tentang penyelenggaraan terhadap UU Penanggulangan Bencana pada banyak pasal yang dipahami berbeda.

Aspek-aspek penanggulangan bencana harus dipadukan dengan kebijakan pembangunan yang justru harus dilakukan pada saat keadaan normal. Dalam hal ini di perlukan pemberian komitmen dan kebijakan yang mengatur tentang pengelolaan serta usaha preventif kebencanaan untuk melaksanakan upaya pengurangan risiko bencana di 3 (tiga) tahapan penanggulangan bencana. Dengan demikian, penanganan bencana membuka diri terhadap peran serta masyarakat dan dunia usaha pada berbagai tahap penanggulangan bencana.

Pasal 5 UU Penanggulangan Bencana mengatur bahwa tanggung jawab penyelenggaraan penanggulangan bencana ada pada pemerintah dan pemerintah daerah. Implikasi ketentuan ini dapat dilihat ketika terjadi bencana, muncul anggapan bahwa pemerintah haruslah memenuhi setiap kebutuhan hidup masyarakat korban bencana. Dengan kata lain, kultur yang berkembang adalah masyarakat terkena bencana bersikap pasif ketika terjadi bencana. Jika mencermati semangat yang ada pada UU Penanggulangan Bencana, idealnya masyarakat tidak dapat hanya menggantungkan nasib kepada pemerintah saja dalam hal penanggulangan bencana, mengingat adanya kewajiban masyarakat untuk melakukan kegiatan penanggulangan bencana sebagaimana diatur pada Pasal 27 huruf b UU Penanggulangan Bencana yang mana hal ini merupakan bentuk kemandirian masyarakat terhadap bencana. Sehingga UU Penanggulangan Bencana perlu mengatur substansi yang komprehensif berdasarkan pendekatan *civil society* yang mana mendorong masyarakat untuk mandiri (tidak pasif) dalam hal penanggulangan bencana.

Keterlibatan masyarakat dalam kegiatan penanggulangan bencana salah satunya dalam upaya pencarian dan pertolongan merupakan suatu kewajiban masyarakat sesuai dengan Pasal 27 UU Penanggulangan Bencana. Terkait dengan peran serta masyarakat, Basarnas menyebut sebagai potensi pencarian dan pertolongan yang mana komponen

masyarakat tersebut memiliki potensi kemampuan pencarian dan pertolongan dan diberi pelatihan mulai dari tingkat dasar hingga tingkat ahli dan diberi sertifikat. Masyarakat tersebut sebagai garda awal sehingga ketika terjadi bencana mereka dapat memberikan pertolongan.⁹⁶

Hak masyarakat mendapatkan pendidikan, pelatihan, dan keterampilan serta informasi tentang penyelenggaraan penanggulangan bencana seperti dalam Pasal 26 ayat (1), Pasal 38 huruf e, Pasal 45 ayat (2) huruf d, Pasal 47 ayat (2) huruf c pada UU Penanggulangan Bencana belum terpenuhi. Sosialisasi kebencanaan perlu dilakukan yang bertujuan agar masyarakat siap siaga dan mandiri saat bencana terjadi. Hal tersebut dikarenakan masyarakat merupakan unsur yang paling dekat dengan bencana, dengan masyarakat yang paham mengenai bencana maka dapat mengurangi resiko bencana yang terjadi. Namun faktanya, ketentuan tersebut belum berjalan efektif karena banyak masyarakat yang belum mengetahui apalagi memahami soal kebencanaan. Maka dapat disimpulkan bahwa ketentuan terkait kesadaran masyarakat belum secara efektif dilaksanakan.

Masukan mengenai peran serta masyarakat sendiri yang diatur dalam Perka BNPB Nomor 11 Tahun 2014 tentang Peran Serta Masyarakat perlu diperkuat peraturannya dalam UU Penanggulangan Bencana. Sehingga hak dan kewajiban masyarakat dalam upaya peran serta dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana dapat lebih terperinci dalam UU Penanggulangan Bencana. Dalam hal ini perlu diperhatikan mengenai prinsip *right based approach* dan *disaster management based*. Pengaturan keikutsertaan LSM dalam penanggulangan bencana juga perlu diatur, hal ini akibat baik BPBD maupun BNPB masih kurang memperhatikan permasalahan bencana sosial. Sehingga seringkali dalam hal penanganan bencana sosial; LSM

⁹⁶ Diskusi dengan Basarnas pada tanggal 11 April 2017.

dan Partai Politik maupun masyarakat lebih banyak berperan aktif. Prinsip nonproletisi pun harus ditinjau kembali, karena selama pelaksanaan di saat tanggap darurat sering digunakan oleh pihak-pihak tertentu dengan motif-motif dibaliknya, seperti contoh ketika banyak Partai Politik yang masuk ke area bencana. UU Penanggulangan Bencana juga harus mengatur mengenai peran serta korporasi dalam penanggulangan bencana, serta sasaran program *CSR* perlu diintegrasikan dengan program kebencanaan yang dimiliki pemerintah.

b. Peranan Instansi Pada Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana

(1) Pemahaman Kementerian/Lembaga Terhadap UU Penanggulangan Bencana

Dalam hal penanganan bencana diperlukan kerjasama antara baik pihak pemerintah pusat dan pemerintah daerah sesuai dengan amanat dari Pasal 5 UU Penanggulangan Bencana. Keterlibatan pemerintah daerah dalam UU Penanggulangan Bencana ini merupakan salah satu bentuk dari tanggung jawab sebagai tangan pertama di daerah guna menjamin dan memberikan perlindungan atas pemenuhan kebutuhan masyarakat ketika terjadi bencana. Tidak hanya saat terjadi bencana namun juga dalam tahapan prabencana dan pascabencana. Namun untuk mewujudkan penjaminan dan perlindungan hak-hak masyarakat di daerah terhadap penyelenggaraan penanggulangan bencana masih dirasakan beberapa kekurangan. Diantaranya dalam hal pemahaman terkait substansi dalam UU Penanggulangan Bencana. Seperti dalam satu sampel pemantauan di Provinsi Maluku, ditemukan bahwa masih ada instansi di daerah yang kurang memahami mengenai definisi dalam UU Penanggulangan Bencana Pasal 1 angka 3 mengenai bencana itu sendiri terutama bencana

nonalam dan penerapannya di seperti pada contoh yang berkaitan dengan epidemi dan wabah penyakit.

Disisi lain kurangnya pemahaman atas UU Penanggulangan Bencana dan peraturan pelaksananya menimbulkan ketidakjelasan dalam pelaksanaan penanggulangan bencana, seperti pada Kepala Dinkes Provinsi Maluku yang ternyata belum memahami pengaturan tentang bencana nonalam yaitu epidemik dan wabah penyakit dalam UU Penanggulangan Bencana. Penanganan bencana dalam hal wabah dan epidemik masih belum dapat dilaksanakan secara optimal. Walaupun Dinas Kesehatan sendiri telah masuk dalam klaster yang ditetapkan oleh BNPB untuk penanganan masalah kesehatan yang mencakup wabah dan epidemik melalui SK KA BNPB Klaster Nasional-PB.

Penanganan kebencanaan baik saat prabencana, tanggap darurat dan pascabencana diperlukan suatu pandangan, sikap maupun respon yang tepat. Hal ini dapat mencerminkan bagaimana seharusnya penanganan bencana dilakukan untuk perbaikan penanganan dan pengaturan resiko serta dampak bencana di Indonesia.

Kesadaran dan respon tindakan dalam penanganan bencana dapat bervariasi. Seperti pada contoh Provinsi Sumatera Barat dan DIY yang telah mulai mempunyai kesadaran global dan tercermin dalam respon tindakan terhadap penanganan bencana di tingkat lokal. Sedangkan untuk daerah lain seperti Provinsi Maluku masih belum tinggi kesadaran terhadap baik kesadaran global mengenai kebencanaan maupun cerminan respon atau tindakan kebencanaan di tingkat lokal.

(2) Kesinambungan Program Penanggulangan Bencana Antar pemangku kepentingan.

Pada prinsipnya pemerintah sudah mempunyai kesadaran dalam upaya penanganan bencana. Hal ini tercermin dari terbitnya beberapa peraturan dalam upaya penanganan bencana. Seperti misal PP Penyelenggaraan PB, PP Pendanaan Bantuan Bencana, dll. Selain itu juga pemerintah daerah turut melengkapi dengan berbagai peraturan daerah serta berbagai surat keputusan bupati/walikota di daerah rawan bencana. Namun belum semua daerah rawan bencana yang memiliki aturan pelengkap baik Peraturan daerah maupun aturan teknis untuk melaksanakan aturan yang telah ada dari pemerintah pusat untuk diterapkan di daerah.

Pengurangan resiko bencana di daerah dapat diberlakukan dengan mempertimbangkan aspek berkelanjutan dan partisipasi dari semua pihak yang terkait. Upaya ini dilakukan dengan komitmen atas prioritas aksi yang harus dilakukan dalam pengurangan resiko bencana. Penyusunan aksi prioritas ini perlu dilakukan sebagai dasar dalam upaya pengurangan resiko bencana yang berkelanjutan serta mengakomodasi kesepakatan baik secara internasional dan regional dalam rangka mewujudkan upaya bersama yang terpadu.⁹⁷

Peran serta semua pemangku kepentingan dalam penanganan bencana akan optimal apabila terjalin kerjasama yang baik dan terpadu, sebab jumlah pihak yang terlibat secara signifikan dapat memberikan pengaruh yang cukup besar dalam setiap tahapan penyelenggaraan penanggulangan bencana baik dari prabencana, tanggap darurat dan pascabencana terjadi. Oleh karena itu, pemerintah daerah perlu menjalin kerjasama yang baik dan berkesinambungan dengan semua pihak yang terkait baik

⁹⁷ Lihat Rencana Aksi Nasional Pengurangan Resiko Bencana, 2006.

masyarakat maupun kelompok masyarakat dan juga pihak swasta (dunia usaha). Dalam pembuatan kebijakan mengenai kerjasama yang berkesinambungan seharusnya pemerintah daerah secara aktif mendorong partisipasi masyarakat terutama lembaga usaha maupun korporasi untuk turut serta.

Dalam dunia usaha, lembaga usaha atau korporasi dapat mengambil peran yang besar hal ini dalam membantu penyelenggaraan penanggulangan bencana. Hal ini dikarenakan keterikatan untuk pelaksanaan program *CSR* yang dilakukan oleh para pelaku usaha, program ini semestinya bisa diatur dan disesuaikan dengan program-program pemerintah di daerah terkait dengan penanggulangan bencana. Sehingga program tersebut dapat saling terintegrasi dan tepat sasaran dengan tujuan perbaikan penyelenggaraan penanggulangan bencana di tiap tahapan kebencanaan. Dari sisi dunia usaha juga sebaiknya mempersiapkan diri dengan mulai memperhatikan pada kesiapsiagaan penanggulangan bencana di daerah sekitarnya. Hal ini dapat dilakukan melalui penganggaran program *CSR*, pelatihan para pegawai untuk pengenalan kebencanaan, evaluasi terhadap dampak lingkungan akibat aktivitas usaha serta ikut andil dalam mengedukasi masyarakat sekitar untuk sadar akan bencana. Namun diperlukan aturan tambahan yang lebih spesifik mengenai peran serta dunia usaha di dalam UU Penanggulangan Bencana dan peraturan pelaksananya agar amanat dalam UU Penanggulangan Bencana Pasal 29 mengenai penyesuaian kegiatan lembaga usaha sejalan dengan kebijakan penyelenggaraan penanggulangan bencana. Selain itu kesinambungan dan terintegrasi program antara pemerintah daerah, instansi daerah, masyarakat dan lembaga usaha sangat diharapkan.

Perbaikan kebijakan terhadap pengendalian dan pemantauan atas ancaman bencana di wilayahnya perlu terus dilakukan guna melindungi masyarakat. Upaya penyadaran masyarakat di wilayah rawan bencana serta peringatan kepada aktivitas usaha industri terhadap dampak yang mungkin ditimbulkan juga perlu dilakukan secara berkesinambungan, hal ini sebagai wujud kegiatan pengurangan risiko bencana seperti yang diamanatkan pada PP Penyelenggaraan PB Pasal 7 ayat (2) huruf c bahwa pengurangan risiko bencana dilakukan salah satunya melalui kegiatan pengembangan budaya sadar bencana. Selain itu peningkatan intensitas program dan pelatihan penanganan bencana kepada masyarakat perlu terus menerus dilakukan.

C. Analisis Kebijakan Publik

UU Penanggulangan Bencana merupakan produk hukum yang berisi aturan-aturan yang dibuat oleh pembuat undang-undang memuat kebijakan yang tercermin dalam tujuan UU. Pelaksana UU dalam pengambilan keputusan mengacu pada tujuan dengan menggunakan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut. Pemerintah sebagai pelaksana UU Penanggulangan Bencana pasca ditetapkan pada tahun 2007 melakukan penyelenggaraan penanggulangan bencana dalam kurun waktu 10 (sepuluh) tahun, telah mendorong DPR RI untuk melakukan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan UU tersebut.

UU Penanggulangan Bencana terdapat dalam Program Legislasi Nasional tahun 2015-2019 sehingga masuk dalam rencana pembangunan peraturan perundang-undangan secara terpadu dan sistematis. Dalam kerangka fungsi pengawasan tersebut DPR RI mendapat dukungan melalui mekanisme kegiatan pemantauan pelaksanaan UU oleh *supporting system* DPR RI untuk memantau pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana. Bahwa studi pemantauan dilakukan oleh Parlemen yang memiliki tanggung jawab untuk memonitor apakah UU

tersebut telah dilakukan sebagaimana mestinya dan menghasilkan dampak yang diinginkan⁹⁸.

UU Penanggulangan Bencana adalah bentuk kebijakan pembentuk UU dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana yang selanjutnya dilaksanakan oleh Pemerintah dalam mengatur kepentingan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Kebijakan Pemerintah dalam penanggulangan bencana tercermin dalam tujuan penyelenggaraan penanggulangan bencana yang hendak dicapai sebagaimana tercantum dalam Pasal 4 UU Penanggulangan Bencana yang berbunyi :

“Penanggulangan bencana bertujuan untuk :

- a. memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana;
- b. menyelaraskan peraturan perundang-undangan yang sudah ada;
- c. menjamin terselenggaranya penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh;
- d. menghargai budaya lokal;
- e. membangun partisipasi dan kemitraan publik serta swasta;
- f. mendorong semangat gotong royong, kesetiakawanan, dan kedermawanan; dan menciptakan perdamaian dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.”⁹⁹

Kebijakan Pemerintah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana diketahui dari implementasi UU apakah sudah memenuhi tujuan dari pembentukan UU Penanggulangan Bencana. Terkait dengan studi kebijakan, Riant Nugroho mengemukakan analisis kebijakan adalah untuk menjawab “nilai, fakta, dan tindakan” dengan pendekatan valuatif, empiris, dan normatif sebagaimana diatur dalam norma peraturan.¹⁰⁰ Fokus dari analisis kebijakan merupakan upaya yang dapat dilakukan Pemerintah dalam rangka meningkatkan kualitas kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

1. Kebijakan Penanggulangan Bencana dalam RPJMN Tahun 2015-2019

⁹⁸ Disampaikan oleh Franklin De Vrieze (*Westminster Foundation for Democracy*), FGD Post Legislative Scrutiny, tanggal 8-9 September 2017.

⁹⁹ Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, LNRI Tahun 2007 Nomor 66 TLN Nomor 4723, Pasal 4.

¹⁰⁰ Riant Nugroho, *Public Policy : Teori, Manajemen, Dinamika, Analisis, Konvergensi, dan Kimia Kebijakan*, Jakarta : PT Elex Media Komputindo, Kelompok Gramedia, 2014.

Dalam perkembangannya kebijakan Pemerintah terhadap penanggulangan bencana menjadi komitmen dan dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2010-2014 dan dilanjutkan dengan menetapkan Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang RPJMN tahun 2015-2019. Kebijakan penanggulangan bencana tercantum pada bagian Pelestarian Sumber Daya Alam, Lingkungan Hidup, dan Penanggulangan Bencana dengan penekanan pada penanggulangan bencana dan pengurangan risiko bencana.

RPJMN merupakan pedoman rencana kerja yang menempatkan penanggulangan bencana dalam program Pemerintah untuk mengantisipasi risiko bencana yang sudah ada dan yang berpotensi di masa yang akan datang sehingga dapat dikelola untuk pembangunan yang berkesinambungan. Pemerintah menetapkan arah kebijakan¹⁰¹ penanggulangan bencana adalah *pertama*, mengurangi risiko bencana, *kedua*, meningkatkan ketangguhan Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam menghadapi bencana. Kebijakan penanggulangan bencana tersebut dimaksudkan dalam rangka keberlangsungan pembangunan nasional yang terarah.

2. Kebijakan manajemen penanggulangan bencana

Bawa dalam kerangka penanggulangan bencana diperlukan suatu manajemen bencana sehingga “penyelenggaraan penanggulangan bencana yang merupakan serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi”¹⁰² dapat terselenggara berkelanjutan. Sepanjang keberlakuan UU Penanggulangan Bencana muncul paradigma penanggulangan bencana masih bersifat tanggap darurat sehingga dalam implementasinya kejadian bencana menimbulkan kerugian

¹⁰¹ Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional tahun 2015-2019, Pelestarian Sumber Daya Alam, Lingkungan Hidup, dan Penanggulangan Bencana

¹⁰² UU Penanggulangan Bencana, Pasal 1 angka 5.

dan kerusakan yang cukup besar. Dapat dilihat data pada BNPB yang menyebutkan bahwa tahun 2017 terdapat 1.234 kejadian bencana yang mengakibatkan 203 orang meninggal dunia, 1.304.055 orang menderita dan mengungsi, sedangkan pemukiman penduduk mengalami kerusakan sejumlah 18.448 unit.

Sebagaimana dikemukakan oleh BNPB¹⁰³ sebagai unsur pelaksana penanggulangan bencana yang menjelaskan bahwa orientasi kebencanaan nasional adalah pada pengurangan risiko bencana sedangkan upaya penanggulangan bencana dalam pelaksanaannya masih difokuskan ketika terjadi bencana. Hal yang sama dikemukakan juga oleh akademisi¹⁰⁴ yang menjelaskan bahwa pelaksanaan penanggulangan bencana di Indonesia belum tercapai perubahan paradigma dari tanggap respon menjadi berbasis pengurangan risiko yang dilengkapi oleh Prof. Dr. Sutikno bahwa secara umum penanggulangan bencana masih terfokus pada tahap tanggap darurat belum memfokuskan pada prabencana seperti pencegahan dan mitigasi. Penanganan penanggulangan bencana dititikberatkan pada tahap tanggap darurat dikemukakan juga oleh ITB.

Inovasi yang dituangkan dalam kebijakan dalam mengatasi permasalahan penanggulangan bencana sangat dipengaruhi oleh komitmen Pemerintah saat merencanakan kegiatan. Misalnya kebijakan Pemerintah Provinsi Maluku dalam merencanakan wilayah untuk menghadapi bencana selain mengikuti standar baku Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Rencana Strategis (Renstra) juga memiliki sistem pembangunan daerah dengan pendekatan gugus pulau. Kebijakan pendekatan gugus pulau dipilih dengan mempertimbangkan kondisi geografis Provinsi Maluku yang banyak pulau yang terpisah satu sama lain. Disamping itu kebijakan diambil untuk mengantisipasi dengan jauhnya

¹⁰³ Disampaikan oleh Direktur Tanggap Darurat dan Direktur Pengurangan Risiko Bencana, pada Diskusi dengan narasumber BNPB tanggal 11 April 2017.

¹⁰⁴ Disampaikan oleh Prof. Dr. Junun S, M.Sc, pada kegiatan pemantauan pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana di Pusat Studi Bencana UGM, tanggal 3 Mei 2017.

jarak antara pulau-pulau sehingga menyebabkan sulitnya akses transportasi dan terbatas jumlahnya serta sulitnya komunikasi apabila terjadi bencana. Dengan kebijakan konsep gugus pulau dalam penanggulangan bencana oleh Pemerintah Provinsi Maluku diharapkan mendukung pembangunan daerah.

3. Kebijakan penetapan status bencana

Hambatan pengambil kebijakan dalam melaksanakan UU Penanggulangan Bencana dapat terlihat dengan belum ditetapkan peraturan pelaksanaan berupa peraturan presiden sebagai amanah Pasal 7 ayat (3) UU Penanggulangan Bencana yaitu terkait dengan penetapan status dan tingkatan bencana. Di sisi lain kebijakan harus diambil oleh pejabat yang berwenang sehingga penyelenggaraan penanggulangan bencana berjalan transparan, akuntabel, responsif, dan partisipatif. Dengan belum ditetapkan peraturan presiden tersebut hal ini mempengaruhi penurunan akuntabilitas¹⁰⁵ Pemerintah dalam berkomitmen terhadap peningkatan kapasitas penyelenggaraan penanggulangan bencana.

Dipandang dari sisi audit hukum bahwa belum ditetapkannya peraturan presiden yang diamanahkan UU Penanggulangan Bencana menghambat penegakan supremasi hukum dimana visi¹⁰⁶ audit hukum adalah *pertama*, tegaknya hukum dalam kehidupan berbangsa, bermasyarakat, *kedua*, terwujudnya kehidupan masyarakat yang sadar dan taat serta patuh hukum, *ketiga*, tercegah dan terhindarinya pelanggaran hukum dalam kehidupan berbangsa, berbangsa, dan bermasyarakat.

Permasalahan kepastian hukum muncul dalam tataran pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana sebagaimana dikemukakan oleh Prof. Dr. Sunarto, M.S. pada Pusat Studi Bencana UGM bahwa dengan belum diundangkan peraturan presiden tersebut menyebabkan daerah sulit

¹⁰⁵ Disampaikan oleh Franklin De Vrieze, bahwa pemantauan pelaksanaan undang-undang (*post legialative scrutiny*) merupakan alat penting untuk meningkatkan akuntabilitas Pemerintah sejalan dengan tanggung jawab Parlemen untuk memonitor undang-undang yang telah disahkan.

¹⁰⁶ Disampaikan oleh Dr. Qomaruddin, S.H., M.H., pada FGD Audit Hukum dengan Jimly School of Law and Government, tanggal 12-13 Mei 2017.

melaksanakan penyelenggaran penanggulangan bencana karena terjadi kebingungan apakah bencana yang terjadi masuk dalam bencana daerah atau bencana nasional.

Ketegasan pemerintah daerah untuk mengambil kebijakan saat kejadian bencana merupakan tindakan tepat untuk menghindari dampak yang lebih besar. Contohnya kebijakan Gubernur Provinsi Maluku untuk memutuskan bencana daerah dengan kejadian jebolnya bendungan Way Ela yang menimbulkan banyak korban diambil alih yang di sisi lain dapat dikategorikan sebagai bencana nasional.

Adanya kesimpangsiuran penetapan status sebagai bencana nasional atau bencana daerah dapat menyebabkan kebijakan yang diambil menjadi tumpang tindih apabila koordinasi kewenangan dan pengawasan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta BNPB dan BPBD tidak berjalan karena tidak ada spesifikasi/ukuran bencana seperti apa yang dapat dikategorikan bencana nasional atau daerah.

4. Kebijakan koordinasi struktural kelembagaan

Koordinasi antara Pemerintah dan pemerintah daerah sangat menunjang kelancaran penyelenggaran penanggulangan bencana. Namun dari aspek kelembagaan organisasi perangkat daerah muncul hambatan terstruktur. Dari sisi kelembagaan terlihat bahwa tidak semua pemerintah daerah membentuk BPBD. Amanat UU Penanggulangan Bencana kepada pemerintah daerah untuk membentuk BPBD tidak sejalan dengan amanat UU Pemerintahan Daerah yang memberikan opsi kepada pemerintah daerah untuk membentuk organisasi perangkat daerah yang berpotensi beririsan dengan kewenangan BPBD. Misalnya kebijakan yang diambil di 5 (lima) kota/kabupaten di Provinsi Jawa Barat untuk kegiatan BPBD ditangani oleh dinas pemadam kebakaran dan penanggulangan bencana.

- Disamping itu dengan adanya rangkap jabatan Sekretaris Daerah *ex officio* Ketua BPBD menyebabkan kebijakan penyelenggaraan penanggulangan bencana tidak efektif karena tugas BPBD dilakukan oleh

ketua pelaksana BPBD sehingga mempengaruhi pengambilan kebijakan dilakukan secara berjenjang kepada Sekretaris Daerah.

5. Kebijakan realisasi anggaran penanggulangan bencana

Dalam rangka upaya peningkatan ketangguhan menghadapi bencana maka sinergitas regulasi, kelembagaan, dana, sarana prasarana, dan peran serta masyarakat saling mendukung. Kebijakan dalam penyelenggaraan bencana ditemui adanya pejabat yang pada tahap tanggap darurat cenderung mengabaikan penggunaan dana karena khawatir dijatuhi sanksi pidana. Saat ini aturan penggunaan anggaran masih didasarkan pada situasi normal¹⁰⁷ padahal di sisi lain dibutuhkan inovasi dari daerah dalam penggunaan dan penyaluran anggaran penanggulangan bencana.

Di sisi lain komitmen pemerintah daerah yang memiliki tanggung jawab mengalokasikan dana penanggulangan bencana dalam APBD sebagai prioritas atau tidak adalah disesuaikan dengan RPJMD setiap daerah. Sehingga kebijakan anggaran penanggulangan bencana diselaraskan dengan kemampuan APBD daerah masing-masing.

6. Kebijakan peran serta masyarakat

Peningkatan kapasitan masyarakat dalam mendukung penyelenggaraan penanggulangan bencana terlihat pada antusias keikutsertaan masyarakat dalam kegiatan yang dilakukan oleh lembaga penyelenggaraan penanggulangan bencana. Bentuk peran serta tersebut dengan menjadi sukarelawan penanggulangan bencana bahkan melakukan kegiatan penggalangan dana dan barang.

Meskipun BNPB/BPBD mempunyai tanggung jawab dalam pengelolaan dan penyaluran sumbangan/bantuan dana/barang namun dalam rangka semangat gotong royong, kesetiakawanan, dan kedermawanan serta

¹⁰⁷ Disampaikan oleh Dr. Bevaola Kusumasari, M.Si (Pusat Studi Bencana UGM), dalam diskusi kegiatan pemantauan pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana, tanggal 3 Mei 2017.

kemitraan dengan publik/swasta perlu ada kebijakan pengaturan peran serta masyarakat dalam ketentuan normatif UU Penanggulangan Bencana.

Sebagai contoh dalam pelaksanaana agar penanggulangan bencana dapat berjalan lancar PMI DIY mengambil kebijakan dalam merekrut relawan dengan melakukan pendataan komunitas relawan yang memiliki keahlian dengan dibuktikan adanya sertifikasi. Selain itu kebijakan terhadap peran serta masyarakat perlu diperluas tidak terbatas pada penyediaan bantuan pelayanan kesehatan. Dengan membatasi peran serta masyarakat hanya di bidang pelayanan kesehatan akan membatasi hak partisipasi masyarakat dalam penanggulangan bencana sesuai dengan kemampuan yang dimiliki masing-masing masyarakat.

7. Kebijakan pengaturan perubahan iklim dalam UU Penanggulangan Bencana

Terkait dengan arah kebijakan Pemerintah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana maka penanganan perubahan iklim belum mendapat pengaturan lebih lanjut dalam UU Penanggulangan Bencana. Dalam RPJMN tahun 2015-2019 arah kebijakan Pemerintah dalam mengelola perubahan iklim mempunyai perhatian sama dengan bencana dengan menempatkan nomenklatur bencana pada bagian Penanganan Perubahan Iklim dan Penyediaan Informasi Iklim dan Kebencanaan.

Penegasan untuk pengaturan perubahan iklim dalam UU Penanggulangan Bencana disebutkan oleh akademisi/Pusat Studi Bencana UGM yang menjelaskan bahwa saat ini penanggulangan bencana tidak terlepas isu lintas sektor/*cross cutting issue*. Dengan ada perubahan iklim harus diwaspadai menimbulkan perubahan cuaca ekstrem sebagai penyebab bencana. Dengan dimasukkannya perubahan iklim sebagai kategori bencana diharapkan menjadi arah kebijakan pengambil keputusan dalam mengurangi risiko bencana yang dalam kenyataannya menimbulkan kerugian dan kerusakan.

Upaya yang dapat dilakukan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah dalam tataran implementasi UU Penanggulangan Bencana menghasilkan

kebijakan untuk mengatasi permasalahan penyelenggaraan bencana. Masalah tersebut antara lain berkaitan dengan penetapan status bencana, koordinasi struktural kelembagaan, realisasi anggaran dalam keadaan bencana, manajemen bencana dan peran serta masyarakat. Disamping itu perubahan iklim yang menimbulkan kerugian dan kerusakan akan mempengaruhi pengambilan kebijakan dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Selanjutnya rekomendasi analisis kebijakan adalah UU Penanggulangan Bencana dilakukan perubahan.

BAB V

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil kajian, analisis dan evaluasi UU Penanggulangan Bencana yang telah dilakukan pemantauan oleh Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI, dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana tidak optimal karena terdapat kendala/masalah terkait aspek substansi hukum, struktur hukum, sarana dan prasarana, pendanaan dan budaya hukum masyarakat.

1. Substansi Hukum

Pada substansi hukum dalam UU Penanggulangan Bencana, masih terdapat permasalahan dalam lingkup norma dan implementasi substansi.

(a) Adanya ketentuan yang harus menyesuaikan dengan dinamika perkembangan dan kebutuhan hukum masyarakat

No	Ketentuan Pasal UU Penanggulangan Bencana	Keterangan
1	Pasal 1 angka 2 <i>"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".</i>	Pasal ini belum memuat perkembangan faktor perubahan iklim sebagai salah satu sebab bencana alam
2	Pasal 1 angka 4 <i>"Bencana sosial adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh manusia yang meliputi konflik sosial antarkelompok atau antarkomunitas masyarakat, dan teror."</i>	Diperlukan pengaturan mengenai bencana sosial dalam bab baru di UU Penanggulangan Bencana atau pemisahan pengaturan bencana sosial dari UU Penanggulangan Bencana ke UU Konflik Sosial.

3	<p>Pasal 4</p> <p><i>"Penanggulangan bencana bertujuan untuk:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>h. Memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bahaya;</i> <i>i. Menyelaraskan peraturan perundang-undangan yang sudah ada;</i> <i>j. Menjamin terselenggaranya penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh;</i> <i>k. Menghargai budaya lokal;</i> <i>l. Membangun partisipasi dan kemitraan publik dan swasta;</i> <i>m. Mendorong semangat gotong royong, kesetiakawanan, dan kedermawanan; dan</i> <i>n. Menciptakan perdamaian dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara."</i> 	<p>Tujuan penanggulangan bencana masih belum mengatur mengenai penguatan dan peningkatan kapasitas masyarakat dalam menghadapi bencana sehingga menjadi masyarakat tangguh bencana. Kesiapan dan ketangguhan masyarakat dalam menghadapi bencana menjadi faktor penting dalam menetapkan status bencana, jika masyarakat telah memiliki kesiapan dan kemampuan menghadapi bencana maka risiko bencana dapat diminimalisir. Dengan demikian diperlukan pengaturan tujuan penanggulangan bencana yang akan meningkatkan kemampuan dan kemandirian masyarakat.</p>
4	<p>Pasal 5</p> <p><i>"Pemerintah dan pemerintah daerah menjadi penanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana."</i></p>	<p>Perlu dipertimbangkan memasukkan pemerintahan desa turut bertanggungjawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana sebagai bentuk kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah dalam Pasal 19 UU Desa.</p>

(b) Permasalahan terkait multitafsir

No	Ketentuan Pasal UU Penanggulangan Bencana	Keterangan
1	Pasal 5 <i>Pemerintah dan pemerintah daerah menjadi penanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana</i>	Perlu dipertimbangkan memasukkan pemerintahan desa turut bertanggungjawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana sebagai bentuk kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah dalam Pasal 19 UU Desa.
2	Pasal 6 huruf e <i>“pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam anggaran pendapatan dan belanja negara yang memadai;</i>	Ketentuan frasa “memadai” dalam Pasal 6 huruf e UU Penanggulangan Bencana tidak memiliki parameter yang jelas dan dapat mengandung banyak arti (multitafsir). Penetapan jumlah alokasi anggaran dalam UU Penanggulangan Bencana memiliki kekurangan dan kelebihan.
3	Pasal 7 ayat (3) <i>“Ketentuan lebih lanjut mengenai penetapan status dan tingkatan bencana sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan peraturan presiden.”</i>	Belum dilaksanakannya amanat Pasal 7 ayat (3) UU Penanggulangan Bencana tentang penetapan status dan tingkatan bencana mengakibatkan perbedaan penerapannya berbeda-beda di daerah terkait hal ini. Berdasarkan pemantauan di daerah, terdapat beberapa provinsi yang sudah berinisiatif mengatur soal penetapan status dan tingkat bencana melalui kewenangan kepala daerahnya (gubernur) dengan mengeluarkan Peraturan Gubernur.

4	<p>Pasal 8 huruf d</p> <p><i>“pengalokasian dana penanggulangan bencana dalam anggaran pendapatan belanja daerah yang memadai”</i></p>	<p>frasa “memadai” pada Pasal 8 huruf d UU Penanggulangan Bencana dalam kalimat “pengalokasian dana penanggulangan bencana dalam anggaran pendapatan dan belanja negara yang memadai bersifat multitafsir. Hal ini karena frasa “memadai” tidak memiliki ukuran pasti dan dapat mengandung banyak arti. Oleh karena itu direkomendasikan agar frasa “memadai” tersebut diberikan penjelasan bahwa alokasi anggaran yang memadai tersebut seberapa besar angka atau persentasenya.</p>
5	<p>Pasal 21 huruf a</p> <p><i>“Badan penanggulangan bencana daerah mempunyai tugas: a. menetapkan pedoman dan pengarahan sesuai dengan kebijakan pemerintah daerah dan Badan Nasional Penanggulangan Bencana terhadap usaha penanggulangan bencana yang mencakup pencegahan bencana, penanganan darurat, rehabilitasi, serta rekonstruksi secara adil dan setara”</i></p>	<p>Terkait dengan frasa “penanganan darurat” dalam Pasal 21 huruf a dalam pedoman dan pengarahan upaya penanggulangan bencana seharusnya disesuaikan redaksi yang terdapat dalam Pasal 12 huruf a yaitu “penanganan tanggap darurat”</p>
6	<p>Pasal 36 ayat (2)</p> <p><i>“Penyusunan perencanaan penanggulangan bencana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikoordinasikan oleh Badan”</i></p>	<p>Dalam ketentuan Pasal 36 ayat (2) ada frasa “dikoordinasikan oleh Badan” tetapi dalam Pasal 36 ayat (2) badan yang dimaksudkan juga tidak dijelaskan secara rinci dan definisi Badan juga tidak</p>

		ditemukan dalam ketentuan umum
7	<p>Pasal 38 huruf a</p> <p><i>“identifikasi dan pengenalan secara pasti terhadap sumber bahaya atau ancaman bencana”</i></p>	<p>Dalam Pasal 38 UU Penanggulangan Bencana tersebut terdapat inkonsistensi penggunaan istilah dalam huruf a, b dan c yaitu <i>sumber bahaya atau ancaman bencana</i>. Penggunaan istilah secara konsisten antara sumber bahaya dan ancaman bencana menjadi penting sebab dalam banyak hal inkonsistensi tersebut dapat menyebabkan perbedaan tafsiran.</p>

2. Struktur Hukum

Pada struktur hukum dalam UU Penanggulangan Bencana, masih terdapat permasalahan tumpang tindih kewenangan struktural yaitu kelembagaan, fungsi koordinasi dan manajemen sumber daya manusia BPBD.

a. Kelembagaan Badan Penanggulangan Bencana

Ada beberapa usulan narasumber baik dari pusat maupun daerah yang mengharapkan BNPB setingkat Kementerian Koordinator yang bertanggungjawab secara langsung kepada Presiden dan BNPB menjadi Kementerian Teknis dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Perubahan BNPB sebagai Kementerian Teknis diperlukan dalam rangka penegasan hubungan langsung antara BNPB dengan BPBD Provinsi dan BPBD Kabupaten/Kota serta kemudahan dalam pengalokasian anggaran dan cepat dalam pengambilan keputusan. Kementerian Negara Penanggulangan Bencana diharapkan memiliki kewenangan yang lebih besar serta memiliki anggaran sendiri, sehingga bisa bertindak cepat

pada setiap terjadi bencana alam serta dapat menangani semua aspek yang terkait dengan bencana alam terkoordinasi dalam satu kementerian maka penanggulangan bencana bisa lebih cepat dan komprehensif.

b. Pelaksanaan Fungsi Koordinasi BNPB Dan BPBD

- 1) BNPB dan BPBD sebagai *leading sector* dalam pelaksanaan penanggulangan bencana.
- 2) Pemerintah daerah juga menjadi penanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana (Sekretaris Daerah sebagai *ex-officio* sebagai Ketua Pelaksana BPBD)
- 3) Permasalahan koordinasi dan ketidakjelasan pengaturan tugas BNPB dan BPBD

c. Manajemen Sumber Daya Manusia BPBD

Sumber daya manusia BPBD yang melaksanakan fungsi koordinator, fungsi komando dan fungsi pelaksanaan dalam penanggulangan bencana sebagaimana yang diatur dalam Pasal 23 ayat (3) UU Penanggulangan Bencana mengharuskan kapasitas dan kapabilitas sumber daya manusia yang mumpuni. Peningkatan kapasitas dan kapabilitas yang telah dilakukan secara berjenjang tidak akan bermanfaat, apabila pada saat rotasi sumber daya manusia tidak dilakukan pengelolaan dengan baik. Rotasi sumber daya manusia yang dilakukan terlalu cepat dan sering menyebabkan kesulitan pembentukan sumber daya manusia BPBD yang handal.

3. Terkait budaya hukum dalam pelaksanaan UU Penanggulangan Bencana, partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana perlu diperkuat agar menjadi jelas hak dan kewajibannya mengingat masyarakat setempat adalah tenaga terdekat dan tercepat pada saat terjadi bencana. Perlu dipertimbangkan sosialisasi materi muatan UU Penanggulangan Bencana kepada para pemangku kepentingan dan masyarakat secara berkelanjutan.

a. Peningkatan Kapasitas dan Kemandirian Masyarakat terhadap Bencana.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Arief Barda Nawawi, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Citra Aditya, Bandung, 2013
- Attamimi A. Hamid S., *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1990
- Budiarjo Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1991
- BNPB, "Dokumen Rencana Penanggulangan Bencana (Renes PB) 2015-2019" 2014
- Huda Ni'matul, Negara Hukum, *Demokrasi dan Judicial Review*, Cetakan ke-1, UII-Press, Yogyakarta, 2005
- M. Abercrombie, M. Hickman, M.L. Johnson, M. Thain. *Kamus Lengkap Biologi*, Edisi 8. Penerbit Erlangga: Jakarta, 1993
- Latif Yudi, *Negara Paripurna*, Gramedia, Jakarta, 2011
- Ramali Ahmad, K. St. Pamoentjak. *Kamus Kedokteran, Arti dan Keterangan Istilah*. Penerbit Djambatan: Jakarta, 1987
- Soekanto Soerjono, *Efektivitas Hukum dan Peranan Saksi*, Remaja Karya, Bandung, 1985
- Soekanto Soerjono, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Rajawali Pers, Bandung, 1996
- Soekanto Soerjono, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008
- Taneko Soleman B, *Pokok-Pokok Studi Hukum dalam Masyarakat*, Rajawali Press, Jakarta, 1993
- Thaib Dahlan, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Liberty, Yogyakarta

Jurnal

- Asep Kartiwa, *Reformasi Birokrasi untuk Mewujudkan Pemerintahan Daerah yang Baik (Good Local Governance)*, Orasi ilmiah disampaikan pada Acara Wisuda Mahasiswa STISIP Widayapuri Mandiri, pada tanggal 4 Agustus 2005 di Gedung Anton Soedjarwo Secapa POLRI Sukabumi.
- Astawa I Gede Pantja dan Inna Junaenah, Indeks Otonomi Daerah: Tawaran Titik Temu Negara Hukum dan Pembangunan di Aras Lokal dalam Susi Dwi Harijanti (Ed), Negara Hukum yang berkeadilan, kumpulan pemikiran

dalam rangka purnabakti Prof. Dr. Bagir Manan, S.H.,M.CL., PSKN FH UNPAD, Bandung, 2011

Anggono Bayu Dwi, *Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan di Bidang Penanggulangan Bencana*, Laporan Penelitian yang didanai Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Tahun 2009, Mimbar Hukum Volume 22 Nomor 2 Juni 2010

Ilham Arisaputra, “Dari *Welfare State* ke *Empowering State*”, diakses dari <http://www.ilhamarisaputra.com/?p=146> pada tanggal 21 Desember 2015. Lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta

Jimly A. menyatakan bahwa dalam konsep negara hukum, hukum diidealikan dan harus dijadikan sebagai penglima dalam dinamika kehidupan negara, makalah oleh Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, diakses dari jimly.com pada tanggal 1 Juli 2017

Kusmati Christiana Yuni, “Menuju Perbaikan Manajemen Penanggulangan Bencana di Indonesia”, Jurnal Administrasi Publik Vol. 4 Nomor 2 (2005), diakses dari <http://journal.unpar.ac.id/index.php/JAP/article/view/1554/1493> pada tanggal 6 Juni 2017.

Yamin M., 1959, Naskah Persiapan UUD 1945: Risalah Sidang BPUPKI/PPKI, Sekretariat Negara RI, Jakarta

Internet

Badan Nasional Penanggulangan Bencana, “Perbandingan Jumlah Kejadian Bencana per Jenis Bencana 1815-2017”, diakses dari <http://dibi.bnbp.go.id/> pada tanggal 10 Juni 2017.

EHA, “Disasters & Emergencies; Definition,” <http://apps.who.int/disasters/repo/7656.pdf> diakses tanggal 3 Juni 2017

IFRC, “About Disaster Management”. <http://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/about-disasters/what-is-a-disaster/> diakses tanggal 7 Juni 2017

Definisi bencana diperoleh dari <http://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/about-disasters/definition-of-hazard/> diakses pada 2 Juni 2017.

Jawa Pos, *Indeks Risiko Bencana 136 Daerah Tinggi tertanggal 5 Januari 2017*, <https://www.pressreader.com/indonesia/jawa-pos/20170105/281852938245729>, pada tanggal 21 Juni 2017.

BMKG, “Gempabumi”, diakses dari <http://balai3.denpasar.bmkg.go.id/tentang-gempa> pada tanggal 1 Juli 2017.

- b. Peranan Instansi Pada Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana
 - (1) Pemahaman Kementerian/Lembaga Terhadap UU Penanggulangan Bencana.

Dalam hal penanganan bencana diperlukan kerjasama antara baik pihak pemerintah pusat dan pemerintah daerah sesuai dengan amanat dari Pasal 5 UU Penanggulangan Bencana. Keterlibatan pemerintah daerah dalam UU Penanggulangan Bencana ini merupakan salah satu bentuk dari tanggung jawab sebagai tangan pertama di daerah guna menjamin dan memberikan perlindungan atas pemenuhan kebutuhan masyarakat ketika terjadi bencana.
 - (2) Kesinambungan Program Penanggulangan Bencana Antar Pemangku Kepentingan.

- 4. Sarana Dan Prasarana Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana
 - a. Keterbatasan Alat dan Daya Jangkau
 - b. Pengadaan Alat Pendekripsi Dini Tsunami
 - c. Ketersediaan Lahan Relokasi
- 5. Anggaran Penanggulangan Bencana
 - a. Pengaturan tentang pendanaan penyelenggaraan penanggulangan bencana pada tahap prabencana, tanggap darurat, dan pascabencana.
 - b. Pengalokasian dana penyelenggaraan penanggulangan bencana
 - 1) Pendanaan penyelenggaraan penanggulangan bencana terdapat beberapa hambatan yaitu alokasi dana penanggulangan bencana yang bergantung pada kebijakan pemerintah daerah.
 - 2) Kendala pencairan DSP di daerah.
 - 3) Pengumpulan sumbangan dari masyarakat seringkali tidak mengajukan izin ke Dinsos.

B. Rekomendasi

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana perlu dilakukan perubahan menyesuaikan dengan perkembangan ketentuan peraturan perundang-undangan yang telah ada dengan pengaturan penanggulangan bencana. Pasal-pasal yang memerlukan perubahan adalah Pasal 1 angka 2, Pasal 1 angka 4, Pasal 4, Pasal 5, Pasal 6 huruf e, Pasal 7 ayat (3), Pasal 8 huruf d, Pasal 21 huruf a, Pasal 36 ayat (2), Pasal 38 huruf a, serta penambahan mengenai materi peran masyarakat dan peran sektor swasta dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Dengan demikian, rekomendasi analisis kebijakannya adalah UU Penanggulangan Bencana perlu dilakukan perubahan.

**ANGGOTA TIM KERJA KAJIAN, ANALISIS, DAN EVALUASI
UNDANG-UNDANG NOMOR 24 TAHUN 2007
TENTANG PENANGGULANGAN BENCANA**

1. K. Johnson Rajagukguk, S.H., M.H.
NIP. 195811081983031006
2. Rudi Rochmansyah, S.H., M.H.
NIP. 196902131993021001
3. M. Najib Ibrahim, S.Ag., M.H.
NIP. 197202292002121001
4. Chairul Umam, S.H., M.H.
NIP. 197511292002121002
5. Atisa Praharani, S.H., M.H.
NIP. 197708312002122002
6. Afniwaty Tanjung, S.E., M.E.
NIP. 196901201998032002
7. Poedji Poerwanti, S.H.
NIP. 196811032000032004
8. Agus Panuhun, S.Sos.
NIP. 196808171991021003
9. Hariyanto, S.H.
NIP. 196803011990031004
10. Agus Trimarawulan, S.H.
NIP. 196008031993021001
11. Susena, S.E.
NIP. 196404211986031005
12. Kokom Komala, S.Sos.
NIP. 197305291999032004
13. Martin Yohannes
NIP. 197103131994031004
14. Nadia Septyana
NIP. 198409022005022001
15. Cucu Kusmayati, S.Sos.
NIP. 197503031998032003
16. Achmad Danu
NIP. 197908152007101002

17. Achmad Yani, S.H., M.H.
18. Reza Azhari, S.H., LL.M.
19. Khania Nirmala Pratidina, S.H.
20. Trisuharto Clinton, S.H.
21. Dwiartho Berman Gunadi, S.H.
22. Pinanti Mega Dewanti, S.H.
23. Ayu Cahyani Sirait, S.H., M.H.
24. Bintang Wicaksono Ajie, S.H., M.H.
25. Annisha Putri Andini, S.H., M.H.
26. Destamia Mutiara Arrum, S.H., M.Kn.
27. Mega Iriana Ratu, S.H., M.B.A.
28. Jordan Muhammad, S.H.
29. Dahlia Andriani, S.H.
30. Shintya Andini Sidi, S.H.
31. Ira Chandra Puspita, S.H.I., M.A.B., M.H.
32. Rr. Lucia P. Dewi Damayanti Yudakusuma, S.H., M.Kn.
33. Oryza Trivia Astarina, S.H.