

MENUJU PERBAIKAN MANAJEMEN PENANGGULANGAN BENCANA DI INDONESIA

Christiana Yuni Kusmiati¹

Abstract

Considering that Indonesia has vulnerable natural and social environment, an effort and accurate disaster management approach is very important. We cannot neglect the fact that the current disaster management approach does not work properly. Correction to the current approach needs to be done as soon as possible. This articles aims to offer an analysis and recommendation to improve disaster management in Indonesia.

Kata kunci: *Comprehensive Vulnerability Management, kerangka kebijakan dan kerangka kelembagaan.*

Kejadian bencana gempa dan tsunami yang melanda Nanggroe Aceh Darussalam dan Nias akhir tahun 2004 lalu, telah menyisakan kengerian dan keprihatinan yang mendalam bagi seluruh masyarakat Indonesia. Bentuk bencana ini memang bukan merupakan sebuah kejadian bencana yang sifatnya baru di Indonesia, namun banyaknya korban jiwa serta besarnya dampak yang timbul dari bencana ini memang begitu luar biasa. Menurut catatan Bakornas, sebelum kejadian bencana tsunami di NAD dan Nias di Indonesia telah terjadi 23 kali bencana gempa yang diikuti dengan tsunami dengan besaran skala yang bervariasi dalam kurun waktu tahun 1997 – 2004. Bencana gempa dan tsunami ini bukanlah merupakan satu-satunya jenis bencana yang kerap melanda negeri ini. Dalam kurun waktu yang sama dinyatakan telah terjadi 647 kali kejadian bencana alam yang meliputi bencana banjir, tanah longsor, gempa bumi, angin topan dan letusan gunung berapi, dengan jumlah korban jiwa sebanyak 2.022 dan perkiraan jumlah kerugian material ratusan milyar rupiah (<http://www.pu.go.id>).

¹ Dosen Tetap Jurusan Ilmu Administrasi Publik, FISIP, Universitas Katolik Parahyangan, Bandung. E-mail: cyuni@home.unpar.ac.id

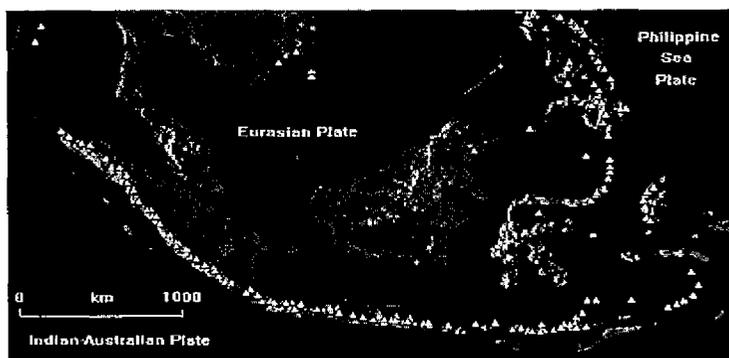
Meski kejadian bencana sering terjadi di Indonesia dengan korban yang tidak sedikit jumlahnya, namun hingga saat ini nampak belum terdapat sebuah sistem manajemen penanggulangan bencana yang efektif yang disiapkan oleh pemerintah sebagai sebuah bentuk fungsi perlindungan bagi warga. Kirschenbaum dalam bukunya *Chaos Organization and Disaster Management* (2004) menyatakan bahwa pengukuran keefektifan terhadap manajemen penanggulangan bencana dapat dilakukan dengan mengukur kinerja aktual dari pemenuhan tujuan manajemen penanggulangan bencana yang diarahkan untuk mencegah hilangnya korban jiwa dan kerugian material. Dengan demikian, maka keefektifan manajemen penanggulangan bencana dapat dilihat dari tersedia atau tidaknya (ketersediaan) upaya-upaya preventif yang bersifat memberdayakan bagi warga untuk dapat melindungi diri dan mencegah kerugian materiil. Secara nyata indikator keefektifan dapat dilihat dari tersedia atau tidaknya panduan dan informasi yang dapat meningkatkan pengetahuan dan kesadaran berbagai stakeholder untuk paham akan bencana dan selalu siap dalam menanggulangi bencana dalam rangka mencegah dampak bencana yang bersifat negatif. Apabila bersandar pada paparan tersebut maka penilaian tentang tidakkefektifnya manajemen penanggulangan bencana di Indonesia tentu terasa tidaklah berlebihan.

Pengamatan yang dapat dilakukan secara sederhana terhadap berbagai kejadian bencana yang ada di Indonesia hampir selalu menampilkan gambaran yang sama yakni suatu kondisi tampilan sikap reaktif dan spontan yang seolah tak terencana yang diperlihatkan oleh berbagai stakeholder. Setiap bencana di Indonesia hampir selalu diwarnai dan diikuti dengan sebuah proses yang disebut Turner dan Killian sebagai *milling process* yakni sebuah situasi dimana orang tidak tahu bagaimana harus bertindak atau menyikapi bencana karena tidak terdapat panduan yang jelas untuk bersikap atau jikapun ada panduan tersebut tidak relevant dengan kondisi yang dihadapi oleh masyarakat (dalam Schneider, 1992). Gambaran dari kebingungan pola sikap atau pola tindak ini seringkali nampak dari sikap kebingungan atau kepanikan manakala terjadi bencana, sikap *individualistic* atau pola parsial yang ditunjukkan oleh warga dalam mengupayakan tindakan pencegahan terhadap bencana, juga nampak pada pola pemberian bantuan serta upaya rehabilitasi yang tidak terkoordinasi. Seluruh cerminan perilaku dari *milling process* tersebut hanya bermula dari sebuah sebab yakni tidak adanya panduan pola sikap yang merupakan hasil pembelajaran dari kejadian bencana yang telah terjadi.

Kondisi itulah yang terjadi di negeri ini. Oleh karena itu tidaklah mengherankan apabila setiap kejadian bencana pemerintah dan masyarakat harus kembali pada fakta jatuhnya korban yang begitu banyak, yang sebenarnya hal itu dapat dihindarkan atau diminimalkan.

Kejadian bencana yang seringkali terjadi di Indonesia pada dasarnya merupakan sebuah perwujudan dari kombinasi antara sifat alam yang rawan dengan kerentanan sistem fisik yang ada dalam masyarakat Indonesia, sistem sosial, budaya, dan juga politik. Seperti diketahui bersama bahwa letak geografi negara Indonesia yang berada di antara 6° LU - 11° LS dan diantara 95° BT - 141° BT, telah memposisikan negara ini dalam posisi yang rawan bencana secara geologis. Dalam posisi ini Indonesia berada dalam wilayah perbenturan tiga lempeng kerak bumi yaitu lempeng *Eurasia*, lempeng *Pasifik* dan lempeng *India Australia* yang membawa dampak kerawanan Indonesia terhadap berbagai aktivitas seismic yang kuat dan intensif. Letak ini pun ternyata merupakan wilayah yang rawan bencana karena ternyata selain pertemuan lempeng benua, wilayah ini juga merupakan zone pertemuan dua jalur gempa yaitu jalur *Sirkum Pasifik* dan jalur gempa *Alpide Transasiatic* yang menyebabkan kerawanan terhadap aktivitas gempa bumi yang cukup tinggi dan tsunami apabila gempa tersebut terjadi dalam kekuatan yang besar dan pusat gempunya berada dalam jarak yang tidak jauh dari dasar laut (Najoan, 2005).² Keberadaan gunung berapi yang berderet hampir melingkari seluruh wilayah kepulauan di Indonesia seperti nampak pada gambar 1 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 potensial untuk menghantarkan penduduk Indonesia pada bencana banjir, longsor dan kekeringan serta kelaparan. 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.

² Peta yang menunjukkan tingkat kerawanan wilayah Indonesia tersaji dalam lampiran 1 dan 2



Gambar 1. Peta Daerah Rawan Bencana Gunung Berapi
(Sumber: BAKORNAS PBP)

Dalam kondisi alam dan sistem sosial yang sangat rawan seperti dipaparkan di atas, Indonesia tentulah membutuhkan sistem manajemen penanggulangan bencana yang tepat dan efektif. Fakta ketidakefektifan sistem manajemen penanggulangan bencana seperti yang telah disinggung di atas tentulah tidak layak diabaikan begitu saja. Serangkaian treatment serius terhadap sistem manajemen penanggulangan bencana yang ada di Indonesia tentulah mendesak untuk dilakukan. Terdorong oleh spirit perbaikan sistem manajemen penanggulangan bencana itulah, maka tulisan ini disusun sebagai sebuah telaah dan rekomendasi sederhana menuju perbaikan sistem manajemen penanggulangan bencana di Indonesia.

PRINSIP UMUM MANAJEMEN PENANGGULANGAN BENCANA

Terdapat banyak definisi manajemen penanggulangan bencana yang dapat menjadi acuan bagi pemahaman komprehensif tentang manajemen penanggulangan bencana. Dalam paparan tentang mitigasi bencana, Pribadi dan Merati (1996) mendefinisikan manajemen penanggulangan bencana sebagai pengelolaan berbagai upaya dan tindakan yang dilakukan untuk pencegahan bencana, penjinakan atau mitigasi, penyelamatan, rehabilitasi dan rekonstruksi, baik sebelum, pada saat, maupun setelah kejadian bencana. Tindakan-tindakan tersebut pada umumnya meliputi kegiatan-kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengarahan, pemantauan, evaluasi dan pengendalian yang dapat teraktualisasi dalam bentuk kebijakan atau keputusan administratif maupun aktivitas-aktivitas yang bersifat operasional. Apabila pemahaman tersebut dipadukan dengan perspektif administrasi publik, maka manajemen penanggulangan bencana secara

singkat dapat dimaknai sebagai upaya penanggulangan bencana yang terlembaga berdasarkan kerangka kebijakan yang ada dan diarahkan untuk mencegah dan meminimalkan kerugian serta meningkatkan kapasitas masyarakat untuk menghadapi peristiwa bencana.

Sehubungan dengan bencana merupakan objek dari upaya manajemen penanggulangan bencana, maka upaya peningkatan efektivitas dari manajemen ini tentulah tidak bisa lepas dari kebutuhan pendefinisian bencana secara tepat. Bencana terkadang secara umum diidentikkan dengan sebuah kejadian atau peristiwa yang tidak terduga dan selalu terjadi karena faktor alam. Definisi ini acapkali menggiring kita terhadap pencarian solusi manajemen penanggulangan bencana yang bersifat melawan alam atau setidaknya melemahkan bahaya alam yang dipahami sebagai penyebab bencana dengan fokus pada penerapan berbagai langkah yang bersifat teknis (Wurjanto dan Wibowo, 2005). Anggapan tersebut merupakan pandangan bencana yang konvensional yang dipandang meragukan.³ Hal ini dipandang demikian karena pada kenyataannya, tingginya berbagai upaya atau rekayasa teknis yang diarahkan untuk melemahkan bahaya alam tersebut ternyata tidak secara otomatis terbukti dapat memberikan pengaruh positif terhadap terselamatkannya manusia dari kerugian bencana yang menjadi orientasi dari manajemen penanggulangan bencana (Cigler, 1988:49).

Jika demikian, lalu apa yang dimaksud dengan bencana? Para pengkaji bencana dalam kubu strukturalis telah mendefinisikan bencana sebagai gangguan serius terhadap berfungsinya suatu masyarakat, yang menyebabkan kerugian-kerugian besar terhadap lingkungan, material dan manusia, dan kejadian tersebut telah melampaui daya tahan atau kemampuan yang dimiliki oleh komunitas yang tertimpa bencana (Blaikie. et.al, 1994; Kent, 1994:12; Twigg, 2001:2). Dalam pandangan kelompok ini, diyakini bahwa bencana bukanlah peristiwa yang terjadi secara tiba-tiba dan lepas dari kehidupan normal manusia. Bencana dapat terjadi sebagai akibat dari pola kehidupan normal manusia. Sifat atau penyebab bencana tidak semata-mata dilihat sebagai sesuatu yang sifatnya alamiah atau disebabkan oleh siklus alam, melainkan bencana terjadi karena suatu resiko (*risk*) yang tidak tertangani oleh manusia dalam segala dimensi sosial kelebagaannya. Alam sebenarnya bukanlah penyebab bencana, alam hanya merupakan pemicu (*trigger*) yang dapat menghantarkan pada sebuah kondisi bencana. Alam sebagai pemicu hanya akan dapat mengakibatkan bencana manakala sudah terdapat sebuah akar

³ Jonathan A. Lassa. 2003. *Pengenalan Disaster Risk Management (DRM)*.

penyebab yang rentan atau kondisi *vulnerability* dalam suatu sistem ekologis yang sifatnya kompleks.

Berdasarkan pada pemahaman bahwa penyebab utama bencana adalah kerentanan, maka upaya manajemen penanggulangan bencana hendaknya selalu beranjak dari telaah, penilaian serta identifikasi kerentanan yang ada dalam masyarakat agar dapat diciptakan desain strategi yang tepat untuk mengurangi dampak negatif dari bencana. Secara umum Heijmans (2001) menyatakan bahwa terdapat tiga penjelasan tentang sebab kerentanan yakni:

1. Alam sebagai penyebab kerentanan. Ketika dipahami bahwa kerentanan terjadi karena faktor alam, maka berbagai kebijakan dan langkah operasional dalam manajemen penanggulangan bencana akan diarahkan pada pencarian dan pengadaan fasilitas teknologi yang akan meningkatkan kapasitas manusia atau komunitas untuk bertahan dari ancaman bahaya.
2. Biaya sebagai penyebab kerentanan. Dalam pemahaman ini upaya manajemen penanggulangan bencana akan berisikan pencarian solusi ekonomi dan financial untuk mengurangi kerentanan.
3. Struktur sosial sebagai penyebab kerentanan. Dalam pandangan ini, maka manajemen penanggulangan bencana akan mengarah pada pencarian solusi politik. Asumsinya adalah bahwa kerentanan akan berkurang jika manajemen penanggulangan bencana dapat mengubah proses ataupun kondisi politik yang menempatkan suatu komunitas dalam kondisi yang rentan.

Ketiga penyebab ini tidaklah bersifat exclusive. Oleh karena itu upaya manajemen penanggulangan bencana dapat diarahkan pada berbagai pilihan solusi atau kombinasi pilihan solusi untuk mengatasi penyebab kerentanan suatu komunitas. Dengan kata lain, pada prinsipnya upaya mitigasi, persiapan, penyelamatan, rehabilitasi dan rekonstruksi, baik sebelum, pada saat, maupun setelah kejadian bencana haruslah terfokus pada upaya untuk mengurangi kerentanan atau meningkatkan kapasitas objek bencana. Individu, kelompok sosial, ataupun lembaga berada dalam kategori objek bencana tersebut.

Prinsip tersebut sejalan dengan paradigma *Comprehensive Vulnerability Management* (CVM) yang merupakan paradigma kontemporer manajemen penanggulangan bencana (McEntire et al, 2002). Dalam paradigma ini sebuah sistem manajemen penanggulangan bencana perlu dibangun atas dasar prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Bencana dapat terjadi karena banyak faktor pemicu (*triggering agents*) yang merentankan komunitas. Faktor pemicu tersebut bukan semata-mata alam (*natural*). Oleh karena itu upaya manajemen penanggulangan bencana harus bersifat komprehensif untuk mengatasi berbagai penyebab kerentanan yang menghambat kapasitas komunitas untuk menghadapi bahaya.
2. Manajemen penanggulangan bencana memuat empat area fungsional yakni mitigasi, kesiapan, response dan recovery.
3. Upaya manajemen penanggulangan bencana harus mendasarkan pada prinsip kolaborasi antara pemerintah, seluruh lapisan organisasi publik lainnya, swasta, sektor non-profit dan juga warga.
4. Manajemen penanggulangan bencana harus disertai dengan langkah identifikasi seluruh bentuk kerentanan yang ada dalam komunitas agar dapat diminimalkan.
5. Upaya untuk merespon bencana hendaklah bukan merupakan upaya yang bersifat eksklusif dan parsial. Sebuah kondisi bencana merupakan kondisi yang kompleks yang seringkali meminta respon yang bersifat *holistic* dari berbagai perspektif, pengalaman serta membutuhkan kerjasama yang efektif antara berbagai kelompok kelembagaan dan pada dasarnya tidak akan efektif untuk dijalankan oleh *single agency* secara eksklusif (Twigg, 2001: 5; Kouzmin.et.al, 1995:25).
6. Seluruh upaya manajemen penanggulangan bencana harus didasarkan pada proses yang selalu mengandalkan partisipasi publik. Dengan kata lain upaya identifikasi kerentanan, pencarian solusi serta implementasi untuk menanggulangi bencana harus didasarkan pada partisipasi aktif publik atau komunitas korban serta berbagai pihak luar lainnya yang tidak menjadi korban bencana. (Heijmans, 2001).
7. Manajemen penanggulangan bencana tidaklah selalu harus diarahkan untuk mengembalikan kondisi manusia atau sebuah sistem pada suatu kondisi normal pra bencana, karena kondisi manusia beserta sistemnya pada saat pra bencana tidak dapat diyakini sebagai kondisi yang baik atau bersifat netral kontribusi terhadap kejadian bencana.

Sistem manajemen penanggulangan bencana dengan orientasi pengurangan resiko atau minimalisasi kerentanan, nampaknya dapat diterapkan pada konteks manajemen penanggulangan bencana di Indonesia. Terdapat

beberapa alasan usulan penggunaan sistem manajemen penanggulangan bencana ini di Indonesia, diantaranya adalah:

1. Kondisi konteks alam, sistem lingkungan serta sosial yang masih bersifat rawan dan dapat memicu datangnya bencana setiap saat. Oleh karena itu upaya manajemen penanggulangan bencana harus diarahkan pada upaya untuk mempersiapkan kondisi masyarakat dan lingkungan agar mampu mencegah atau meminimalkan potensi bencana, siap menghadapi ancaman dan kejadian bencana dengan serangkaian respon aksi yang terarah atau terkendali secara positif, serta mampu memulihkan dan memperbaiki kondisi buruk yang disebabkan oleh bencana.
2. Banyaknya keterbatasan kapasitas pemerintah dalam upaya mencegah dan menanggulangi bencana. Hendaklah dipahami bahwa manajemen penanggulangan bencana harus didasarkan pada sebuah kolaborasi aktif yang melibatkan semua pihak, baik itu pemerintah, swasta, LSM dan juga masyarakat. (Sobirin, dkk., 2005). Kelemahan manajemen penanggulangan bencana Indonesia saat ini bukan hanya terjadi karena kelemahan dari sektor pemerintah semata, namun merupakan kelemahan seluruh sektor dalam menyikapi bencana beserta seluruh potensinya. Oleh karena itu manajemen penanggulangan bencana yang melibatkan seluruh stakeholder dalam pola yang kolaboratif sangatlah dibutuhkan karena dalam tingkatan tertentu dapat diharapkan untuk menjadi media pembelajaran sosial berkenaan dengan bencana.

Berkaca pada prinsip-prinsip umum yang dipaparkan di atas tentulah hal itu dapat menggerakkan kita untuk melakukan perbaikan sistem manajemen penanggulangan bencana di Indonesia. Dalam rangka itu review terhadap praktik dan perkembangan manajemen penanggulangan bencana di Indonesia mutlak untuk dilakukan agar dapat teridentifikasi secara baik akar penyebab kelemahan manajemen penanggulangan bencana yang ada saat ini, sehingga arah perbaikan dapat terpola dengan jelas.

PERKEMBANGAN DAN KONDISI MANAJEMEN PENANGGULANGAN BENCANA DI INDONESIA

Kesadaran tentang perlunya manajemen penanggulangan bencana sebenarnya sudah lama berkembang di kalangan pembuat kebijakan Indonesia dan juga masyarakat. Kesadaran di kalangan pemerintah secara singkat dapat dilihat dari

perkembangan kebijakan yang telah diformulasikan, pembentukan kerangka kelembagaan serta berbagai aktivitas operasional yang nyata dalam penanggulangan bencana. Sedangkan tumbuhnya kesadaran akan penanggulangan bencana pada masyarakat dapat diyakini dari berbagai praktik tradisional yang seringkali diidentikan dengan ciri khas kebiasaan suatu komunitas untuk menghadapi bencana. Sebagai contoh adalah kecenderungan perilaku masyarakat di Kecamatan Besikama, Kabupaten Belu, NTT, yang berusaha beradaptasi dengan ancaman banjir yang selalu siap melanda mereka. Dalam kondisi kerawanan semacam ini, masyarakat Besikama telah mengembangkan konstruksi rumah panggung yang tahan terhadap banjir (Lassa, 2003). Praktik lainnya adalah kebiasaan untuk berlari ke wilayah perbukitan pada masyarakat Simeuleu manakala mereka melihat air laut surut. Praktik ini disebut oleh masyarakat setempat sebagai *smoong*. Tindakan ini sebenarnya merupakan tindakan antisipasi terhadap bahaya tsunami yang mengancam masyarakat di wilayah pantai. Contoh-contoh tersebut sebenarnya sudah berkembang sejak jaman masyarakat tradisional. Namun demikian praktik ini dalam perkembangannya tidak dikuatkan oleh pemerintah, bahkan praktik-praktik ini kemudian justru termatikan oleh upaya penanggulangan bencana modern yang coba diinternalisasikan oleh pemerintah dan juga oleh proses pembangunan.⁴ Sebagai contoh, upaya modernisasi atribut-atribut fisik masyarakat dengan pengenalan dan kampanye rumah tembok yang dipandang memiliki nilai estetika yang lebih tinggi dan lebih sehat di beberapa tempat telah membuat konstruksi rumah panggung tidak lagi menjadi pilihan. Kondisi ini di beberapa wilayah ternyata terbukti justru merentankan masyarakat karena konstruksi rumah modern ternyata tidak cocok dengan kondisi lingkungan yang rawan bencana. Selain itu proses pembangunan yang sarat dengan tindakan pengadaan fasilitas-fasilitas fisik yang acapkali tidak bersifat primer bagi masyarakat dalam intensitas tertentu justru malah mengakibatkan kerentanan masyarakat maupun lingkungan. Sebagai contoh proyek pembangunan mal-mal atau fasilitas publik *tertiary* lainnya di wilayah yang seharusnya menjadi wilayah konservasi. Dengan demikian tidaklah heran apabila terjadi bencana, maka kerugian dan korban selalu banyak dan upaya pemulihan selalu sulit dilakukan. Kondisi ini senada dengan yang dituturkan oleh Heijmans dalam konsepnya "*development aggression*".⁵ Dalam kondisi praktik penanggulangan

⁴ Beberapa contoh kebijakan dan proyek pemerintah yang pada akhirnya mematikan praktik penanggulangan bencana tradisional dapat dibaca pada tulisan Jonathan A. Lassa. 2003. *Pengenalan Disaster Risk Management*.

⁵ Istilah *development aggression* diperkenalkan oleh Annelies Heijmans (2001) dalam makalahnya *Vulnerability : A Matter of Perception*, untuk mendeskripsikan gejala adanya kebijakan dan proyek-proyek pembangunan yang mengabaikan keberadaan suara dan pilihan masyarakat lokal yang membawa implikasi pada hilangnya berbagai sumber kehidupan masyarakat. Kerentanan komunitas dalam hal ini terjadi karena proses formulasi dan implementasi kebijakan pembangunan. Hal ini potensial terjadi di Indonesia manakala tidak terdapat guide kebijakan yang kuat untuk mengarahkan

bencana tradisional yang sudah semakin menghilang, maka tumpuan selanjutnya terletak pada sistem manajemen penanggulangan bencana yang diciptakan dan ditumbuhkembangkan oleh pemerintah.

PROFIL KERANGKA KEBIJAKAN MANAJEMEN PENANGGULANGAN BENCANA DI INDONESIA DAN KELEMAHANNYA

Selama ini untuk merespon ancaman bencana, pemerintah telah melakukan beberapa langkah kebijakan yang berupaya untuk menyediakan sistem manajemen penanggulangan bencana yang efektif di Indonesia. Hal ini sudah dilakukan secara formal sejak tahun 1966 hingga saat ini. Penelusuran terhadap berbagai dokumen kebijakan menunjukkan bahwa dalam rangka penanggulangan bencana telah dilakukan langkah kebijakan berupa:

1. Pengesahan dan pemberlakuan UU yang ditujukan sebagai dasar pencegahan dan penanganan tipe-tipe bencana sektoral tertentu seperti UU Sumber Daya Air, UU Kehutanan, UU Perlindungan Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, UU Penataan Ruang, dan UU Pengelolaan Lingkungan.
2. Penetapan dan pemberlakuan kebijakan dalam level Keputusan Presiden dan Peraturan Presiden untuk mengatur pembentukan wadah kelembagaan manajemen penanggulangan bencana di Indonesia. Sejak tahun 1966 hingga saat ini tercatat telah terjadi tujuh kali⁶ perubahan kebijakan tentang badan penanggulangan bencana di Indonesia yang ditujukan untuk menyempurnakan sistem dan kerangka kelembagaan manajemen penanggulangan bencana di Indonesia.
3. Pengaturan manajemen penanggulangan bencana dalam panduan pembangunan yang berbentuk GBHN pada periode Repelita VI dimana di dalamnya dinyatakan bahwa peningkatan kesadaran publik dan kesiapan pemerintah daerah merupakan sasaran yang hendak dipenuhi dalam pembangunan saat itu. Pada masa itu beberapa program telah direncanakan untuk dilaksanakan dalam rangka penanggulangan bencana. Program-program tersebut meliputi:
 - a) langkah seperti penyusunan peta zona rawan bencana, diseminasi serta spirit integrasi kegiatan perencanaan dengan pertimbangan faktor kerawanan daerah
 - b) Pendidikan dan pelatihan *search and rescue* juga pelatihan layanan medis darurat yang diarahkan untuk meningkatkan kapasitas daerah dalam menghadapi bencana.

konsistensi kebijakan pembangunan agar selalu mengarahkan pada peningkatan kualitas hidup masyarakat yang bukan saja dilihat dari ukuran fisik semata.

⁶ Diuraikan pada paparan tentang kelembagaan

- c) Peningkatan fasilitas pendeteksi bencana beserta pelatihan terhadap penggunaannya.
 - d) Penyusunan standar prosedur tanggap darurat terhadap berbagai jenis bencana.
4. Adanya ketentuan-ketentuan teknis di tingkat Bakornas PBP yang mewajibkan setiap departemen terkait untuk menyediakan sistem informasi penanganan bencana sektoral.

Langkah-langkah kebijakan yang telah ditempuh pemerintah tersebut di atas apabila dihadapkan pada realitas tuntutan kebutuhan manajemen penanggulangan yang ada di Indonesia masih memperlihatkan serangkaian kelemahan. Kelemahan *pertama*, kebijakan yang ada masih memperlihatkan paradigma penanggulangan bencana yang bersifat sektoral dan parsial dan menyulitkan berbagai pihak untuk menggerakkan dukungan terhadap terciptanya pola aktivitas penanggulangan bencana yang terpadu. Kelemahan ini terkait dengan belum adanya UU tentang penanggulangan bencana yang bersifat komprehensif. Kelemahan *kedua*, kebijakan pembangunan yang ada masih menampakkan bahwa belum adanya upaya nyata untuk mengarusutamakan upaya penanggulangan bencana dalam kegiatan pembangunan nasional, sehingga tercipta ruang peluang yang sangat lebar untuk dilakukannya berbagai aktivitas pembangunan yang justru melemahkan daya dukung seluruh komponen sistem dan stakeholder untuk menanggulangi ancaman bencana yang ada di sekitar mereka. Kelemahan *ketiga*, kebijakan yang berkaitan dengan sistem manajemen bencana di Indonesia masih memperlihatkan paradigma penanggulangan bencana yang bersifat sentralistik. Belum terdapat kebijakan yang memberikan ruang gerak yang cukup bagi pemerintah daerah untuk menciptakan dan menerapkan pola manajemen penanggulangan bencana yang sesuai dengan kebutuhan lokal.

PROFIL KELEMBAGAAN MANAJEMEN PENANGGULANGAN BENCANA DI INDONESIA DAN KELEMAHANNYA

Dalam hal kelembagaan, seperti dinyatakan di atas bahwa hingga tahun 2005 ini upaya perbaikan kelembagaan manajemen penanggulangan bencana selalu dilakukan. Hal awal yang dilakukan adalah dengan pembentukan badan penanggulangan bencana, yang dalam perkembangannya telah mengalami tujuh kali perubahan, seperti terlihat dalam tabel 1 di bawah ini.

Tabel 1.
Badan Penanggulangan Bencana (1966 – 2005)

KEBIJAKAN	LEMBAGA	ANGGOTA	AKTIVITAS MANAJEMEN PENANGGULANGAN BENCANA	STRUKTUR ORGANISASI PELAKSANAAN MANAJEMEN PENANGGULANGAN BENCANA
Keppres No. 256 Tahun 1966	Badan Pertimbangan Penanggulangan Bencana Alam	Menteri Sosial sebagai penanggungjawab	Penanggulangan tanggap darurat dan bantuan korban bencana	
Keppres No. 28 Tahun 1979	Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana Alam (Bakornas PBA)	Ketua: Menkokesra Wakil Ketua: Menteri Sosial, Menteri Urusan Perumahan, Menteri Pekerjaan Umum Anggota: Menko kesra, Mendagri, Menteri PU, Menkes, Menhankam, Menteri Penerangan, Mentamben, Menteri Pertanian, Menakertrans, Menkeu, Menteri Perhubungan, Menteri Pengawasan Pembangunan dan Lingkungan, Menteri Muda Urusan Pemuda, Kepala BULOG, Ketua PMI, Kepala Badan SAR	Pelaksanaan fungsi pencegahan, penanganan dan rehabilitasi	Nasional: Bakornas PBA dibantu dengan Sekretariat Bakornas PBA dalam pelaksanaan tugas harian. Dati I: Satkoriak PBA I dibantu dengan Sekretariat Satkorklak PBA I dalam pelaksanaan tugas harian. Dati II: Satlak PBA II dibantu dengan Sekretariat Satlak PBA II dalam pelaksanaan tugas harian
Keppres No. 43 Tahun 1990	Bakornas PBA	Ketua: Menkokesra Anggota: Menteri sosial, Mendagri, Menteri PU, Menkes, Pangab, dan Gubernur di daerah yang terkena bencana	Pelaksanaan fungsi pencegahan, penanganan dan rehabilitasi	Sama dengan Keppres sebelumnya
Keppres No. 2 Tahun 1992	Bakornas Penanggulangan Bencana (Bakornas PB)	Ketua: Menkokesra Anggota: Menteri sosial, Mendagri, Menteri PU, Menkes, Pangab, dan Gubernur di daerah yang terkena bencana	Pelaksanaan fungsi pencegahan, penanganan dan rehabilitasi	Nasional: Bakornas PB dibantu dengan Sekretariat Bakornas PB dalam pelaksanaan tugas harian. Dati I: Satkorklak PB I dibantu dengan Sekretariat Satkorklak PB I dalam pelaksanaan tugas harian. Dati II: Satlak PB II dibantu dengan Sekretariat Satlak PB II dalam pelaksanaan tugas harian
Keppres No. 106 Tahun 1999	Bakornas Penanggulangan Bencana (Bakornas PB)	Ketua: Wakil Presiden Anggota: Mendagri dan Otda, Menkokesra, Menteri Pemukiman dan Prasarana	Pelaksanaan fungsi pencegahan, penanganan dan rehabilitasi	Nasional: Bakornas PB dibantu dengan Sekretariat Bakornas PB dalam pelaksanaan tugas

		Wilayah, Menteri Perhubungan dan Telekomunikasi, Menteri SDE dan Mineral, Menakertrans, Menkeu, Menteri Kehutanan, Meneg LH, Pangab, Kapolri, dan Gubernur di daerah yang terkena bencana dan konflik	bencana dan pengungsi	harian. Propinsi: Satkorlak PB dibantu dengan Sekretariat Satkorlak PB dalam pelaksanaan tugas harian. Kota/Kab: Satlak PB dibantu dengan Sekretariat Satlak PB dalam pelaksanaan tugas harian
Keppres No. 3 Tahun 2001	Bakornas Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi (Bakornas PBP)	Ketua : Wakil Presiden Anggota: Mendagri dan Otda, Menkokesra, Menteri Pemukiman dan Prasarana Wilayah, Menteri Perhubungan dan Telekomunikasi, Menteri SDE dan Mineral, Menakertrans, Menkeu, Menteri Kehutanan, Meneg LH, Pangab, Kapolri, dan Gubernur di daerah yang terkena bencana dan pengungsian	Pelaksanaan fungsi pencegahan, penanganan dan rehabilitasi bencana dan pengungsi	Nasional: Bakornas PBP dibantu dengan Sekretariat Bakornas PBP dalam pelaksanaan tugas harian. Propinsi: Satkorlak PBP dibantu dengan Sekretariat Satkorlak PBP dalam pelaksanaan tugas harian. Kota/Kab: Satlak PBP dibantu dengan Sekretariat Satlak PBP dalam pelaksanaan tugas harian
Keppres No. 111 Tahun 2001	Bakornas Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi (Bakornas PBP)	Ketua : Wakil Presiden Wakil Ketua: Menkokesra Anggota: Mendagri, Menteri Kesehatan, Menteri Sosial, Menteri Pemukiman dan Prasarana Wilayah, Menteri Perhubungan, Menkeu, Panglima TNI, Kapolri, dan Gubernur di daerah yang terkena bencana dan pengungsian	Pelaksanaan fungsi pencegahan, penanganan dan rehabilitasi bencana dan pengungsi	Sama dengan Keppres sebelumnya
Perpres No.83 Tahun 2005	Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana	Ketua : Wakil Presiden Wakil Ketua: Menkokesra dan Mendagri Anggota: Menteri Keuangan, Menteri ESDM, Menteri Kesehatan, Menteri Sosial, Menteri Pekerjaan Umum, Menteri Perhubungan, Menteri Komunikasi dan Informasi, Panglima TNI, Kapolri, dan Ketua PMI.	Pelaksanaan fungsi pencegahan, kesiapsiagaan, penanganan darurat dan peraukhan	Nasional: Bakornas PB dibantu dengan Pelaksana Harian (Lakhar) Bakornas PB dalam pelaksanaan tugas harian. Propinsi: Satkorlak PB dibantu dengan Pelaksana Harian (Lakhar) Satkorlak PB dalam pelaksanaan tugas harian. Kota/Kab: Satlak PB dibantu dengan Pelaksana Harian (Lakhar) Satlak PB dalam pelaksanaan tugas harian

Sumber: Analisis Data

Pada saat ini kelembagaan manajemen penanggulangan bencana di Indonesia diatur berdasarkan Perpres No. 83 Tahun 2005. Dalam Perpres tersebut nampak desain kelembagaan manajemen penanggulangan bencana, yang secara lebih jauh juga dapat mendeskripsikan pola manajemen penanggulangan bencana yang ada di Indonesia. Desain kelembagaan tersebut diatur sebagai berikut:

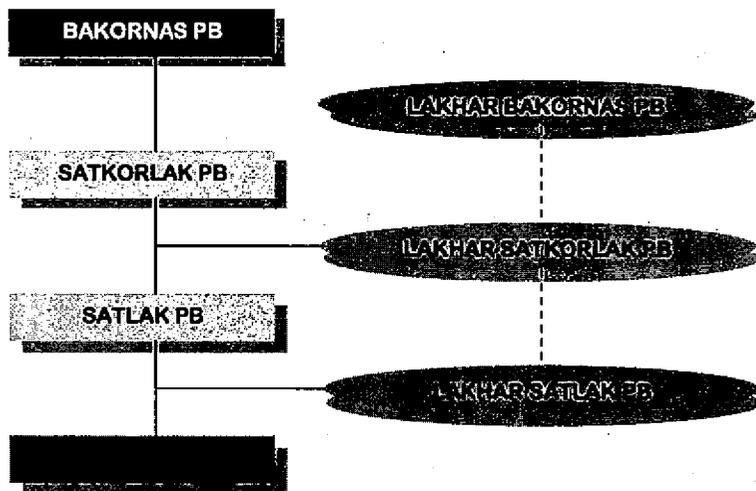
1. Kegiatan manajemen penanggulangan bencana di Indonesia dipandu oleh organisasi Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana (Bakornas PB). Organisasi ini merupakan lembaga non-struktural bagi penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi yang berada di bawah dan bertanggungjawab langsung kepada Presiden.
2. Bakornas PBP memiliki tugas untuk:
 - a) Mengkoordinasikan perencanaan dan pelaksanaan kegiatan penanganan bencana dan kedaruratan secara terpadu;
 - b) Melaksanakan penanganan bencana dan kedaruratan mulai dari sebelum, pada saat dan setelah terjadi bencana yang meliputi pencegahan, kesiapsiagaan, penanganan darurat dan pemulihan.

Pelaksanaan tugas tersebut diselenggarakan melalui pelaksanaan 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 usaha penanganan bencana 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.
2. Organisasi Bakornas PB dirancang dalam struktur hierarkhis dari tingkat pusat/nasional hingga tingkat lokal kota/kabupaten sebagai berikut:
 - a) Pada level nasional kegiatan manajemen penanggulangan bencana dikelola dan juga dikoordinasikan oleh Bakornas PB yang dibantu oleh Lakhur Bakornas PBP sebagai satuan yang memiliki fungsi untuk memberikan dukungan teknis dan administrasi kepada Bakornas PB. Sekretariat Bakornas PB sendiri memiliki Sekretariat Utama dan tiga Deputi yang bertanggungjawab untuk menjalankan fungsi pendukung terhadap kerja Bakornas PB. Ketiga deputi tersebut terdiri dari: Deputi Bidang Pencegahan dan Kesiapan, Deputi Bidang Penanganan Darurat, dan Deputi Bidang Pemulihan.

- b) Pada level propinsi kegiatan manajemen penanggulangan bencana diselenggarakan oleh Satuan Koordinasi Pelaksana Penanganan Bencana (Satskorlak PB) yang dibantu oleh Lakhar Satskorlak PB. Fungsi dari Satskorlak PB ini adalah mengkoordinasi upaya penanganan bencana dan kedaruratan yang terjadi di wilayahnya dengan berpedoman pada kebijakan yang ditetapkan oleh Bakornas PB.
- c) Pada level kota/kabupaten, struktur yang bertanggungjawab untuk menjalankan seluruh kegiatan penanganan bencana dan kedaruratan dalam seluruh fasenya adalah Satuan Pelaksana Penanganan Bencana (Satlak PB). Satlak PB ini menjalankan tugas dengan berpedoman pada kebijakan yang diberikan ditetapkan Bakornas PB. Dalam pelaksanaan fungsi dan tugasnya Satlak PBP dibantu oleh Lakhar Satlak PB.
- d) Pada level kecamatan terdapat struktur Satuan Tugas Penanganan Bencana (Satgas PB) yang bertanggungjawab untuk menjalankan berbagai aktivitas operasional yang terencana dan yang telah diarahkan oleh Satlak PB.

Struktur organisasi Bakornas PBP ini tergambar dalam bagan struktur di bawah ini:



Bagan 1.
Struktur Organisasi Bakornas PBP (Sumber: Bakornas PBP)

3. Pembiayaan aktivitas/kegiatan manajemen penanggulangan bencana yang dijalankan oleh Bakornas PB dan Lakhar Bakornas PB dibebankan kepada APBN. Adapun pembiayaan untuk kegiatan teknis operasional Departemen/Instansi terkait dalam rangka pelaksanaan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi dibebankan kepada anggaran departemen

dan instansi masing-masing. Sedangkan pembiayaan administrasi pembinaan dan operasional Satkorlak PB dan Satlak PB dibebankan kepada APBD masing-masing propinsi/kota/kabupaten.

4. Prinsip manajemen penanggulangan bencana di Indonesia pada dasarnya bukanlah manajemen penanggulangan bencana yang bersifat kuratif atau reaktif semata, melainkan manajemen penanggulangan bencana yang mendasarkan pada tujuan untuk mencegah bencana, meminimalkan resiko atau kerugian yang timbul akibat bencana serta memulihkan kondisi korban dan wilayah yang terkena bencana. Dengan demikian manajemen penanggulangan bencana ini juga mencakup berbagai aktivitas/kegiatan yang bersifat preventif selain kuratif.

Upaya pembenahan organisasi dan sistem manajemen penanggulangan bencana seperti yang tertuang dalam Perpres No. 83 Tahun 2005 ini dalam implementasinya akan menghadapi kendala untuk merealisasikan pola manajemen bencana yang bersifat komprehensif dan berkelanjutan. Hal itu terkait dengan kelemahan yang nampak dalam dua hal. Kelemahan *pertama*, tatanan organisasi masih memperlihatkan pola yang sentralistik dalam penanggulangan bencana di Indonesia. Tatanan organisasi dalam Perpres tersebut memperlihatkan bahwa struktur yang bertanggungjawab dalam upaya penanggulangan bencana adalah Bakornas PB untuk tingkat nasional, Satkorlak PB untuk tingkat propinsi dan Satlak PB untuk tingkat kabupaten/kota. Hubungan ketiga organisasi ini berjalan secara hierarkhis. Dengan struktur yang demikian dan nomenklatur Satkorlak (Satuan Koordinasi Pelaksana) terlebih lagi Satlak (Satuan Pelaksana) bagi satuan penanggungjawab di tingkat daerah sangat menegaskan kondisi bahwa berbagai langkah strategis seiring dengan penanggulangan bencana hanya dapat dilakukan oleh organisasi Bakornas PB saja, karena organisasi di tingkat daerah hanya berfungsi sebagai satuan pelaksana dari berbagai rumusan strategis yang telah diatur oleh Bakornas PB / Pusat. Hal ini sangat paradoks dengan upaya penanggulangan bencana yang sebenarnya bertumpu di tingkat daerah atau local. Bencana selalu terjadi di daerah, untuk itu aktivitas nyata penanggulangan bencana seharusnya terjadi di daerah. Upaya ini tentulah hanya akan mampu dijalankan apabila terdapat sejumlah sumberdaya material dan immaterial dalam rangka pelaksanaannya. Wewenang dan peran koordinasi harus berjalan pada organisasi di

tingkat daerah ini, dan hal ini tidak akan dapat dilakukan dengan mudah dalam hakikat organisasi Satkorlak dan Satlak dalam nomenklatur yang ada, terlebih di era otonomi daerah saat ini.

Kelemahan yang *kedua*, Bakornas PB tidak akan memiliki satuan pelaksana aktivitas penanggulangan bencana yang dapat berjalan secara *continue* dan memiliki wewenang koordinatif pada departemen-departemen sektoral atau badan lain yang tergabung di dalamnya. Dalam Perpres No.83 tahun 2005 memang terdapat perombakan dalam struktur internal Bakornas PB dimana organisasi ini pada akhirnya memiliki unit pelaksana sektoral kegiatan penanggulangan bencana yakni Deputy Bidang Pencegahan dan Kesiapsiagaan, Deputy Bidang Penanganan Darurat dan Deputy Bidang Pemulihan. Adapun satuan penataan/administrasi dijalankan oleh Sekretariat Utama⁷. Dengan demikian nampak bahwa sesungguhnya Perpres No. 83 tahun 2005 ini telah berupaya menyuntikan kekuatan baru pada satuan deputy-deputy ini agar dapat menjalankan aktivitas koordinasi perencanaan dan pelaksanaan dukungan teknis untuk setiap sektor penanggulangan bencana. Namun demikian kekuatan itu hanya bersifat internal, deputy-deputy ini tetap tidak akan memiliki kekuatan yang cukup untuk menarik komitmen nyata pelaksanaan penanggulangan bencana yang harus dijalankan oleh setiap departemen sektoral, karena deputy-deputy tersebut tidak berada dalam kedudukan yang setingkat dengan departemen. Oleh karena itu perubahan yang dibawa dalam Perpres ini tetap tidak akan mengubah posisi deputy-deputy ini sebagai pelaksana dari tugas yang seharusnya dijalankan oleh departemen sektoral. Tugas itu pun hanya akan tetap berkisar di level teknis karena deputy tidak memiliki kekuatan yang cukup untuk menarik komitmen departemen sektoral. Hal ini diperparah dengan kondisi anggota Bakornas PB yang dalam kesehariannya sudah sangat terjebak dengan kesibukan di setiap departemen sektoral mereka.

Kelemahan dalam aspek kelembagaan juga dapat dikenali dari pengenalan pada setting kondisi dan lingkungan eksternal yang tidak tercakup dalam Perpres No. 83 Tahun 2005. Kelemahan setting eksternal ini dapat dijelaskan dari kondisi stakeholder dalam manajemen penanggulangan bencana, serta perkembangan situasi politik yang merupakan lokus bagi pelaksanaan desain system manajemen

⁷ Deputy ini dalam peraturan lama yakni Keppres No. 3 tahun 2001 berada dalam unit Sekretariat Bakornas.

penanggulangan bencana. Hal *pertama* yang dapat menjadi penyebab kelemahan system manajemen penanggulangan bencana dalam kontek eksternal ini adalah lemahnya pemahaman akan manajemen penanggulangan bencana pada seluruh stakeholder yang ada baik pada level *decision maker*, pelaku formal dalam penanggulangan bencana maupun masyarakat. Manajemen penanggulangan bencana selama ini hanya dipahami secara elitis dilingkar akademisi, institusi Bakornas PB yang merupakan institusi formal yang bertugas dalam penanggulangan bencana dan juga para pemerhati lingkungan. Masyarakat pada umumnya awam terhadap konsep ini. Jikapun terdapat beberapa praktik tradisional mengenai manajemen penanggulangan bencana, namun kian hari pemahaman dan praktik tersebut kian luntur dan dianggap bukan hal yang penting untuk menjadi prioritas. Walaupun pemahaman akan manajemen penanggulangan bencana sudah ada meski pada tingkatan yang terbatas, namun pemahaman tersebut nampaknya lebih didominasi pada pemahaman manajemen penanggulangan bencana yang bersifat konvensional. (McEntire.et.al., 2002). Dalam manajemen penanggulangan bencana konvensional, praktik pengelolaan bencana lebih memposisikan masyarakat sebagai objek yang pemahamannya beserta keterlibatannya di dalam pengelolaan bencana bukan merupakan sebuah keharusan. Manajemen penanggulangan bencana model inipun lebih menempatkan pemerintah sebagai aktor utama yang berperan dalam manajemen penanggulangan bencana. Dengan pemahaman demikian maka wajar jika masyarakat menjadi awam akan apa yang dimaksud dengan bahaya, bencana, faktor penyebab, dampak dalam skala yang luas hingga pada cara pencegahan dan penanggulangan yang benar dan tepat. Selama ini pemahaman tersebut hanya terbentuk berdasarkan *self-perception*, yang belum tentu kondusif untuk manajemen penanggulangan bencana secara kolektif. Kondisi ini tentulah membawa dampak pada lemahnya daya dukung bagi kegiatan manajemen penanggulangan bencana yang dilakukan.

Penyebab eksternal yang *kedua* adalah perkembangan situasi politik berkenaan dengan pemberlakuan otonomi daerah di Indonesia. Pergeseran sistem pemerintah ini ternyata memiliki pengaruh juga terhadap semakin lemahnya kinerja manajemen penanggulangan bencana di Indonesia. Sebuah pola manajemen penanggulangan bencana pada dasarnya bukanlah merupakan pola manajemen penanggulangan bencana yang mudah dipilah-pilah atas dasar zona kewilayahan secara administratif. Hal ini dimaknai demikian karena keunikan kondisi bencana

sendiri. Sebuah bencana dapat terjadi karena sebab yang beraneka yang dapat berasal dari dinamika sistem internal sebuah wilayah administratif ataupun dinamika wilayah eksternal. Bencana dapat terjadi karena kondisi atau dampak dari kegiatan pengelolaan yang dilakukan di wilayah lain atau di luar kontrol administratif suatu wilayah. Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa sebuah bencana bisa terjadi karena pengaruh eksternalitas yang bersifat negatif. Demikian pula sebuah peristiwa bencana dapat memberikan dampak negatif yang melampaui batas wilayah administratif yang ada. Dengan pemahaman ini, maka koordinasi horizontal antar wilayah menjadi hal yang urgent untuk dilakukan dalam rangka manajemen penanggulangan bencana. Namun demikian kebutuhan koordinasi horizontal ini sulit dilakukan secara efektif di era otonomi daerah. Setiap pemerintah kota/kabupaten saat ini cenderung lebih memfokuskan orientasi perencanaan pembangunan wilayah mereka dengan asumsi diskresi yang begitu luas. Kebebasan perencanaan dan pengelolaan menjadi warna dalam pengelolaan wilayah di tingkat kota/kabupaten di era ini. Kondisi ini diperparah dengan berkembangnya ambisi peningkatan PAD dalam besaran yang luar biasa di setiap daerah. Oleh karena itu pola manajemen penanggulangan bencana yang integratif menemui kendala dalam konteks pergeseran sistem pemerintahan ini. Lemahnya kebijakan yang mengatur tentang koordinasi antar wilayah ini juga semakin mempersulit kondisi manajemen penanggulangan bencana di Indonesia.

REKOMENDASI PERBAIKAN

Berdasarkan beberapa kelemahan yang telah teridentifikasi di atas, maka dalam rangka perbaikan manajemen penanggulangan bencana di Indonesia terdapat beberapa rekomendasi penguatan kebijakan dan kelembagaan sebagai berikut:

1. Penguatan Kebijakan, melalui beberapa aksi nyata sebagai berikut:
 - a) Pengesahan Undang-Undang Penanggulangan Bencana yang dapat menjadi *legal basis* bagi seluruh upaya penanggulangan bencana yang dilakukan oleh berbagai pihak.
 - b) Pengkajian ulang terhadap beberapa Undang-Undang yang ditujukan sebagai dasar bagi pencegahan dan penanganan tipe-tipe bencana yang bersifat sektoral, seperti UU No. 11 Tahun 1974 tentang Pengelolaan

Sumber Daya Air dan UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air; UU No.6 Tahun 1974 tentang Kesejahteraan Masyarakat; UU No. 4 Tahun 1964 tentang Wabah Penyakit Menular; UU No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya; UU No. 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan; UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang; UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup; dan UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, yang telah direvisi dengan Perpu No. 1 Tahun 2004 tentang Kehutanan. Upaya ini dilakukan dalam rangka menjaga konsistensi (*coherence*) antara UU Penanggulangan Bencana yang merupakan dasar yang bersifat makro dan strategis dengan UU yang bersifat sektoral. Pengkajian ulang juga hendaknya dilakukan terhadap berbagai kebijakan yang bersifat teknis.

- c) Pengarusutamaan mitigasi bencana dalam rencana pembangunan nasional hingga rencana pembangunan daerah, agar tidak terjadi penumpulan upaya penanggulangan bencana oleh pembangunan yang diinisiasikan oleh berbagai pihak termasuk pemerintah.
- d) Penyusunan instrumen kebijakan yang ditujukan sebagai dasar bagi penyusunan Index Risiko Bencana yang komprehensif untuk menilai karakteristik risiko bencana setiap daerah. Hal ini dipandang perlu karena pada dasarnya setiap daerah memiliki tingkat kerawanan yang berbeda-beda, sehingga kebutuhan sistem manajemen penanggulangan bencananya pun akan memiliki perbedaan. Oleh karena itu upaya kebijakan yang diarahkan untuk menyuntikkan keberdayaan secara adil pada daerah dengan karakteristik tingkat kerentanan yang berbeda ini perlu dilakukan. Index Risiko Bencana ini akan berguna untuk upaya penguatan manajemen penanggulangan bencana di setiap daerah yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Pusat dengan melalui mekanisme penyaluran Dana Alokasi Khusus (DAK) ke dalam kas APBD setiap daerah. Index Risiko Bencana ini dapat dijadikan sebagai index untuk memperkaya pemetaan karakteristik daerah dalam kriteria khusus penetapan besaran DAK. Index Risiko Bencana daerah ini dapat dihitung dengan mengadaptasi rumusan risiko yang dikemukakan oleh Ward (1999) sebagai berikut:

Hazard (ancaman) x Vulnerability (kerentanan)
Capacity (kapasitas)

Penyusunan Index Risiko Bencana ini, akan menuntut pemerintah untuk melakukan 3 langkah sebagai berikut:

- i) *hazard assessment* yakni penilaian terhadap kemungkinan ancaman bencana yang dihadapi oleh komunitas di suatu wilayah, baik itu ancaman yang berasal dari alam maupun ancaman yang berasal berupa perilaku manusia.
 - ii) *vulnerability assessment* yakni penilaian terhadap elemen-elemen yang rentan dalam masyarakat dan factor penyebab atau akar kerentanannya.
 - iii) *capacity assessment* yakni penilaian terhadap strategi penanganan ancaman bencana.
- e) Penetapan aspek kapasitas pengendalian terhadap penanggulangan bencana sebagai salah satu aspek dalam rangka penilaian kinerja kepala daerah. Kapasitas pengendalian penanggulangan bencana ini dapat diukur dari turunnya indeks risiko bencana daerah. Hal ini perlu dilakukan karena acapkali upaya mitigasi bencana tidak dilaksanakan di lapangan karena kepala daerah tidak memandang aktivitas mitigasi bencana sebagai aktivitas yang akan mendongkrak popularitas citra ataupun kinerja kepemimpinannya.
- f) Penetapan kebijakan teknis atau *guidelines* untuk penanganan bencana di Indonesia.
2. Pembentukan organisasi yang dapat dilakukan dengan dua cara minimal yakni:
- a) Perubahan nomenklatur Satkorlak dan Satlak menjadi Badan Koordinasi Propinsi PB dan Badan Koordinasi Kabupaten/Kota PB, berikut dengan pengaturan tentang kewenangan yang mereka miliki.
 - b) Pembentukan Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) yang bertugas sebagai pelaksana aktivitas sektoral penanggulangan bencana sebagai unsur pelaksana dari Bakornas PB. Dengan demikian tugas koordinasi tetap dijalankan oleh Bakornas PB sedangkan tugas

pelaksanaan seluruh aktivitas pelaksanaan penanggulangan bencana ditangani oleh LPND. LPND ini akan memiliki kekuatan yang relative besar dibandingkan deputi-deputi dalam Bakornas PB seperti yang ada saat ini, selain itu aktivitas nyata dari penanggulangan bencana baik itu aktivitas mitigasi, persiapan, rehabilitasi maupun rekonstruksi akan terlaksana secara continue. Hal yang sama juga dilakukan di level daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Cigler, Beverly A. 1988. "Current Policy Issues in Mitigation." Pp. 39-52. In Louise K. Comfort. *Managing Disaster: Strategies and Policy Perspectives*. Durham, NC: Duke University Press.
- Donahue, Ami K. and Philip G. Joyce. 2001. "A Framework for Analyzing Emergency Management with Application to Federal Budgeting." *Public Administration Review* 61 (6): 728 – 740.
- Eade, Deborah. 1997. *Capacity Building An Approach to People-Centered Development*. UK: Oxfam
- Heijmans, Annelies. 2001. "Vulnerability: A Matter of Perception." Presented at the International Work-Conference on Vulnerability in Disaster Theory and Practice, 29 – 30 June 2001, Wageningen Disaster Studies.
- Keppres RI No.256 Tahun 1966 tentang Badan Pertimbangan Penanggulangan Bencana Alam.
- Keppres RI No.28 Tahun 1979 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana Alam.
- Keppres RI No.43 Tahun 1990 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana Alam.
- Keppres RI No. 2 Tahun 1992 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana.
- Keppres RI No. 106 Tahun 1999 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana.
- Keppres RI No. 3 Tahun 2001 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi.
- Keppres No. 111 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Keppres No. 3 Tahun 2001 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi

- Kouzmin, Alexander., et.al. 1995. "Inter-organizational Policy Process in Disaster Management." *Disaster Prevention and Management* 4 (2): 20-37.
- Lassa, Jonathan A. 2003. *Pengenalan Disaster Risk Management (DRM)*.
- McEntire, David A. et.al. 2002. "A Comparison of Disaster Paradigm: The Search for a Holistic Policy Guide." *Public Administration Review* 62 (3): 267 – 281.
- Paripurno, Eko Teguh. 2003. *Manajemen Bencana Berbasis Komunitas: Seperti Apa?* Tersedia di www.peduli-bencana.or.id/ekoteguh/ diakses 5 September 2005.
- Perpres No. 83 Tahun 2005 tentang Badan Koordinasi Penanganan Bencana
- Perpu No. 1 Tahun 2004 tentang Kehutanan
- Pribadi, Krishna S. dan Gde Widyadnyana Merati. 1996. *Mitigasi Bencana*. Bandung: ITB
- Schneider, Sandra K. 1992. "Governmental Response to Disasters: The Conflict Between Bureaucratic Procedures and Emergent Norms." *Public Administration Review* 52 (2): 135 – 145.
- Schneider, Sandra K. 1995. *Flirting with Disaster Public Management In Crisis Situations*. London: M.E.Sharpe
- Sobirin, Supardiono. dan Christiana Yuni Kusmiati. 2005. "Manajemen Bencana Gempa dan Tsunami". Dalam *Prosiding Diskusi Mitigasi Pasca Bencana Alam Gempa Bumi dan Tsunami Aceh*. Bandung: UNPAR
- Tobin, Graham A. and Burrell E. Montz. 1997. *Natural Hazards Explanation and Integration*. New York: The Guilford Press.
- Twigg, John. 2001. "Physician, Heal Thyself? The Politics of Disaster Mitigation." *Disaster Management Working Paper 1/2001*. London: Benfield Greig Hazard Research Centre, University College London.
- UURI No. 11 Tahun 1974 tentang Pengelolaan Sumber Daya Air.
- UURI No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air.
- UURI No. 6 Tahun 1974 tentang Kesejahteraan Masyarakat.
- UURI No. 4 Tahun 1964 tentang Wabah Penyakit Menular.
- UU RI No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya.
- UURI No. 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan.
- UURI No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang.
- UURI No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

UURI No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

Wilches, Gustavo. And InterWorks. 1995. *Bencana dan Lingkungan*. UNDP. Tersedia di <http://www.undmtp.org/Indonesian/Overview/Tinjauan%20Umum%20Manajemen%20Bencana.pdf>

Wurjanto, Andojo. dan Rendro Edy Wibowo. 2005. "Tinjauan Tsunami dari Aspek Kelautan." Dalam *Prosiding Diskusi Mitigasi Pasca Bencana Alam Gempa Bumi dan Tsunami Aceh*. Bandung: UNPAR.

United Nation Disaster Management Training Programme. 1992. *Tinjauan Umum Bencana*. Tersedia di <http://www.undmtp.org/Indonesian/Overview/Tinjauan%20Umum%20Manajemen%20Bencana.pdf>.

Ward, Brian. 1999. "Disaster Risk Assessment". in Suvit Yodmani. *Disaster Risk Management and Vulnerability Reduction: Protecting the Poor*. Presented at The Asia and Pacific Forum on Poverty

Wilches, Gustavo. And InterWorks. 1995. *Bencana dan Lingkungan*. UNDP. Tersedia di <http://www.undmtp.org/Indonesian/Overview/Tinjauan%20Umum%20Manajemen%20Bencana.pdf>