

# BAB IV

## HASIL ANALISA SISTEM PENANGGULANGAN BENCANA

### 1. PENANGGULANGAN BENCANA NASIONAL

#### 1.1. Kejadian dan Potensi Bencana di Indonesia

Secara geografis Indonesia merupakan kepulauan yang terletak pada pertemuan empat lempeng tektonik, yaitu lempeng Benua Asia, Benua Australia, lempeng Samudera Hindia dan Samudera Pasifik. Pada bagian selatan dan timur Indonesia terdapat sabuk vulkanik (*volcanic arc*) yang memanjang dari Pulau Sumatera-Jawa-Nusa Tenggara-Sulawesi, yang sisinya berupa pegunungan vulkanik tua dan dataran rendah yang sebagian didominasi oleh rawa-rawa. Kondisi tersebut sangat berpotensi sekaligus rawan bencana seperti letusan gunung berapi, gempa bumi, tsunami, banjir dan tanah longsor. Data menunjukkan bahwa Indonesia merupakan salah satu Negara yang memiliki tingkat kegempaan yang tinggi di dunia, lebih dari 10 kali lipat tingkat kegempaan di Amerika Serikat (Arnold, 1986).

Gempa bumi yang disebabkan karena interaksi lempeng tektonik dapat menimbulkan gelombang pasang apabila terjadi di samudera. Dengan wilayah yang sangat dipengaruhi oleh pergerakan lempeng tektonik ini, Indonesia sering mengalami tsunami. Tsunami yang terjadi di Indonesia sebagian besar disebabkan oleh gempa-gempa tektonik di sepanjang daerah subduksi dan daerah relatif aktif lainnya (Puspito, 1994). Selama kurun waktu 1600-2000 terdapat 105 kejadian tsunami yang 90 persen di antaranya disebabkan oleh gempa tektonik, sembilan persen oleh letusan gunung berapi dan satu persen oleh tanah longsor (Latief dkk., 2000). Wilayah pantai di Indonesia merupakan wilayah yang rawan terjadi bencana tsunami terutama pantai barat Sumatera, pantai selatan Pulau Jawa, pantai utara dan selatan pulau-pulau Nusa Tenggara, pulau-pulau di Maluku, pantai utara Irian Jaya dan relatif 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 oleh meletusnya gunung berapi di bawah laut.

Wilayah Indonesia terletak di daerah iklim tropis dengan dua musim, yaitu panas dan hujan dengan ciri adanya perubahan cuaca, suhu dan arah angin yang cukup ekstrim. Kondisi iklim seperti ini digabungkan dengan kondisi topografi permukaan dan batuan yang relatif beragam, baik secara fisik maupun kimiawi, menghasilkan kondisi tanah yang subur. Sebaliknya, kondisi itu dapat menimbulkan beberapa akibat buruk bagi manusia seperti terjadinya bencana hidrometeorologi seperti banjir, tanah longsor, kebakaran hutan dan kekeringan. Seiring dengan berkembangnya waktu dan meningkatnya aktivitas manusia, kerusakan lingkungan hidup cenderung semakin parah dan memicu meningkatnya jumlah kejadian dan intensitas bencana hidrometeorologi (banjir, tanah longsor dan kekeringan)

yang terjadi secara silih berganti di banyak daerah di Indonesia. Pada tahun 2006 saja terjadi bencana tanah longsor dan banjir bandang di Jember, Banjarnegara, Manado, Trenggalek dan beberapa daerah lainnya.

## **1.2. Jenis dan Frekuensi Bencana**

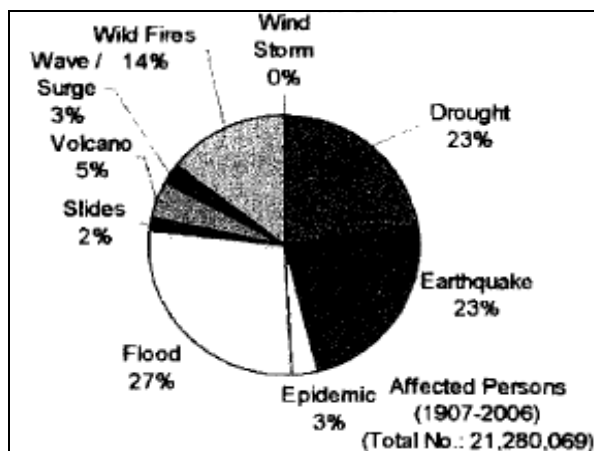
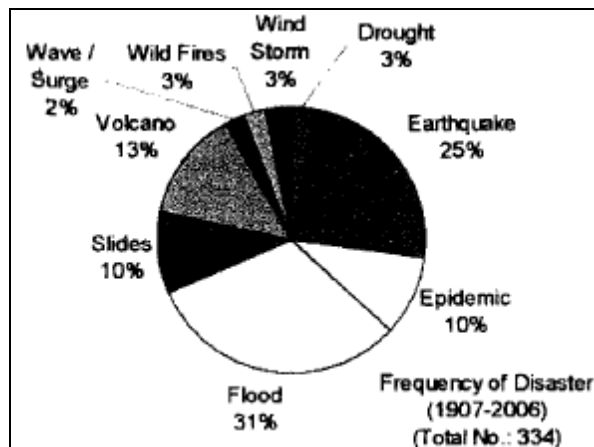
BAKORNAS PB telah mengumpulkan dan mempublikasikan data bencana domestik baik bencana alam maupun bukan alam. Berdasarkan publikasi pertama dengan judul "Data Bencana Indonesia Tahun 2002-2005 (Data Bencana Indonesia, tahun 2002-2005)", terdapat lebih dari 2.000 bencana di Indonesia pada tahun antara tahun 2002 dan 2005, dengan 743 banjir (35% dari jumlah total), 615 kekeringan (28% dari jumlah total), 222 longsor (10% dari jumlah total), dan 217 kebakaran (9,9% dari jumlah total). Jumlah korban yang sangat besar dalam tahun-tahun tersebut yakni sejumlah 165.945 korban jiwa (97 % dari jumlah total) dari gempa bumi dan tsunami, diikuti jumlah 2.223 (29 % dari jumlah total) disebabkan konflik sosial. Di sisi lain, banjir membuat sebagian orang kehilangan rumah mereka, yang menyebabkan jumlah korban yang mengungsi sebanyak 2.665.697 jiwa (65% dari jumlah total). Buku ini menghitung kejadian sebagai bencana ketika berdampak pada kematian dan kerugian material.

## **1.3. Kecenderungan Bencana dalam Jangka Panjang**

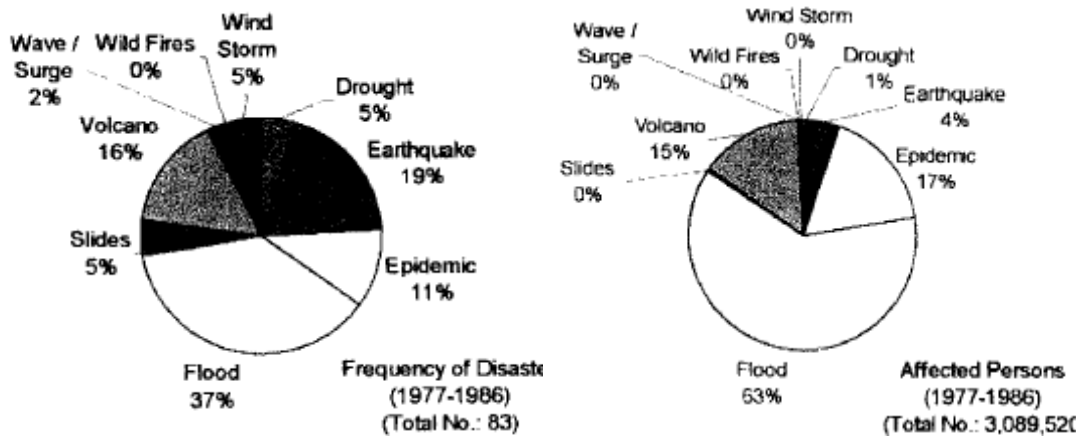
Kecenderungan bencana dalam jangka panjang di Indonesia diperiksa menggunakan EM-DAT Basis Data Bencana Internasional (*The International Emergency Disasters Database*). Basis data berisikan data bencana besar di dunia, yang diklasifikasikan menjadi berbagai jenis bencana alam seperti gempa bumi, banjir, longsor (longsor), badai, ombak/gelombang (tsunami) dan gunung berapi, serta bencana epidemik.

Gambar berikut menunjukkan frekuensi bencana dan jumlah korban akibat bencana dalam waktu 100 tahun terakhir di Indonesia berdasarkan data EM-DAT. Seperti yang ditunjuk dalam gambar, frekuensi tinggi bencana di Indonesia adalah banjir, gempa bumi, gunung berapi, longsor dan epidemik, serta bencana yang sangat mempengaruhi kehidupan masyarakat adalah banjir, gempa bumi, kekeringan dan kebakaran.

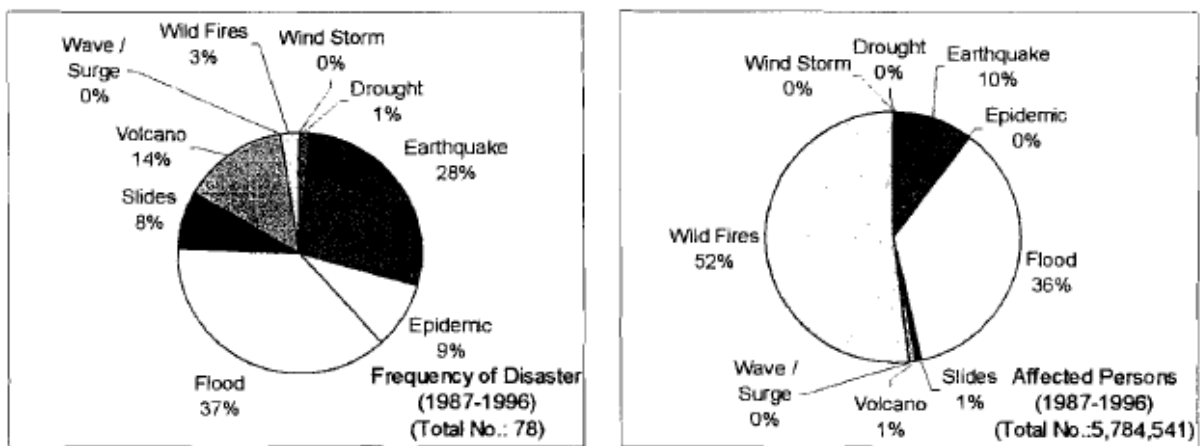
## Frekuensi Bencana dan Korban Tahun 1907 -2006



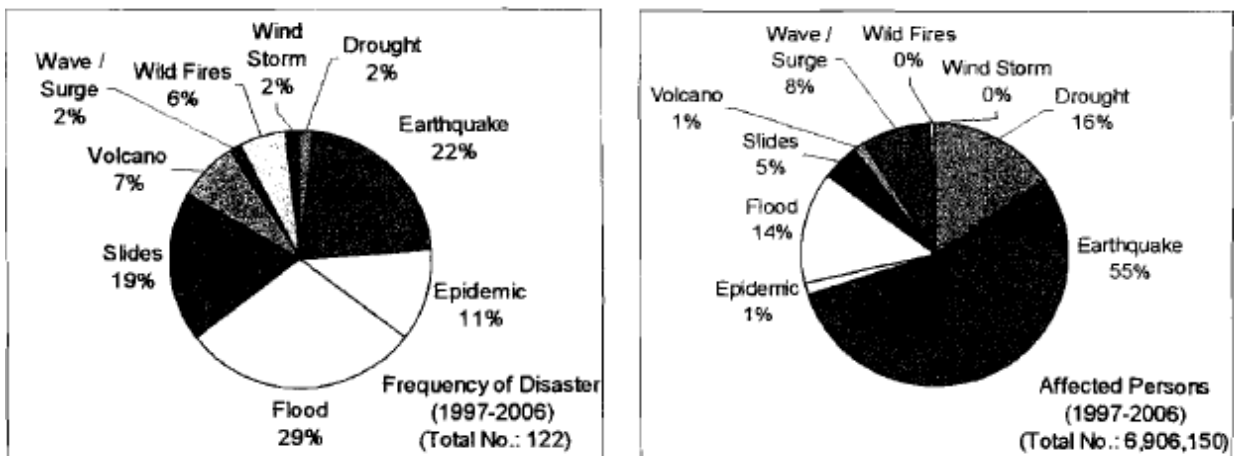
Gambar selanjutnya menunjukkan menunjukkan frekuensi bencana dan korban bencana setiap periode 10 tahun sekali dari tahun 1977 di Indonesia berdasarkan data EM-DAT. Dari gambar terlihat, sangat jelas bahwa baik frekuensi bencana dan korban bencana cenderung meningkat dari serangkaian tahun. Bencana yang sering muncul hampir sama tiap periode waktu. Banjir, gempa bumi dan gunung berapi adalah bencana yang sering muncul. Di sisi lain, bencana yang paling memiliki dampak kepada masyarakat berbeda dalam tiap periode waktu. Banjir berdampak paling besar tahun 1977-1986, kebakaran berdampak paling besar 1987-1996, dan gempa bumi berdampak paling besar pada tahun 1997-2006. Selain itu, frekuensi longsor dan kebakaran cenderung meningkat setiap periode waktu, yang disebabkan oleh kegiatan masyarakat seperti penebangan kayu.



Frekuensi Bencana dan Korban Bencana tahun 1977 -1986



Frekuensi Bencana dan Korban Bencana tahun 1987 -1996



Frekuensi Bencana dan Korban Bencana tahun 1997 -2006

#### 1.4. Distribusi Daerah Bencana

Dari data yang juga dikeluarkan oleh basis data bencana internasional diketahui bahwa distribusi daerah bencana untuk wilayah Indonesia adalah sebagai berikut :

- Banjir: Sumatera, Jawa Barat, Kalimantan, Sulawesi dan Nusa Tenggara.
- Longsor: barat laut Sumatra, Jilwa, Sulawesi dan Nusa Tenggara.

- Gempa bumi: pantai barat Sumatera, pantai selatan Jawa, Sulawesi, Nusa Tenggara, Maluku dan Papua.
- Tsunami: pantai barat Sumatra, pantai selatan Jawa, Sulawesi dan Nusa Tenggara.

### **1.5. Kerugian Ekonomi yang disebabkan oleh Bencana di Indonesia**

Sepanjang tahun 2004-2007, Indonesia dilanda paling sedikit tujuh bencana besar yang menimbulkan kerugian yang sangat besar. Bencana tersebut antara lain: dua gempa bumi dan dua tsunami, banjir besar di Jabotabek, flu burung dan bencana lumpur panas di Sidoarjo, Jawa Timur. Semua bencana ini mengakibatkan kerugian ekonomi, baik langsung maupun tidak langsung, sebesar 12 triliun dollar AS, atau sekitar Rp. 110 triliun. Angka ini setara dengan 3,1 persen dari total PDB Indonesia pada tahun 2007 atau setara dengan 15,8 persen dari APBN 2007. Dan tidak boleh dilupakan, lebih dari 150.000 jiwa turut menjadi korban.

Indonesia terletak di kawasan yang dinamakan "Pacific Ring of Fire", yaitu sebuah zona dimana sangat sering terjadi gempa bumi dan meletusnya gunung berapi. Lebih dari 90 persen gempa bumi yang terjadi didunia, dan sekitar 81 persen gempa berkategori kuat terjadi di zona ini. Indonesia juga memiliki 129 gunung berapi yang masih aktif. Banyak diantaranya meletus dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir. Gunung api teraktif di dunia terletak di Jawa Tengah, dinamakan Gunung Merapi. Letusan besar terakhir terjadi pada bulan April 2006 mengakibatkan lebih dari 20.000 orang mengungsi. Dari total 12 milyar dollar AS tersebut, tiga bencana mengakibatkan jumlah kerugian ekonomi yang paling besar, yaitu: tsunami Aceh & Nias (4,5 milyar dollar AS), gempa Yogyakarta & Jawa Tengah (3,1 milyar dollar AS) serta lumpur panas di Sidoarjo, Jawa Timur (3 milyar dollar AS).

Pada tanggal 27 Mei 2006, gempa bumi melanda kota Yogyakarta dan sebagian Jawa Tengah. Pusat gempa terletak di samudera Hindia sekitar 33 km arah selatan dari Kabupaten Bantul, dengan kekuatan 6,3 skala Richter. Gempa ini menyebabkan 6.000 jiwa meninggal, 40.000 orang terluka dan ratusan ribu orang kehilangan tempat tinggal. Bappenas memperkirakan total kerugian sebesar 3,1 milyar dollar AS, dimana 90 persen kerugian dialami oleh rakyat sipil karena rusaknya rumah-rumah penduduk dan fasilitas produksi usaha skala kecil dan Menengah (UKM).

Dua hari setelah terjadinya gempa Yogyakarta, sumur explorasi gas dan minyak di Sidoarjo, 20 km sebelah selatan Surabaya, mulai menyemburkan Lumpur panas. Sidoarjo sebelumnya dikenal sebagai pusat kawasan industri di Surabaya. Kompleks perumahan dan industri sangat banyak terdapat disini. Perekonomian daerah berkembang sangat stabil dan bagus dari tahun ke tahun. Sekarang, sesudah satu tahun berlalu, kolam penampungan Lumpur panas tersebut masih terus bertambah isinya sebesar 100.000 -150.000 meter kubik perhari. Penyebab semburan ini hingga sekarang masih belum diputuskan oleh pemerintah, apakah karena gempa yang menghancurkan Yogyakarta, dimana pusat gempa terletak 300 km jauhnya, atau aktivitas pengeboran yang dilakukan oleh PT. Lapindo. Tingkat kerusakan yang ditimbulkan sangat mengerikan. Lebih dari 11.000 orang dari delapan desa harus diungsikan. Dua puluh lima pabrik harus ditutup. Kerusakan pada infrastruktur juga sangat besar, termasuk diantaranya jalan tol, rel kereta api, jaringan listrik PLN, pipa gas milik Pertamina hingga jalan-jalan kecil yang diluberi oleh lumpur panas tersebut. Jalan tol

Porong-Gempol bahkan harus ditutup dan dipindahkan karena sudah tidak bisa digunakan sama sekali. Menurut para ahli, tidak bisa dipastikan kapan Lumpur tersebut akan berhenti menyembur. Ada kemungkinan Lumpur ini akan berhenti dengan sendirinya sesudah masa 30 tahun. Semua kegiatan untuk menghentikan semburan tersebut telah gagal dicoba. Pemerintah menganggarkan Rp. 600 milyar (2007) dan Rp. 1,57 triliun (2008) di APBN untuk mendanai Pembangunan infrastruktur yang rusak. PT. Lapindo sendiri harus mengeluarkan dana sekitar Rp. 2,5 triliun untuk mendanai relokasi dan membeli tanah-tanah milik penduduk yang tidak bisa ditinggali lagi, karena terendam lumpur. Pemerintah membentuk sebuah badan baru yang disebut BPLS (Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo) diketuai oleh Menteri PU pada tanggal 31 Maret 2007 untuk mengatasi bencana ini.

Begitu besarnya nilai kerugian ekonomi yang diderita oleh bangsa Indonesia, karena bencana hanya dalam jangka waktu 3 tahun terakhir, telah mengakibatkan pemerintah kehilangan begitu banyak sumber dana dan telah memberikan tekanan ekstra kuat terhadap anggaran belanja pemerintah, tentu dengan tidak mengesampingkan kerugian korban jiwa yang terjadi. Dengan nilai defisit tahunan sebesar Rp. 62 triliun (2007) dan Rp. 75 trilyun (RAPBN 2008), pemerintah tidak memiliki ruang gerak yang cukup apabila bencana kategori besar seperti tsunami Aceh dan gempa Yogyakarta kembali melanda Indonesia. Oleh sebab itu, tindakan pencegahan dan sosialisasi bencana merupakan hal yang tidak bisa ditunda lagi. Pemerintah juga harus fokus dalam mengembangkan kebijakan-kebijakan di bidang manajemen bencana, strategi apa yang harus diterapkan serta sarana dan prasarana untuk meminimalisir kerugian ekonomi dan korban jiwa apabila sesuatu yang tidak kita harapkan tersebut terjadi kembali.

### Daftar Kejadian Bencana Besar Sepanjang 2004 -2007

No	Nama Bencana	Kerugian Ekonomi (US\$ milyar)		
		Langsung	Tidak Langsung	Total
1	Tsunami Aceh & Nias 26 Desember 2004	2.92	1.53	4.45
2	Flu Burung' (2004 -2005)	0.6	-	0.6
3	Letusan Merapi-April 20069	-	-	20,000 orang mengungsi
4	Gempa Yogyakarta -27 Mei 2006	2.5	0.7	3.1
5	Lumpur Panas Sidoarjo lawa Timur -29 Mei 2006	1.2	1.8	3
6	Tsunami di selatan lawa 17 Juli 2006	0.031	0.063	0.094
7	Banjir Jabodetabek hingga Februari 2007	0.7	-	0.7
<b>TOTAL (US\$ milyar)</b>				12
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3.1 persen dari PDB Indonesia (2007)</li> <li>• 15.8 persen dari total APBN 2007</li> </ul>				(110.4 triliun rupiah)

## 2. EVALUASI SISTEM PENANGGULANGAN BENCANA TINGKAT NASIONAL

Sistem penanggulangan bencana di Indonesia didasarkan pada kelembagaan yang ditetapkan oleh pemerintah. Pada waktu yang lalu, penanggulangan bencana dilaksanakan

oleh satuan kerja-satuan kerja yang terkait. Dalam kondisi tertentu, seperti bencana dalam skala besar pada umumnya pimpinan pemerintah pusat/daerah mengambil inisiatif dan kepemimpinan untuk mengkoordinasikan berbagai satuan kerja yang terkait.

## **2.1. Peraturan Penanggulangan Bencana**

Dengan dikeluarkannya UU No. 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, maka terjadi berbagai perubahan yang cukup signifikan terhadap upaya penanggulangan bencana di Indonesia, baik dari tingkat nasional hingga daerah. Jika sebelumnya upaya penanggulangan bencana di Indonesia bersifat tanggap darurat saja (*emergency response*), maka melalui UU No. 24 tahun, 2007 ini mencakup semua fase bencana, diawali dengan fase kesiapsiagaan, tanggap darurat hingga pemulihan pasca bencana.

Undang-undang No. 24 tahun 2007 terdiri dari 12 pasal, yaitu: pembahasan i), pembagian umum ii), tujuan iii), tanggungjawab dan kekuasaan pemerintah iv), stuktur lembaga v), kewajiban dan hak masyarakat vi), peran badan internasional dan dunia usaha vii), organisasi penanggulangan bencana viii), bantuan dana dan penanggulangan bencana dan pengaturan sanksi dan denda.

Secara umum, peraturan ini telah mampu memberi keamanan bagi masyarakat dan wilayah Indonesia dengan cara penanggulangan bencana dalam hal karakteristik, frekuensi dan pemahaman terhadap kerawanan dan risiko bencana.

Namun secara rinci banyak perubahan yang dihasilkan dengan dikeluarkannya UU No. 24/2007 tentang Penanggulangan Bencana yang dapat dijabarkan sebagai berikut:

### **1. Terdapatnya satu kepastian hukum akan penanggulangan bencana**

Dengan dikeluarkannya UU No. 24/2007 maka terdapat satu kepastian hukum akan sistem penanggulangan bencana di Indonesia, sehingga semua pihak memahami peran dan fungsi serta memiliki kepastian untuk mengambil tindakan terkait dengan penanggulangan bencana untuk semua tahapan bencana. Sehingga saat terjadi bencana semua pihak sudah memiliki arah dan pijakan yang jelas dalam bertindak.

### **2. Perubahan Paradigma dan Sistem Penanggulangan Bencana**

Perubahan utama dan sangat besar pengaruhnya terhadap sistem penanggulangan bencana di Indonesia dengan dikeluarkannya undang-undang ini adalah perubahan paradigma dari tanggap darurat menjadi siaga bencana. Bencana tidak lagi dianggap sebagai sesuatu yang harus diterima begitu saja, tetapi bisa dicegah dan diantisipasi, terutama kejadian bencana, korban dan dampaknya. Perubahan paradigma ini tentu saja diikuti dengan perubahan sistem penanggulangan bencana yang dianut oleh pemerintah selama ini. Penanggulangan bencana juga dibagi ke dalam tindakan, tanggung jawab dan wewenang bagi pemerintah pusat dan daerah melalui kegiatan pembangunan, keamanan masyarakat, dan keamanan bantuan bagi penanggulangan bencana. Disamping itu aturan ini juga membahas tentang kewajiban dan tanggung jawab masyarakat, badan internasional, dan juga lembaga usaha. Peraturan ini juga membahas tentang pembiayaan yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat dan Daerah dan

juga bantuan dari masyarakat. Terdapat juga sanksi hukum kepada mereka yang menghalangi keamanan negara dalam rangka melaksanakan aktifitas pembangunan. Dengan kata lain, UU ini memaksa semua pihak untuk memandang dan menyusun sistem penanggulangan bencana secara lebih serius dan menjadi bagian tak terpisahkan dalam sistem penyelenggaraan negara. Aturan main tentang pelaksanaan sistem penanggulangan bencana semakin jelas dengan dikeluarkannya empat aturan turunan UU No. 24/2007, yaitu:

- Peraturan Presiden No. 08/2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana.
- Peraturan Pemerintah No. 21/2008 tentang Penyelenggaraan penanggulangan bencana.
- Peraturan Pemerintah No. 22/2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana.
- Peraturan Pemerintah No. 23/2008 tentang Peran serta lembaga internasional dan lembaga asing non pemerintah dalam penanggulangan bencana.

## 2.2. Kelembagaan Penanggulangan Bencana

Sejak tahun 2001, Pemerintah Indonesia telah memiliki kelembagaan penanggulangan bencana seperti tertuang dalam Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 2001 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 111 Tahun 2001. Rangkaian bencana yang dialami Indonesia khususnya sejak tsunami Aceh tahun 2004 telah mendorong pemerintah memperbaiki peraturan yang ada melalui PP No. 83 tahun 2005 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana (Bakornas-PB). Rangkaian bencana yang terus terjadi mendorong berbagai pihak termasuk DPR untuk lebih jauh mengembangkan kelembagaan penanggulangan bencana dengan mengeluarkan UU No. 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Di dalam UU tersebut, diamanatkan untuk dibentuk badan baru, yaitu Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) menggantikan Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana (Bakornas-PB) dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) menggantikan Satkorlak dan Satlak di daerah.

**Matrik Perbandingan Kelembagaan Bakornas PB & BNPB**

Aspek	Bakornas PB	BNPB
Dasar hukum	Peraturan Presiden	Undang-Undang
Status kelembagaan	lembaga non struktural yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden	Lembaga Pemerintah Nondepartemen setingkat menteri
Fungsi	a. perumusan dan penetapan kebijakan nasional di bidang penanganan bencana dan kedaruratan; b. koordinasi kegiatan dan anggaran lintas sektor serta fungsi dalam pelaksanaan tugas di bidang penanganan bencana dan kedaruratan; c. pemberian pedoman dan arahan terhadap upaya penanganan bencana	<b>Fungsi pengarah:</b> a. merumuskan konsep kebijakan penanggulangan bencana nasional; b. memantau; dan c. mengevaluasi dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana.  <b>Fungsi pelaksana:</b>

	dan kedaruratan; d. pemberian dukungan, bantuan dan pelayanan di bidang sosial, kesehatan, sarana dan prasarana, informasi dan komunikasi, transportasi dan keamanan serta dukungan lain terkait dengan masalah bencana dan kedaruratan.	Koordinasi, komando, dan pelaksana dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana.
Pimpinan Lembaga	Wakil Presiden Republik Indonesia	Kepala Badan setingkat menteri
Anggota	Menteri yang terkait Panglima TNI Kepala Kepolisian Ketua PMI	Pengarah: a. 10 (sepuluh) Pejabat Pemerintah Eselon I atau yang setingkat, yang diusulkan oleh Pimpinan Lembaga Pemerintah; b. 9 (sembilan) Anggota masyarakat profesional. Pelaksana: Tenaga penuh waktu

Dari uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa dari sisi wewenang BNPB memiliki wewenang yang lebih luas dibanding Bakornas PB, karena merupakan sebuah lembaga setingkat menteri dan memiliki fungsi yang juga lebih luas karena meliputi semua tahapan bencana. Namun dari sisi puncak komando, tampaknya Bakornas memiliki kelebihan tersendiri karena dipimpin langsung oleh Wakil Presiden dan anggotanya adalah para pengambil keputusan sehingga akan sangat efektif dalam melakukan fungsi koordinasinya. Aturan turunan pelaksanaan terhadap pembentukan BNPB sudah disahkan juga oleh pemerintah melalui Peraturan Presiden No. 8 tahun 2008 tentang Pembentukan BNPB. Karena selisih waktu antara keluarnya UU No. 24/2007 dengan aturan yang terkait dengan pembentukan BNPB mengalami keterlambatan, sehingga menyebabkan pembentukan BPBD di daerah juga menjadi lambat, karena pembentukan BPBD dilakukan berdasarkan Pedoman yang dihasilkan oleh BNPB. Keterlambatan ini juga menyebabkan banyaknya pedoman-pedoman yang menjadi tanggung jawab BNPB mengalami keterlambatan juga.

Secara umum dasar pembentukan BNPB dan BPBD yang berupa UU lebih kuat dari Bakornas PB yang Peraturan Presiden. Namun karena pimpinan Bakornas PB adalah wakil presiden sementara pimpinan BNPB adalah kepala badan setingkat menteri, efektivitas dalam melaksanakan koordinasi dan komando kiranya lebih efektif Bakornas PB dengan mempertimbangkan budaya birokrasi yang ada. Hal ini diperkuat dengan keanggotaan Bakornas PB yang setingkat menteri dibandingkan dengan BNPB yang merupakan pejabat eselon I. Posisi menteri sebagai anggota memungkinkan eksekusi keputusan menjadi lebih cepat.

Status kelembagaan BNPB cukup kuat, karena merupakan lembaga struktural yaitu lembaga pemerintah non departemen, berbeda dengan Bakornas PB yang merupakan lembaga non struktural. Konsekuensi sebagai lembaga struktural, BNPB dapat memiliki anggaran tersendiri dan dapat bekerja secara rutin. Status ini penting karena fungsi dari BNPB yang mencakup unsur pengarah dan pelaksana sangat luas, lebih luas daripada Bakornas PB.

Pada tingkat daerah, pembentukan dan efektivitas kerja Satkorlak dan Satlak juga akan lebih efektif karena dibentuk dan dipimpin langsung oleh pimpinan daerah. BPBD yang dibentuk oleh pemerintah daerah bersama dengan DPRD serta dipimpin kepala badan berpotensi kurang efektif didalam menjalankan fungsi koordinasi dan komando. Namun demikian, sebagai SKPD, BPBD akan memiliki anggaran dan staf sendiri yang akan mendukung efektivitas pelaksanaan fungsi-fungsinya.

### **2.3. Pendanaan**

Sistem pendanaan penanggulangan bencana dalam mekanisme Bakornas PB dilaksanakan melalui anggaran masing-masing departemen/satuan kerja pemerintah. Apabila dalam pelaksanaan terdapat kekurangan, maka pemerintah melalui ketua Bakornas PB dapat melakukan alih anggaran dan mobilisasi dana. Pada mekanisme tersebut, peranan masyarakat dan lembaga donor tidak terintegrasi dengan memadai. Dengan adanya perubahan sistem khususnya melalui BNPB dan BPBD maka alokasi dana untuk penanggulangan bencana, baik itu di tahap mitigasi hingga rehabilitasi dan rekonstruksi tetap memiliki alokasi yang cukup melalui BNPB maupun BPBD. Sementara aturan tentang dana cadangan juga sudah diatur oleh UU, namun belum memiliki aturan main yang jelas. Pemerintah perlu merumuskan aturan main ini dengan segera untuk menghindari kemungkinan penyalahgunaan dan juga menyusun mekanisme pencairan terutama untuk dana cadangan tingkat daerah.

Namun demikian besar alokasi anggaran untuk bencana masih akan menjadi tanda tanya di kemudian hari mengingat alokasi ini diserahkan kepada kemampuan keuangan daerah, sehingga besar kemungkinan daerah rawan bencana, namun kemampuan keuangan lemah tetap akan mengalokasikan dana untuk penanggulangan bencana seadanya, sehingga akan menimbulkan potensi bencana yang lebih besar lagi. Untuk itu pemerintah perlu mengambil kebijakan tertentu untuk wilayah dengan PAD yang kecil namun memiliki potensi bencana yang cukup besar.

### **2.4. Peran Masyarakat**

Jika sebelumnya masyarakat selalu diletakkan sebagai korban dan memiliki partisipasi yang terbatas dalam penanggulangan bencana, terutama pada tahap mitigasi, maka melalui undang-undang ini kondisi diharapkan dapat berubah, karena jelas sekali peraturan ini memberi ruang yang cukup bagi masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam penanggulangan bencana. Keterlibatan masyarakat dalam penanggulangan bencana merupakan hak dan sekaligus kewajiban. Pasal 26 ayat (1) UU No. 24/2007 merumuskan hak masyarakat dalam penanggulangan bencana sebagai berikut:

- a. mendapatkan perlindungan sosial dan rasa aman, khususnya bagi kelompok masyarakat rentan bencana;
- b. mendapatkan pendidikan, pelatihan, dan ketrampilan dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana;
- c. mendapatkan informasi secara tertulis dan/atau lisan tentang kebijakan penanggulangan bencana;

- d. berperan serta dalam perencanaan, pengoperasian, dan pemeliharaan program penyediaan bantuan pelayanan kesehatan termasuk dukungan psikososial;
- e. berpartisipasi dalam pengambilan keputusan terhadap kegiatan penanggulangan bencana, khususnya yang berkaitan dengan diri dan komunitasnya; dan
- f. melakukan pengawasan sesuai dengan mekanisme yang diatur atas pelaksanaan penanggulangan bencana.

Sementara rumusan kewajiban masyarakat dalam penanggulangan bencana sesuai Pasal 27 UU No. 24/2007 adalah sebagai berikut:

- a. menjaga kehidupan sosial masyarakat yang harmonis, memelihara keseimbangan, keserasian, keselarasan, dan kelestarian fungsi lingkungan hidup;
- b. melakukan kegiatan penanggulangan bencana; dan
- c. memberikan informasi yang benar kepada publik tentang penanggulangan bencana.

Secara lebih rinci perubahan yang terjadi dalam sistem penanggulangan bencana di Indonesia setelah keluarnya UU No. 24 tahun 2007 tertera dalam tabel berikut ini:

	<b>SISTEM LAMA</b>	<b>SISTEM BARU</b>
Dasar Hukum	Bersifat sektoral	Berlaku umum dan mengikat seluruh departemen, masyarakat dan lembaga non pemerintah
Paradigma	Tanggap darurat	Mitigasi, tanggap darurat, rehabilitasi dan rekonstruksi
Lembaga	Bakornas PB, Satkorlak dan Satlak	BNPB, BPBD PROPINSI, BPBD Kab/Kota
Peran Masyarakat	Terbatas	Melibatkan masyarakat secara aktif
Pembagian Tanggung Jawab	Sebagian besar pemerintah pusat	Tanggung jawab pemerintah pusat, propinsi dan kabupaten
Perencanaan Pembangunan	Belum menjadi bagian aspek perencanaan pembangunan	Rencana Aksi Nasional Pengurangan Resiko Bencana (RAN PRB)
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rencana Penanggulangan Bencana (RPB)</li> <li>• Rencana Aksi Daerah Pengurangan Resiko Bencana (RAD PRB)</li> </ul>
Pendekatan Mitigasi	Kerentanan	Analisa resiko (menggabungkan antara kerentanan dan kapasitas)
Forum kerjasama antar	Belum ada	<i>National Platform</i> (akan)

pemangku kepentingan		<i>Provincial Platform</i> (akan)
Alokasi Anggaran	Tanggung jawab pemerintah pusat	Tergantung pada tingkatan bencana
Pedoman Penanggulangan Bencana	Terpecah dan bersifat sektoral	Mengacu pada pedoman yang dibuat oleh BNPB dan BPBD
Keterkaitan Dengan Tata Ruang	Belum menjadi aspek	Aspek bencana harus diperhitungkan dalam penyusunan tata ruang

### 3. ISU IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENANGGULANGAN BENCANA NASIONAL

Dari hasil evaluasi yang dilakukan terhadap implementasi sistem penanggulangan bencana pada tingkat nasional masih banyak ditemukan berbagai isu dan permasalahan yang cukup penting dan membutuhkan penanganan segera seperti tertera dalam uraian berikut ini:

#### 3.1. KEBIJAKAN

##### 3.1.1. Definisi dan Status Bencana

Dalam UU No. 24 Tahun 2007 telah terdapat defenisi tentang bencana, namun hingga kini masih belum terdapat aturan yang jelas tentang penetapan ukuran kejadian yang dapat dikategorikan bencana, pada kejadian dan kerugian seperti apa suatu kejadian dikatakan sebagai bencana. Disamping itu juga belum terdapat aturan yang jelas tentang penetapan status (nasional, provinsi, dan kabupaten/kota) bencana serta siapakah yang berwenang dan dapat melakukan penetapan status bencana.

Semua permasalahan ini akan berdampak pada sistem penganggaran serta pendanaan kegiatan penanggulangan bencana serta sumber dari dana penanggulangan, apakah yang berasal dari APBD Kabupaten/kota, provinsi atau APBN.

##### 3.1.2. Kelengkapan Perangkat Aturan Pelaksana

Masih banyak aturan pelaksana yang bersifat teknis dan operasional yang merupakan penjabaran dari UU No. 24/2007 yang belum dibuat, sehingga menghambat implementasi berbagai sistem Penanggulangan Bencana yang diatur dalam Undang-undang. Disamping itu, masih terdapat berbagai aturan yang saling tumpang tindih dengan aturan yang sudah ada, misalnya dengan aturan tata ruang, aturan pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, peraturan yang terkait dengan keuangan dan lain-lain. Masalah lainnya yang juga cukup penting dalam upaya mengarusutamakan penanggulangan bencana ke dalam sistem perencanaan pembangunan adalah belum adanya integrasi kebijakan penanggulangan bencana dengan kebijakan lainnya, seperti kebijakan untuk masalah kemiskinan, otonomi daerah dan pengelolaan sumber daya alam.

### 3.1.3. Kelembagaan

Disamping isu tersebut di atas masih terdapat beberapa isu kelembagaan yang harus segera diselesaikan dan cenderung menghambat proses implementasi sistem penanggulangan bencana, karena beberapa pertimbangan berikut:

- Dengan status lembaga setingkat menteri (BNPB), banyak instansi K/L yang meragukan pelaksanaan tata komando ketika terjadi bencana dapat terlaksana secara efektif di lapangan.
- Proses seleksi anggota Unsur Pengarah diperkirakan akan memakan waktu lama, belum lagi masalah kualitas SDM yang terbatas, sistem penggajian yang belum jelas, dan kewenangan dalam mengintervensi kebijakan Unsur Pelaksana serta peran unsur pengarah dengan lembaga teknis lainnya yang berada di luar BNPB.
- Fungsi “Pelaksana” dari BNPB punya kecenderungan untuk berbenturan dengan fungsi departemen-departemen teknis lainnya yang terkait dengan penanggulangan bencana.
- Fungsi koordinasi antara BNPB dan BPBD akan cenderung sulit dilaksanakan secara efektif, karena BPBD sebagai perangkat daerah akan tunduk kepada Kepala Daerah dan Anggaran Daerahnya masing-masing.

### 3.2. STRATEGI DAN OPERASI

Beragam masalah yang ditemukan pada sektor strategi dan operasi penanggulangan bencana untuk tingkat nasional adalah sebagai berikut :

- Lemahnya legalitas Implementasi RAN-PRB agar dilaksanakan secara konsisten oleh Departemen Teknis terkait.
- Belum ada mekanisme untuk mengintegrasikan RAN-PRB ke dalam dokumen RPJMN, sehingga belum dijadikan acuan dalam menyusun program dan kegiatan terkait dengan kebencanaan.
- Belum ada relasi (mandat) yang jelas antara RAN-PRB dengan RAD-PRB.
- Masih banyak pedoman teknis (termasuk Protap-Protap) tersebar di berbagai departemen (sektor) yang belum memiliki kesamaan standarisasi.

## 4. EVALUASI SISTEM DAN IMPLEMENTASI PENANGGULANGAN BENCANA DAERAH

Apa yang terjadi pada tingkat nasional tentu saja akan mempengaruhi proses implementasi kebijakan tingkat daerah. Dari hasil evaluasi yang dilakukan maka terdapat berbagai temuan sebagai berikut:

### 4.1. TEMUAN HASIL SURVEY DI DAERAH

Dari tujuh provinsi yang telah dikunjungi, kebijakan yang dikembangkan oleh ketujuh propinsi tersebut memiliki karakteristik yang unik seperti dapat dipaparkan dalam matrik berikut:

#### 4.1.1 Kebijakan dan Peraturan

Provinsi	Kebijakan Penanggulangan Bencana	Catatan
Daerah Istimewa Yogyakarta	<ul style="list-style-type: none"><li>• Kebijakan penanggulangan bencana tidak ada.</li><li>• Telah dibentuk tim untuk menyusun</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Kabupaten lain di DIY telah menyusun RAD dengan fasilitasi lembaga internasional.</li></ul>

	<p>Rencana Aksi Daerah (RAD). Draft RAD sudah ada.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kab. Bantul merevisi RPJMD dengan menambahkan aspek bencana</li> <li>• Kab. Bantul merencanakan penyusunan RAD pada tahun 2009</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• RAD ini disusun sebelum UU no. 24/2007 sehingga memiliki format yang berbeda.</li> <li>• Sleman telah mengembangkan kelembagaan dan prosedur tetap penanggulangan bencana khususnya yang terkait dengan Merapi. Bekerjasama dengan kabupaten lain dan BMG telah dibentuk Forum Merapi.</li> <li>• Telah dibentuk forum PRB yang akan memberikan masukan ke pemerintah.</li> </ul>
Sumatera Barat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemprov telah mengeluarkan Perda Mitigasi Bencana (RPB) dan saat ini sedang mempersiapkan RAD.</li> <li>• Pemkot Padang telah memiliki RAD dan Protap Penanggulangan Bencana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemprov telah membentuk tim untuk menyusun draft RAD</li> <li>• Pemkot Padang telah menguji protap penanggulangan bencana dalam <i>evacuation drill</i></li> </ul>
Sulawesi Utara	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemprov belum memiliki kebijakan terkait penanggulangan bencana.</li> <li>• Pemkot Tomohon telah memiliki perda tentang program penanggulangan bencana berbasis masyarakat desa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• RPJMD provinsi tidak secara langsung mengandung unsur penanggulangan bencana.</li> <li>• Konsep program penanggulangan bencana Kota Tomohon diadaptasi dari Jepang</li> </ul>
Jawa Tengah	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemprov belum memiliki kebijakan terkait penanggulangan bencana</li> <li>• Kab. Karanganyar belum memiliki kebijakan penanggulangan bencana yang permanen. Kebijakan yang ada bersifat sementara sebagai respon bencana longsor yang terjadi dan mengatur ganti rugi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kebijakan penanggulangan bencana akan disusun oleh tim yang difasilitasi oleh sekretariat BPBD.</li> <li>• Telah dibentuk forum PRB yang terdiri dari berbagai stakeholder untuk memberikan masukan kebijakan dan operasi kepada pemerintah.</li> </ul>
Kalimantan Timur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemprov belum memiliki kebijakan penanggulangan bencana.</li> <li>• Telah ada kebijakan penanggulangan kebakaran hutan yang sudah terimplementasi.</li> <li>• Kab. Kutai Kertanegara belum memiliki kebijakan penanggulangan bencana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dinas kehutanan dengan bantuan GTZ telah merumuskan beberapa kebijakan untuk menanggulangi kebakaran hutan</li> </ul>
Jawa Barat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kebijakan penanggulangan bencana telah ada dalam bentuk Rencana Induk PB, saat ini statusnya sedang didiskusikan dengan kabupaten/kota</li> <li>• Setiap SKPD yang terkait PB telah memiliki SOP.</li> <li>• Kab Ciamis telah memasukkan program PB dalam program SKPD yang terkait</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terdapat beberapa program dari lembaga multilateral yang membantu pemda dalam pengurangan risiko bencana</li> </ul>
DKI Jakarta	<p>Fokus kebijakan bencana adalah kebakaran dan banjir, beberapa perda yang terkait telah disusun. Kebijakan dalam bentuk RPB dan RAD belum disusun</p>	<p>Peraturan yang ada dirasakan oleh Pemda sudah memadai, kecuali yang terkait dengan pembangunan infrastruktur.</p>

Temuan di lapang memperlihatkan bahwa secara umum di daerah terdapat dua kondisi dalam penyusunan kebijakan penanggulangan bencana (Rencana Penanggulangan Bencana/RPB dan Rencana Aksi Daerah/RAD), yaitu:

1. Daerah yang belum memiliki kebijakan PB.
2. Daerah yang sudah memiliki kebijakan. Daerah ini dapat dikelompokkan lagi menjadi daerah yang kebijakannya sesuai dengan UU No. 24/2007 dan daerah yang kebijakan disusun sendiri sesuai dengan kebutuhan lokal.

Daerah yang belum memiliki kebijakan PB pada umumnya mengemukakan beberapa penjelasan seperti berikut:

- Belum ada sosialisasi yang menyeluruh pada SKPD yang terkait.
- Ketidakjelasan siapa yang harus memulai.
- Masih adanya tumpang tindih dengan peraturan-peraturan lain yang terkait.
- Ketidakjelasan aspek keuangan yang akan muncul bila kebijakan dikeluarkan.
- Urgensi dan prioritas daerah yang berbeda sehingga kebijakan PB yang khusus dirasakan belum mendesak.
- Kesulitan komunikasi dengan lembaga pengambil kebijakan (DPRD) untuk mengalokasikan dana guna membiayai program pengembangan kebijakan PB.

Daerah-daerah yang sudah memiliki kebijakan PB pada umumnya ditandai oleh dua hal, yaitu:

- Terjadinya bencana alam yang besar.
- Inisiasi aktif dari pelaku lembaga non pemerintah, yaitu lembaga internasional (UNDP, JICA, GTZ) maupun lembaga nasional (akademisi, LSM, PMI, perusahaan).

Gelombang kesadaran perlunya kebijakan PB mengemuka terutama setelah terjadinya bencana tsunami di Aceh tahun 2004 diikuti berbagai bencana lain. Proses perumusan kebijakan PB pada daerah-daerah bencana pada umumnya merupakan bagian dari proses penanganan bencana yang terjadi. Hal ini menyebabkan berbagai kebijakan PB di daerah disusun sebelum UU No. 24/2007 dikeluarkan. Sebagai akibatnya berbagai kebijakan PB di daerah memiliki format dan isi yang berbeda dengan yang dimaksudkan dalam UU No. 24/2007.

#### 4.1.2. Strategi dan Operasi

Strategi dan operasi yang dikembangkan oleh daerah-daerah dalam menanggulangi bencana juga memiliki karakteristik tersendiri seperti dapat dilihat dari matrik berikut:

Provinsi	Strategi & Operasi	Catatan
Daerah Istimewa Yogyakarta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mengoptimalkan mekanisme dan kelembagaan yang sudah ada (Satkorlak dan Satlak)</li> <li>• Membuka diri untuk bekerja sama dengan berbagai pelaku non pemerintah seperti lembaga internasional</li> <li>• Membentuk forum multi stakeholder untuk mengkaji dan mengusulkan kebijakan sekaligus menjadi sarana koordinasi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peran dari pelaku non pemerintah sangat dominan</li> <li>• Berbagai hal terkait dengan bencana ditumpukan kepada lembaga dan orang tertentu.</li> </ul>
Sumatera Barat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemprov menetapkan kebijakan sebagai payung hukum sehingga kegiatan PB</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inisiatif dari pelaku non pemerintah sangat</li> </ul>

	<p>berikutnya dapat dilaksanakan</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kelembagaan masih menggunakan yang ada (Satskorlak, Satlak, dan Pusdalops)</li> <li>• Pemkot Padang mengandalkan Dinas PKPB untuk menyusun dan melaksanakan strategi dan operasi PB.</li> <li>• Kerja sama dengan pelaku non pemerintah sangat dominan</li> </ul>	<p>dominan</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Urusan PB masih terkonsentrasi pada dinas dan individu tertentu.</li> </ul>
Sulawesi Utara	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemprov merencanakan membentuk BPBD yang akan diberi tugas untuk menyusun strategi dan mengkoordinir pelaksanaan PB.</li> <li>• PB dilaksanakan sesuai tupoksi SKPD</li> <li>• Pemkot Tomohon mengembangkan kesiapsiagaan dan ketahanan masyarakat desa sebagai prioritas, pemkot bersifat mendukung.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Koordinasi dan inisiatif bertumpu pada kepala daerah</li> </ul>
Jawa Tengah	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemprov membentuk BPBD dan telah dilengkapi dengan infrastruktur serta staf untuk dapat berfungsi pada tahap awal.</li> <li>• Staf dan fungsi BPBD dipindah dari bidang yang terkait PB di SKPD lain.</li> <li>• Forum PRB difungsikan menjadi partner dari BPBD</li> <li>• Kab. Karanganyar menggunakan mekanisme satlak dan kerja sama dengan pelaku non pemerintah dibawah koordinasi satlak.</li> <li>• Jaringan komunikasi antar desa diperkuat dan dibuat menjadi mekanisme rutin.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• BPBD merupakan terobosan dari beberapa aturan yang saling tumpang tindih</li> <li>• Kepala BPBD secara <i>ex officio</i> dirangkap Sekda, pelaksana harian ditunjuk pejabat lain.</li> </ul>
Kalimantan Timur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemda masih menggunakan mekanisme yang ada (satskorlak dan satlak).</li> <li>• Untuk kebakaran hutan sudah dibentuk lembaga yang khusus dan melekat pada Dinas Kehutanan.</li> <li>• Usulan strategi dan program PB di Kab. Kutai Kertanegara belum mendapatkan dukungan sebagaimana diharapkan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ketiadaan kepala daerah karena kasus korupsi menghambat proses PB</li> </ul>
Jawa Barat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mekanisme satskorlak dan satlak masih digunakan sebagai kelembagaan PB</li> <li>• Secara khusus dinas social yang menjadi sekretaris satskorlak berperan sangat besar</li> <li>• Kerja sama dengan beberapa lembaga yang ada seperti badan vulkanologi dikembangkan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rotasi pejabat menghambat pengembangan sistem PB</li> </ul>
DKI Jakarta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fokus kebijakan bencana adalah kebakaran dan banjir</li> <li>• Pemda telah mengembangkan kesbanglinmas sehingga memiliki infrastruktur yang memadai untuk menjalankan fungsi PB</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Teknologi informasi dimanfaatkan secara optimal</li> </ul>

Strategi dan operasi Penanggulangan Bencana (PB) yang pada saat ini dilaksanakan di daerah pada umumnya masih menggunakan mekanisme yang saat ini ada, yaitu Satskorlak dan Satlak. Mekanisme ini masih dipakai, karena beberapa alasan:

- Jenis dan tingkat bencana masih dapat ditangani oleh mekanisme yang ada.

- Mekanisme yang ada masih dapat dioptimalkan dengan beberapa penyesuaian seperti alokasi dana yang memadai.
- Belum adanya informasi mengenai arah PB ke depan.
- Belum adanya kelembagaan dan mekanisme baru yang jelas.

Upaya pengembangan strategi dan operasi PB di daerah dilakukan dengan melakukan optimalisasi mekanisme dan fungsi yang ada. Beberapa daerah berpandangan lebih efektif untuk mengoptimalkan mekanisme yang ada dan mendorong SKPD menjalankan tupoksinya secara optimal. Agar hal ini dapat berjalan, pada umumnya menuntut beberapa hal seperti keterlibatan kepala daerah yang tinggi, penunjukan pimpinan satkorlak/satlak serta dinas yang tepat, alokasi anggaran yang memadai.