

Ketahanan Bencana: Refleksi atas Kompleksitas Penanggulangan Bencana di Indonesia

Penasihat Senior SIAP SIAGA, Sugeng Triutomo, mendiskusikan perlunya adaptasi berkesinambungan untuk menyesuaikan dengan perubahan konteks dan kompleksitas penanggulangan bencana di Indonesia.

Penanggulangan bencana di Indonesia masih dipahami secara tradisional sebagai tanggap darurat. Antara 1967-1980, badan penanggulangan bencana lebih berfungsi sebagai unit tanggap cepat yang memberikan bantuan cepat dan tanggap darurat untuk peristiwa bencana. Gubernur, Bupati atau Walikota melakukan pengawasan penanggulangan bencana di daerahnya dibantu oleh Panglima Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Kapolri di daerahnya. Paradigma ini bertahan hingga terjadinya Tsunami Samudera Hindia pada Desember 2004 yang meluluhlantakkan Provinsi Aceh. Dari respons terhadap bencana tersebut, peran masyarakat sipil muncul melalui konsep Penanggulangan Risiko Bencana Berbasis Masyarakat, yang merupakan awal dari pergeseran menuju pengurangan risiko bencana, dengan pengambil kebijakan menggunakan penilaian risiko bencana sebagai dasar rencana penanggulangan bencana di tingkat nasional dan daerah.

Berbagai program telah dilaksanakan oleh pemerintah untuk mengurangi risiko bencana, yang meliputi pencegahan dan mitigasi, untuk mencapai tujuan penanggulangan bencana berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, khususnya:

1. Memberikan perlindungan bagi masyarakat dari ancaman bencana.
2. Menyelaraskan peraturan perundang-undangan yang ada.
3. Menjamin terselenggaranya penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh.
4. Menghargai budaya lokal.
5. Membangun partisipasi publik dan kemitraan sektor swasta.
6. Mendorong semangat gotong royong, solidaritas, dan kedermawanan untuk menciptakan perdamaian dalam masyarakat, bangsa dan negara.

Meningkatkan Koherensi Sistem Penanggulangan Bencana melalui Kerangka Kelembagaan

Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) didirikan pada tahun 2008 dan telah mengembangkan Sistem Nasional Penanggulangan Bencana. Tujuan dari sistem penanggulangan bencana adalah untuk meningkatkan keterpaduan penanggulangan bencana di Indonesia dari segi kelembagaan, regulasi, perencanaan dan penganggaran, yang pada gilirannya bertujuan untuk meningkatkan kapasitas pemerintah dalam melaksanakan pelayanan penanggulangan bencana.

Dari segi kelembagaan, BNPB dibentuk oleh Pemerintah untuk pelaksanaan penanggulangan bencana. Di tingkat daerah, provinsi, kota, dan kabupaten membentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD). Lembaga ini berada di bawah kewenangan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), serta mempertahankan hubungan koordinasi dengan BNPB. Hal ini sering menjadi kendala dalam penanggulangan bencana di lapangan, di mana sistem komando penanggulangan darurat bencana tidak dapat dilaksanakan sepenuhnya karena ketidaksesuaian antara kewenangan serta struktur koordinasi pelaksana pusat dan daerah.

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 berpikiran maju membantu kami memberikan hasil terbaik bagi DFAT dan masyarakat Indonesia.

Dari sisi regulasi, Indonesia telah memiliki UU Penanggulangan Bencana dan peraturan pelaksana pendukung berupa peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, dan peraturan BNPB yang memberikan arahan kebijakan serta teknis bagi para pelaku pemerintah. Beberapa peraturan yang telah dikeluarkan oleh Kepala BNPB untuk mendukung penguatan sistem penanggulangan bencana hingga saat ini adalah sebagai berikut¹ :

- Peraturan No. 3/2008 – Pedoman Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah
- Peraturan No. 18/2009 – Pedoman Standarisasi Logistik Penanggulangan Bencana
- Peraturan No. 17/2010 – Pedoman Umum Pelaksanaan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pascabencana
- Peraturan No. 18/2010 – Pedoman Penyaluran Bantuan Logistik dan Peralatan Penanggulangan Bencana
- Peraturan No. 23/2010 – Pengumpulan dan Pengelolaan Dana Masyarakat untuk Bantuan Penanggulangan Bencana
- Peraturan No. 24/2010 – Pedoman Rencana Operasi Darurat Bencana
- Peraturan No. 15/2011 – Pedoman Penilaian Kebutuhan Pascabencana
- Peraturan No. 17/2011 – Pedoman Relawan Penanggulangan Bencana
- Peraturan No. 2/2012 – Pedoman Umum Penilaian Risiko Bencana
- Peraturan No. 7/2012 – Pedoman Pengelolaan Data dan Informasi Bencana Indonesia
- Peraturan No. 15/2012 – Pedoman Pusat Pengendalian Operasi Penanggulangan Bencana (Pusdalops PB)
- Peraturan No. 6/2013 – Pedoman Radio Komunikasi Bencana
- Peraturan No. 8/2014 – Pedoman Pengelolaan Teknologi Informasi Kebencanaan
- Peraturan No. 11/2014 – Partisipasi Masyarakat dalam Penanggulangan Bencana
- Peraturan No. 7/2015 – Rambu dan Papan Informasi Bencana
- Peraturan No. 3/2016 – Sistem Komando Tanggap Darurat Bencana
- Peraturan No. 4/2016 – Pendidikan dan Pelatihan Penanggulangan Bencana

Beberapa peraturan tersebut saat ini sedang ditinjau untuk memastikan kesesuaiannya dengan konteks sosial-politik Indonesia yang terus berkembang, serta untuk koherensi menyeluruh dan kejelasan peran serta tanggung jawab dalam pelaksanaannya.

Dari perspektif perencanaan, Indonesia relatif maju dalam perencanaan penanggulangan bencana. Analisis risiko bencana adalah dasar untuk semua rencana: rencana manajemen bencana, rencana kontinjensi, rencana manajemen darurat bencana, serta rencana pemulihan.

Perbaikan terbaru dalam proses perencanaan penanggulangan bencana adalah persyaratan bagi semua kabupaten dan kota untuk memenuhi Standar Pelayanan Minimum, seperti yang diarahkan oleh Kemendagri, untuk memastikan bahwa layanan penanggulangan bencana tidak hanya diberikan tetapi juga memenuhi kriteria tertentu. Selain itu, penerapan standar pelayanan minimal juga akan meningkatkan keselarasan dalam proses perencanaan lintas sektor.

Terakhir, dari segi pendanaan, kegiatan penanggulangan bencana dibiayai bersama oleh pemerintah pusat dan daerah (provinsi/kabupaten/kota). Sumber pendanaan penanggulangan bencana diatur sebagai berikut:

- Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBN/APBD) - untuk mendukung kegiatan rutin dan operasional lembaga/departemen, terutama untuk kegiatan pengurangan risiko bencana.
- Dana Alokasi Khusus (DAK) - dana untuk pemerintah provinsi/kabupaten/kota dari pemerintah pusat berdasarkan tingkat kerentanan dan kapasitas fiskal daerah.
- Dana Kontinjensi - dana untuk kegiatan kesiapsiagaan.
- Dana siap pakai (*on call*) - untuk bantuan kemanusiaan jika terjadi bencana.
- Hibah Rehabilitasi dan Rekonstruksi.
- Dana bersumber dari masyarakat.

Keterbatasan anggaran di tingkat daerah sering menjadi kendala dalam pelaksanaan pelayanan penanggulangan bencana, karena pemerintah daerah sangat bergantung pada pemerintah pusat untuk pendanaan. Meningkatkan koherensi kebijakan dan peraturan serta meningkatkan keselarasan dalam proses perencanaan pembangunan harus mengarah pada alokasi anggaran yang lebih efisien, meskipun kesenjangan anggaran kemungkinan akan tetap ada sampai tinjauan pembiayaan mandat penanggulangan bencana daerah dilakukan.

Sebagai penanggung jawab penanggulangan bencana di Indonesia, BNPB terus berupaya meningkatkan kapasitas nasional melalui penguatan regulasi, kelembagaan, perencanaan dan pendanaan di tingkat nasional dan daerah sehingga pelayanan penanggulangan bencana dapat tersampaikan dengan tepat sasaran dan efektif. Namun, perubahan iklim dan COVID-19 telah menunjukkan bahwa manajemen bencana merupakan ruang yang semakin kompleks yang memerlukan kebijakan dan respons program lintas sektoral. Dengan demikian, koordinasi dan komunikasi kelembagaan yang lebih terpadu akan diperlukan untuk dapat secara efektif mengikuti perkembangan sektoral yang begitu dinamis.

Mengenal Kompleksitas: Pergeseran dari Penanggulangan Bencana ke Ketahanan Bencana

Menyadari semakin pentingnya pengurangan risiko bencana, pada tahun 2005 manajemen bencana mulai bergeser ke arah manajemen risiko bencana sejalan dengan kerangka pengurangan bencana Hyogo (HFA 2005-2015) dan Sendai (SFDRR 2015-2030). Paradigma manajemen risiko bencana telah berkembang lebih jauh lagi dengan Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development Goals/SDGs*) dan paradigma terkait adaptasi perubahan iklim. Dengan semakin kompleksnya ruang penanggulangan bencana, untuk menangani bencana yang cepat dan lambat, memahami dampak perubahan iklim, serta inklusi dan perlindungan sosial, pada tahun 2020 Indonesia mulai mengubah pendekatannya dari manajemen bencana menjadi fokus pada ketahanan bencana.

Sesuai dengan prioritas pembangunan nasional, Indonesia, sebagaimana tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah 2020-2024, saat ini tengah mempersiapkan sistem penanggulangan bencana yang lebih luas yang menyatukan perspektif sektor lain untuk mengubah paradigma dari penanggulangan bencana ke ketahanan bencana. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) telah diamanatkan untuk mempersiapkan Sistem Nasional Ketahanan Bencana, yang berfokus pada kapasitas tidak hanya lembaga tetapi juga masyarakat dan individu untuk dapat mengantisipasi, memitigasi, beradaptasi, dan pulih dari bencana, khususnya karena bencana menjadi lebih kompleks (*multi-hazard*) dan dipengaruhi oleh krisis kesehatan dan perubahan iklim.

Oleh karena itu, penguatan sistem penanggulangan bencana yang berkembang mengutamakan kegiatan yang akan memperkuat tahapan pencegahan, mitigasi, dan kesiapsiagaan penanggulangan bencana. Tindakan kesiapsiagaan akan memfasilitasi pemerintah, organisasi masyarakat sipil, masyarakat dan individu untuk mengambil tindakan dalam menghadapi situasi bencana dengan cepat dan efektif.

Pergeseran dari manajemen bencana tradisional ke ketahanan bencana juga mengharuskan peningkatan kapasitas pendanaan pemerintah. Saat ini, pendanaan pencegahan dan mitigasi sebagian besar telah disalurkan ke dua kementerian: Kementerian Pekerjaan Umum dan Cipta Karya memiliki alokasi anggaran terbesar untuk kegiatan terkait bencana (struktural), diikuti oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan yang memprioritaskan alokasi anggaran untuk non-kegiatan bencana struktural, termasuk bencana yang disebabkan oleh iklim.

Pendanaan untuk kesiapsiagaan sebagian besar jatuh ke BNPB. Namun, dengan merebaknya COVID-19 dan realokasi pendanaan untuk memitigasi dampak pandemi, sebagian besar kementerian/lembaga mengalami pemotongan anggaran untuk kegiatan penanggulangan bencana, yang memperlambat evolusi sistem penanggulangan bencana dari sekedar mengelola menjadi berfokus pada ketahanan.

Evolusi paradigma manajemen bencana di Indonesia dari respons ke manajemen dan sekarang ke ketahanan menunjukkan kedewasaan dalam sistem manajemen bencana untuk mengidentifikasi dan menanggapi masalah dan kebutuhan yang muncul serta mencerminkan sifat kompleks dari manajemen bencana di negara ini. Evolusi ini bertumpu pada perbaikan terus-menerus dalam koherensi dan koordinasi kebijakan lintas sektor, dan peningkatan fokus pada desain yang berpusat pada manusia dalam perencanaan dan pemberian layanan. Langkah selanjutnya dalam perjalanan penanggulangan bencana di Indonesia adalah meningkatkan kapasitas untuk pengelolaan dan pembelajaran adaptif agar dapat terus merespons kompleksitas sistem penanggulangan bencana.