

May 2021

Meningkatkan Koordinasi untuk Perencanaan Penanggulangan Bencana yang Lebih Efisien dan Efektif

Koordinasi merupakan faktor penting dalam keberhasilan perencanaan pengurangan risiko bencana, kesiapsiagaan, dan kegiatan tanggap darurat. Koordinasi yang efektif membutuhkan semua aktor untuk memahami peran dan tanggung jawab lembaga dan aktor yang terlibat, dengan kejelasan tentang bagaimana elemen dan pemangku kepentingan yang berbeda dalam sistem berinteraksi dan berkomunikasi satu sama lain serta bagaimana keputusan diambil. Koordinasi yang efektif dapat menghemat sumber daya, waktu dan, yang paling penting, menyelamatkan nyawa.

Di Indonesia, dengan begitu banyak aktor di tingkat nasional dan daerah yang terlibat dalam dan memiliki tanggung jawab keuangan untuk penanggulangan bencana, kurangnya peran dan tanggung jawab yang jelas dan tidak adanya mekanisme koordinasi formal untuk berbagi informasi dan pengambilan keputusan telah mengurangi efektivitas maupun dampak penanggulangan bencana.

Akibatnya, inkonsistensi dalam mekanisme koordinasi, khususnya pada saat tanggap darurat, baik di dalam maupun antar-lembaga, merupakan salah satu hambatan terbesar bagi perencanaan dan penyediaan layanan penanggulangan bencana yang efektif. Membagi pekerjaan secara jelas dan mendefinisikan fungsi masing-masing lembaga adalah tantangan besar yang mengakibatkan kesenjangan, masalah layanan dan inefisiensi.

Menggali lebih dalam: mengapa koordinasi penanggulangan bencana tidak konsisten dan bersifat *ad hoc*?

Pada tahun 2020, SIAP SIAGA melakukan penelitian untuk lebih memahami proses dan tantangan komunikasi dan pengambilan keputusan pemerintah terkait penanggulangan bencana. Temuan keseluruhan adalah adanya konsensus yang tidak jelas (dalam undang-undang) tentang siapa yang harus bertanggung jawab atas apa: Di mana perencanaan perlu dikoordinasikan? Di mana implementasi perlu dikoordinasikan? Dan untuk kedua pertanyaan tersebut, bagaimana hal ini terjadi dan siapa yang terlibat di semua tahap siklus manajemen bencana: kesiapsiagaan, respons, dan pemulihan. Masalah ini menunjukkan tantangan yang terus berlanjut seputar koherensi sistem manajemen bencana, kurangnya kejelasan peran dan tanggung jawab serta komunikasi dan pengambilan keputusan *ad hoc* yang terus menciptakan hambatan bagi efektivitas koordinasi kesiapsiagaan, respons, dan pemulihan manajemen bencana.

UU No. 24/2007 memberikan kewenangan kepada Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) untuk menetapkan arah strategis penanggulangan bencana, tetapi

tanggung jawab penanggulangan bencana tersebar di beberapa kementerian/lembaga, termasuk Kementerian Keuangan. Tanpa otoritas menyeluruh untuk mengoordinasikan pekerjaan kementerian dan lembaga lain, dalam praktiknya, para aktor tersebut sering beroperasi (merencanakan, membiayai, melaksanakan, dan memantau pekerjaan terkait penanggulangan bencana mereka) secara independen dari BNPB, berpotensi menghasilkan silo yang mungkin tumpang tindih dan saling bertentangan. Umpan balik dari kementerian sektoral selama konsultasi untuk revisi undang-undang penanggulangan bencana (belum dibahas) menunjukkan tidak adanya garis wewenang yang jelas antara BNPB dan pemerintah daerah yang berarti bahwa kementerian dan lembaga nasional tidak perlu mengoordinasikan upaya penanggulangan bencana mereka di tingkat daerah dengan BNPB. Selanjutnya, karena kurangnya kejelasan tentang peran dan tanggung jawab untuk mengarusutamakan penanggulangan bencana di tingkat nasional (berlawanan dengan koordinasi strategi nasional), kementerian sektoral dapat membenarkan pendekatan *business-as-usual*. Timbulnya COVID-19 dan penetapannya sebagai bencana nasional telah menyoroti perilaku yang tidak terkoordinasi dan berbasis sektor ini, termasuk kebijakan dan pernyataan publik yang kontradiktif, yang diakui telah merusak efektivitas respons pemerintah dan kepercayaan publik kepada pemerintah.

Sebagaimana disebutkan di atas, adalah provinsi, kabupaten, dan kota yang pada akhirnya bertanggung jawab untuk melaksanakan penanggulangan bencana, dengan hanya Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) yang mengizinkan otoritas pengawasan di tingkat nasional. Akibatnya, tidak ada garis manajemen antara BNPB dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD), atau kementerian atau lembaga lain terhadap mitra sektoral mereka di tingkat daerah. BNPB dapat memberikan bimbingan operasional dan saran tentang inisiatif strategis nasional, tetapi operasionalisasi (perencanaan dan penganggaran) dari setiap inisiatif memerlukan peraturan, instruksi dan/atau surat edaran Kemendagri. Hal ini juga berlaku untuk semua kementerian dan menambah tingkat inkohorensi pada perencanaan penanggulangan bencana karena kementerian yang berbeda dapat mengeluarkan saran atau peraturan sektoral, tetapi tidak dapat dilaksanakan tanpa koordinasi dengan Kemendagri. Oleh karena itu, tidak adanya mekanisme kementerian yang jelas yang bertemu secara teratur dan menjamin bahwa informasi dibagikan dan dikoordinasikan di antara berbagai lembaga merupakan disinsentif yang jelas untuk koordinasi penanggulangan bencana.

Dampak Koordinasi yang Lemah

Salah satu dampak terbesar akibat kurangnya koordinasi di bidang penanggulangan bencana adalah ketepatan waktu penetapan status bencana. Meskipun undang-undang otonomi daerah secara jelas menjabarkan tanggung jawab provinsi dan kabupaten dalam penanggulangan bencana, sering terjadi keterlambatan penetapan status bencana karena tidak ada pengaturan tentang bagaimana mengklasifikasikan bencana (indikator jenis, skala, jumlah korban, dampak terhadap ekonomi, dll), sebagaimana dipersyaratkan oleh Pasal 7 UU No. 24/2007. Penetapan bencana sebagai tingkat kabupaten, provinsi atau nasional sangat penting, dan kebingungan tentang status bencana mengakibatkan perdebatan tanpa akhir antara otoritas daerah dan nasional tentang siapa yang harus bertanggung jawab untuk memberikan tanggapan. Selain itu, kapasitas teknis, khususnya di tingkat kabupaten, dapat dirusak oleh rotasi pegawai negeri sipil lintas departemen (dan kementerian) secara terus-menerus yang dapat melemahkan pengetahuan dan ingatan lembaga tentang cara melaksanakan tanggap darurat. Keadaan sistem kesiapsiagaan nasional yang agak kacau juga merupakan faktor yang berkontribusi terhadap kapasitas teknis dan kepercayaan diri untuk melaksanakan tanggap darurat.

Menariknya, BNPB memiliki mandat untuk mengoordinasikan 14 hari pertama tanggap darurat di setiap tingkat pemerintahan. Di luar periode ini, peran BNPB menjadi kurang jelas karena undang-undang otonomi daerah menyerahkan tanggung jawab pengambilan keputusan kepada pemerintah provinsi, kabupaten dan kota dan mengakibatkan BNPB mengeluarkan Perka No. 24/2010 tentang 'Pedoman Penyusunan Rencana Operasi Darurat Bencana'. Ketidajelasan koordinasi di luar periode 14 hari pertama ini juga berarti bahwa untuk setiap bencana, mekanisme koordinasi yang digunakan akan berbeda. Meskipun undang-undang otonomi daerah menetapkan tanggung jawab, gubernur, bupati atau walikota memiliki hak prerogatif untuk menentukan siapa yang akan memimpin koordinasi dan siapa yang terlibat. Ini berarti bahwa otoritas daerah tidak dapat menjamin apa peran dan tanggung jawab mereka dari satu bencana ke bencana berikutnya, dan dengan demikian mereka tidak memiliki kesempatan untuk pembelajaran. Bahkan, terdapat salah langkah dalam pembentukan Satgas Nasional untuk mengoordinir penanganan pemerintah terhadap COVID-19, bencana nasional pertama sejak tsunami Samudera Hindia pada tahun 2004. Anggota awal Satgas Nasional COVID-19 yang dipimpin oleh BNPB, termasuk Kementerian Kesehatan, militer dan kebijakan, tidak ada satupun yang memiliki kekuasaan eksekutif di tingkat daerah. Hal ini telah diatasi dengan mengubah struktur Satgas untuk memasukkan Kemendagri ke dalam struktur pengambilan keputusan. Demikian juga pascagempa di Sulawesi Barat dan banjir di Kalimantan Selatan pada Januari 2021. Kedua pemerintah provinsi terkena dampak langsung, yang berdampak negatif pada kapasitas mereka untuk memimpin tanggap darurat untuk memberikan layanan darurat kepada penduduk yang terkena dampak dan melakukan koordinasi darurat. Tanpa panduan yang jelas tentang siapa yang harus memimpin dan apa yang dipimpin, mekanisme koordinasi sektoral *ad hoc* pun muncul, dengan peran pemerintah dalam mekanisme yang berbeda dan sangat bervariasi. Demikian pula mekanisme koordinasi yang muncul pascagempa di pulau Lombok dan tsunami di Sulawesi Tengah pada tahun 2018. Keduanya sangat berbeda, yang berarti bahwa pembelajaran dari satu respons tidak dapat dengan mudah diterapkan pada respons

lainnya, karena aktor yang berbeda memiliki peran dan otoritas pengambilan keputusan yang juga berbeda.

Menilai Model Koordinasi Saat Ini untuk Pembelajaran dan Pelembagaan

Dalam hal pelibatan dan koordinasi masyarakat sipil, pemulihan tsunami Samudera Hindia pada tahun 2004 membantu mengubah paradigma di antara para pengambil keputusan untuk mengakui bahwa pelibatan masyarakat sipil dapat berkembang melampaui tanggap bencana menuju manajemen risiko bencana (DRM), dan ini diakui dalam UU No. 24/2007 yang secara tegas menyebutkan hak organisasi kemanusiaan dan yayasan swasta, serta LSM nasional dan internasional untuk terlibat dalam DRM. Sejak itu, beberapa forum koordinasi masyarakat sipil telah muncul dengan maksud untuk meningkatkan koordinasi antara aktor masyarakat sipil dan dengan pemerintah, termasuk Platform Nasional (Planas PRB), yang awalnya diperkenalkan untuk mengadvokasi masalah PRB, yang beroperasi di tingkat nasional. Sementara di tingkat daerah, Forum PRB hadir untuk menjalankan fungsi koordinasi. Efektivitas forum-forum koordinasi ini perlu dikaji lebih lanjut dari sudut pandang agenda advokasinya, serta bagaimana fungsinya sebagai mekanisme koordinasi. Pun demikian, model-model yang ada dan kehadiran forum-forum aktif di tingkat daerah menunjukkan bahwa mereka merupakan komponen penting dari sistem penanggulangan bencana.

Sistem Klaster Nasional¹ melibatkan aktor masyarakat sipil mulai dari tanggap darurat hingga tahap pemulihan/rekonstruksi bencana. BNPB memperkenalkan sistem klaster berdasarkan konsep modifikasi dari sistem klaster PBB dan memasukkannya ke dalam sistem pemerintahan nasional yang lebih besar. Sementara klaster-klaster dalam respons kemanusiaan global dipimpin oleh berbagai badan PBB, di Indonesia klaster-klaster ini dipimpin oleh departemen-departemen yang berbeda dengan badan-badan PBB sebagai *co-leads*.²

Melangkah Ke Depan: Meningkatkan Koordinasi dalam Perencanaan Penanggulangan Bencana

Penelitian SIAP SIAGA menghasilkan beberapa rekomendasi untuk mengatasi kemacetan terkait koordinasi perencanaan penanggulangan bencana. Berdasarkan rekomendasi tersebut, koordinasi strategis harus memperhatikan hal-hal berikut:

1. Siapa yang memiliki kewenangan menyeluruh untuk mengoordinir pekerjaan kementerian dan lembaga lain untuk perencanaan dan penganggaran untuk menghindari tumpang tindih dan bekerja lintas tujuan?
2. Kaji pendekatan budaya yang digunakan untuk kesiapsiagaan bencana dan pengurangan risiko. Bagaimana berbagai pemangku kepentingan memahami konsep-konsep ini? Apakah ada ketidaksesuaian antara pendekatan yang diambil oleh pemerintah untuk analisis risiko dan kesiapsiagaan versus kebutuhan pemangku kepentingan lainnya?
3. Bagaimana aktor non-negara dapat terlibat secara lebih sistematis dalam perencanaan? Misalnya, sistem klaster merupakan alat penting untuk memanfaatkan masukan masyarakat sipil dalam pembuatan kebijakan dan memperkuat ketahanan di tingkat desa dan rumah tangga. Mekanisme yang sama ini perlu dimanfaatkan secara sistematis untuk memfasilitasi koordinasi dan sinergi yang erat antara aktor pemerintah dan non-negara, tidak hanya

¹ Lihat Perka BNPB 173/2014 tentang Sistem Klaster Nasional Penanggulangan Bencana.

² Kerrie Holloway, Lilliane Fan; Collective approaches to communication and community engagement in the Central Sulawesi response; HPG Commissioned Report; Juni 2020; h.11

selama masa krisis.

Koherensi dalam sistem penanggulangan bencana sangat bergantung pada koordinasi yang efektif—mulai dari pengembangan kebijakan hingga perencanaan, pelaksanaan dan pemantauan. Mekanisme koordinasi yang jelas memiliki beberapa keuntungan, yang paling penting adalah prediktabilitas dalam kepemimpinan dengan penunjukan organisasi koordinasi dan tanggung jawab untuk peran kunci lainnya seperti manajemen informasi. Penunjukan ini juga memungkinkan kesiapan yang lebih baik dari koordinasi klaster/sektoral untuk membiasakan diri dengan peran dan tanggung jawab mereka selama tanggap darurat, dan dengan aktor non-pemerintah dalam kesiapsiagaan dan pengurangan risiko, serta tanggap darurat dan pemulihan.

Tentang SIAP SIAGA

SIAP SIAGA adalah program kemitraan lima tahun antara Pemerintah Indonesia dan Australia. Program ini bertujuan untuk meningkatkan manajemen bencana dan meningkatkan ketahanan masyarakat di Indonesia serta di Kawasan Indo-Pasifik. Pendekatan kami yang terukur, reflektif, dan condong ke depan membantu kami memberikan hasil terbaik bagi DFAT dan masyarakat Indonesia.