

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

KESIMPULAN

Secara umum dapat disimpulkan bahwa sistem penanggulangan bencana yang saat ini dikembangkan baik di tingkat nasional maupun daerah sedang berada pada **tahap transisi** antara sistem yang selama ini berjalan dengan sistem baru seperti yang diamanatkan oleh UU No. 24 tahun 2007. UU ini menjadi “milestone” perubahan pendekatan penanggulangan bencana. Tiga hal yang secara khusus dirombak oleh UU No. 24 tahun 2007 adalah:

1. **Legalitas payung hukum.** Upaya penanggulangan bencana memiliki payung hukum yang memperkuat dan melindungi berbagai inisiatif yang terkait. Pada waktu sebelumnya penanggulangan bencana adalah sebuah inisiatif dan program, namun pada saat ini telah menjadi kewajiban legal.
2. **Perubahan paradigma/mindset.** 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 No. 24 tahun 2007 telah mendapatkan posisi yang lebih kuat sehingga diharapkan dapat berfungsi lebih efektif dalam melaksanakan berbagai tahap penanggulangan bencana. Paparan tata lembaga penanggulangan bencana seperti yang tercantum dalam undang-undang tersebut perlu dielaborasi lebih lanjut dengan memisahkan dua fungsi yaitu *disaster council* dan *disaster agency*. *Disaster council* lebih berperan dalam pengembangan *legal and regulatory framework* serta mengembangkan *enabling environment* bagi *stakeholders* untuk berpartisipasi, sementara *disaster agency* adalah lembaga pelaksana penanggulangan bencana yang memiliki otoritas penuh dan menjalankan fungsi komando.

Sistem penanggulangan bencana seperti yang dimaksud UU No. 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana yang kemudian diikuti dengan keluarnya berbagai aturan pelaksana di satu sisi mampu meletakkan satu sistem penanggulangan bencana baik untuk skala nasional maupun daerah. Namun di sisi lain, banyak isu dan kendala yang ditemukan dalam proses pelaksanaan sistem penanggulangan bencana, terutama untuk Pemerintah Daerah. Dari hasil survei dan evaluasi yang dilakukan terhadap implementasi sistem penanggulangan bencana, terdapat sejumlah isu yang menonjol dan harus segera di atasi untuk menjamin berjalannya sistem penanggulangan bencana dengan baik.

1. Masalah Kelembagaan

Masalah yang paling menonjol dan banyak menimbulkan kebingungan di tingkat daerah dalam membangun sistem penanggulangan bencana di wilayah masing-masing adalah masalah kelembagaan.

a. Bentuk, Tugas dan Fungsi Lembaga BPBD

Dari uraian sebelumnya, baik itu UU No. 24/2007 tentang Penanggulangan Bencana yang kemudian diatur lebih lanjut melalui Permendagri No. 48 Tahun 2008 tentang Pedoman Pembentukan Satuan Organisasi Tata Kerja (SOTK) BPBD diketahui bahwa badan ini memiliki fungsi melebihi fungsi-fungsi yang dimiliki oleh SKPD lain yang ada di daerah, karena memiliki tiga fungsi besar, yaitu fungsi **koordinasi**, **komando** sekaligus **operasi**. Umumnya SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) memiliki fungsi koordinasi saja, atau fungsi operasional atau fungsi komando dan koordinasi. Konsep kelembagaan ini mengacaukan tata kelembagaan dan tata kelola pemerintahan yang ada, karena fungsi BPBD diperkirakan akan mengambil beberapa fungsi yang dimiliki oleh SKPD lain yang selama ini diemban oleh sejumlah SKPD dan keadaan ini akan memperbesar kemungkinan terjadinya tumpang tindih tupoksi penanggulangan bencana di lapangan. Apabila sistem kelembagaan BNPB dan BPBD akan diterapkan, maka perlu dilakukan beberapa pengecualian dari sistem tata kelola yang telah ada.

Hal-hal yang mendasari daerah untuk mengembangkan sistem Penanggulangan Bencana dapat disimpulkan sebagai berikut.

- Ekspose daerah terhadap bencana. Daerah yang terekspos bencana (skala besar) akan cenderung lebih proaktif untuk mengembangkan sistem baru daripada daerah yang kurang terespos.
- Keberadaan lembaga promotor. Keberadaan lembaga promotor secara nyata mendorong daerah untuk mengembangkan sistem baru.
- Pengalaman penanggulangan bencana. Daerah yang memiliki pengalaman positif dalam menanggulangi bencana akan cenderung mengoptimalkan sistem yang ada. Sementara daerah yang tidak memiliki pengalaman positif akan cenderung merubah sistem yang telah ada.

Dengan memahami sebab-sebab daerah mengembangkan sistem PB, maka dapat disusun langkah-langkah untuk mendorong daerah mengembangkan sistem PB dalam bentuk insentif maupun disinsentif.

b. Unsur Pengarah

Di dalam UU No. 24 tahun 2007 dinyatakan bahwa BPBD terdiri dari dua unsur, yaitu unsur pengarah dan unsur pelaksana. Unsur pengarah sendiri terdiri dari pemerintah terkait dan kalangan profesional. Kondisi merupakan sesuatu yang unik dalam sistem Pemerintah Daerah, karena tidak ada SKPD yang memiliki unsur pengarah, umumnya penyusunan kebijakan dan pertanggungjawaban kegiatan dilakukan langsung kepada Kepala Daerah melalui Sekda. Namun BPBD memiliki unsur pengarah yang difungsikan sebagai pengawas dan evaluator. Tugas ini tentu saja akan berbenturan dengan tugas Bappeda dan alur laporan pertanggungjawaban kepada Kepala Daerah.

Selain masalah wewenang dan tanggung jawab, unsur pengarah yang berasal dari kalangan profesional juga menimbulkan kesulitan tersendiri karena pembayaran gaji selama mengemban tugas dan tanggung jawab sebagai bagian dari unsur pengarah tidak disertai dengan sistem pembayaran dan aturan kepegawaian yang jelas, sehingga sampai saat ini pemerintah daerah cenderung untuk menunggu pembentukan unsur pengarah ini.

Masalah lain yang juga ditemukan dalam proses implementasi unsur pengarah ini adalah proses perekrutan dengan melalui proses *fit and proper test* di DPRD (Provinsi dan Kabupaten/Kota). Tentu saja ini menjadi polemik sendiri, karena meskipun unsur pengarah bukan SKPD, tetapi berada di bawah komando Kepala BPBD dan biasanya untuk tingkat daerah proses pemilihan personal yang terlibat di dalam sistem pemerintah umumnya menjadi wewenang kepala daerah, sehingga jika proses ini melibatkan DPRD, maka diperkirakan proses akan berjalan lambat, berbiaya tinggi serta rentan terhadap unsur politik uang.

c. Keterbatasan Sumber Daya Manusia (SDM)

Meskipun bencana sudah sering terjadi di Indonesia, namun tidak banyak SDM yang memiliki kemampuan di bidang kebencanaan. Keterbatasan SDM ini tentu saja menimbulkan masalah tersendiri terutama jika dikaitkan dengan upaya pembentukan BPBD di seluruh wilayah Indonesia. Berdasarkan Permendagri No. 48 tahun 2008 tentang SOTK (Satuan Organisasi Tata Kerja) BPBD yang menyatakan provinsi wajib membentuk BPBD sementara untuk tingkat kabupaten/kota juga wajib membentuk BPBD (klasifikasi A atau B), maka bisa dibayangkan berapa banyak SDM yang memiliki keahlian di bidang kebencanaan yang dibutuhkan oleh Pemerintah Daerah. Jika seumpama seluruh provinsi membentuk BPBD, maka minimal SDM bidang kebencanaan yang dibutuhkan sebanyak 120 orang untuk level pelaksana harian dan kepala bidang. Belum lagi untuk level staf lainnya. Jika separuh Kabupaten/Kota membentuk BPBD, maka bisa dibayangkan berapa banyak kebutuhan akan tenaga SDM di bidang kebencanaan. Tampaknya tugas pemerintah untuk meningkatkan kapasitas di bidang kebencanaan masih sangat berat dan panjang.

d. Anggaran BPBD

Pembentukan sebuah SKPD tentu saja memiliki konsekuensi terhadap alokasi anggaran bagi SKPD yang baru dibentuk, demikian juga dengan BPBD. Diperkirakan anggaran yang harus dialokasikan kepada BPBD akan sangat besar, jika ditinjau dari sisi tugas pokok dan fungsi yang diembannya serta dari sisi jumlah SDM yang ada di dalamnya. Anggaran ini akan semakin besar mengingat adanya unsur pengarah dari kalangan profesional serta proses rekrutmennya yang melibatkan DPRD.

2. Masalah Defenisi dan Status Bencana

Masalah selanjutnya yang juga harus diselesaikan dengan segera adalah terkait dengan definisi teknis operasional bencana serta status bencana. Hingga sekarang belum ada kesepakatan yang jelas dan terukur tentang apa yang disebut dengan bencana. Di samping itu juga belum ada kategori tentang status bencana, apakah termasuk bencana lokal, provinsi atau nasional. Penetapan kategori status ini 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 bantuan luar. Disamping itu, defenisi bencana yang operasional akan dapat digunakan oleh aparat pemerintah dalam

menggunakan anggaran, termasuk dalam kategori dana cadangan. Jika ukuran bencana tidak jelas maka dikhawatirkan pemerintah akan mengeluarkan dana secara sewenang-wenang atau sebaliknya apabila bencana tidak dianggap sebagai bencana, maka anggaran tidak dikeluarkan sehingga dikhawatirkan jumlah korban akan meningkat.

3. Masalah Kerjasama Antar Daerah dalam Penanggulangan Bencana

Bencana alam yang terjadi di suatu daerah seringkali sumber ancamannya berasal dari gangguan ekosistem dimana sumber gangguannya dapat berasal dari daerah dengan wilayah administrasi yang berbeda. Hingga saat ini sistem perencanaan dan penganggaran yang ada, termasuk yang diatur di dalam UU No. 24/2007 juga belum menjelaskan dan mengatur kemungkinan dan mekanisme kerjasama dalam penanggulangan bencana antar daerah.

SARAN-SARAN

Dari pemaparan beberapa kesimpulan tersebut di atas, maka ada beberapa saran yang dapat dikembangkan dan ditindaklanjuti untuk menjembatani “masa transisi” perubahan sistem penanggulangan bencana yang lama ke sistem dengan dimensi baru dan menyempurnakan sistem baru tersebut, khususnya dalam hal kebijakan, strategi, dan operasi.

Tiga prinsip utama dalam penanggulangan bencana sebagaimana disebutkan dalam UU No. 24 tahun 2007 adalah:

- cepat dan tepat,
- prioritas, dan
- koordinasi dan keterpaduan.

Dalam melaksanakan ketiga prinsip tersebut, kelembagaan penanggulangan bencana harus dapat bertindak lintas sektor dan lintas wilayah serta memiliki rantai komando yang jelas dan efektif. Dalam kaitan kemampuan bertindak lintas sektor, pada saat ini beberapa departemen teknis di tingkat pusat dan beberapa SKPD di daerah telah menjalankan fungsi penanggulangan bencana. Fungsi koordinasi telah dijalankan oleh unsur pimpinan nasional dan pimpinan daerah. Keberadaan BNPB dan BPBD secara langsung maupun tidak langsung akan mempengaruhi pola kerja dan koordinasi yang telah berjalan. Karena itu, pendirian BNPB dan BPBD perlu dikelola secara bijaksana dan bertahap serta dilengkapi berbagai peraturan yang mendukung kemampuan bertindak lintas sektor.

Bencana yang terjadi, dampak dan penyebabnya pada umumnya lintas wilayah. Pada sisi lain BPBD dibentuk oleh pemerintah daerah bersama dengan DPRD dan dibiayai oleh anggaran daerah. Terkait dengan kebijakan ini, beberapa hal yang perlu dicermati:

- Mekanisme kerja sama antar wilayah untuk menanggulangi bencana perlu dikembangkan. Dua inisiatif yang dapat dijadikan rujukan adalah pengelolaan daerah aliran sungai (DAS) di NTT dan “forum Merapi di Jawa Tengah dan DIY.
- Kondisi kerawanan bencana tidak berbanding lurus dengan potensi daerah sehingga pada beberapa daerah miskin justru tingkat kerawanan tinggi sementara pada daerah yang

secara ekonomi lebih baik tingkat kerawanan lebih rendah. Pola penetapan anggaran untuk bencana dengan demikian perlu disesuaikan dengan tingkat kerawanan.

Rantai komando yang jelas dan efektif khususnya dalam fungsi pelaksanaan menuntut BNPB dan BPBD memiliki hubungan kelembagaan yang bersifat komando. Proses pembentukan dan anggaran BPBD oleh pemerintah daerah dan DPRD serta pengisian staf oleh pemerintah daerah berpotensi mengurangi tingkat efektivitas pelaksanaan rantai komando dalam penanggulangan bencana.

