

# Koherensi Kebijakan Untuk Penanggulangan Bencana Yang Lebih Efektif

OECD mendefinisikan koherensi kebijakan sebagai “pelibatan upaya mempromosikan kebijakan secara sistemis yang saling menguatkan lintas kementerian dan lembaga pemerintah untuk menciptakan sinergi dalam mencapai tujuan yang ditentukan.”

Di dalam praktiknya, hal ini berarti mencari **sinergi dan yang saling melengkapi** serta mengisi kesenjangan di antara berbagai bidang kebijakan untuk dapat memenuhi tujuan bersama. Sebagai contoh, sinergi dan kesenjangan di antara kebijakan-kebijakan di sektor lingkungan hidup, sektor penanganan bencana dan sektor perlindungan sosial.

Mengingat besarnya sumber daya yang telah diinvestasikan dalam penanggulangan bencana di Indonesia, khususnya sejak 2005, sistem penanggulangan bencana tetap saja lemah di beberapa area kunci. Seperti pada sistem yang lainnya – yang dibentuk dari sebuah jaringan kerangka kerja kebijakan dan peraturan yang rumit yang melibatkan lembaga pemerintah dan non pemerintah serta pelaku secara kelompok mau pun individual – sistem penanggulangan bencana di Indonesia juga dipengaruhi oleh sejumlah faktor, termasuk juga insentif, perilaku dan interaksi antara orang-orang yang ada di dalam sistem.

Sulit untuk merumuskan solusi spesifik untuk masalah dalam lingkungan yang kompleks dan cair seperti ini. Bahkan, ketika sebuah solusi yang spesifik terhadap sebuah masalah terlihat bagus di atas kertas, dan sesuai dengan praktik terbaik global, tapi jika bukan merupakan solusi organik yang dikaitkan dengan konteks lokal, maka kecil kemungkinan menghasilkan perubahan yang diinginkan dan memastikan keberlanjutannya. Ini juga menjadikan sulitnya untuk dapat meramalkan kemungkinan dampak yang tidak diinginkan atau diharapkan dari perubahan yang dilaksanakan.

Di Indonesia, telah diketahui bahwa komponen sistem penanggulangan bencana yang berfungsi sudah ada. Yang masih kurang dipahami adalah, mengapa setelah hampir 15 tahun investasi dan pengembangan kapasitas, dengan kemajuan pesat pada beberapa bidang tertentu, sistem penanggulangan bencana masih saja kesulitan untuk bisa secara konsisten memenuhi kebutuhan mereka yang berisiko dan terdampak oleh bencana. Melakukan penanganan koherensi kebijakan di sektor penanggulangan bencana akan mempermudah konsolidasi berbagai bagian sistem menjadi satu bagian yang lebih efektif.

Pada tahun 2020, program SIAP SIAGA melakukan beberapa studi tentang sistem penanggulangan bencana di Indonesia dengan tujuan untuk mengeksplorasi kekoherensian sistem, termasuk konflik dan pertukaran (*trade-off*) kebijakan lintas pelaku sektoral kunci, serta kejelasan peran dan tanggung jawab pelaksanaan layanan penanggulangan bencana (baik oleh pelaku dari pemerintah mau pun non pemerintah), dan melakukan penilaian dampak masalah kebijakan ini terhadap koordinasi perencanaan, penganggaran dan mutu layanan penanggulangan bencana. Studi-studi ini telah menghasilkan beberapa temuan kunci yang terkait dengan kurangnya koherensi kebijakan, khususnya di tingkat nasional. Yang terpenting adalah kurangnya mekanisme formal untuk mengkoordinasikan penanggulangan bencana secara lintas sektoral di luar masa-masa tanggap dan pemulihan bencana, yang berakibat terhadap kurangnya konsistensi di dalam mengarusutamakan penanggulangan risiko bencana di tingkat daerah dan penggunaan anggaran kebencanaan yang tidak efisien.

Dengan begitu banyaknya pelaku (baik di tingkat nasional dan daerah) yang terlibat di dalam penanggulangan bencana dan tanggung jawab keuangannya, kurang jelasnya peran dan tanggung jawab serta tidak adanya sebuah mekanisme koordinasi formal untuk berbagi informasi dan pengambilan keputusan, hal ini telah melemahkan efektifitas dan dampak penanggulangan bencana di Indonesia.

Ada dua alasan utama yang telah diidentifikasi; yang pertama adalah budaya ego sektoral dan kedua, akibat dari begitu lamanya telah terjadi pendekatan penanganan bencana secara sendiri-sendiri. Terdapat sekitar 36 kementerian / lembaga yang bertanggungjawab atas program-program penanggulangan bencana, yang dapat mengakses anggaran nasional dan daerah, terkadang dengan sistem yang berbeda untuk sektor atau risiko bencana tertentu.

Permasalahannya tidak terletak pada jumlah pelaku yang bertanggungjawab di dalam penanggulangan bencana; bahkan, dengan lebih meluasnya penanggulangan bencana untuk juga memasukkan kiris terkait iklim dan kesehatan, maka jumlah pelakunya pasti akan bertambah. Permasalahannya terletak pada perlunya sebuah konsensus perundang-undangan/hukum dan praktik yang memberikan tanggung jawab yang jelas dan disepakati bersama untuk perencanaan siklus penanggulangan bencana dan pelaksanaan kegiatan-kegiatan pada masa

kesiapsiagaan, tanggap darurat dan pemulihan. Kunci suksesnya adalah penerimaan hirarki serta sistem koordinasi yang disepakati bersama, dapat diprediksi dan konsisten. Singkatnya, harus ada kejelasan dimana letak tanggung jawab kepemimpinan berada..

Studi SIAP SIAGA tentang kota dan desa Tangguh menyoroti dengan lebih jelas tentang persyaratan koordinasi di tingkat daerah, khususnya di daerah perkotaan, dan menyajikan sebuah studi kasus yang sangat baik sekali tentang dampak dari koherensi kebijakan yang buruk.

Program ketahanan kota tangguh sedang dijalankan oleh beberapa kementerian dan organisasi dengan berbagai pendekatan dan perangkat. Sebagai contoh, Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNBP) menggunakan dua rangkaian indikator terpisah untuk menilai ketangguhan sebuah kota. Tapi sektor-sektor lainnya menggunakan alat-alat penilaian yang berbeda, yang dilakukan sektor lingkungan hidup, ekonomi, kesehatan dan bidang sektor dengan kepentingan lainnya. Kota-kota dan kabupaten-kabupaten dipersyaratkan untuk melaporkan menggunakan perangkat ini, yang dari perspektif mereka tidak berhubungan dan karenanya tidak memberikan nilai tambah terhadap penyediaan perlindungan bencana. Kementerian lainnya juga melaksanakan program ketahanan kota/kabupaten dan perangkat sendiri seperti Ketahanan Perubahan Iklim dan Kota Adipura – Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kota Hijau – Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, dan Kota Sehat – Kementerian Kesehatan. Dengan berbagai kementerian sektoral melaksanakan inisiatif-inisiatif berbeda, kantor-kantor pelaksana di tingkat kabupaten dan kota pada akhirnya mungkin melakukan duplikasi kegiatan, atau menjadikan inisiatif yang ada mubazir, mengingat jarang sekali inisiatif-inisiatif ini dikoordinasikan melalui jalur yang sesuai seperti Kemendagri atau Bappeda.

Terlebih pengelolaan penanggulangan bencana di area metropolitan tidak dilakukan secara bersama-sama karena kerangka kerja kebijakan dan hukum yang ada sekarang tidak disusun untuk memungkinkan integrasi koordinasi, perencanaan dan pengelolaan infrastruktur dan layanan lintas batasan administratif. Oleh karena itu, masing-masing entitas pemerintah menyiapkan rencana pembangunannya sendiri, berdasarkan prioritasnya sendiri, dengan sedikit pertimbangan mengenai apa dan bagaimana penerapan rencana-rencana tersebut akan berdampak pada area di sekitarnya. Demikian pula, tidak ada konsultasi yang dimandatkan sebagai syarat bagi entitas-entitas yang mengatur untuk berkoordinasi. Dengan demikian, bisa dibayangkan sebagian besar atau semua kabupaten/ kota tidak memiliki aksi kokoh yang menyinkronkan program-program perkuatan pengelolaan risiko bencana. Area potensial untuk dilindungi yang membentang lintas kabupaten tidak dapat dikelola dengan tepat. Misalnya, satu kabupaten menebangi hutan bakau untuk membangun perumahan, lalu kabupaten tetangganya mulai merasakan peningkatan banjir dan rob pada lahan pertaniannya. Hal ini menyoroti bagaimana konflik dapat berujung pada 'pertukaran' kebijakan.

Hal yang sama terjadi pada program desa tangguh di mana para pelaku yang berbeda menerapkan pendekatan dan strategi yang berbeda berdasarkan mandat dan tujuan mereka masing-masing. Akibatnya, strategi kemudian dirancang untuk mendapat tujuan-tujuan yang berbeda. Pada banyak jenis program ketahanan desa yang dinilai, terdapat banyak perbedaan, tetap juga terdapat beberapa kesamaan. Sementara bahaya yang ingin ditangani oleh sebuah pendekatan mungkin berbeda, semuanya memiliki tujuan untuk menilai dan mengurangi risiko bencana. Akan

tetapi, karena kurangnya koordinasi antara kementerian, desa-desa ini sering mendapatkan program-program ketahanan desa yang berbeda, yang seringkali berakhir pada melakukan tujuan yang bersilangan. Salah satu contoh dari program-program ini adalah infrastruktur berketahanan (tanggul laut) dan program perlindungan lingkungan hidup (rusaknya hutan bakau / ekosistem pesisir). Sebuah sistem koordinasi yang disepakati dan dapat diprediksi antara berbagai kementerian dan lembaga mendesak diperlukan untuk menyelaraskan berbagai pendekatan, metodologi dan instrumen yang digunakan oleh berbagai program, sehingga nantinya dapat saling melengkapi, bukannya, walau tidak diniatkan, justru mengurangi hasil dari yang diinginkan.

Sudah terbukti bahwa sudah terdapat alat-alat yang memadai untuk menangani risiko bencana dan secara umum dapat meningkatkan ketahanan terhadap bencana, khususnya di tingkat lokal, akan tetapi, tidak adanya koordinasi kebijakan dan regulasi secara formal, serta terus bertahannya ego sektoral, membuat pelaksanaan program dan alat-alat tersebut menjadi terbatas dampaknya. Presiden telah menekankan bahwa koordinasi dan konsolidasi merupakan kunci bagi semua tugas pemerintahan. Kebijakan-kebijakan dan program-program lintas kelembagaan dan wilayah harus dikembangkan dan dikoordinasikan bersama, yang memungkinkan terbentuknya kebijakan yang koheren dan fungsional untuk kemajuan negara.

#### **Rekomendasi:**

1. Fokus yang lebih besar perlu diberikan untuk mengklarifikasikan peran dan tanggung jawab serta tingkat kewenangan para pelaku pemerintahan berdasarkan fokus teknis mereka.
2. Koordinasi untuk perencanaan dan pelaksanaan siklus penanggulangan risiko bencana perlu disepakati di semua tingkatan pemerintahan, dan bersama dengan para mitra organisasi masyarakat, dengan pembagian peran dan tanggung jawab yang jelas. Dalam hal ini, Kerangka Nasional Penanganan Darurat Bencana 2018 dapat menjadi titik referensi yang berguna.
3. Penting agar mekanisme koordinasi memastikan bahwa pelaksanaan kebijakan disalurkan secara tepat dan dapat diprediksi. Sebagai contoh, instruksi dan petunjuk pelaksanaan beberapa kebijakan sektoral dari tingkat provinsi ke tingkat kecamatan hendaknya disampaikan melalui Kementerian Dalam Negeri, sementara kegiatan-kegiatan di tingkat perdesaan hendaknya dikoordinasikan melalui Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi.
4. Yang sangat erat terkait dengan perlunya koherensi kebijakan yang lebih baik adalah perlunya meningkatkan harmonisasi pendekatan permasalahan secara lintas sektoral seperti pada ketahanan bencana. Sektor yang berbeda memiliki pendekatan yang berbeda terhadap ketahanan kota dan desa dengan memiliki banyak kesamaan tetapi juga banyak peluang yang hilang yang seharusnya dapat meningkatkan saling melengkapi untuk meningkatkan sinergi dan dampak secara keseluruhan. Metodologi dan instrumen yang diselaraskan untuk mengarahkan ketahanan dan keefektifan tindakan di tingkat lokal akan meningkatkan efisiensi program dan mengurangi terjadinya pertukaran negatif antara pendekatan-pendekatan yang berbeda.

**Kesimpulan:**

Koherensi kebijakan adalah isu penting bagi negara berkembang seperti Indonesia. Saat indikator kemiskinan dan pembangunan utama telah dicapai stagnasi masih dikhawatirkan terjadi kecuali pertukaran (trade-off) hasil kebijakan dapat dikurangi dan koherensi menjadi prioritas.

Dampak dari pengembangan kapasitas serta bantuan teknis dan keuangan sebenarnya terbatas. Perlu adanya perubahan pada pendekatan: efektivitas intervensi pembangunan di bidang penanggulangan bencana tergantung pada kemampuan menghubungkan semua aspek dan para aktor dalam sistem penanggulangan bencana untuk dapat bekerja bersama dalam skala yang lebih luas.

**Tentang SIAP SIAGA**

SIAP SIAGA adalah sebuah program lima tahun antara Pemerintah Indonesia dan Australia. Program ini bertujuan untuk meningkatkan penanggulangan bencana dan ketahanan masyarakat di Indonesia serta di Regional Indo-Pasifik. Pendekatan kami terukur, reflektif dan progresif yang membantu kami memberikan hasil terbaik untuk DFAT dan masyarakat Indonesia.

Untuk informasi lebih lanjut:

**SIAP SIAGA - C/O Palladium Indonesia**

Gedung Ratu Plaza, Jl. Jend. Sudirman, Jakarta Pusat, DKI Jakarta 10270.

Phone: +62 21 7206616 Loui Thenu – Penasihat Komunikasi dan Hubungan Masyarakat  
loui.thenu@thepalladiumgroup.com.juga

