

Abstrak

Pola penanggulangan bencana mendapatkan dimensi baru dengan dikeluarkannya Undang-Undang No.24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, yang diikuti beberapa peraturan pelaksanaan terkait. Untuk mendukung pengembangan sistem penanggulangan bencana yang mencakup pemerintah pusat maupun daerah, maka dipandang perlu memulai dengan mengetahui sejauhmana penerapan peraturan yang terkait dengan penanggulangan bencana di daerah. Telaah ini bertujuan untuk melakukan review terhadap sistem penanggulangan bencana di Indonesia dengan menghasilkan rekomendasi kebijakan strategis dalam kegiatan penanggulangan bencana. Secara umum dapat disimpulkan bahwa sistem penanggulangan bencana yang saat ini dikembangkan baik ditingkat nasional maupun daerah adalah merupakan tahap transisi antara sistem yang selama ini berjalan dengan sistem baru seperti yang diamanatkan oleh UU No. 24 Tahun 2007. UU ini menjadi “milestone” dikarenakan adanya berbagai kewenangan yang terdapat di di dalam UU tersebut. Ada kewenangan di beberapa kementerian dan lembaga, secara langsung tidak berada dalam kewenangan/tugas pokok dan fungsi dari BNPB, dan apabila terjadi bencana alam, akan mengalami kesulitan dalam melakukan koordinasi serta menimbulkan kelambatan dalam pelaksanaan, dan ketidak efektifan dalam penanggulangan bencana.

Kata Pengantar

Segala Puji Syukur hanya bagi Tuhan yang Maha Kuasa yang telah memberikan Rachmat Nya, sehingga laporan Tim Analisa dan Evaluasi Hukum tentang Penanggulangan Bencana ini dapat diselesaikan dengan tepat waktu.

Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM RI. Nomor : PHN-65-HN-01.06 Tahun 2011.tanggal 9 Maret 2011. Sebagian dari isi keputusan tersebut Tim Analisa dan Evaluasi Penanggulangan Bencana, menganalisis UU No.24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, serta Peraturan-Peraturan yang terkait dan merekomendasikan hal-hal yang spesifik dan sekaligus menyampaikan laporan akhir kepada Menteri Hukum dan HAM.

Dalam pembahasan Analisa dan Evaluasi UU No.24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana Tim mendapatkan sumbangan pemikiran dari nara sumber Bapak Ir Untung Sarosa, MM direktur Perbaikan Darurat Deputi Bidang Penanganan Darurat BNPB.

Pada dasarnya laporan ini berisi tata cara pengaturan fungsi kelembagaan dan fungsi sector lain yang berhubungan dengan kebencanaan.

Oleh karena itu dilihat dari kegiatan Tim maka arah pemikiran cenderung menganalisis Undang-Undang No. 24 tahun 2007.

Pada kesempatan ini saya mengucapkan kepada Anggota Tim yang telah melakukan perhatiannya sehingga laporan ini dapat diselesaikan. Pada kesempatan ini pula saya atas nama Anggota Tim mengucapkan terima kasih kepada Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan HAM RI yang telah memberikan kepercayaan kepada Tim, mudah-mudahan hasil laporan ini membawa hasil yang memuaskan bagi kegiatan BPHN

Jakarta, Agustus 2011

Ketua Tim

Dewina Nasution, SH.,M.si

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Indonesia adalah sebuah Negara rawan gempa, dimana bencana tersebut harus dihadapi dalam setiap saat maupun dalam waktu tertentu. Oleh karena itu penanggulangan bencana harus ditangani secara integral, holistik dan komprehensif.

Beberapa tahun terakhir ini intensitas bencana (seperti: gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, dsb) sering terjadi. Bencana tersebut tidak hanya menimpa wilayah Indonesia, tapi juga menimpa wilayah belahan bumi lainnya. Di Indonesia sebagaimana diketahui bahwa titik-titik rawan gempa/bencana (antara lain di daerah Aceh, Yogyakarta, Padang, Bengkulu, dan Papua), merupakan daerah titik rawan gempa. Selain disebabkan oleh faktor alam dan atau non alam, juga oleh faktor manusia. Bencana yang disebabkan oleh faktor alam; seperti gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, dan tanah longsor, dan lain-lain, sementara yang disebabkan oleh faktor manusia adalah seperti konflik sosial antar kelompok atau antar komunitas masyarakat, dan teror.

Untuk mengatasi permasalahan bencana tersebut, berbagai pihak telah terlibat dalam persoalan tersebut, namun peran vital Negara tidak dapat dinafikan, dalam hal ini Pemerintah harus bertanggung jawab dalam penanggulangan bencana. Selain karena bencana (baik yang disebabkan oleh faktor alam dan atau non alam, maupun oleh faktor manusia), kerusakan lingkungan, kerugian harta benda dan dampak psikologis, serta sangat berpengaruh besar terhadap kesejahteraan warga negara. Akibat dari peristiwa tersebut dampak dari bencana juga bersifat kompleks sehingga dapat mempengaruhi stabilitas ekonomi, politik, dan sosial.

Tanggung jawab pemerintah, sesuai dengan bunyi Pembukaan Undang-Undang Dasar RI Tahun 1945 yang mengamanatkan bahwa:

*“Pemerintah atau Negara Kesatuan Republik Indonesia melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”.*¹

¹ Aline ke IV Pembukaan Undang Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Sebagai implementasi dari amanat tersebut, Pemerintah bersama DPR pada tahun 2007 telah menetapkan Undang Undang Nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (UU PB) sebagai landasan hukum yang kuat bagi penyelenggaraan penanggulangan bencana.

Secara eksplisit Undang-Undang Penanggulangan Bencana tersebut pada prinsipnya telah mengatur mengenai penyelenggaraan penanggulangan bencana dari landasan nilai, kelembagaan, sampai pada distribusi kewenangan. Meskipun penyelenggaraan penanggulangan bencana telah diatur dengan Undang Undang beserta peraturan pelaksanaannya, namun dalam praktek dilapangan masih banyak persoalan yang perlu dikaji kembali.

Pertama, Badan Nasional Penanggulangan Bencana dibentuk sebagai pusat koordinasi antara berbagai institusi dan lembaga yang berkaitan dengan penanganan bencana. Koordinasi antar lembaga sering kali berbenturan oleh masalah birokrasi serta aturan, dengan tidak adanya penegasan mengenai struktur komando dalam penanganan situasi tanggap darurat, maka hingga saat ini sulit untuk berharap Badan Nasional Penanggulangan Bencana dapat menjadi solusi menyeluruh dari semua permasalahan bencana di Indonesia.

Sesungguhnya Undang-Undang Penanggulangan Bencana ini dibuat guna penyelenggaraan penanggulangan bencana yang dapat terkoordinasi secara baik, menurut pemahaman dengan terbentuknya semacam protokol penanggulangan bencana yang terpadu dan tersistematisasi dengan baik yang akan dilakukan oleh Pusat, Pemerintah Daerah/Kabupaten, Kota, hal ini mengingat kewenangannya masih menyebar.

Kedua, di dalam Undang-Undang Penanggulangan Bencana sama sekali tidak menyebutkan peran penting TNI sebagai bagian vital dalam penanggulangan bencana dan hubungan dengan BNPB, padahal dalam fakata dilapangan TNI sangat dominan sekali perannya demikian juga Badan SAR dan Institusi lain.

Ketiga, berkaitan dengan peran Non Government Organisation/LSM lokal dan lembaga-lembaga, relawan lainnya, juga belum diatur dalam Undang-Undang Penanggulangan Bencana. Hal ini terlihat dari kasus-kasus dilapangan menunjukkan seringkali NGO atau lembaga non-pemerintah kurang sinergis dalam penanganan bencana.

Keempat, belum diaturnya mengenai pelaporan penerimaan dan pendayagunaan sumbangan/bantuan yang dikoordinir oleh pihak non pemerintah, akibatnya pemerintah kewalahan untuk memantau apakah sumbangan/bantuan tersebut sampai pada sarannya, dengan tidak diaturnya secara jelas maka kewajiban bagi pihak-pihak yang melakukan

penanggulangan bencana untuk melaporkan penerimaan dan pendayagunaan bantuan bencana kepada publik tidak akuntabel.

Kelima, berkaitan dengan sarana dan prasarana yang dimiliki pemerintah dalam hal penanggulangan bencana, terutama pada tahapan prabencana sampai saat ini dirasakan masih belum memadai khususnya alat pendeteksian dini gempa bumi.

Keenam, masalah penyediaan Sumber Daya Manusia (SDM) yang handal dan terampil sangatlah penting dalam proses penanggulangan bencana, termasuk juga mentalitasnya karena dalam proses penanggulangan bencana, yang dikerjakan bukan hanya saat terjadinya bencana tetapi saat tanggap darurat bencana dan pasca bencana. Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI merasa perlu untuk melakukan Analisis dan Evaluasi terhadap Undang Undang No. 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana.

B. Permasalahan

Dalam Analisis dan Evaluasi UU 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana ini dapat diinventarisir berbagai permasalahan yang signifikan dan perlu menjadi perhatian untuk dikritisi, diantaranya adalah :

1. Sejahteranya efektifitas pemberlakuan UU No.24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.
2. Sejahteranya peran BNPB, Basarnas, Kementerian sosial dan istitusi lain terhadap penanganan bencana.
3. Perlu penegasan struktur, kewenangan sebagai pusat koordinasi antar lembaga dan institusi lain yang berkaitan dengan penanggulangan bencana;
4. Penegasan keterlibatan TNI di dalam UU No. 24 tahun 2007;
5. Belum diaturnya NGO/LSM lokal dan lembaga-lembaga kerelawanan dalam UU, agar menjamin transparansi dan pendistribusian bantuan kepada korban.
6. Sejahteraman peran masyarakat, kelompok orang dan/ atau badan hukum dalam penanggulangan bencana.

C. Maksud dan tujuan

Kegiatan Analisis dan evaluasi UU Nomor 24 Tahun 2007 ini dimaksudkan untuk melakukan inventarisasi, evaluasi dan analisis substansi dan permasalahan yang berkaitan dengan pelaksanaan serta peraturan perundang-undangan yang terkait, dengan tujuan untuk

memberi masukan bagi penyempurnaan UU Nomor 24 Tahun 2007. Hal ini dilakukan dengan harapan agar penyelenggaraan penanggulangan bencana di Indonesia dapat dilakukan secara efektif, efisien, cepat, tepat dan komprehensif. Visi tersebut dapat diwujudkan jikalau peraturan perundang-undangan serta semua turunan peraturan yang mengaturnya mempunyai nilai yuridis, filosofis dan sosiologis.

D. Ruang lingkup

Ruang lingkup yang akan dibahas dalam kegiatan analisis dan evaluasi tentang Penanggulangan Bencana ini adalah di samping Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, juga peraturan perundang-undangan yang terkait.

E. Metodologi

Metodologi yang akan digunakan adalah metode yuridis normative-empirik yaitu menggunakan data-data sekunder yang relevan dengan masalah yang akan dibahas dengan melakukan analisis terhadap hukum primer dan bahan hukum sekunder yang meliputi peraturan perundang-undangan antara lain; UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, Peraturan Pemerintah No. 21 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana; PP No. 22 tahun 2008 tentang Pendanaan Penanggulangan Bencana; PP No. 23 Tahun 2008 tentang Peran serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing dalam penanggulangan Bencana dan peraturan-peraturan lain yang terkait dengan penanggulangan bencana serta bahan-bahan kepustakaan, yang relevan dengan masalah tersebut.

F. Jadwal dan Waktu

Kegiatan ini dilaksanakan dalam waktu 6(enam) bulan, terhitung mulai bulan Maret sampai dengan bulan Agustus 2011. Keputusan Menteri Hukum dan HAM RI No : PHN-65-HN-01.06 Tahun 2011.Tentang Pembentukan Tim Analisis dan Evaluasi Undang-Undang No.24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

G. Keanggotaan :

Susunan keanggotaan Tim terdiri dari Instansi Pemerintah dan Lembaga Non Kementerian dan Lembaga-lembaga lain yang ada kaitannya dengan kegiatan tersebut diatas yang terdiri dari :

Ketua : Dewina Nasution, SH., MS.i. (BNPB)

Sekretaris : Bungasan Hutapea, SH (BPHN)

Anggota 1. Dian Nur Astuti, SH.,M.H (Kemsos)

2. Jusup Tarigan, SH., M.Si (BNPB)

3. Agung Prasetyo, SH.,MH (Basarnas)

4. Melok Karyandani, S.H (BPHN)

5. Supriyatno, SH.,MH (BPHN)

6. Jamilus, SH.,M.H.(BPHN)

Sekretariat: 1. Bahrudin Zuhri

2. M. Jasir

H. Jadwal Kegiatan:

No.	KEGIATAN	WAKTU PELAKSANAAN					
		Maret	April	Mei	Juni	Juli	Agustus
1.	Penyusunan Personalialia, Pembuatan Proposal dan Sistematika Penulisan (out Line)	■					
2	Pembahasan Perkembangan Masing-masing tugas		■				
3.	Pembahasan Isi Perbab dan Diskusi dengan Narasumber			■			
4.	Penyusunan Draft Laporan				■		
5.	Penyempurnaan dan Finalisasi					■	
6.	Penyerahan Laporan Akhir						■

BAB II

TINJAUAN UMUM TERHADAP PENANGGULANGAN BENCANA

A. Perlindungan Terhadap Korban yang terkena Dampak Bencana

Penanggulangan bencana adalah segala upaya atau kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan, tanggap darurat dan pemulihan berkaitan dengan bencana yang dilakukan sebelum, pada saat, dan setelah bencana. (*UU No.24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana*).²

Kegiatan Penanggulangan Bencana pada dasarnya adalah serangkaian kegiatan baik sebelum, saat dan sesudah terjadi bencana yang dilakukan untuk mencegah, mengurangi, menghindari dan memulihkan diri dari dampak bencana.³ Secara umum kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam penanggulangan bencana adalah sebagai berikut :

Prabencana yang meliputi usaha-usaha pencegahan dan mitigasi, pengurangan dampak bahaya, kesiapsiagaan. Saat terjadinya bencana yaitu fase tanggap darurat, serta pasca bencana meliputi pemulihan (rehabilitasi dan rekonstruksi), dan pembangunan kembali sarana-prasarana.⁴

a. Tahapan Prabencana

1) Pencegahan

Pencegahan adalah upaya yang dilakukan untuk menghilangkan sama sekali atau mengurangi ancaman.

Pada Tahap Pencegahan, dilakukan penyusunan Rencana Penanggulangan Bencana (*Disaster Management Plan*) atau sering disebut juga Rencana Kesiapan (*Disaster*

² Bandingkan dengan Afrika Selatan, republik yang baru sembuh dari diskriminasi rasial selama berpuluh tahun, juga memiliki kebijakan penanggulangan bencana yang komprehensif, yaitu *Disaster Management Act 2002*. Kebijakan ini mengatur hubungan antar lembaga pemerintah (intergovernmental structures), hirarki penanganan mulai dari pusat (national disaster management centre), propinsi (provincial disaster management centres), hingga kota/ kabupaten (municipal disaster management centre).

³ Yayasan IDEP, *Buku Panduan Umum Penanggulangan Bencana Berbasis Masyarakat*, (Bali: 2007), hal 35.

⁴ *Ibid.*

Preparedness Plan)⁵. Rencana ini adalah rencana Penanggulangan Bencana yang menyeluruh dari pra bencana sampai pasca bencana, akan tetapi terbatas pada apa kegiatan yang akan dilaksanakan, dan siapa pelakunya serta sumber dana yang akan dipakai.⁶

Contoh tindakan pencegahan⁷:

- a) Pembuatan hujan buatan untuk mencegah terjadinya kekeringan di suatu wilayah.
- b) Melarang atau menghentikan penebangan hutan.

2) Mitigasi atau pengurangan

Mitigasi atau pengurangan adalah serangkaian upaya untuk mengurangi resiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana⁸. Kegiatan mitigasi dapat dibagi menjadi dua, yaitu fisik dan nonfisik. Contoh tindakan mitigasi atau peredaman dampak ancaman⁹:

- a) Membuat bendungan, tanggul, kanal untuk mengendalikan banjir; pembangunan tanggul sungai dan lainnya.
- b) Penetapan dan pelaksanaan peraturan, sanksi; pemberian penghargaan mengenai penggunaan lahan, tempat membangun rumah, aturan bangunan.
- c) Penyediaan informasi, penyuluhan, pelatihan, penyusunan kurikulum pendidikan penanggulangan bencana.

3) Kesiapsiagaan

Kesiapsiagaan adalah upaya yang dilakukan untuk mengantisipasi bencana melalui pengorganisasian langkah-langkah yang tepat guna dan berdaya guna¹⁰. Hal ini bertujuan agar warga mempunyai persiapan yang lebih baik untuk menghadapi bencana. Contoh tindakan kesiap siagaan¹¹:

⁵<http://www.bakornaspb.go.id/website/documents/pedoman/PedomanPenyusunanRencanaPenangananBencanaDiDaerah.PDF>, *Op-Cit*.

⁶ Peraturan Kepala BNPB Nomor 4 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Penanggulangan Bencana, diunduh tanggal 14 Mei 2010.

⁷ Yayasan IDEP, *Op-Cit*.

⁸ Peraturan Pemerintah No. 21 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana.

⁹ Yayasan IDEP, *Op-Cit*. hal 36

¹⁰ Yayun Rianto, *Makalah Peranan Badan SAR Nasional Pada Masa Tanggap Darurat Dalam Penanggulangan Bencana*, Jakarta 3 April 2006.

¹¹ Peraturan Kepala BNPB Nomor 4 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Penanggulangan Bencana, *Op-Cit*.

- a) Pengaktifan pos-pos siaga bencana dengan segenap unsur pendukungnya.
- b) Inventarisasi sumber daya pendukung kedaruratan.
- c) Penyiapan dukungan dan mobilisasi sumberdaya/logistik.
- d) Penyiapan sistem informasi dan komunikasi yang cepat dan terpadu guna mendukung tugas kebencanaan.
- e) Penyiapan dan pemasangan instrumen sistem peringatan dini (early warning).
- f) Penyusunan rencana kontijensi (contingency plan).
- g) Mobilisasi sumber daya (personil dan prasarana/sarana peralatan).

b. Tanggap Darurat

Tanggap darurat adalah upaya yang dilakukan segera setelah bencana untuk menangani dampak buruk yang ditimbulkan, yang meliputi kegiatan penyelamatan dan evakuasi korban, harta benda, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan, pengurusan pengungsi, penyelamatan, serta pemulihan sarana dan pra sarana¹².

Pada tahap Tanggap Darurat dilakukan pengaktifan Rencana Operasi (*Operation Plan*) yang merupakan operasionalisasi dari Rencana Kedaruratan atau Rencana Kontijensi¹³.

Contoh tindakan tanggap darurat¹⁴:

- 1) Evakuasi.
- 2) Pencarian dan penyelamatan.
- 3) Penanganan Penderita Gawat Darurat (PPGD).
- 4) Penyediaan kebutuhan dasar seperti air dan sanitasi, pangan, sandang, papan, kesehatan, konseling.
- 5) Pemulihan segera fasilitas dasar seperti telekomunikasi, transportasi, listrik, pasokan air untuk mendukung kelancaran kegiatan tanggap darurat.

c. Tahapan Pasca Bencana

- 1) Pemulihan.

Pemulihan adalah serangkaian kegiatan untuk mengembalikan kondisi masyarakat dan lingkungan hidup yang terkena bencana dengan memfungsikan kembali kelembagaan, sarana dan prasarana dengan melakukan upaya rehabilitasi¹⁵.

¹² Glosarium penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial yang dikeluarkan oleh Kementerian Sosial RI.

¹³ <http://www.bakornaspb.go.id/website/documents/pedoman/PedomanPenyusunanRencanaPenangananBencanaDiDaerah.PDF>, *Op – Cit*, hal.5

¹⁴ Yayasan IDEP, *Op-Cit.hal* 37

¹⁵ *Ibid*.

Contoh tindakan pemulihan¹⁶:

- a) perbaikan sarana/prasarana sosial dan ekonomi;
- b) penanggulangan kejiwaan pasca bencana (*post traumatic stress*) melalui penyuluhan, konseling, terapi kelompok (disekolah) dan perawatan;
- c) Pemulihan gizi/kesehatan;
- d) Pemulihan sosial ekonomi sebagai upaya peningkatan ketahanan masyarakat, antara lain: penciptaan lapangan kerja, pemberian modal usaha, dll.

2) Pembangunan Kembali.

Pembangunan kembali adalah program jangka panjang untuk membangun kembali sarana dan prasarana pada keadaan semula dengan melaksanakan upaya memperbaiki prasarana dan pelayanan dasar.¹⁷ Contoh tindakan pembangunan kembali yang berkelanjutan¹⁸: membangun prasarana dan pelayanan dasar fisik, pendidikan, kesehatan, ekonomi, sosial, budaya, keamanan, lingkungan, pembaharuan rencana tata ruang wilayah, sistem pemerintahan dan ketahanan lainnya yang memperhitungkan faktor risiko bencana.

Alinea ke IV Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945 mengamanatkan bahwa Pemerintah Republik Indonesia melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan keajahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial, maka sebagai implementasi dari amanat tersebut dilaksanakannya pembangunan nasional yang bertujuan untuk mewujudkan masyarakat yang adil sejahtera yang senantiasa memperhatikan hak atas penghidupan dan perlindungan bagi setiap warga negaranya.¹⁹ Dalam Pasal 1 potensi penyebab bencana dikelompokkan menjadi tiga jenis: bencana alam, bencana non alam dan bencana sosial.

Bencana alam antara lain letusan gunung berapi, banjir, gempa bumi, tanah longsor, hingga epidemik dan wabah penyakit. Bencana non alam antara lain kebakaran hutan yang

¹⁶<http://www.bakornaspb.go.id/website/documents/pedoman/PedomanPenyusunanRencanaPenangananBencanaDiDaerah.PDF>, *Op-Cit*, hal.16

¹⁷ Yayun Rianto, *Makalah Peranan Badan SAR Nasional Pada Masa Tanggap Darurat Dalam Penanggulangan Bencana*, *Op-Cit*.

¹⁸ Yayasan IDEP, *Op-Cit*

¹⁹ Penjelasan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

disebabkan oleh manusia, kegagalan konstruksi/teknologi, ledakan nuklir dan pencemaran lingkungan. Sedangkan bencana sosial antara lain kerusuhan sosial dan konflik sosial dalam masyarakat.

Selanjutnya Pasal 4 Undang-undang Nomor 24 tahun 2007 menyebutkan, penanggulangan bencana bertujuan untuk :

- a. Memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana;
- b. Menyelaraskan peraturan perundang-undangan yang sudah ada;
- c. Menjamin terselenggaranya penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh;
- d. Menghargai budaya lokal;
- e. Membangun partisipasi dan kemitraan publik serta swasta;
- f. Mendorong semangat gotong royong, kesetiakawanan, dan kedermawanan, dan;
- g. Menciptakan perdamaian dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

B. Sistem Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana

Berikutnya didalam Pasal 5 dijelaskan bahwa Pemerintah dan pemerintah daerah yang bertanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Menindaklanjuti ketentuan pasal 5 Undang-undang Penanggulangan Bencana maka pemerintah membentuk Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB). Badan ini adalah sebuah Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) yang mempunyai tugas membantu Presiden dalam mengkoordinasikan perencanaan dan pelaksanaan kegiatan penanganan bencana dan kedaruratan secara terpadu, serta melaksanakan penanganan bencana dan kedaruratan mulai dari sebelum, pada saat, dan setelah terjadi bencana yang meliputi pencegahan, kesiapsiagaan, penanganan darurat, dan pemulihan.²⁰

Badan Nasional Penanggulangan Bencana dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008. Sebelumnya badan ini bernama Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana yang dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun

²⁰ Lihat Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dan Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana.

2005, menggantikan Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi yang dibentuk dengan Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 2001.²¹

Menurut Pasal 12 Undang-undang Penanggulangan Bencana, Badan Nasional Penanggulangan Bencana mempunyai tugas :

1. Memberikan pedoman dan pengarahan terhadap usaha penanggulangan bencana yang mencakup pencegahan bencana, penanganan tanggap darurat, rehabilitasi, dan rekonstruksi secara adil dan setara;
2. Menetapkan standardisasi dan kebutuhan penyelenggaraan penanggulangan bencana berdasarkan peraturan perundang-undangan;
3. Menyampaikan informasi kegiatan penanggulangan bencana kepada masyarakat;
4. Melaporkan penyelenggaraan penanggulangan bencana kepada Presiden setiap sebulan sekali dalam kondisi normal dan setiap saat dalam kondisi darurat bencana;
5. Menggunakan dan mempertanggungjawabkan sumbangan/bantuan nasional dan internasional;
6. Mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
7. Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
8. Menyusun pedoman pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah.

Dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dan semua peraturan perundangan turunannya, maka garis besar ruang lingkup penyelenggaraan penanggulangan bencana menjadi :

- a. semua upaya penanggulangan bencana yang dilakukan pada saat pra bencana, saat tanggap darurat, dan pasca bencana;
- b. penitikberatan upaya-upaya yang bersifat preventif pada pra bencana;
- c. pemberian kemudahan akses bagi badan penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat; dan
- d. pelaksanaan upaya rehabilitasi dan rekonstruksi pada pasca bencana.

²¹ http://id.wikipedia.org/wiki/Badan_Nasional_Penanggulangan_Bencana, 5 September 2010.

Sebagaimana pengertian penyelenggaraan penanggulangan bencana, yaitu serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi. Dari pengertian ini, penyelenggaraan penanggulangan bencana dibagi kedalam 3 (tiga) tahap proses, yaitu :

1. Prabencana

Dalam tahap ini, masih dibagi lagi ke dalam 2 (dua) situasi, yaitu :

- a. dalam situasi tidak terjadi bencana; dan
- b. dalam situasi terdapat potensi terjadinya bencana.

Dalam situasi tidak terjadi bencana, beberapa kegiatan yang dilakukan meliputi :

- a. perencanaan penanggulangan bencana;
- b. pengurangan risiko bencana;
- c. pencegahan;
- d. pemaduan dalam perencanaan pembangunan;
- e. persyaratan analisis risiko bencana;
- f. pelaksanaan dan penegakan rencana tata ruang;
- g. pendidikan dan pelatihan; dan
- h. persyaratan standar teknis penanggulangan bencana.
- i. serta penelitian dan pengembangan di bidang kebencanaan.

Dalam kegiatan penanggulangan pada tahap prabencana ini, disusunlah rencana penanggulangan bencana berdasarkan hasil analisis risiko bencana dan upaya penanggulangan bencana yang dijabarkan dalam program kegiatan penanggulangan bencana dan rincian anggarannya di Indonesia dikoordinasikan oleh :

- a. Badan Nasional Penanggulangan Bencana untuk tingkat nasional;
- b. Badan Nasional Penanggulangan Bencana Provinsi untuk tingkat provinsi; dan
- c. Badan Nasional Penanggulangan Bencana Kabupaten/Kota untuk tingkat kabupaten/kota.

Rencana penanggulangan bencana sebagaimana dimaksud di atas ditetapkan oleh Pemerintah atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya untuk jangka waktu 5 (lima) tahun, dan ditinjau secara berkala tiap 2 (dua) tahun atau sewaktu-waktu apabila terjadi bencana. Penyusunan ini harus mengacu pada pedoman yang ditetapkan oleh Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana.

Pengurangan risiko merupakan kegiatan untuk mengurangi ancaman dan kerentanan serta meningkatkan kemampuan masyarakat dalam menghadapi bencana, dan beberapa kegiatan yang dapat dilakukan dalam proses ini :

- a. pengenalan dan pemantauan risiko bencana;
- b. perencanaan partisipatif penanggulangan bencana;
- c. pengembangan budaya sadar bencana;
- d. peningkatan komitmen terhadap pelaku penanggulangan bencana; dan
- e. penerapan upaya fisik, nonfisik, dan pengaturan penanggulangan bencana.

Rencana aksi penanggulangan bencana atau yang seringkali disebut sebagai **Renas PB** disusun secara menyeluruh dan terpadu dalam suatu forum yang meliputi unsur dari Pemerintah, non pemerintah, masyarakat, dan lembaga usaha yang dikoordinasikan oleh Badan Nasional Penanggulangan Bencana, sedangkan di daerah dikoordinasikan oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah. Rencana aksi nasional dan rencana aksi daerah pengurangan risiko bencana ini ditetapkan untuk jangka waktu 3 (tiga) tahun dan dapat ditinjau sesuai dengan kebutuhan.

Pencegahan yang dimaksud pada tahap prabencana ini dilakukan dengan cara mengurangi ancaman bencana dan kerentanan pihak yang terancam bencana dengan melalui kegiatan :

- a. identifikasi dan pengenalan terhadap sumber bahaya atau ancaman bencana;
- b. pemantauan terhadap ;
 - 1) penguasaan dan pengelolaan sumber daya alam;
 - 2) penggunaan teknologi tinggi.
- c. pengawasan terhadap pelaksanaan tata ruang dan pengelolaan lingkungan hidup;

d. penguatan ketahanan sosial masyarakat.

Sesuai dengan Pasal 35 huruf e Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana yang membahas tentang persyaratan analisis risiko bencana yang ditujukan untuk mengetahui dan menilai tingkat risiko dari suatu kondisi atau kegiatan yang dapat menimbulkan bencana.

Analisis risiko bencana disusun dan ditetapkan oleh Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana dengan melibatkan instansi/lembaga terkait. Analisis risiko bencana digunakan sebagai dasar dalam penyusunan analisis mengenai dampak lingkungan, penataan ruang serta pengambilan tindakan pencegahan dan mitigasi bencana, sehingga nantinya setiap kegiatan pembangunan yang mempunyai risiko tinggi menimbulkan bencana, wajib dilengkapi dengan analisis risiko bencana.

2. Tanggap Darurat

Penyelenggaraan penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat :

- a. pengkajian secara cepat dan tepat terhadap lokasi, kerusakan, kerugian, dan sumber daya;
- b. penentuan status keadaan darurat bencana;
- c. penyelamatan dan evakuasi masyarakat terkena bencana;
- d. pemenuhan kebutuhan dasar;
- e. perlindungan terhadap kelompok rentan; dan
- f. pemulihan dengan segera prasarana dan sarana vital.

Kaji cepat dilakukan oleh Tim Kaji Cepat berdasarkan penugasan dari Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana atau Kepala Badan Penanggulangan Bencana Daerah sesuai kewenangannya. Pengkajian secara cepat dan tepat sebagaimana dimaksud tersebut di atas dilakukan melalui identifikasi terhadap :

- a. cakupan lokasi bencana;
- b. jumlah korban bencana;
- c. kerusakan prasarana dan sarana;
- d. gangguan terhadap fungsi pelayanan umum serta pemerintahan; dan

- e. kemampuan sumber daya alam maupun buatan.

Penentuan status keadaan darurat bencana dilaksanakan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan tingkatan bencananya, sehingga apabila bencana tingkat kabupaten/kota dilakukan oleh bupati/walikota, tingkat provinsi oleh gubernur dan apabila tingkat nasional oleh Presiden. Pada saat ini, Draft Peraturan Presiden tentang Penetapan Status dan Tingkatan Bencana yang dibentuk oleh Badan Nasional Penanggulangan Bencana telah berada di Sekretariat Negara menunggu tanda tangan Presiden untuk pengesahannya.

Pada saat status keadaan darurat bencana ditetapkan, BNPB dan BPBD mempunyai kemudahan akses di bidang :

- a. pengerahan sumber daya manusia;
- b. pengerahan peralatan;
- c. pengerahan logistik;
- d. imigrasi, cukai, dan karantina;
- e. perizinan;
- f. pengadaan barang/jasa;
- g. pengelolaan dan pertanggungjawaban uang dan/atau barang;
- h. penyelamatan; dan
- i. komando untuk memerintahkan instansi/lembaga.

3. Pasca Bencana

Penyelenggaraan penanggulangan bencana pada tahap pasca bencana ini terdiri atas :

- a. rehabilitasi; dan
- b. rekonstruksi.

Dalam rangka mempercepat pemulihan kehidupan masyarakat pada wilayah pasca bencana, pemerintah daerah menetapkan prioritas dari kegiatan rehabilitasi yang didasarkan atas analisis kerusakan dan kerugian akibat bencana. Kegiatan rehabilitasi ini merupakan tanggung jawab Pemerintah dan/atau pemerintah daerah yang terkena bencana dengan memperhatikan aspirasi masyarakat. Rehabilitasi pada wilayah pasca bencana dilakukan melalui kegiatan :

- a. perbaikan lingkungan daerah bencana;
- b. perbaikan prasarana dan sarana umum;
- c. pemberian bantuan sosial psikologis;
- d. pelayanan kesehatan;
- e. rekonsiliasi dan resolusi konflik;
- f. pemulihan sosial, ekonomi, dan budaya;
- g. pemulihan keamanan dan ketertiban;
- h. pemulihan fungsi pemerintahan; dan
- i. pemulihan fungsi pelayanan publik.

Rekonstruksi dilakukan untuk mempercepat pembangunan kembali semua prasarana dan sarana serta kelembagaan pada wilayah pascabencana, Pemerintah dan/atau pemerintah daerah menetapkan prioritas dari kegiatan rekonstruksi dengan didasarkan pada analisis kerusakan dan kerugian akibat bencana. Rekonstruksi pada wilayah pascabencana dilakukan melalui kegiatan :

- a. pembangunan kembali prasarana dan sarana;
- b. pembangunan kembali sarana sosial masyarakat;
- c. pembangkitan kembali kehidupan sosial budaya masyarakat;
- d. penerapan rancang bangun yang tepat dan penggunaan peralatan yang lebih baik dan tahan bencana;
- e. partisipasi dan peran serta lembaga dan organisasi kemasyarakatan, dunia usaha dan masyarakat;
- f. peningkatan kondisi sosial, ekonomi, dan budaya;
- g. peningkatan fungsi pelayanan publik; atau
- h. peningkatan pelayanan utama dalam masyarakat.

Dalam menyusun rencana rekonstruksi harus memperhatikan :

- a. rencana tata ruang;
- b. pengaturan mengenai standar konstruksi bangunan;

- c. kondisi sosial;
- d. adat istiadat;
- e. budaya lokal; dan
- f. ekonomi

Rencana rekonstruksi sebagaimana dimaksud disusun berdasarkan pedoman yang ditetapkan oleh Kepala BNPB. Dalam melakukan rekonstruksi, pemerintah daerah wajib menggunakan dana penanggulangan bencana dari APBD. Dalam hal APBD tidak memadai, pemerintah kabupaten/kota dapat meminta bantuan dana kepada pemerintah provinsi dan/atau Pemerintah untuk melaksanakan kegiatan rekonstruksi. Dan dalam hal pemerintah kabupaten/kota meminta bantuan dana rekonstruksi kepada Pemerintah, permintaan tersebut harus melalui pemerintah provinsi yang bersangkutan. Pemerintah daerah juga dapat meminta bantuan kepada pemerintah provinsi dan/atau Pemerintah berupa:

- a. tenaga ahli;
- b. peralatan; dan
- c. pembangunan prasarana.

Usul pemerintahan bantuan dari pemerintah daerah dilakukan melalui verifikasi oleh tim antardepartemen/lembaga pemerintah non departemen yang dikoordinasikan oleh BNPB. Verifikasi tersebut menentukan besaran bantuan yang akan diberikan Pemerintah kepada pemerintah daerah secara proporsional dan dilakukan bersama-sama dengan pelaksanaan verifikasi rehabilitasi. Terhadap penggunaan bantuan yang diberikan kepada pemerintah daerah dilakukan pemantauan dan evaluasi oleh tim antardepartemen/lembaga pemerintah non departemen dengan melibatkan BPBD yang dikoordinasikan oleh BNPB.

C. Sistem Penyaluran Bantuan Bencana

Penanggulangan Bencana adalah segala upaya atau kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan, tanggap darurat dan pemulihan berkaitan dengan bencana yang dilakukan pada sebelum, pada saat, dan setelah bencana. (*UU No.24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana*).²²

²² Bandingkan dengan Afrika Selatan, republik yang baru sembuh dari diskriminasi rasial selama berpuluh tahun, juga memiliki kebijakan penanggulangan bencana yang komprehensif, yaitu *Disaster Management Act 2002*. Kebijakan ini mengatur hubungan antar lembaga pemerintah (intergovernmental structures), hirarki penanganan mulai dari pusat (national disaster management centre), propinsi (provincial disaster management centres), hingga kota/ kabupaten (municipal disaster management centre).

Kegiatan Penanggulangan Bencana pada dasarnya adalah serangkaian kegiatan baik sebelum, saat dan sesudah terjadi bencana yang dilakukan untuk mencegah, mengurangi, menghindari dan memulihkan diri dari dampak bencana.²³ Secara umum kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam penanggulangan bencana adalah Pra Bencana yang meliputi usaha-usaha pencegahan dan mitigasi, pengurangan dampak bahaya, kesiapsiagaan. Saat terjadinya bencana yaitu fase Tanggap Darurat, serta Pasca Bencana meliputi pemulihan (rehabilitasi dan rekonstruksi), dan pembangunan kembali sarana prasarana sebagai berikut :²⁴

a. Tahapan Pra-Bencana

Pencegahan;

Pencegahan adalah upaya yang dilakukan untuk menghilangkan sama sekali atau mengurangi ancaman.

Pada Tahap Pencegahan, dilakukan penyusunan Rencana Penanggulangan Bencana (*Disaster Management Plan*) atau sering disebut juga Rencana Kesiapan (*Disaster Preparedness Plan*)²⁵. Rencana ini adalah rencana Penanggulangan Bencana yang menyeluruh dari pra bencana sampai pasca bencana, akan tetapi terbatas pada apa kegiatan yang akan dilaksanakan, dan siapa pelakunya serta sumber dana yang akan dipakai.²⁶

Contoh tindakan pencegahan²⁷:

- Pembuatan hujan buatan untuk mencegah terjadinya kekeringan di suatu wilayah.
- Melarang atau menghentikan penebangan hutan.

b. Mitigasi atau pengurangan

Mitigasi atau pengurangan adalah serangkaian upaya untuk mengurangi resiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana²⁸. Kegiatan mitigasi dapat dibagi menjadi

²³ Yayasan IDEP, *Buku Panduan Umum Penanggulangan Bencana Berbasis Masyarakat*, (Bali: 2007), hal 35.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ <http://www.bakornaspb.go.id/website/documents/pedoman/PedomanPenyusunanRencanaPenangananBencanaDiDaerah.PDF>, *Op-Cit.*

²⁶ Peraturan Kepala BNPB Nomor 4 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Penanggulangan Bencana, diunduh tanggal 14 Mei 2010.

²⁷ Yayasan IDEP, *Op-Cit.*

²⁸ Peraturan Pemerintah No. 21 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana.

dua, yaitu fisik dan nonfisik. Contoh tindakan mitigasi atau peredaman dampak ancaman²⁹:

- Membuat bendungan, tanggul, kanal untuk mengendalikan banjir; pembangunan tanggul sungai dan lainnya.
- Penetapan dan pelaksanaan peraturan, sanksi; pemberian penghargaan mengenai penggunaan lahan, tempat membangun rumah, aturan bangunan.
- Penyediaan informasi, penyuluhan, pelatihan, penyusunan kurikulum pendidikan penanggulangan bencana.

c. Kesiapsiagaan

Kesiapsiagaan adalah upaya yang dilakukan untuk mengantisipasi bencana melalui pengorganisasian dengan langkah-langkah yang tepat dan berdaya guna³⁰. Hal ini bertujuan agar warga mempunyai persiapan yang lebih baik untuk menghadapi bencana. Contoh tindakan kesiapsiagaan³¹:

- Pengaktifan pos-pos siaga bencana dengan segenap unsur pendukungnya.
- Inventarisasi sumber daya pendukung kedaruratan.
- Penyiapan dukungan dan mobilisasi sumberdaya/logistik.
- Penyiapan sistem informasi dan komunikasi yang cepat dan terpadu guna mendukung tugas kebencanaan.
- Penyiapan dan pemasangan instrumen sistem peringatan dini (early warning).
- Penyusunan rencana kontijensi (contingency plan).
- Mobilisasi sumber daya (personil dan prasarana/sarana peralatan).

d. Tanggap Darurat

Tanggap darurat adalah upaya yang dilakukan segera setelah bencana, untuk menangani dampak buruk yang ditimbulkan, yang meliputi kegiatan penyelamatan dan evakuasi korban, harta benda, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan, pengurusan pengungsi, penyelamatan, serta pemulihan sarana dan pra sarana³².

²⁹ Yayasan IDEP, *Op-Cit.* hal 36

³⁰ Yayun Rianto, *Makalah Peranan Badan SAR Nasional Pada Masa Tanggap Darurat Dalam Penanggulangan Bencana*, Jakarta 3 April 2006.

³¹ Peraturan Kepala BNPB Nomor 4 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Penanggulangan Bencana, *Op-Cit.*

³² Glosarium penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial yang dikeluarkan oleh Kementerian Sosial RI.

Pada tahap Tanggap Darurat dilakukan pengaktifan Rencana Operasi (*Operation Plan*) yang merupakan operasionalisasi dari Rencana Kedaruratan atau Rencana Kontijensi³³.

Contoh tindakan tanggap darurat³⁴:

- Evakuasi.
- Pencarian dan penyelamatan.
- Penanganan Penderita Gawat Darurat (PPGD).
- Penyediaan kebutuhan dasar seperti air dan sanitasi, pangan, sandang, papan, kesehatan, konseling.
- Pemulihan semua fasilitas dasar seperti telekomunikasi, transportasi, listrik, pasokan air untuk mendukung kelancaran kegiatan tanggap darurat.
- Pemulihan Tahapan Pasca Bencana

Pemulihan adalah serangkaian kegiatan untuk mengembalikan kondisi masyarakat dan lingkungan hidup yang terkena bencana dengan memfungsikan kembali kelembagaan, sarana dan prasarana dengan melakukan upaya rehabilitasi³⁵.

Contoh tindakan pemulihan³⁶:

- perbaikan sarana/prasarana sosial dan ekonomi;
- penanggulangan kejiwaan pasca bencana (*post traumatic stress*) melalui penyuluhan, konseling, terapi kelompok (disekolah) dan perawatan;
- Pemulihan gizi/kesehatan;
- Pemulihan sosial ekonomi sebagai upaya peningkatan ketahanan masyarakat, antara lain: penciptaan lapangan kerja, pemberian modal usaha, dll.

Dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana, Pemerintah dan pemerintah daerah harus selalu menyiapkan Dana Siap Pakai yang diambil dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan ditempatkan di Badan Nasional Penanggulangan Bencana yang dapat digunakan sewaktu-waktu pada saat situasi tanggap darurat. Pengertian Dana Siap Pakai adalah dana yang selalu tersedia dan dicadangkan oleh Pemerintah untuk digunakan pada status keadaan

³³<http://www.bakornaspb.go.id/website/documents/pedoman/PedomanPenyusunanRencanaPenangananBencanaDiDaerah.PDF>, *Op – Cit*, hal.5

³⁴ Yayasan IDEP, *Op-Cit*. hal 37

³⁵ *Ibid.*

³⁶<http://www.bakornaspb.go.id/website/documents/pedoman/PedomanPenyusunanRencanaPenangananBencanaDiDaerah.PDF>, *Op-Cit*, hal.16

darurat bencana yang dimulai dari siaga darurat, tanggap darurat dan transisi darurat ke pemulihan.

Pemerintah/Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota yang terkena bencana dapat mengusulkan bantuan Dana Siap Pakai kepada Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana dengan menyampaikan laporan kejadian, jumlah korban, kerusakan, kerugian dan bantuan yang diperlukan.

Dalam penggunaan Dana Siap Pakai, penerima bantuan Dana Siap Pakai harus memberikan laporan pertanggung jawaban sesuai ketentuan yang berlaku. Pertanggung jawaban penggunaan Dana Siap Pakai diberikan perlakuan khusus, yaitu pengadaan barang/jasa untuk penyelenggaraan tanggap darurat bencana dilakukan secara khusus melalui pembelian/pengadaan langsung yang efektif dan efisien sesuai dengan kondisi pada status keadaan darurat bencana.

Perlakuan khusus yang diberikan dalam hal ini adalah meskipun bukti pertanggungjawaban tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku, namun bukti pertanggungjawaban tersebut diperlakukan sebagai dokumen pertanggungjawaban keuangan yang sah. Hal ini diberikan mengingat bahwa semua kegiatan proses penanggulangan bencana harus dilakukan secara cepat, sehingga akan sulit kemungkinannya untuk memenuhi semua persyaratan dokumen/bukti/kwitansi apabila mengingat betapa pentingnya bantuan agar segera dapat diberikan guna mencegah bertambahnya jumlah korban bencana.

Pertanggungjawaban baik keuangan maupun kinerja dilaporkan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah status keadaan darurat berakhir, dilengkapi dan dilampiri bukti-bukti pengeluaran. Dana Siap Pakai yang tidak digunakan sampai dengan berakhirnya masa status keadaan darurat, disetorkan ke Kas Negara dimana bukti setoran disampaikan kepada BNPB.

Penyetoran Dana Siap Pakai dilakukan bersamaan dengan masa pertanggungjawaban Dana Siap Pakai yaitu paling lambat tiga bulan setelah status keadaan darurat berakhir.

Pemberian Dana Siap Pakai didasarkan pada :

1. Penetapan status kedaruratan bencana;
2. Usulan daerah perihal permohonan dukungan bantuan;
3. Laporan Tim Reaksi Cepat BNPB;
4. Hasil Rapat Koordinasi atau;
5. Inisiatif BNPB.

Penggunaan Dana Siap Pakai sesuai kebutuhan penanganan darurat mulai dari siaga darurat, tanggap darurat dan transisi darurat ke pemulihan terbatas pada pengadaan barang dan/atau jasa untuk :

1. Pencarian dan penyelamatan korban bencana
2. Pertolongan darurat
3. Evakuasi Korban Bencana
4. Kebutuhan air bersih dan sanitasi
5. Pangan
6. Sandang
7. Pelayanan kesehatan
8. Penampungan serta tempat hunian sementara
9. Lain-lain

Pengadaan barang dan atau jasa yang bersumber dari Dana Siap Pakai dapat diberikan kepada daerah yang terkena bencana dalam bentuk :

1. Dana (uang tunai/giro);
2. Peralatan dan logistik;
3. Bantuan Transportasi (darat, air, udara);
4. Bantuan sumber daya manusia (jasa).

Batas waktu penggunaan Dana Siap Pakai adalah pada masa status keadaan darurat, yaitu dimulai siaga darurat/saat tanggap darurat/transisi darurat ke pemulihan ditetapkan sampai ketetapan tahap status keadaan darurat selesai. Penetapan jangka waktu status keadaan darurat sesuai dengan besar kecilnya skala bencana dan dapat diperpanjang berdasarkan keputusan dari Presiden/Kepala Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana telah memberikan rambu-rambu bahwa bantuan bagi korban bencana antara lain mencakup santunan duka cita. Santunan duka cita dapat diberikan dalam bentuk biaya pemakaman dan/atau uang duka. Permasalahan yang timbul sebagai akibat peristiwa bencana alam, non alam maupun bencana sosial merupakan dampak bencana yang bersifat primer yaitu menyangsakan orang dan merusak lingkungan secara langsung pada saat bencana terjadi antara lain menimbulkan kematian.

Dampak bencana yang bersifat sekunder yaitu timbulnya masalah keluarga terutama apabila kepala keluarga meninggal dunia. Bantuan yang tidak tepat akan menimbulkan masalah bagi korban bencana yang menyebabkan mereka tidak berdaya untuk memulihkan fungsi sosial dan ekonomi.

Pemberian santunan duka cita merupakan penghargaan terhadap harkat dan martabat manusia, maksudnya bahwa santunan yang diberikan bertujuan untuk melindungi dan menghormati hak-hak asasi manusia, harkat dan martabat setiap warga negara. Perlakuan ini merupakan wujud dari perlakuan yang adil dari Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, bahwa santunan yang diberikan kepada korban bencana semata-mata atas dasar kebutuhan mereka, dalam prinsip ini terkandung kerangka kerja yang berlandaskan HAM, proporsionalitas, dan tidak mendiskriminasi.

Organisasi pelaksana pemberi bantuan santunan duka cita sesuai ayat (2) pasal 25 Peraturan Pemerintah No. 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana, adalah instansi/lembaga yang berwenang yang dikoordinasikan oleh BNPB atau BPBD sesuai dengan kewenangannya. Kewenangan instansi/lembaga yang berwenang menjadi pelaksana diperoleh berdasarkan peraturan perundangan-undangan yang mengatur tugas pokok dan fungsi instansi/lembaga seperti untuk instansi Pemerintah diatur berdasarkan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden, untuk instansi Pemerintah Provinsi diatur dengan Peraturan Daerah serta Peraturan/Keputusan Gubernur, dan untuk instansi kabupaten/Kota diatur dengan Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati/Walikota.

Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) sebagai lembaga yang memiliki tugas pokok melaksanakan penanggulangan bencana, juga memiliki fungsi mengkoordinasikan instansi/lembaga dalam lingkup kewenangannya. Badan Nasional Penanggulangan Bencana, Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi, dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten/Kota berfungsi mengkoordinasikan instansi/lembaga pemberi bantuan santunan sesuai kewenangannya.

Koordinasi dilakukan pada beberapa tahap:

1. Tahap penyusunan program. Koordinasi pada tahap ini diperlukan agar tidak terjadi duplikasi program antar instansi/lembaga yang berwenang menangani bantuan.
2. Tahap pelaksanaan program, yakni pada saat tanggap darurat bencana dan pascabencana. Koordinasi pada tahap ini diperlukan untuk menjamin bahwa instansi/lembaga yang berwenang menangani bantuan dapat melaksanakan tugasnya dan agar para ahli waris korban bencana mendapatkan haknya.

3. Tahap setelah pelaksanaan program bantuan santunan untuk mengetahui hasil-hasil program yang telah dilaksanakan.

Dari beberapa variabel yang digunakan Pemerintah saat ini untuk menentukan kriteria korban bencana adalah sebagai berikut :

1. Seseorang yang meninggal sebagai akibat langsung terjadinya bencana.
2. Seseorang yang meninggal di pengungsian dan tempat lain sebagai akibat bencana pada masa darurat.

Dan dari kriteria tentang meninggalnya seseorang tersebut di atas, dilanjutkan dengan adanya pernyataan yang berwujud surat keterangan dari petugas pelaksana penanggulangan bencana atau pihak-pihak yang berwenang.

Santunan duka cita adalah santunan yang diberikan oleh pemerintah, pemerintah daerah, lembaga non pemerintah berupa uang yang diberikan kepada ahli waris dari korban bencana yang meninggal dunia. Santunan duka cita diberikan berdasarkan beberapa kriteria di bawah ini, yaitu :

1. Ahli waris korban bencana yang sudah dewasa (minimal berusia 18 tahun atau mereka yang berumur dibawah 18 tahun namun sudah berstatus menikah) dan diketahui oleh pihak yang berwenang (RT, RW, atau Kepala Desa/Kelurahan setempat).
2. Apabila ahli waris korban bencana dimaksud ternyata berusia dibawah 18 tahun, maka bantuan diserahkan kepada wali atau orang tua atau keluarga asuh atau panti/lembaga pelayanan sosial yang menggantikan peran orang tua/pengasuh (misalnya panti asuhan, orang tua angkat, keluarga luar yang mengambil alih tugas pengasuhan).

Bentuk santunan duka cita biasanya diberikan dalam wujud :

- a. Biaya pemakaman.
- b. Uang duka.

Pembangunan Kembali Fasilitas

Pembangunan kembali adalah program jangka panjang untuk membangun kembali sarana dan prasarana pada keadaan semula dengan melaksanakan upaya memperbaiki prasarana dan pelayanan dasar.³⁷ Contoh tindakan pembangunan kembali yang

³⁷ Yayun Rianto, *Makalah Peranan Badan SAR Nasional Pada Masa Tanggap Darurat Dalam Penanggulangan Bencana, Op-Cit.*

berkelanjutan³⁸: membangun prasarana dan pelayanan dasar fisik, pendidikan, kesehatan, ekonomi, sosial, budaya, keamanan, lingkungan, pembaharuan rencana tata ruang wilayah, sistem pemerintahan dan memperhitungkan faktor risiko bencana.

Sebagaimana diamanatkan dalam Alinea ke IV Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945 mengamanatkan bahwa Pemerintah Republik Indonesia melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial, maka sebagai implementasi dari amanat tersebut dilaksanakan pembangunan nasional yang bertujuan untuk mewujudkan masyarakat yang adil sejahtera yang senantiasa memperhatikan hak atas penghidupan dan perlindungan bagi setiap warga negaranya.³⁹ Dalam Pasal 1 potensi penyebab bencana dikelompokkan menjadi tiga jenis: bencana alam, bencana nonalam dan bencana sosial.

Bencana alam antara lain letusan gunung berapi, banjir, gempa bumi, tanah longsor, hingga epidemik dan wabah penyakit. Bencana nonalam antara lain kebakaran hutan yang disebabkan oleh manusia, kegagalan konstruksi/teknologi, ledakan nuklir dan pencemaran lingkungan. Sedangkan bencana sosial antara lain kerusuhan sosial dan konflik sosial dalam masyarakat.

Selanjutnya Pasal 4 Undang-undang Nomor 24 tahun 2007 menyebutkan, penanggulangan bencana bertujuan untuk :

- Memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana;
- Menyelaraskan peraturan perundang-undangan yang sudah ada;
- Menjamin terselenggaranya penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh;
- Menghargai budaya lokal;
- Membangun partisipasi dan kemitraan publik serta swasta;
- Mendorong semangat gotong royong, kesetiakawanan, dan kedermawanan, dan;
- Menciptakan perdamaian dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Berikut didalam Pasal 5, dijelaskan bahwa Pemerintah dan pemerintah daerah bertanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana.

Menindaklanjuti ketentuan pasal 5 Undang-undang Penanggulangan Bencana maka pemerintah membentuk Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB).

³⁸ Yayasan IDEP, *Op-Cit*

³⁹ Penjelasan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

Badan ini adalah sebuah Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) yang mempunyai tugas membantu Presiden dalam mengkoordinasikan perencanaan dan pelaksanaan kegiatan penanganan bencana dan kedaruratan secara terpadu, serta melaksanakan penanganan bencana dan kedaruratan mulai dari sebelum, pada saat, dan setelah terjadi bencana yang meliputi pencegahan, kesiapsiagaan, penanganan darurat, dan pemulihan.⁴⁰

Badan Nasional Penanggulangan Bencana dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008. Sebelumnya badan ini bernama Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana yang dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2005, diganti menjadi Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi yang dibentuk dengan Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 2001.⁴¹

Menurut Pasal 12 Undang-undang Penanggulangan Bencana, BNPB mempunyai tugas:

- Memberikan pedoman dan pengarahan terhadap usaha penanggulangan bencana yang mencakup pencegahan bencana, penanganan tanggap darurat, rehabilitasi, dan rekonstruksi secara adil dan setara;
- Menetapkan standarisasi dan kebutuhan penyelenggaraan penanggulangan bencana berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- Menyampaikan informasi kegiatan penanggulangan bencana kepada masyarakat;
- Melaporkan penyelenggaraan penanggulangan bencana kepada Presiden setiap bulan dalam kondisi normal dan setiap saat dalam kondisi darurat bencana;
- Menggunakan dan mempertanggung jawabkan sumbangan/bantuan nasional dan internasional;
- Mempertanggung jawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- Menyusun pedoman pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah.

Berdasarkan undang-undang tersebut maka BNPB merupakan lembaga yang mengkoordinasikan instansi terkait yang terlibat dalam penanganan bencana ke dalam satu

⁴⁰ Lihat Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dan Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana.

⁴¹ http://id.wikipedia.org/wiki/Badan_Nasional_Penanggulangan_Bencana, 5 September 2010.

badan setingkat menteri. Selain ditingkat pusat, di daerah-daerah juga akan dibentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD). Beberapa instansi yang terlibat dalam penanggulangan bencana menurut Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana antara lain adalah Kementerian Kesehatan, Kementerian Sosial, Kementerian Pekerjaan Umum, Kepolisian RI, Badan SAR Nasional dan Tentara Nasional Indonesia (TNI).⁴²

Salah satu instansi yang terlibat dalam proses penanggulangan bencana adalah Kementerian Sosial RI. Penanggulangan bencana yang menjadi konsentrasi Kementerian Sosial harus sesuai dengan atau mengacu pada visi dan misi Kementerian itu sendiri.

Dalam hal ini penanggulangan bencana harus terkait dengan perubahan sikap dan tingkah laku sasaran pembangunan kesejahteraan sosial yaitu Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial menuju keberfungsian sosial baik individu, kelompok maupun komunitas dan lingkungan khususnya korban bencana. Tugas pokok Kementerian Sosial menurut Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Keputusan Presiden Nomor 83 Tahun 2005 tentang Bakornas PB adalah mengkoordinasikan dan mengendalikan penanggulangan bencana bidang bantuan sosial. Tugas pokok tersebut di jabarkan ke beberapa hal antara lain menetapkan program, menyusun pedoman, memberikan bantuan, mengadakan kerjasama dan melakukan pengawasan/pemantauan.⁴³

Semua kegiatan tersebut mengarah kepada korban bencana sebagai sarannya dengan pemberian bantuan sosial, yaitu memenuhi kebutuhan fisik dan nonfisik, dengan fokus pada fungsi perlindungan dan pertolongan korban bencana alam. Yang kedua adalah rehabilitasi sosial, yaitu untuk meningkatkan peran dan kedudukan sosial, dengan fokus pada fungsi rehabilitasi fisik dan psikososial korban bencana alam, pemberdayaan sosial, untuk memperkuat kemampuan, dengan fokus pada fungsi penguatan dan pengembangan potensi korban bencana alam.⁴⁴

Menurut Andi Hanindito, bentuk dari bantuan sosial adalah bantuan fisik dan nonfisik, sedangkan jenis bantuan sosial adalah barang siap pakai, olahan dan barang pelengkap.⁴⁵ Dalam pemberian bantuan sosial, Dinas Sosial dan instansi-instansi terkait di tingkat provinsi dan kabupaten/kota memiliki persediaan logistik yang dapat disalurkan sewaktu-waktu yaitu

;

⁴² Lihat juga, Keppres Nomor 3 Tahun 2007 tentang Bakornas PB.

⁴³ Paparan Direktur Jenderal Bantuan dan Jaminan Sosial Kemensos RI, tanggal 21 Pebruari 2008, *Op-Cit*.

⁴⁴ *Ibid*.

⁴⁵ <http://tagana.wordpress.com>, *Op-Cit*.

⁴⁶ *Ibid*.

- Stok makanan di gudang milik pemerintah yang sewaktu-waktu *dapat* digunakan dalam keadaan darurat. Stok beras bencana di Kabupaten/Kota adalah 5 ton dan untuk provinsi sebesar 50 ton. Selain itu juga terdapat cadangan beras pemerintah dengan kewenangan Bupati/Walikota sampai dengan 100 ton/tahun, Gubernur sampai dengan 200 ton/tahun dan diatas 200 ton harus dengan sepersetujuan dari Menteri Sosial. Selain stok beras, dalam kondisi tanggap darurat juga disalurkan lauk pauk, dan makanan cepat saji berupa;
- Sandang, seperti sarung, kain, baju dan kaos serta pakaian seragam sekolah.
- Perlengkapan keluarga, seperti peralatan dapur umum,
- Perlengkapan tidur seperti matras, tikar dan selimut, dan
- Perlengkapan evakuasi, seperti tenda, vell bed, genset, pelampung, hingga perahu evakuasi korban.

Sebelum diberlakukannya Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, kerangka kebijakan hukum yang ada memang menyebutkan aturan-aturan tentang Penanggulangan Bencana, namun tidak berkorelasi langsung dengan tatanan kelembagaan. Kondisi tersebut menjadikan upaya penanggulangan bencana tidak terakomodasi dengan baik. Selain Kementerian Sosial yang terlibat dalam penanganan bencana, instansi lain yang aktif antara lain Kementerian Kesehatan yang menyediakan dan memberikan pelayanan kesehatan, Kementerian Pekerjaan Umum yang membangun akses jalan seperti jembatan darurat, Badan SAR Nasional, Tentara Nasional Indonesia, dll.⁴⁷

Dalam hal anggaran yang dialokasikan untuk penanggulangan bencana yang ada di Kementerian Sosial, Kementerian Kesehatan, Kementerian PU, dan bantuan asing mekanisme kontrol dilakukan oleh Menteri masing-masing. Hal tersebut menjadi problem kebijakan yang diantaranya disebabkan belum adanya payung hukum yang kuat yang berimplikasi pada ketidakjelasan penanggung jawab dan pelaksana utama, dan lemahnya koordinasi pengawasan dalam penanggulangan bencana.⁴⁸

⁴⁷ Sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, instansi-instansi pemerintah tersebut dikoordinir oleh Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana (BAKORNAS PB) ditingkat pusat sebagai forum koordinasi Menteri yang diketuai oleh Wakil Presiden, Satuan Koordinasi Pelaksana Penanggulangan Bencana (SATKORLAK PB) di tingkat Propinsi dikoordinasi oleh Gubernur, dan Satuan Pelaksana Penanggulangan Bencana (SATLAK PB) di tingkat Kabupaten/Kota yang dikoordinasi oleh Bupati/Walikota.

⁴⁸ Hening Parlan, *Merajut Benang Kepedulian*, (MPBI : Jakarta, 2007) hal 13-16.

Secara umum kelemahan-kelemahan dalam pelaksanaan, penanganan bencana antara lain:⁴⁹

- a. Ketidak sinkronan peraturan.
- b. Lambatnya tanggap darurat bencana.
- c. Lemahnya koordinasi antar instansi terkait.
- d. Minimnya dukungan anggaran.

Dari gambaran maupun pengamatan langsung dilapangan, maka perlu dibentuk sebuah komite penanggulangan bencana. Artinya komite tersebut memiliki akses ke DPR untuk mendapatkan dukungan politik dan anggaran dalam memperlancar tugasnya.⁵⁰ Dengan dibentuknya komite ini penanganan bencana diharapkan akan lebih terkoordinasi karena pada saat terjadi bencana, akan ada unsur komando, sehingga diharapkan kegiatan penanggulangan bencana menjadi tepat sasaran, tepat tindakan, dan cepat dalam pemulihan.⁵¹ Komite ini akan memperjelas jalur komando dan operasionalisasi penanggulangan bencana, dan mampu mengatasi persoalan yang muncul, antara lain koordinasi dengan komando penyaluran bantuan. Dengan demikian dalam menjalankan fungsi dan tugasnya komite ini memiliki otoritas penuh dalam penanggulangan bencana secara integral, yang meliputi :⁵²

1. Pengenalan dan pemantauan bencana (pengenalan resiko bencana dan pemantauan resiko bencana);
2. Pengurangan resiko bencana (pencegahan, pembuatan dan penguatan resiko bencana);
3. Kesiapan Penanganan kedaruratan (kesiapan umum, rencana kontinjensi, pelatihan);
4. Peringatan Dini (pengaturan kelembagaan peringatan dini);
5. Penanganan darurat bencana (pengaturan kewenangan, aktivasi pusat pengendalian operasi tanggap darurat, jalur pengendalian operasi);
6. Pemulihan dari dampak bencana; dan,
7. Pembangunan kembali akibat dampak bencana.

Secara yuridis formal, semenjak diundangkannya UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.⁵³ Dimana pada alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, secara tegas menyebutkan bahwa tujuan dibentuknya Pemerintah Negara Indonesia sebagai berikut:

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Kompas, 10 Maret 2005.

⁵¹ Paparan Dirjen Bantuan dan Jaminan Sosial Kementerian Sosial RI, *Op-Cit.*

⁵² Naskah Akademik RUU Penanggulangan Bencana.

⁵³ Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Penanggulangan Bencana, Op. cit.*

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial,”

Kalimat melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia merupakan kata yang sangat luas. Hal itu berarti bahwa dalam hal apa pun terhadap penyelenggaraan kegiatan untuk mencapai tujuan negara yang adil dan makmur haruslah dalam rangka melindungi segenap bangsa Indonesia yang tujuan akhirnya adalah untuk memajukan kesejahteraan umum yang berdasarkan keadilan. Dalam konteks penanggulangan bencana disebutkan bahwa negara bertanggung jawab melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan tujuan untuk memberikan perlindungan terhadap kehidupan dan penghidupan termasuk perlindungan atas bencana, dalam rangka mewujudkan kesejahteraan umum, berlandaskan Pancasila sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang Dasar Negara RI Tahun 1945.⁵⁴

D. Pengawasan dan Pelaporan Penanggulangan Bencana

1. Pengawasan

Pengawasan terhadap seluruh proses penanggulangan bencana dilakukan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah.

Hal-hal yang diperlukan adanya pengawasan adalah :

- a. Sumber ancaman/bahaya bencana;
- b. Kebijakan pembangunan yang berpotensi menimbulkan bencana;
- c. Kegiatan eksploitasi yang berpotensi menimbulkan bencana;
- d. Pemanfaatan barang, jasa, teknologi dan kemampuan rekayasa serta rancang bangun dalam negeri;
- e. Kegiatan konservasi lingkungan;
- f. Perencanaan penataan ruang;
- g. Pengelolaan lingkungan hidup; dan
- h. Pengelolaan keuangan.

Dalam pengelolaan dana yang bersumber dari masyarakat, maka perlu dilakukan pemantauan dan pelaporan yang dilakukan secara efektif dan terpadu. Pemantauan dan pelaporan dilakukan Badan Nasional Penanggulangan Bencana dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah serta instansi terkait. Setelah kegiatan selesai, yaitu setelah selesainya status

⁵⁴ Lihat konsiderans menimbang Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

keadaan darurat, pengelola bantuan Dana Siap Pakai harus melaporkan semua kegiatan dan laporan pertanggung jawaban keuangan kepada Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana.

Kegiatan pengawasan yang dimaksud adalah kegiatan yang bertujuan untuk mengurangi atau menghindari masalah yang berhubungan dengan penyalahgunaan wewenang dan segala bentuk penyimpangan lainnya, yang dapat berakibat pada pemborosan keuangan negara.

Badan Nasional Penanggulangan Bencana bersama dengan instansi/lembaga terkait secara selektif memantau pelaksanaan penggunaan Dana Siap Pakai mulai dari proses pelaksanaan administrasi sampai dengan fisik kegiatan. Pemantauan terhadap penggunaan Dana Siap Pakai di daerah dilakukan oleh pejabat yang ditunjuk oleh Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana bersama dengan pejabat yang ditunjuk oleh Gubernur/Kepala BPBD tingkat Provinsi dan Bupati/Walikota/Ketua Badan Penanggulangan Bencana Daerah tingkat Kabupaten/Kota.

2. Pelaporan

Penerima bantuan Dana Siap Pakai wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan penggunaan Dana Siap Pakai. Laporan pertanggungjawaban selambat-lambatnya disampaikan 3 (tiga) bulan setelah bantuan diterima dan ditujukan kepada Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana. Laporan pertanggungjawaban meliputi:

- a. Realisasi fisik;
- b. Realisasi anggaran;
- c. Data pendukung lainnya.

Data pendukung lainnya. Kegiatan pengawasan yang dimaksud adalah kegiatan yang bertujuan untuk mengurangi atau menghindari masalah yang berhubungan dengan penyalahgunaan wewenang dan segala bentuk penyimpangan lainnya, yang dapat berakibat pada pemborosan keuangan negara.

Pengawasan dalam pengelolaan Dana Siap Pakai meliputi pengawasan melekat (Waskat), pengawasan eksternal serta internal pemerintah, dan pengawasan masyarakat.

Masyarakat melakukan pengawasan dalam rangka memantau pelaksanaan dalam pengelolaan Dana Siap Pakai, namun tidak melakukan audit. Apabila terdapat indikasi penyimpangan dalam pengelolaan Dana Siap Pakai, masyarakat dapat melaporkannya kepada instansi yang berwenang.

Menghadapi berbagai bencana penuh risiko, sebagaimana dikemukakan di muka,

diperlukan sikap tersendiri, yaitu sikap refleksif dan kritis terhadap apa yang terjadi, mencermati perubahan lingkungan sekitar, perubahan-perubahan alam, cuaca dan lingkungan sosial, beserta dampak resiko-resiko yang mungkin timbul, sehingga kita bisa mengantisipasi, mencegah, dan mengatasinya, dalam resiko seminimal mungkin.

Menghadapi situasi ini, adalah penting untuk mengingat apa yang dikemukakan Ulrich Beck, seorang ilmuwan sosial kritis Jerman, dalam bukunya **Risk Society**, bahwa hidup dalam alam modern industrial, kapitalisme maju, disertai perkembangan dan ketergantungan kita pada teknologi, aktivitas manusia dan perilaku serta gaya hidup penuh variasi pandangan mereka, apa rekomendasi prioritas-prioritas kebijakan, agenda, atau program-program yang seharusnya dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat untuk perbaikan penanganan resiko bencana ke depan, hendaknya kita selalu bersikap refleksif dan kritis terhadap apa yang terjadi, terhadap perkembangan yang ada, karena perkembangan itu selain membawa manfaat-manfaat (benefits) pada kehidupan kita, juga membawa resiko-resiko (risks) tersendiri.

Perkembangan kapitalisme dan industri maju dewasa ini, selain membuahkan akumulasi kapital, dari dorongan dorongan mengejar keuntungan, beserta perkembangan teknologi dan aktivitas industrial menyertainya, juga menuai akumulasi resiko (risk accumulation) yang berdampak pada kerusakan lingkungan alam, komunitas sosial, yang bila tidak bisa ditangani, bisa menimbulkan krisis dan bencana pada masyarakat. Resiko-resiko itu sendiri memang sulit dihitung dalam kalkulasi matematis, dan karena itu diperlukan analisis ilmiah dari pengetahuan dan sains moderen untuk mengkajinya. Namun demikian, hal itu bisa dengan sangat jelas dibaca, dalam kemungkinan-kemungkinan atau probabilitas yang ada dari terjadinya sebuah peristiwa atau bencana dan dampaknya yang ditimbulkan terhadap kehidupan masyarakat.

Peringatan Ulrich Beck itu sangat berharga, mendorong kalangan ahli dan para analis resiko, untuk tidak hanya melihat resiko-resiko ditimbulkan oleh perkembangan industri dan kemajuan teknologi dibawa kapitalisme maju, sebagaimana terjadi di negara-negara maju, tetapi lebih dari itu mendorong mereka untuk semakin menyadari akan adanya resiko dan bencana dari berbagai aspek kehidupan, baik disebabkan oleh perubahan alam maupun perubahan sosial. Bahkan ada yang menyebutkan bahwa resiko-resiko yang ditimbulkan oleh perilaku manusia modern ini sudah mencapai tingkat 'maniak resiko', bencana kolektif, global, yang dampaknya tidak bisa diubah atau diputar kembali, menimbulkan bencana yang tidak pernah dibayangkan sebelumnya .

Bencana-bencana ditimbulkan oleh pola makan dan minum yang menimbulkan

persebaran penyakit, seperti penyakit sapi gila, kegagalan pasar sehingga diperlukan asuransi, kecelakaan lalu lintas karena gagap teknologi transportasi, cacat tubuh karena kesalahan penggunaan teknologi reproduksi biologis, dan kecanduan, kehilangan memori dan tumor otak karena ketergantungan pada teknologi komunikasi, merupakan beberapa contoh bencana disebabkan perilaku manusia moderen.

Bencana-bencana itu tampaknya terkesan murni bencana sosial, tidak ada kaitannya dengan bencana alam. Namun, dalam bencana alam pun sebenarnya kita bisa menemukan banyak bencana alam, meski sekilas terkesan murni bencana alam, terjadi karena perilaku manusia (man-made disaster). Tekanan reaktor nuklir di bawah tanah menyebabkan desakan-desakan lempengan bumi, terjadi gempa dan mendorong letusan gunung berapi, pemanasan global sehingga daratan es di kutub utara dan selatan meleleh, menimbulkan gelombang pasang, perubahan cuaca drastis, curah hujan tinggi, banjir, tanah longsor, musim kering berkepanjangan, kerusakan ekologis dan kelangkaan pangan, punahnya habitat tumbuhan dan hewan karena racun pestisida, dan lain sebagainya, merupakan jenis-jenis bencana alam disebabkan oleh aktivitas manusia, terutama aktivitas ekonomi, industrialisasi, dan perkembangan teknologi.

Berbagai peristiwa bencana itu seakan diluar jangkauan kita untuk menanganinya, sehingga mendorong kita untuk mengembangkan ilmu pengetahuan dan sains teknologi modern lebih maju untuk mencegahnya. Namun, kesadaran akan politik bumi ini, atau politik ekonomi global dalam pemanfaatan sumberdaya alam dan penggunaan teknologi berdampak lintas negara itu, menggugah kesadaran kita untuk memiliki kesadaran global dalam membaca dan memahami sumber berbagai peristiwa bencana itu. Namun, apakah kesadaran demikian telah dimiliki masyarakat kita, sehingga meningkatkan keberdayaan kita dalam menangani bencana itu, masih menjadi tanda tanya.

Peringatan **Ulrich Beck** dan tumbuhnya kesadaran global akan sumber dan resiko politik bumi itu dalam hal ini sangat penting dan relevan untuk menghadapi berbagai bencana yang ada dan kemungkinan terjadi. Sebagaimana berkembangnya risiko-risiko kehidupan di masyarakat moderen, kita juga mengenal berkembangnya penanganan atau pengaturan negara (regulatory state) atas risiko-risiko itu . Kedua konsepsi ini, masyarakat beresiko dan pengaturan-pengaturan negara atas risiko-risiko bencana itu bisa dikaitkan satu sama lain, karena yang terakhir itu tumbuh dan berkembang berkat kesadaran dan tuntutan masyarakat kepada negara untuk mengatasi risiko mereka hadapi. Sebaliknya, berkembangnya pengaturan risiko oleh negara itu memiliki kekuatan mengubah dan mendorong dan mengubah perilaku masyarakat dan kalangan industrial untuk mengatasi

risiko-risiko sebagai akibat dari perilaku dan tindakan mereka itu.

Dalam tingkat perkembangan selanjutnya keduanya menciptakan semacam mekanisme audit social atau transparansi politik tersendiri, baik negara atau pemerintah dan masyarakat, sama-sama bertanggung jawab untuk mengatasi berbagai risiko dan dampak ditimbulkan oleh bencana.

Kebijakan dan pengaturan negara atas risiko-risiko dampak bencana itu sendiri haruslah dijalankan dalam domain-domain pengaturan risiko (risk regulation regime) yang khusus, tergantung pada jenis bencananya, karena berbeda jenis bencana berbeda pula pengaturan dan pemecahannya, sesuai dengan pengetahuan dan sarana teknologi yang diperlukan. Domain bencana alam gempa, misalnya, berbeda penanganannya dengan bencana karena perubahan iklim dan cuaca. Demikian pula, penanganan bencana perubahan iklim dan cuaca berbeda penanganannya dengan bencana penyakit disebabkan pola makan, atau pemberian asuransi karena kegagalan pasar.

Meskipun demikian, terdapat prinsip-prinsip umum yang harus dijunjung tinggi dalam setiap penanganan bencana, bahwa selain pentingnya intervensi dan bantuan kemanusiaan dalam situasi darurat, dalam hal ini setiap jenis bencana apapun berlaku, juga dalam setiap penanganan bencana negara dan masyarakat diharuskan untuk mengedepankan prinsip-prinsip kemanusiaan universal, profesionalisme, dan ketepatan kebijakan dalam penggunaan pengetahuan, informasi, teknologi, standar, mekanisme dan prosedur untuk menangani bencana.

Dalam setiap kebijakan dan penanganan risiko dampak bencana, baik dalam intervensi minimal seperti disyaratkan oleh kalangan neo-liberal untuk intervensi terhadap kegagalan pasar (market failure), atau, perlunya sikap responsif pemerintah terhadap opini publik (opinion-responsive government), sebagaimana ditekankan kalangan demokrasi populis, maupun perlunya mempertimbangkan kepentingan kelompok-kelompok kepentingan, pelobi dan kalangan profesional, sebagaimana ditekankan oleh kalangan realis, semua mensyaratkan pentingnya pengumpulan informasi (information gathering), untuk mendapatkan data yang akurat untuk mengambil kebijakan, penetapan standar dan mekanisme penanganan (standard setting) dan perubahan perilaku masyarakat (behaviour modification) untuk meminimalkan risiko ditimbulkan oleh bencana.

Studi lapangan ini berharap mendapatkan gambaran atau potret yang jelas atas sikap, pandangan dan opini publik atas penanganan bencana selama ini, apakah telah mencerminkan sikap 'berkesadaran global, bertindak lokal', dalam memandang sebab-sebab bencana dan dalam mengatasi risiko-risiko bencana yang terjadi. Studi lapangan dilakukan dengan

melakukan observasi dan wawancara dengan berbagai pihak, dari kalangan pemerintah, masyarakat sipil, kalangan warga komunitas korban dan kalangan warga komunitas pada umumnya, bukan korban langsung, untuk menemukan data dan realitas empiris, baik realitas obyektif maupun subjektif dari peristiwa bencana, penyebab risiko dan dampaknya terhadap lingkungan alam dan kehidupan komunitas manusia dan masyarakat.

Studi lapangan dilakukan dengan observasi di daerah bencana dan wawancara mendalam ke berbagai pihak untuk menemukan data dan realitas, baik realitas obyektif situasional di daerah bencana maupun realitas subjektif kesadaran individual dan sosial, atas terjadinya peristiwa bencana dan resiko dampaknya terhadap lingkungan kehidupan alam dan sosial di daerah bencana.

Selain itu, data dan informasi dasar yang melingkupi realitas ini, baik realitas natural maupun sosial atas terjadinya peristiwa bencana di daerah bencana, akan di-kumpulkan untuk menopang temuan dihasilkan berkaitan dengan ketiga fokus utama penelitian di atas.

Studi lapangan ini menggunakan metode observasi dan wawancara mendalam, dilakukan di daerah-daerah bencana di Indonesia, meliputi berbagai jenis peristiwa bencana penting terjadi di Indonesia, meliputi tiga daerah dan jenis bencana sebagai berikut: (1) bencana gempa tsunami Aceh dan gempa susulannya di daerah lain (Aceh dan Yogyakarta); (2) bencana alam karena perubahan iklim dan cuaca, seperti angin puting beliung, gelombang pasang laut, banjir, longsor, dan kekeringan (Riau, Karanganyar Jawa Tengah, Makasar, dan NTT); (3) bencana buatan manusia, kesalahan penggunaan teknologi, atau bencana akibat kegiatan pembangunan yaitu bencana Lumpur Lapindo (Sidoharjo, Jatim).

Di masing-masing daerah bencana, wawancara dilakukan terhadap sejumlah informan dari berbagai pihak, sebagai berikut: (1) kalangan agen pembangunan, baik pemerintah maupun organisasi masyarakat sipil, dan; (2) kalangan warga komunitas masyarakat pada umumnya. Informan ditentukan secara purposive, dimulai dari penentuan responden kunci (key informan), tiga (3) orang dari kalangan pemerintah, LSM, dan warga komunitas pada umumnya, di masing-masing ketiga daerah atau jenis bencana.

Dari sini, kemudian dilakukan penentuan informan berikutnya melalui metode snow balling, penentuan dua (2) orang informan oleh responden kunci dari masing-masing ketujuh dan jenis bencana secara bergulir, sehingga diperoleh sekurang-kurangnya sembilan (9) orang informan di masing-masing ketujuh daerah dan jenis bencana.

Selanjutnya, bila datanya dirasa belum mencukupi, kepada kedelapan belas orang responden itu diminta menunjuk satu (1) orang responden untuk pendalaman studi,

sehingga sekurang-kurangnya akan diperoleh, secara keseluruhan, enam puluh tiga (63) orang informan dari ketujuh daerah dan jenis bencana, sehingga mencapai keterwakilan yang cukup untuk mendapatkan realitas objektif sasaran penelitian.

Realitas dan data dihasilkan dari studi lapangan ini, sebagaimana digambarkan dalam paparan di bawah, cukup menarik menggambarkan bagaimana pandangan publik terhadap penanganan bencana di Indonesia, yang selama ini boleh dikata sangat minim mendapat perhatian dan kajian publik Indonesia dalam bentuk riset. Banyak tulisan dan laporan yang ada selama ini tentang bencana di Indonesia umumnya berupa laporan dari proyek kalangan agen-agen pembangunan dalam penanganan bencana, yang meskipun datanya lengkap, tetapi belum dianalisis dan dikaji secara mendalam.

Pandangan, sikap dan respon terhadap bencana dipandang mencerminkan bagaimana pandangan atau perspektif publik Indonesia terhadap penanganan bencana selama ini dan bagaimana seharusnya penanganan bencana dilakukan ke depan, untuk perbaikan penanganan dan pengaturan resiko dan dampak bencana di Indonesia.

Kondisi bencana di daerah selain menggambarkan seberapa besar bencana terjadi juga seberapa luas resiko dampaknya terhadap kehidupan, yang mencerminkan seberapa luas cakupan atau domain bencana dan resikonya yang harus dikontrol, dikendalikan dan ditangani. Peristiwa bencana ada yang terjadi sekali dan sesudah itu berhenti, seperti terjadi dalam kasus bencana gempa. Dampaknya memang sangat besar, tergantung besaran skalanya, tetapi hal itu hanya sikap, padangan dan respon berbagai kalangan terhadap resiko bencana sangat bervariasi, tergantung cara pandangan dunia atau kultural dimiliki dalam mendefinisikan situasi, tingkat pengetahuan dan sarana teknologi dan organisasi sosial dimiliki, termasuk didalamnya mekanisme pengaturan dan prosedur dalam mengatasi resiko bencana.

Kebanyakan memang sangat idealis, terkesan kurang mencerminkan kesadaran yang tinggi atau 'berkesadaran global' dalam memandang bencana.

Pandangan responden umumnya, menggunakan klasifikasi **Albert Einstein**, masih sangat kuat didasari oleh kosmologi agama tradisional, atau agama mistis, belum agama moral atau mencapai agama kosmik, didasari oleh kesadaran makrokosmik agama pengetahuan dan sains moderen. Namun, kombinasi ketiganya juga kita temukan, karena dalam memandang peristiwa ini mereka juga dibingkai oleh keterbatasan pengetahuan dan teknologi dimiliki.

Keterbatasan-keterbatasan ini menentukan respon tindakan responden dalam bertindak mengatasi resiko bencana.

Dari sini kita menemukan, kesadaran dan respon tindakan itu bervariasi dan bertingkat-tingkat; ada yang berkesadaran global tetapi tidak tercermin dalam respon tindakannya di tingkat lokal, ada yang berkesadaran global dan tercermin dalam respon tindakannya di tingkat lokal, ada yang tidak berkesadaran global tetapi respon tindakannya bersifat global setidaknya dalam tataran agama mistis dan moral saja, dan ada pula yang tidak dua-duanya, tidak berkesadaran global dan tidak pula melakukan respon tindakan lokal. Tabel di bawah ini menggambarkan pandangan, sikap dan respon publik yang mencerminkan tingkat berkesadaran global dan bertindak lokal dalam mengatasi resiko bencana.

Pada prinsipnya pemerintah sudah mempunyai kesadaran global dalam upaya penanganan bencana. Salah satu indikator adalah telah diterbitkannya UU No. 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana yang disusul terbitnya PP No. 8 Tahun 2007 Tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana; PP No.22 Tahun 2008 Tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana; PP No. 23 Tahun 2008 Tentang Peran Serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Non Pemerintah dalam Penanggulangan Bencana; dan Perda serta berbagai SK Bupati/Walikota di daerah rawan bencana.

Akan tetapi kesadaran global yang sudah berkembang di kalangan pemerintah itu tidak tercermin pada tindakannya ketika setiap kali menangani peristiwa bencana, baik bencana alam, non alam, maupun bencana social. Dalam menangani bencana banjir di Kabupaten Karanganyar dan Bojonegoro misalnya, hampir semua program dan kegiatan yang dilakukan lebih sibuk menangani pada masalah hilir. Kegiatan pengumpulan data dan informasi dilakukan secara dadakan, sumber daya manusia yang kurang terlatih, dan peralatan pendukung yang tidak memadai. Akibatnya, seluruh penanganan pada saat tanggap darurat terkesan tidak ada koordinasi, semuanya dilakukan secara spontan dan kurang terencana dan terprogram secara rapi.

Gambaran yang sama juga tercermin dalam penanggulangan bencana tsunami di Aceh dan gempa di Yogyakarta, Kerusakan Hutan di Riau, Kekeringan di NTT, serta demikian pula dalam penanganan bencana kesalahan teknologi Lumpur Lapindo di Kabupaten Sidoarjo. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa di kalangan pemerintah kecenderungannya adalah meski sudah memiliki kesadaran global, tetapi belum bertindak global.

Sedangkan di kalangan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) tampak mempunyai kesadaran global, dan sekaligus bertindak global pula. Strategi, program, dan kegiatan yang dilakukan terasa adanya kesadaran global dan lebih melihat persoalan pada ranah hulu.

Boleh jadi itu disebabkan karena jaringan LSM dengan lembaga-lembaga internasional cukup terjalin secara intensif, dan pada kenyataannya penyandang dana dari lembaga asing itu lebih sering bekerjasama dengan LSM ketimbang dengan pemerintah ketika menangani peristiwa bencana.

Hasil penelitian ini menemukan bahwa dalam penanganan bencana tsunami di Aceh, gempa di Yogyakarta, kekeringan di NTT dan banjir di Jawa Tengah yang dilakukan oleh kalangan LSM terasa lebih mencerminkan tindakan global.

Seluruh aktivitasnya menggunakan standar penanganan bencana secara internasional, dan lebih mengutamakan pada program dan kegiatan yang berjangka panjang yang preventif, seperti menekankan pentingnya peringatan dini.

Posisi Lembaga Swadaya Masyarakat lebih otonom daripada kalangan pemerintah terhadap kepentingan kapitalisme internasional, sehingga cukup mempunyai keleluasaan untuk mengimplementasikan kesadaran globalnya pada tindakan penanganan bencana. Ini berbeda dengan kalangan pemerintah yang sering kali kurang berdaya terhadap tekanan kepentingan kapitalisme internasional yang cenderung mengabaikan kerusakan lingkungan alam ketika melakukan eksploitasi sektor pertambangan dan hutan tropis, sehingga menimbulkan bencana seperti banjir, longsor, kekeringan, dan kesalahan teknologi.

Sementara itu, di kalangan komunitas korban bencana belum muncul kesadaran global dan tindakannya sangat spontan ketika sedang terjadi peristiwa bencana.

Setiap kali terjadi bencana fakta menunjukkan adanya korban jiwa maupun material sangat banyak, karena belum ada tindakan yang bersifat preventif dan antisipatif. Tingkat kerentanannya meningkat, sementara kapasitas penanganan bencana menurun, karena berkembang persepsi di kalangan masyarakat bahwa bencana adalah masalah nanti saja. Sementara itu tingkat kepekaan kepada tanda-tanda bencana secara tradisional seperti sensitive terhadap perilaku binatang dan perubahan suhu sudah mulai menurun, sedangkan kemampuan membaca bencana secara modern masih belum memiliki.

Tindakan komunitas korban di daerah bencana kurang mengenal adanya perencanaan dan tidak memiliki kesadaran akan pentingnya data dan informasi. Bahkan cenderung pasif dan menunggu uluran bantuan dari pihak luar baik dari pemerintah maupun masyarakat luas pada umumnya. Fenomena ini tampak pada komunitas korban gempa di Yogyakarta, tsunami Aceh, dan juga di daerah banjir sungai Bengawan Solo.

Bahkan di bencana Lumpur Lapindo di Sidoarjo, hingga sekarang keadaannya masih

sangat memprihatinkan, banyak sekali warga masyarakat korban bencana yang masih terlantar dan menghuni di tenda-tenda darurat.

E. Peran Serta Masyarakat dalam Penanggulangan Bencana

Penanggulangan bencana tidak mungkin dapat dilakukan sendiri oleh Pemerintah Pusat atau pun Pemerintah Daerah, hal ini dikarenakan situasi yang terjadi karena bencana begitu sulit penanganannya sehingga selalu membutuhkan andil dari pihak lain guna menyokong hal tersebut, baik itu dari masyarakat, lembaga usaha, lembaga swadaya masyarakat, pemerintah negara lain, lembaga internasional dan lembaga asing non-pemerintah.

Akan tetapi peran itu sendiri jika tidak dibatasi terkadang justru malah menimbulkan ekses negatif dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana itu sendiri. Hal yang sangat diharapkan oleh pemerintah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah peran serta dari masyarakat itu sendiri. Karena dengan kesadaran masyarakat itu sendirilah penanggulangan bencana dapat terselenggara dengan lebih optimal. Peran serta itu sendiri diatur secara umum pada Pasal 26 ayat (1) huruf *d*, *e* dan *f* UU No 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

Salah satu cara yang dapat digunakan untuk mendorong partisipasi masyarakat ialah dalam penyediaan dana. Pengumpulan dana yang bersumber dari masyarakat diterima dan dikumpulkan oleh Badan Nasional Penanggulangan Bencana dari masyarakat umum secara pribadi, kelompok dan/atau golongan, lembaga usaha baik yang berasal dari dalam negeri maupun luar negeri secara suka-rela sebagai hibah kepada Negara untuk keperluan bantuan penanggulangan bencana di seluruh wilayah negara Republik Indonesia.

Dana dari masyarakat tersebut masuk ke rekening BNPB yang telah didaftarkan di Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang di Kementerian Keuangan untuk Bantuan Penanggulangan Bencana, dan dikelola oleh bendahara pada bank pemerintah. Dana tersebut dapat dicairkan atas Surat Permintaan Dana dari Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) setelah mendapatkan persetujuan dari Kuasa Pengguna Anggaran.

Pengertian peran serta masyarakat tidak hanya terbatas pada masyarakat individu, melainkan organisasi/badan hukum, lembaga usaha, lembaga swadaya masyarakat, komunitas/klub dan lain-lain. Peran serta itu sendiri juga tidak terbatas pada pengumpulan dana saja, melainkan juga peran serta langsung semacam pengiriman tenaga relawan penanggulangan bencana, bantuan barang, makanan maupun bantuan peralatan.

Bantuan dapat diberikan melalui posko-posko terdekat dengan menggunakan proses administrasi yang tidak berbelit. Mekanisme yang sederhana, cepat dan tepat digunakan untuk menghindari tersendatnya distribusi bantuan dari masyarakat yang ingin berperan serta kepada masyarakat terkena dampak bencana.

Hikmah pembelajaran atas penanganan resiko bencana bisa disebut semacam 'audit sosial atau penilaian dan evaluasi publik atas penanganan resiko bencana dilakukan berbagai pihak, baik oleh kalangan pemerintah, LSM atau masyarakat, dan warga komunitas korban dan komunitas bukan korban secara mandiri tanpa bantuan dari luar. Penanganan yang terakhir, meskipun skala organisasi dan institusinya kecil, pada umumnya bersifat swadaya berdasar modal sosial kultural dimiliki masyarakat setempat, atau dikenal dengan kearifan lokal (local wisdom), namun kebanyakan justru efektif mengatasi resiko langsung (direct risk) menimpa korban.

Sementara, penanganan oleh pemerintah atau lembaga swadaya masyarakat, terutama LSM dari luar didanai lembaga donor, umumnya dilakukan setelah bencana terjadi (pascadisaster), dengan kelembagaan atau institusi dan sumber daya finansial lebih besar, biasanya melakukan penanganan atas resiko-resiko dampak lanjutannya dan pemulihan-pemulihan menuju normalisasi kehidupan dan pembangunan kembali masyarakat terkena bencana dalam jangka panjang.

Meskipun, ada juga pemerintah, terutama pemerintah daerah, sejalan dengan desentralisasi dan pendelegasian wewenang lebih besar dari pusat ke daerah dilakukan selama ini, begitu bencana terjadi langsung melakukan berbagai upaya penanganan darurat, dan juga melakukan pendataan dan pengumpulan informasi, untuk dijadikan dasar dalam menangani korban dan mengurangi resiko yang terjadi, seperti dilakukan pemerintah kabupaten Bantul, Yogyakarta, ketika daerah itu dilanda bencana gempa bulan Mei, 2006.

Dari berbagai bentuk intervensi penanganan bencana itu, baik dilakukan warga komunitas setempat, pemerintah maupun LSM serta lembaga donor internasional, kita menemukan berbagai variasi intervensi penanganan resiko dampak bencana, yang dapat diklasifikasi sebagai berikut.. Ada yang menekankan pada intervensi bersifat jangka pendek, sebatas darurat kemanusiaan saja, ada pula yang menekankan strategi jangka panjang sampai pada pemulihan kembali, atau pada tingkat mengembalikan masyarakat menuju kondisi normal seperti semula, bahkan ada yang lebih dari itu, melakukan transformasi sosial, menciptakan masyarakat yang baru, disertai dengan kelengkapan sarana dan prasarana baru untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya bencana di masa mendatang, belajar dari bencana yang terjadi.

Variasi berbagai jenis intervensi penanganan itu, dapat dilihat dari bentuk respon yang dilakukan, strategi yang digunakan, program-program yang dijalankan, dan praktek koordinasi dan implementasi yang dilakukan.

Tabel di bawah ini menggambarkan hasil analisis data dari respon, strategi, program-program aktivitas, hasil dan dampaknya, serta kapasitas dan kelemahannya, dilihat dari kesenjangan antara kapasitas dan hasil yang dicapai, dari penanganan resiko bencana dilakukan berbagai pihak selama ini.

Secara umum dapat dikatakan bahwa penanganan bencana belum dilakukan secara sistematis untuk mencegah dan menangani resiko, terutama resiko-resiko dalam tiap domain bencana yang sangat bervariasi di daerah. Pemerintah pusat sendiri sejauh ini telah mengeluarkan kebijakan dan regulasi penanganan resiko bencana dalam UU Penanganan Bencana dan Peraturan Pemerintah tentang Penanganan Bencana, Tahun 2007, tetapi belum diintegrasikan dalam kegiatan pembangunan disertai mekanisme pelaksanaan di tingkat daerah.

Dalam konteks desentralisasi sekarang ini, daerah sangat berperan penting untuk menjalankan Undang Undang dan peraturan pemerintah ini, tergantung pada kapasitas daerah masing-masing. Namun yang terjadi selama ini, secara umum dapat dikatakan, bahwa kebanyakan penanganan resiko bencana dilakukan secara darurat, sehingga pengumpulan data dan informasi juga dilakukan secara darurat pula.

Pemerintah lebih mengandalkan pada data dan informasi yang ada selama ini, belum disertai pendataan khusus atas resiko bencana yang ada pada masing-masing domain. Sementara itu, di kalangan masyarakat sipil, pendataan dan informasi umumnya dilakukan oleh masing-masing lembaga mengikuti program yang mereka jalankan, jarang sekali menggunakan data pemerintah yang umumnya kurang mereka percayai.

Di sisi lain, dikalangan korban langsung, karena kerentanan yang mereka derita, umumnya sering menjadi objek dari pendataan dan informasi dari berbagai pihak, sehingga banyak yang mengeluh jenuh dengan berbagai jenis pendataan..

Mereka umumnya memiliki informasi dan data sangat minim dan terbatas, sangat tergantung pada data bantuan kemanusiaan diberikan berbagai pihak, yang karena pendataannya kurang baik seringkali menimbulkan kecemburuan sosial diantara mereka. Demikian pula, kebijakan dan mekanisme penanganan dilakukan berbagai pihak belum mengakomodasi kepentingan korban, dan walaupun sudah mengakomodasi tidak disertai

partisipasi korban dalam penentuan mekanisme, sehingga seringkali menimbulkan kebingungan, keluhan dan kekecewaan diantara mereka.

Demikian pula kalangan warga bukan korban langsung, umumnya mereka menanggung beban, dengan kebijakan dan mekanisme sepenuhnya bersandar pada mekanisme lokal atau kearifan lokal yang ada. Namun demikian, di banyak daerah, komunitas korban tidak langsung ini umumnya banyak yang efektif memberikan bantuan dan mengurangi resiko bencana dari kegiatan-kegiatan langsung (immediate) yang mereka lakukan begitu bencana terjadi, mengikuti mekanisme dan kelembagaan lokal yang ada, terutama mekanisme dan kelembagaan menangani krisis dan kemanusiaan dimiliki oleh lembaga sosial-keagamaan dan komunitas berdasar solidaritas kekerabatan dan modal sosialkultural lainnya

Dari temuan ini, secara umum dapat dikatakan bahwa penanganan resiko bencana selama ini belum sistematis dilakukan dalam domain-domain bencana yang spesifik dan bervariasi. Penanganan umumnya dilakukan dalam kondisi darurat, reaktif ketika bencana terjadi, dengan data dan informasi sangat minim, belum dilakukan secara proaktif untuk mencegah dan mengurangi dampak resiko bencana.

Pemerintah pusat sebenarnya telah mengeluarkan kebijakan penanganan resiko bencana dalam bentuk regulasi dan perundang-undangan, tetapi dalam pelaksanaannya belum disertai dengan mekanisme yang memadai, terutama di tingkat daerah atau kabupaten. Kapasitas daerah atau kabupaten dalam menangani resiko bencana masih sangat kurang, belum terintegrasi dalam kebijakan pembangunan dan penganggaran Anggaran Pendapatan Belanja Daerah di daerahnya.

Ketidakjelasan arah dan kebijakan ini menyebabkan perubahan perilaku dalam menangani resiko bencana di masyarakat belum terjadi secara meluas, sehingga masyarakat umumnya masih sangat rentan terhadap resiko bencana, sebagaimana tercermin dalam sikap reaktif dan serba darurat selama ini dalam penanganan resiko bencana, baik tercermin dalam tindakan pemerintah maupun tindakan masyarakat sipil maupun komunitas korban bencana.

BAB III

ANALISA DAN EVALUASI UNDANG-UNDANG No.24 TAHUN 2007

TENTANG PENANGGULANGAN BENCANA

A. Gambaran Umum Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana

Dalam rangka untuk mempelajari dan memahami ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana yang terdiri dari 13 Bab dan 85 Pasal, selanjutnya Bab I, sampai dengan Bab XIII, akan diuraikan lebih rinci sebagai berikut :

1. Bab I : Ketentuan Umum.

Bab I terdiri dari satu pasal, yang memuat beberapa pengertian yang terkait dengan penanggulangan bencana antara lain : Bencana, Bencana alam, Bencana non alam, Bencana sosial, Penyelenggaraan penanggulangan bencana, Kegiatan pencegahan bencana, Kesiapsiagaan, Peringatan dini, Mitigasi, Tanggap darurat, Rehabilitasi, Rekonstruksi, Rawan bencana, Pemulihan, Pencegahan bencana, Bantuan darurat, Pengungsi, Korban bencana, dan Pemerintah yang dalam hal ini terdiri dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah, serta lembaga usaha baik yang berkedudukan didalam wilayah negara RI maupun lembaga internasional.

2. Bab II : Landasan, Asas, dan Tujuan.

Bab II terdiri atas tiga Pasal, yaitu Pasal 2, Pasal 3, dan Pasal 4. Pasal 2 berisi landasan kegiatan penanggulangan bencana, Pasal 3 berisi asas-asas dari penanggulangan bencana namun didalam pasal tersebut tidak dijelaskan secara terperinci apa arti atau makna dari asas-asas tersebut. Pasal 4 menyebutkan tentang tujuan dari Penanggulangan bencana, yang salah satu tujuannya adalah untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana, dan menjamin agar kegiatan penanggulangan bencana dilaksanakan secara terencana, terpadu, dan terkoordinasi dan menyeluruh sehingga menjadi tepat sasaran dan tepat kebijakan.

3. Bab III : Tanggung Jawab dan Wewenang.

Bab ini terdiri dari 5 Pasal, yaitu pasal 5 hingga Pasal 9. Pasal 5 mengenai penanggung jawab dalam penanggulangan bencana, yaitu pemerintah dan pemerintah daerah. Pasal 6 merinci tanggung jawab pemerintah dan pasal 7 adalah kewenangan pemerintah. Pasal 8 merinci tentang tanggung jawab dari pemerintah daerah, dan Pasal 9 wewenang pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana.

4. Bab IV : Kelembagaan.

Dalam Bab IV ini terdiri dari dua bagian dan 16 Pasal.

a. Bagian Pertama : Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB).

Terdiri dari delapan pasal, yaitu Pasal 10 sampai dengan Pasal 17 yang mengatur tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) secara kelembagaan. Pasal 10 mengamanatkan pembentukan BNPB sebagai Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berada dibawah Presiden. Pasal 11 tentang keanggotaan BNPB yang terdiri dari unsur pengarah dan unsur pelaksana penanggulangan bencana. Pasal 12 merinci tentang tugas dari BNPB, dan Pasal 13 merinci fungsi dari BNPB. Pasal 14 sampai dengan Pasal 16 menerangkan tentang unsur pengarah dan pelaksana penanggulangan bencana.

b. Bagian Kedua : Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD)

Bagian kedua ini terdiri dari 8 Pasal, yaitu Pasal 18 sampai dengan Pasal 25. Pasal 18 tentang pembentukan BPBD didaerah. Pasal 19 tentang keanggotaan BPBD yang juga terdiri dari unsur pengarah dan pelaksana. Pasal 20 tentang fungsi BPBD, dan Pasal 21 mengatur tentang tugas dari BPBD.

5. Bab V : Hak dan Kewajiban Masyarakat.

Terdiri dari dua bagian dan dua Pasal, yaitu Pasal 26 dan Pasal 27.

a. Bagian Kesatu : Hak Masyarakat.

Pasal 26 menguraikan tentang hak-hak masyarakat dalam penanggulangan bencana.

b. Bagian Kedua : Kewajiban masyarakat

Pasal 27 tentang kewajiban masyarakat dalam penanggulangan bencana.

6. Bab VI : Peran Lembaga Usaha dan Lembaga Internasional.

Bab ini terdiri dari dua bagian, dan 3 Pasal, yaitu Pasal 28, Pasal 29, dan Pasal 30.

a. Bagian Kesatu : Peran Lembaga Usaha.

Pasal 28 menyebutkan tentang kesempatan lembaga usaha dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana, baik secara sendiri-sendiri maupun bersama dengan pihak lain.

Pasal 29 berisi tentang kewajiban lembaga usaha antara lain menyampaikan laporan kepada pemerintah dan kewajiban mengindahkan prinsip kemanusiaan dalam melaksanakan kegiatannya.

b. Bagian Kedua : Peran Lembaga Internasional.

Bagian Kedua terdiri satu pasal saja, yaitu Pasal 31 yang berisi peran lembaga internasional dan lembaga asing non pemerintah dalam kegiatan penanggulangan bencana. Kegiatan lembaga internasional ini diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2008 tentang Peran Serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Non Pemerintah dalam Penanggulangan Bencana.

7. Bab VII : Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana.

Bab ini terdiri atas dua bagian dan 29 Pasal.

a. Bagian Kesatu : Umum

Bagian Kesatu terdiri dari dua Pasal. Pasal 31 tentang empat aspek penyelenggaraan penanggulangan bencana. Pasal 32 tentang kewenangan pemerintah untuk dapat menetapkan daerah rawan bencana menjadi daerah terlarang untuk pemukiman, dan mencabut atau mengurangi hak kepemilikan setiap orang atas suatu benda dengan memberikan ganti rugi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

b. Bagian Kedua : Tahapan.

Bagian ini terdiri dari 27 Pasal, yaitu Pasal 33 sampai dengan Pasal 59. Pasal 33 tentang inti dari penyelenggaraan penanggulangan bencana yang terdiri dari : pra bencana, saat tanggap darurat, dan pasca bencana.

1) Paragraf Kesatu : Prabencana

Pada Paragraf kesatu terdiri dari 14 Pasal, yaitu Pasal 34 sampai dengan Pasal 47. Pasal 34 menerangkan penyelenggaraan penanggulangan bencana pada tahap pra bencana terbagi atas situasi tidak terjadi bencana dan situasi terdapat potensi terjadinya bencana. Pasal 35 adalah deskripsi atas situasi tidak terjadi bencana yang diuraikan lebih lanjut didalam Pasal 36 sampai Pasal 43. Pasal 44 mengatur tahap pra bencana dimana terdapat situasi potensi terjadi bencana yang meliputi : kesiapsiagaan, peringatan dini, dan mitigasi bencana. Pasal 45 menguraikan lebih lanjut tentang kesiapsiagaan, peringatan dini dan mitigasi bencana.

2) Paragraf Kedua : Tanggap Darurat

Terdiri dari 9 pasal. Pasal 48 tentang penyelenggaraan penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat. Pasal 50 menjelaskan kemudahan akses yang dimiliki oleh BNPB dan BPBD dalam keadaan darurat bencana antara lain : pengerahan sumber daya manusia, peralatan, logistik dan komando untuk memerintahkan sektor/lembaga.

Pasal 51 tentang penetapan skala bencana, yaitu skala nasional oleh Presiden, skala Provinsi oleh Gubernur dan skala kabupaten/Kota oleh Bupati/Walikota. Pasal 53 tentang pemenuhan kebutuhan dasar. Pasal 54 tentang pengungsi. Pasal 55 tentang perlindungan terhadap kelompok rentan, dan Pasal 56 tentang pemulihan fungsi sarana dan prasarana vital.

3) Paragraf Ketiga : Pascabencana

Paragraf ketiga ini terdiri dari 3 pasal, Yaitu pasal 57, pasal 58 dan pasal 59.

Pasal 57 tentang penyelenggaraan pada tahap pasca bencana yang terdiri atas rehabilitasi dan rekonstruksi. Pasal 58 menjelaskan kategori rehabilitasi dan Pasal 59 menjelaskan tentang rekonstruksi.

8. Bab VIII : Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana.

Bab ini terdiri dari dua bagian dan 11 Pasal.

a. Bagian Kesatu : Pendanaan

Terdiri dari 5 Pasal. Pasal 60 dan pasal 61 tentang sumber pendanaan dan alokasi dana penanggulangan bencana. Pasal 62 tentang dana siap pakai penanggulangan bencana yang bisa digunakan oleh BNPB sewaktu-waktu. Pasal 64 menjelaskan tersendiri tentang dana penanggulangan bencana yang disebabkan oleh kegiatan antariksa menjadi tanggung jawab pemilik sesuai hukum internasional.

b. Bagian Kedua : Pengelolaan Bantuan Bencana

Bagian ini terdiri dari 6 Pasal yaitu Pasal 65 sampai dengan Pasal 70. Dimana Pasal 65 tentang pengelolaan sumber daya bantuan bencana. Pasal 66 pengelolaan sumber daya oleh pemerintah dan BNPB serta BPBD. Pasal 68 tentang tata cara pemanfaatan serta pertanggungjawaban penggunaan sumber daya bantuan bencana. Pasal 69 menyebutkan tentang penyediaan dana bantuan santunan duka cita dan kecacatan bagi korban bencana serta mekanisme pemberiannya.

9. Bab IX : Pengawasan.

Bab ini terdiri dari tiga pasal, yaitu Pasal 71 sampai Pasal 73. Pasal 71 tentang pengawasan terhadap seluruh kegiatan peanggulangan bencana yang dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah. Pasal 72 tentang laporan dan audit terhadap dana pengumpulan sumbangan.

10. Bab X : Penyelesaian Sengketa.

Bab ini hanya terdiri dari satu pasal saja, yaitu Pasal 74 yang mengatur tentang penyelesaian sengketa melalui musyawarah dan melalui jalur pengadilan.

11. Bab XI : Ketentuan Pidana.

Bab ini terdiri atas 5 Pasal yaitu Pasal 75 sampai dengan Pasal 79. Pasal 75 sampai dengan Pasal 79 berisi tentang pidana penjara dan denda bagi setiap orang yang melanggar ketentuan undang-undang ini. Selain pidana penjara dan denda, bagi korporasi juga dapat dijatuhi pidana tambahan berupa pencabutan izin usaha, atau pencabutan status badan hukum.

12. Bab XII : Ketentuan Peralihan.

Bab ini terdiri atas Pasal 80 dan Pasal 81 tentang ketentuan peralihan peraturan lama yang telah ada menjadi undang-undang tentang Penanggulangan Bencana. Pasal 82 menyebutkan bahwa setelah BNPB terbentuk, maka Bakornas PB dinyatakan dibubarkan.

13. Bab XIII : Ketentuan Penutup.

Bab ini merupakan Bab terakhir yang terdiri dari 3 Pasal, yaitu Pasal 83 sampai dengan Pasal 85. Pasal 83 memerintahkan pembentukan BNPB setelah 6 bulan dan BPBD 1 tahun sejak diberlakukannya undang-undang ini. Pasal 84 memerintahkan pembentukan peraturan pemerintah sebagai pelaksana undang-undang ini paling lambat 6 bulan sejak diundangkannya undang-undang ini. Pasal 85 tentang penempatan undang-undang dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

B. Analisa Kelembagaan Dalam Pelaksanaan Penanggulangan Bencana.

Banyak hal yang dapat mempengaruhi proses penyelenggaraan penanggulangan bencana sehingga tidak sesuai dengan yang diharapkan. Beberapa hal/permasalahan hukum dapat menghambat penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah:

- c. Belum terbentuknya BPBD (amanat Pasal 8 huruf d UU No.24 Tahun 2007) ataupun wadah yang berfungsi sama secara menyeluruh di daerah Kabupaten/Kota, dengan demikian secara otomatis penyelenggaraan bencana belum mendapatkan *concern* penuh dari Pemerintah Daerah setempat, sehingga tentu saja belum ada dana siap pakai.
- d. Belum terbentuknya standar Analisis Resiko Bencana (amanat Pasal 41 UU No.24 tahun 2007) sebagai tindakan preventif penanggulangan bencana.
- e. Kurangnya kesadaran masyarakat akan pendidikan kebencanaan.
- f. Peraturan Perundang-undangan yang seringkali bertentangan satu sama lain.

Sebagaimana diketahui, UU No.24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana belum pernah diteliti/dikaji secara akademis oleh pihak manapun guna mendapatkan formula yang tepat dalam menghadapi berbagai macam kendala yang ada dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Akan tetapi seringkali masyarakat mendapatkan informasi yang salah dari media bahwa pemerintah selalu terlambat dalam memberikan bantuan kepada masyarakat korban bencana.

Hal ini tidak relevan bagi pemerintah selaku penanggung jawab penyelenggaraan penanggulangan bencana (Pasal 5 UU No.24 tahun 2007), yang mana harus memikul tanggung jawab yang berat bagi terpenuhinya hak-hak masyarakat/warga Negara. Untuk itu dibutuhkan berbagai macam terobosan (breakthrough) dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana agar masyarakat dapat segera mendapatkan tindakan/pertolongan yang cepat dan tepat.

Analisis hukum atau studi peraturan perundang-undangan penanggulangan bencana, baik secara literatur maupun observasi belum pernah dilakukan atau dipublikasikan. Oleh sebab itu perlu studi lintas institusi/ antar departemen baik institusi secara langsung dalam penyelenggaraan bencana.

Penelitian terhadap suatu undang-undang yang sedang berlaku memiliki interpretasi yang bagus apakah undang-undang tersebut sudah memenuhi dasar filosofi, sosiologis dan yuridis. Apakah bunyi pasal-pasal maupun ayat yang ada sesuai fakta agar benar-benar berdaya guna dan berhasil guna dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara

Sesuai dengan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana maka dibentuklah suatu badan/lembaga pemerintah non departemen yang berada langsung di bawah Presiden RI dan bertugas menggantikan Bakornas Penanggulangan Bencana dalam melaksanakan penanggulangan bencana. Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) mempunyai tugas membantu Presiden Republik Indonesia dalam mengkoordinasikan perencanaan dan pelaksanaan kegiatan penanganan bencana dan kedaruratan secara terpadu, serta melaksanakan penanganan bencana dan kedaruratan mulai dari sebelum, pada saat, dan setelah terjadi bencana yang meliputi pencegahan, kesiapsiagaan, penanganan darurat, dan pemulihan.⁵⁵ Sebelumnya badan ini bernama Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana yang dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2005, menggantikan Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi yang dibentuk dengan Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 2001.

⁵⁵ Lihat Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana.

Sesungguhnya sejak tahun 2001, Indonesia telah memiliki kelembagaan penanggulangan bencana seperti tertuang dalam Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 2001 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 111 Tahun 2001. Rangkaian bencana yang dialami Indonesia khususnya sejak tsunami Aceh tahun 2004 telah mendorong pemerintah memperbaiki peraturan yang ada melalui Peraturan Presiden Nomor 83 tahun 2005 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana (Bakornas-PB).

Rangkaian bencana yang terus terjadi mendorong berbagai pihak termasuk DPR untuk lebih jauh mengembangkan kelembagaan penanggulangan bencana dengan mengeluarkan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Di dalam Undang-undang tersebut, diamanatkan untuk dibentuk badan baru, yaitu Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) menggantikan Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana (Bakornas-PB) dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) menggantikan Satkorlak dan Satlak di daerah.⁵⁶

Tabel 1.1

Matrik Perbandingan Kelembagaan Bakornas PB & BNPB

Aspek	Bakornas PB	BNPB
Dasar hukum	Peraturan Presiden	Undang-Undang
Status kelembagaan	lembaga non struktural yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden	Lembaga Pemerintah Nondepartemen setingkat menteri
Fungsi	a. perumusan dan penetapan kebijakan nasional di bidang penanganan bencana dan kedaruratan; b. koordinasi kegiatan dan anggaran lintas sektor serta fungsi dalam	Fungsi pengarah: a. merumuskan konsep kebijakan penanggulangan bencana nasional; b. memantau; dan c. mengevaluasi dalam

⁵⁶ Lihat Pasal 10 dan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007.

	<p>pelaksanaan tugas di bidang penanganan bencana dan kedaruratan;</p> <p>c. pemberian pedoman dan arahan terhadap upaya penanganan bencana dan kedaruratan;</p> <p>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.</p>	<p>penyelenggaraan penanggulangan bencana.</p> <p>Fungsi pelaksana: Koordinasi, komando, dan pelaksana dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana.</p>
Pimpinan Lembaga	Wakil Presiden Republik Indonesia	Kepala Badan setingkat menteri
Anggota	<p>Menteri yang terkait</p> <p>Panglima TNI</p> <p>Kepala Kepolisian</p> <p>Ketua PMI</p>	<p>Pengarah:</p> <p>a. 10 (sepuluh) Pejabat Pemerintah Eselon I atau yang setingkat, yang diusulkan oleh Pimpinan Lembaga Pemerintah;</p> <p>b. 9 (sembilan) Anggota masyarakat profesional.</p> <p>Pelaksana: Tenaga penuh waktu</p>

Dari uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa dari sisi kewenangan BNPB memiliki wewenang yang lebih luas dibanding Bakornas PB, karena merupakan sebuah lembaga setingkat menteri dan memiliki fungsi yang juga lebih luas karena meliputi semua tahapan bencana. Namun dari sisi puncak komando, Bakornas PB memiliki kelebihan

tersendiri karena dipimpin langsung oleh Wakil Presiden dan anggotanya adalah para pengambil keputusan⁵⁷ sehingga akan sangat efektif dalam melakukan fungsi koordinasinya.

Aturan turunan pelaksanaan terhadap pembentukan BNPB sudah disahkan juga oleh pemerintah melalui Peraturan Presiden Nomor 8 tahun 2008 tentang Pembentukan BNPB. Dikarenakan waktu antara keluarnya Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 dengan aturan yang terkait dengan pembentukan BNPB mengalami keterlambatan, menyebabkan pembentukan BPBD⁵⁸ di daerah juga menjadi lambat, karena pembentukan BPBD dilakukan berdasarkan Pedoman yang dihasilkan oleh BNPB.⁵⁹ Pembentukan BPBD Provinsi dan BPBD Kabupaten/Kota ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Kelembagaan BPBD

1. Badan Penanggulangan Bencana Daerah terdiri dari :
 - a. Kepala.
 - b. Unsur Pengarah Penanggulangan Bencana.
 - c. Unsur Pelaksana Penanggulangan Bencana.
2. Kepala
 - a. Kepala BPBD dijabat secara rangkap (*ex-officio*) oleh Sekretaris Daerah.
 - b. Kepala BPBD membawahi unsur pengarah penanggulangan bencana dan unsur pelaksana penanggulangan bencana.
 - c. Kepala BPBD bertanggungjawab langsung kepada Kepala Daerah.
3. Unsur Pengarah Penanggulangan Bencana

⁵⁷ Pengambil keputusan karena anggota Bakornas PB merupakan Menteri atau Kepala LPND, antara lain Menteri Kesehatan, Menteri Sosial, Menteri ESDM, Menteri PU, Panglima TNI, Kepala POLRI, dan Ketua PMI, dibandingkan dengan anggota BNPB yaitu Pejabat setingkat Eselon I di Kementerian terkait.

⁵⁸ Pada tanggal 22 Oktober 2008 keluar Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 46 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah (Permendagri 46/2008). Dan pada tanggal 11 November 2008 keluar Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (Perka BNPB 3/2008). Fungsi BPBD adalah merumuskan dan menetapkan kebijakan PB dan penanganan pengungsi dengan bertindak cepat dan tepat, efektif dan efisien; serta melakukan pengoordinasian pelaksanaan kegiatan PB secara terencana, terpadu, dan menyeluruh (Pasal 20 UU 24/2007). Permendagri 46/2008 dan Perka BNPB 3/2008 ini menjadi acuan utama dalam teknis pembentukan BPBD di daerah-daerah. Namun demikian, dalam beberapa hal masih ditemukan kontradiksi penting dalam kedua peraturan tersebut. Bila kontradiksi-kontradiksi tersebut tidak segera dipecahkan oleh Kementerian Dalam Negeri dan BNPB maka dampaknya pasti akan menghambat terbentuknya BPBD dan yang kemudian akan menghambat penyelenggaraan PB secara umum di Indonesia.

⁵⁹ Lihat Pasal 19 ayat (2) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007, dan lihat juga Peraturan Kepala BNPB Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Pembentukan BPBD.

- a. Unsur pengarah penanggulangan bencana yang selanjutnya disebut Unsur Pengarah berada di bawah dan bertanggungjawab langsung kepada Kepala BPBD.
- b. Tugas dan fungsi unsur pengarah :
 - 1) Unsur Pengarah mempunyai tugas memberikan masukan dan saran kepada Kepala BPBD dalam penanggulanga bencana.
 - 2) Untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud butir 1), Unsur Pengarah menyelenggarakan fungsi :
 - a) perumusan kebijakan penanggulangan bencana daerah;
 - b) pemantauan;
 - c) evaluasi dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana.
- c. Unsur Pengarah terdiri dari Ketua dan Anggota.
- d. Keanggotaan
 - 1) Ketua Unsur Pengarah dijabat oleh Kepala BPBD.
 - 2) Anggota unsur pengarah berasal dari:
 - a) lembaga/instansi pemerintah daerah yakni dari badan/dinas terkait dengan penanggulangan bencana.
 - b) masyarakat profesional yakni dari pakar, profesional dan tokoh masyarakat di daerah.
 - 3) Jumlah Anggota Unsur Pengarah
 - a) BPBD Provinsi Anggota unsur pengarah berjumlah 11 (sebelas) anggota, terdiri dari 6 (enam) pejabat instansi/lembaga pemerintah daerah dan 5 (lima) anggota dari masyarakat profesional di daerah.
 - b) BPBD Kabupaten/Kota Anggota unsur pengarah berjumlah 9 (sembilan) anggota, terdiri dari 5 (lima) pejabat instansi/lembaga pemerintah daerah dan 4 (empat) anggota dari masyarakat profesional di daerah.
 - 4) Mekanisme Penetapan Anggota Unsur Pengarah Penetapan anggota unsur pengarah BPBD dilakukan melalui mekanisme sebagai berikut:
 - a) Anggota unsur pengarah dari instansi/lembaga pemerintah daerah

Penetapan anggota unsur pengarah dari instansi/lembaga pemerintah daerah dilakukan sesuai dengan mekanisme dan peraturan perundangan yang berlaku.

- b) Anggota unsur pengarah dari masyarakat profesional ditetapkan berdasarkan prosedur pemilihan dan seleksi yang ditetapkan dalam pedoman ini.

Secara umum dasar pembentukan BNPB dan BPBD yang berupa undang-undang lebih kuat dari Bakornas PB yang berupa Peraturan Presiden. Namun karena pimpinan Bakornas PB adalah wakil presiden sementara pimpinan BNPB adalah kepala badan setingkat menteri, efektivitas dalam melaksanakan koordinasi dan komando menjadikan Bakornas PB lebih efektif dengan mempertimbangkan budaya birokrasi yang ada. Hal ini diperkuat dengan keanggotaan Bakornas PB yang setingkat menteri dibandingkan dengan BNPB yang merupakan pejabat eselon I.

Posisi menteri sebagai anggota memungkinkan eksekusi keputusan menjadi lebih cepat. Sedangkan status kelembagaan BNPB cukup kuat, karena merupakan lembaga struktural yaitu lembaga pemerintah non departemen, berbeda dengan Bakornas PB yang merupakan lembaga non struktural. Konsekuensi sebagai lembaga struktural, BNPB dapat memiliki anggaran tersendiri dan dapat bekerja secara rutin. Status ini penting karena fungsi dari BNPB yang mencakup unsur pengarah dan pelaksana sangat luas, lebih luas daripada Bakornas PB.

Pada tingkat daerah, pembentukan dan efektivitas kerja Satkorlak dan Satlak juga akan lebih efektif karena dibentuk dan dipimpin langsung oleh pimpinan daerah.⁶⁰ Badan Penanggulangan Bencana Daerah yang dibentuk oleh pemerintah daerah bersama dengan DPRD serta dipimpin kepala badan berpotensi kurang efektif didalam menjalankan fungsi koordinasi dan komando. Namun demikian, sebagai Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), BPBD akan memiliki anggaran dan staf sendiri yang akan mendukung efektivitas pelaksanaan fungsinya.⁶¹

Untuk melaksanakan fungsi dan kewenangannya, Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) menerbitkan sejumlah buku pedoman mengenai pelaksanaan teknis penanggulangan bencana (PB).

⁶⁰ <http://bappenas.go.id> , 11 November 2010.

⁶¹ *Ibid.*

Tabel 1.2

Daftar Buku Pedoman-pedoman PB antara lain:

No	Nama Pedoman	Tanggal Terbit
1.	Peraturan Kepala BNPB Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Pembentukan BPBD (Perka BNPB 3/2008)	11 November 2008
2.	Peraturan Kepala BNPB Nomor 4 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Penanggulangan Bencana (Perka BNPB 4/2008)	17 Desember 2008
3.	Peraturan Kepala BNPB Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Penggunaan Dana Siap Pakai (Perka BNPB 6/2008)	17 Desember 2008
4.	Peraturan Kepala BNPB Nomor 7 Tahun 2008 tentang Pedoman Tata Cara Pemberian Bantuan Pemenuhan Kebutuhan Dasar (Perka BNPB 7/20)	17 Desember 2008
5.	Peraturan Kepala BNPB Nomor 8 Tahun 2008 tentang Pedoman Pemberian dan Besaran Bantuan Santunan Duka Cita (Perka BNPB 8/2008)	17 Desember 2008
6.	Peraturan Kepala BNPB Nomor 9 Tahun 2008 tentang Prosedur Tetap Tim Reaksi Cepat Badan Nasional Penanggulangan Bencana (Perka BNPB 9/2008)	17 Desember 2008
7.	Peraturan Kepala BNPB Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pedoman Komando Tanggap Darurat Bencana (Perka BNPB 10/2008)	17 Desember 2008

8.	Peraturan Kepala BNPB Nomor 11 Tahun 2008 tentang Pedoman Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Bencana (Perka BNPB 11/2008)	17 Desember 2008
9.	Peraturan Kepala BNPB Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pedoman Kajian Pembentukan dan Penyelenggaraan Unit Pelaksana Teknis (Perka BNPB 12/2008)	17 Desember 2008
10.	Peraturan Kepala BNPB Nomor 13 Tahun 2008 tentang Pedoman Manajemen Logistik dan Peralatan Penanggulangan Bencana (Perka BNPB 13/2008)	17 Desember 2008

C. Perbandingan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana Dengan Beberapa Peraturan Perundangan Terkait.

1. Undang-undang Nomor 23/ PRP/ 1959 tentang keadaan bahaya LN 1959 No.139, diubah Undang-undang Nomor 52/PRP/1960 LN 1060 No.170.

Dalam Bab I Peraturan Umum Pasal 1 ayat (1) Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang menyatakan seluruh atau sebagian dari wilayah Negara Republik Indonesia dalam keadaan bahaya dengan tingkatan keadaan darurat sipil atau keadaan darurat militer atau keadaan perang, apabila : Keamanan atau ketertiban hukum di seluruh wilayah atau disebagian wilayah Negara Republik Indonesia terancam oleh pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan atau akibat bencana alam, sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa;

Dalam Pasal 2 ayat (2) UU ini, pengumuman pernyataan atau penghapusan keadaan bahaya dilakukan oleh Presiden. Hal ini hampir sama dengan pengertian diberikan dalam Pasal 23 ayat (2) PP Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana yang menyatakan bahwa untuk bencana tingkat nasional pengumuman status bencana nasional diumumkan dengan pernyataan Presiden.

2. Undang-undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan.

Dalam Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 : Dalam Undang-undang ini yang dimaksud dengan :

- a) Kesehatan adalah keadaan sehat, baik secara fisik, mental, spritual maupun sosial yang memungkinkan setiap orang untuk hidup produktif secara sosial dan ekonomis.
- b) Upaya kesehatan adalah setiap kegiatan dan/atauserangkaian kegiatan yang dilakukan secara terpadu, terintegasi dan berkesinambungan untuk memelihara dan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat dalam bentuk pencegahan penyakit, peningkatan kesehatan, pengobatan penyakit, dan pemulihan kesehatan oleh pemerintah dan/atau masyarakat.
- c) Fasilitas pelayanan kesehatan adalah suatu alat dan/atau tempat yang digunakan untuk menyelenggarakan upaya pelayanan kesehatan, baik promotif, preventif, kuratif maupun rehabilitatif yang dilakukan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau masyarakat.

Sementara dalam Bab III tentang Hak dan Kewajiban.

- Pasal 4 : Setiap orang berhak atas kesehatan.

- Pasal 5 :

ayat (1) : Setiap orang mempunyai hak yang sama dalam memperoleh akses atas sumber daya di bidang kesehatan.

ayat (2) : Setiap orang mempunyai hak dalam memperoleh pelayanan kesehatan yang aman, bermutu, dan terjangkau.

ayat (3) : Setiap orang berhak secara mandiri dan bertanggung jawab menentukan sendiri pelayanan kesehatan yang diperlukan bagi dirinya.

- Pasal 6 : Setiap orang berhak mendapatkan lingkungan yang sehat bagi pencapaian derajat kesehatan.

- Pasal 7 : Setiap orang berhak untuk mendapatkan informasi dan edukasi tentang kesehatan yang seimbang dan bertanggung jawab.

- Pasal 8 : Setiap orang berhak memperoleh informasi tentang data kesehatan dirinya termasuk tindakan dan pengobatan yang telah maupun yang akan diterimanya dari tenaga kesehatan.

- Pasal 14 :

ayat (1) : Pemerintah bertanggung jawab merencanakan, mengatur, menyelenggarakan, membina, dan mengawasi penyelenggaraan upaya kesehatan yang merata dan terjangkau oleh masyarakat.

ayat (2) : Tanggung jawab Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikhususkan pada pelayanan publik.

- Pasal 15 : Pemerintah bertanggung jawab atas ketersediaan lingkungan, tatanan, fasilitas kesehatan baik fisik maupun sosial bagi masyarakat untuk mencapai derajat kesehatan yang setinggi tingginya.
- Pasal 16 : Pemerintah bertanggung jawab atas ketersediaan sumber daya dibidang kesehatan yang adil dan merata bagi seluruh masyarakat untuk memperoleh derajat kesehatan yang setinggi-tingginya.
- Pasal 17 : Pemerintah bertanggung jawab atas ketersediaan akses terhadap informasi, edukasi, dan fasilitas pelayanan kesehatan untuk meningkatkan dan memelihara derajat kesehatan yang setinggi-tingginya.
- Pasal 18 : Pemerintah bertanggung jawab memberdayakan dan mendorong peran aktif masyarakat dalam segala bentuk upaya kesehatan.
- Pasal 19 : Pemerintah bertanggung jawab atas ketersediaan segala bentuk upaya kesehatan yang bermutu, aman, efisien, dan terjangkau.
- Pasal 20 :
 - ayat (1) : Pemerintah bertanggung jawab atas pelaksanaan jaminan kesehatan masyarakat melalui sistem jaminan sosial nasional bagi upaya kesehatan perorangan.
 - ayat (2) : Pelaksanaan sistem jaminan sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang- undangan.

Beberapa ketentuan ini secara mendasar menjelaskan tentang pentingnya kesehatan, upaya kesehatan dan fasilitas pelayanan kesehatan bagi warga negara dan pemerintah bertanggung jawab untuk penyelenggaraannya. Undang-undang ini tentu mengakomodir bahwa kesejahteraan dan kesehatan masyarakat/warga negara adalah hal vital yang harus dilindungi dan diutamakan oleh *welfare state* seperti Indonesia, sebagaimana cita-cita para pendiri bangsa.

3. Undang-undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan.

Pada Bab I Ketentuan Umum Undang-Undang Kehutanan, Bagian Kesatu Pengertian Pasal 1 No. 8 disebutkan bahwa Hutan lindung adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut, dan memelihara kesuburan

tanah. Pasal 47 huruf a menyatakan bahwa perlindungan hutan dan kawasan hutan merupakan usaha untuk mencegah dan membatasi kerusakan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan yang disebabkan oleh perbuatan manusia, ternak, kebakaran, daya-daya alam, hama, serta penyakit. Pasal ini cukup relevan dengan undang-undang Penanggulangan Bencana, yakni hutan lindung berfungsi sebagai sistem penyangga kehidupan dalam menjaga dari terjadinya bencana.

Pada Bab XIV Ketentuan Pidana UU ini, Pasal 78 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) bermaksud melindungi hutan agar tidak terjadi bencana yang lebih lanjut (banjir bandang, tanah longsor, kebakaran hutan dan lain sebagainya) dari kerusakan hutan yang ditimbulkan.

4. Undang-undang Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumberdaya Air.

Pada Bab II UU Sumber Daya Air mengenai Wewenang dan Tanggung Jawab terutama Pasal 18 ayat 2 menyebutkan bahwa Pemerintah di atasnya dapat mengambil peran penyelesaian masalah dalam pelaksanaan sebagian wewenang pengelolaan sumberdaya air oleh pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 dan 15 dalam huruf a. Terjadinya bencana alam berskala nasional yang terkait dengan air; atau ... “

Pasal ini mencoba menegaskan bahwa jika pemerintah daerah tidak dapat melaksanakan tugasnya dalam hal terjadi bencana alam maka pemerintah yang di atasnya dapat mengambil alih peran tersebut.

Sementara Pasal 53 menyebutkan kembali soal pencegahan kerusakan dan bencana akibat daya rusak air antara lain terdapat dalam ayat 4 : Ketentuan mengenai pencegahan kerusakan dan bencana akibat daya rusak air diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah.

Selanjutnya pada Pasal 54 diatur tentang penanggulangan daya rusak air dengan cara mitigasi bencana, aktor serta pengaturan lebih lanjut dalam turunan UU ini, antara lain :

- (1) Penanggulangan daya rusak air sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) dilakukan dengan mitigasi bencana.
- (2) Penanggulangan sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) dilakukan secara terpadu oleh instansi-instansi terkait dan masyarakat melalui badan

koordinasi penanggulangan bencana pada tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota;

- (3) Badan koordinasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) pada tingkat nasional ditetapkan oleh Presiden, di tingkat provinsi oleh Gubernur dan di tingkat kabupaten/kota oleh Bupati/Walikota.
- (4) Ketentuan mengenai penanggulangan kerusakan dan atau bencana akibat air sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah.

Pasal ini mulai berbicara tentang penanganan jika terjadi bencana yang terkait dengan air. Sementara itu pada Pasal 55 kembali ditegaskan seperti yang tertuang dalam Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup bahwa penanggulangan bencana akibat air yang berskala nasional menjadi tanggung jawab pemerintah dan diputuskan dalam keputusan presiden. Pasal 55 ayat (1) : Penanggulangan bencana akibat air yang berskala nasional menjadi tanggung jawab Pemerintah. Ayat (2) : Bencana berskala nasional akibat air ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

5. Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Sesuai dengan Undang-undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang, tujuan penataan ruang itu adalah untuk mewujudkan lingkungan yang aman dari bencana, nyaman untuk masyarakat yang menempatinya, dan agar masyarakat bisa lebih produktif dapat menciptakan ekonomi yang baik dan berkelanjutan.

Untuk itu Penataan ruang seharusnya bisa menjadi instrument sebagai mitigasi terjadinya bencana alam, seperti yang telah terjadi di Indonesia beberapa tahun belakangan ini. Penyelenggaraan penataan ruang wilayah nasional yang dimaksud haruslah dilakukan secara komprehensif, holistik, terkoordinasi, terpadu, efektif, dan efisien dengan memperhatikan factor politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan, keamanan, dan kelestarian lingkungan hidup.

Sesuai dengan Undang-undang Nomor 24 tahun 2007 Pasal 42 tentang penanggulangan bencana, pelaksanaan dan penegakan dalam rencana tata ruang di lakukan untuk mengurangi resiko bencana, yang mencakup pemberlakuan peraturan tentang penataan ruang, standar keselamatan, dan penerapan sanksi terhadap pelanggaran. Disini terlihat ada korelasi yang sangat kuat antara proses penanggulangan bencana dengan penataan ruang.

Namun banyaknya wilayah kabupaten/kota yang belum menyelesaikan Rencana Detail Tata Ruangnya, membuat proses mitigasi bencana terlihat belum efektif.

Dalam proses mitigasi bencana itu sendiri pemerintah harus mengidentifikasi daerah mana saja yang rawan bencana, menentukan zonasinya, dan tipologinya. Kemudian pemerintah bersama dengan pemerintah daerah yang bersangkutan, segera menyusun rencana tata ruang yang tepat untuk daerah tersebut.⁶²

Rencana tata ruang diklasifikasikan berdasarkan hierarki rencana mulai dari rencana ditingkat pusat (RTRWN), di tingkat provinsi (RTRWP), dan di tingkat kabupaten/kota (RTRW Kabupaten/Kota). Penyusunan rencana tata ruang dilakukan secara berjenjang dan komplementer, artinya rencana tata ruang mulai dari tingkat pusat hingga rencana tata ruang kabupaten/kota harus saling melengkapi satu dengan lainnya, tidak boleh saling bertentangan, dan tidak terjadi tumpang tindih kewenangan dalam penyelenggaraannya.⁶³

Adanya tata ruang yang baik dan dijalankan dengan baik pula, maka proses mitigasi bencana pun akan berjalan dengan baik sehingga memperkecil kerugian masyarakat dan kerusakan yang ditimbulkan pada saat bencana terjadi.

6. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Dalam Pasal 15 ayat (2) dijelaskan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah wajib melaksanakan kajian lingkungan hidup strategis (KLHS) kedalam penyusunan atau evaluasi kebijakan, rencana dan/atau program yang berpotensi menimbulkan dampak atau resiko lingkungan hidup. Selanjutnya dalam penjelasan Pasal 15 ayat 2 huruf b dijelaskan bahwa rencana / program yang berpotensi menimbulkan dampak atau resiko lingkungan hidup, yang mana dampak atau resiko tersebut salah satunya meliputi peningkatan intensitas dan cakupan wilayah banjir, longsor, kekeringan dan/atau kebakaran hutan dan lahan.

Pembangunan bidang lingkungan hidup dilaksanakan untuk dapat mencegah dan mengantisipasi akibat yang ditimbulkan oleh kegiatan-kegiatan pembangunan dan pemanfaatan sumber daya alam.

⁶² http://www.penataanruang.net/detail_b.asp?id=1326, 15 Desember 2010.

⁶³ Imam S Ernawi, *Makalah Kebijakan Penataan Ruang Berdasarkan UU Nomor 26 Tahun 2007 Dalam Rangka Penyelenggaraan Infrastruktur Pekerjaan Umum*, Jakarta 11 Agustus 2008.

Meningkatnya kasus pencemaran lingkungan dan penurunan daya dukung lingkungan diantaranya diakibatkan oleh laju pertumbuhan penduduk, pembangunan infrastruktur, industrialisasi, pola kehidupan yang konsumtif, lemahnya penegakan hukum, serta belum optimalnya kapasitas sumber daya manusia.⁶⁴

Penyusunan dan penggunaan instrumen Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (amdal) dalam Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup ini senada dengan penggunaan instrumen Analisis Resiko Bencana (arb) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, karena sama-sama mengatur dan mencegah dampak kerusakan lingkungan karena perencanaan serta pelaksanaan pembangunan yang salah dan karena bencana. Pasal 76 ayat (1) UU ini menyatakan bahwa menteri, gubernur, atau bupati/walikota menerapkan sanksi administratif kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan jika dalam pengawasan ditemukan pelanggaran terhadap izin lingkungan. Sanksi administratif berupa:

- a. teguran tertulis;
- b. paksaan pemerintah;
- c. pembekuan izin lingkungan; atau
- d. pencabutan izin lingkungan.

Dalam Pasal 78 dikatakan bahwa sanksi administratif yang diberikan tersebut tidak membebaskan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan dari tanggung jawab pemulihan dan pidana yang ada.

7. Persamaan dan Perbedaan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dengan Undang-undang Terkait.

No	Undang-undang	Persamaan	Perbedaan
1	Undang-Undang Penanggulangan Bencana dengan Undang-Undang tentang Keadaan Bahaya	Sama-sama menjelaskan kondisi negara dalam keadaan darurat, dalam hal ini darurat bencana.	Penetapan status darurat militer dan darurat sipil, tidak digunakan dalam Undang-Undang Penanggulangan

⁶⁴ Lampiran Perpres No. 5 tahun 2010 tentang RPJMN 2010-2014, Buku II Memperkuat Sinergi Antarbidang Pembangunan, Bab 10 Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup, hal. 15, sebagaimana dikutip oleh Budharta, Makalah Makalah Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) Sebagai Instrument Pembangun Hukum Lingkungan dan Penataan Ruang, Jakarta, 2010.

			Bencana.
2.	Undang-Undang Penanggulangan Bencana dengan Undang-Undang Kesehatan	Sama-sama menjamin hak warganegara untuk mendapatkan pelayanan kesehatan	Undang-Undang Penanggulangan Bencana merupakan pemenuhan layanan kesehatan dalam kondisi tanggap darurat bencana.
3.	Undang-Undang Penanggulangan Bencana dengan Undang-Undang Kehutanan	Menjelaskan tanggung jawab negara dalam melindungi hutan guna menghindari bencana akibat perbuatan manusia.	Undang-Undang Penanggulangan Bencana tidak mengatur tentang pemanfaatan dan pengelolaan kawasan hutan
4.	Undang-Undang Penanggulangan Bencana dengan Undang-Undang Sumber Daya Air	Sama-sama menjamin hak atas ketersediaan sumber daya air bagi masyarakat, sebagai salah satu hak pemenuhan kebutuhan dasar dalam situasi bencana.	Undang-Undang Penanggulangan Bencana hanya berkaitan dengan daya rusak air, sedang pengelolaan sumber daya air termasuk kegiatan merencanakan, melaksanakan, memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan konservasi sumber daya air.
5.	Undang-Undang	Menjelaskan tanggung	Undang-Undang

	Penanggulangan Bencanadengan Undang-Undang Penataan Ruang	jawab negara untuk membuat dan melaksanakan rencana tata ruang untuk menghindari terjadinya bencana	Penang gulangan Bencana hanya menjelaskan tahapan pelaksanaan dan penegakan rencana tata ruang, tidak termasuk dalam hal perencanaan tata ruang.
6.	Undang-Undang Penanggulangan Bencana dengan Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup	Menjamin hak warga negara dalam masalah lingkungan hidup	Belum dicantumkannya masalah kerentanan bencana dalam dokumen AMDAL/KLHS

D. Tinjauan Yuridis Terhadap Implementasi Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana.

Didalam ketentuan Menimbang Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 dijelaskan bahwa negara bertanggung jawab melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan tujuan untuk memberikan perlindungan terhadap kehidupan dan penghidupan termasuk didalamnya perlindungan atas bencana.

Hal ini didasarkan pada wilayah geografis, geologis, hidrologis, dan demografis yang menyebabkan sering terjadinya bencana di Indonesia. Bencana-bencana tersebut tentu saja mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis bagi warga yang bisa berpengaruh pada kegiatan pembangunan.

Sebelum berlakunya Undang-undang Penanggulangan bencana, secara materi, kebijakan-kebijakan yang ada bersifat sektoral dan terpecah-pecah. Sebagian besar bergantung pada kebijaksanaan eksekutif dan paradigma yang digunakan masih terfokus pada penanggulangan darurat. Padahal prasyarat bagi efektifnya penanganan bencana adalah

adanya arah dan komitmen politik yang tercermin pada kebijakan baik yang konstitusional, perundangan, peraturan daerah, maupun kebijakan eksekutif maupun unsur sektoral.

Tanpa ada kebijakan yang jelas, maka tidak ada norma yang dapat digunakan untuk menentukan tujuan, menetapkan kaidah tentang cara-cara mencapai tujuan tersebut, dan memotivasi perilaku politis-birokratis untuk mencapainya.⁶⁵

Komitmen pemerintah terhadap penanganan bencana dapat dinilai dari kebijakan-kebijakannya sehubungan dengan resiko bencana yang ada. Perlindungan rakyat sebagai perwujudan kewajiban pemerintah berupa perlindungan sebagai hak azasi rakyat.

Hal inilah yang mendasarkan pentingnya pembentukan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Namun setelah diundangkan sejak tahun 2007, berdasarkan evaluasi terhadap penanggulangan bencana di Sumatera Barat dan beberapa daerah bencana lainnya yang telah dilakukan selama ini, menurut hasil pemantauan dan laporan dari berbagai daerah masih terdapat kekurangan-kekurangan dalam proses penanggulangan bencana.

1. Definisi dan Status Bencana

Dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 telah terdapat definisi tentang bencana, namun hingga kini masih belum terdapat aturan yang jelas tentang penetapan ukuran kejadian yang dapat dikategorikan bencana, pada kejadian dan kerugian seperti apa suatu kejadian dikatakan sebagai bencana.

Disamping itu aturan yang jelas tentang penetapan status (nasional, provinsi, dan kabupaten/kota) dan tingkatan bencana yang berisikan tentang siapakah yang berwenang dan dapat melakukan penetapan status bencana saat ini masih dalam proses pembahasan.

Semua permasalahan ini akan berdampak pada sistem penganggaran serta pendanaan kegiatan penanggulangan bencana serta sumber dari dana penanggulangan, apakah yang berasal dari APBD Kabupaten/kota, provinsi atau APBN.

Status bencana memiliki implikasi sangat besar bagi operasional penanganan bencana. Perlu kejelasan status dengan indikator yang jelas, baik dari sisi kemampuan daerah dalam menangani dampak bencana, jumlah penduduk terkena bencana, luasan, dampak dll. Sehingga penetapan status bencana menjadi obyektif dan terhindar dari

⁶⁵ Lihat Naskah Akademik RUU PB.

kepentingan lain. Penanggulangan bencana semata-mata dalam rangka untuk memberikan perlindungan kepada warga negara sebagai salah satu tanggung jawab negara.

2. Kelengkapan Perangkat Aturan Pelaksana.

Masih banyak aturan pelaksana yang bersifat teknis dan operasional yang merupakan penjabaran dari Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana yang belum dibuat, sehingga menghambat implementasi berbagai sistem Penanggulangan Bencana yang diatur dalam Undang-undang.

Contohnya adalah pembuatan rencana penanggulangan bencana daerah, dan pembuatan peraturan daerah sesuai dengan karakteristik dan resiko bencana masing-masing daerah yang berbeda-beda. Disamping itu, masih terdapat berbagai aturan yang saling tumpang tindih dengan aturan yang sudah ada, misalnya dengan aturan tata ruang.⁶⁶

Beberapa peraturan perundangan yang merupakan turunan dari Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, yaitu :

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana;
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana;
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2008 tentang Peran Serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Non pemerintah dalam Penanggulangan Bencana.
- d. Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana;
- e. Peraturan Kepala BNPB dari Tahun 2008 s/d Tahun 2011.
- f. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 46 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah.

Masalah lainnya yang juga cukup penting dalam upaya mengintegrasikan penanggulangan bencana ke dalam sistem perencanaan pembangunan adalah belum adanya integrasi kebijakan penanggulangan bencana dengan kebijakan lainnya, seperti kebijakan

⁶⁶ Menurut Penulis, kewenangan Pelaksanaan dan Penegakan tata ruang yang dimiliki oleh BNPB, menimbulkan tumpang tindih kewenangan yang selama ini dimiliki oleh Dinas Tata Ruang Kabupaten/Kota.

otonomi daerah dan pengelolaan sumber daya alam. Serta kurangnya sosialisasi tentang kebijakan penanggulangan bencana ke daerah-daerah.

3. Kelembagaan

Secara teknis, status kelembagaan Badan Nasional Penanggulangan Bencana cukup kuat, karena merupakan lembaga struktural yaitu lembaga pemerintah non departemen, berbeda dengan Bakornas Penanggulangan Bencana yang merupakan lembaga non struktural. Konsekuensi sebagai lembaga struktural, BNPB dapat memiliki anggaran tersendiri dan dapat bekerja secara rutin. Status ini penting karena fungsi dari BNPB yang mencakup unsur pengarah dan pelaksana lebih luas daripada Bakornas Penanggulangan Bencana, dan sebagai Satuan Kerja Perangkat Daerah, Badan Penanggulangan Bencana Daerah akan memiliki anggaran dan staf sendiri yang akan mendukung efektivitas pelaksanaan fungsi-fungsinya.⁶⁷

Menurut data Badan Nasional Penanggulangan Bencana, hingga saat ini, dari 33 provinsi di Indonesia, baru 29 provinsi yang sudah membentuk BPBD, dan dari 530 kabupaten/kota, baru 171 kabupaten/kota yang membentuk BPBD.⁶⁸ Pembentukan BPBD dinilai sangat penting, mengingat Indonesia adalah negara yang rawan bencana. Kepala daerah diwajibkan membentuk BPBD karena diwajibkan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

Berdasar pasal 18 ayat (2) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana maka daerah harus segera membentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) yang berkoordinasi dengan Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB). Alasan lain dari pembentukan ini adalah sistem penanganan bencana berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2005 (Bakornas, Satkorlak, Satlak) terbukti kurang efektif.⁶⁹

Disamping isu tersebut di atas masih terdapat beberapa isu kelembagaan yang harus segera diselesaikan dan cenderung menghambat proses implementasi sistem penanggulangan bencana, karena beberapa pertimbangan berikut:⁷⁰

- 1) Dengan status lembaga setingkat menteri (BNPB), banyak instansi terkait yang meragukan pelaksanaan tata komando ketika terjadi bencana dapat terlaksana secara efektif di lapangan. Hal ini dipengaruhi oleh kondisi sosiologis dimana Kepala BNPB setingkat dengan menteri, sehingga kurang di hormati.

⁶⁷ MPBI, Laporan Studi dan Kajian Mekanisme Tanggap Darurat Penanggulangan Bencana, 2010, *Op-Cit*.

⁶⁸ Radar Bogor, Senin 1 November 2010.

⁶⁹ <http://bencana.net/badan-penanggulangan-bencana-daerah/pembentukan-bpbd.html>, 14 Desember 2010.

⁷⁰ Bappenas, Buku ke-2 Laporan Akhir Telaah Sistem Terpadu Penanggulangan Bencana di Indonesia, *Op-Cit*.

- 2) Proses seleksi anggota Unsur Pengarah BPBD diperkirakan akan memakan waktu lama, belum lagi masalah kualitas SDM yang terbatas, serta pengaruh kepentingan politik di daerah.
- 3) Fungsi “Pelaksana” dari BNPB punya kecenderungan untuk berbenturan dengan fungsi departemen-departemen teknis lainnya yang terkait dengan penanggulangan bencana.
- 4) Fungsi koordinasi antara instansi terkait dalam BNPB, maupun antara BNPB dengan BPBD akan cenderung sulit dilaksanakan secara efektif, karena BPBD sebagai perangkat daerah akan tunduk kepada Kepala Daerah dan anggaran daerahnya masing-masing.

Salah satu perbedaan kelembagaan BNPB dengan Kementerian/Lembaga lain adalah adanya Unsur Pengarah didalam lembaga Pemerintah ini. Unsur Pengarah yang dimaksud tersebut mempunyai fungsi :

- a. merumuskan konsep kebijakan penanggulangan bencana;
- b. memantau; dan
- c. mengevaluasi dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana.

Unsur Pengarah sendiri terdiri dari :

- a. pejabat pemerintah terkait; dan
- b. anggota masyarakat profesional.

Keanggotaan unsur pengarah tersebut yang berasal dari anggota masyarakat profesional dipilih melalui uji kepatutan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Sedangkan Unsur Pengarah yang berasal dari pejabat pemerintah terkait adalah ditunjuk langsung dari Kementerian/Lembaga darimana mereka berasal.

Pada saat tanggap darurat dibutuhkan suatu kelembagaan yang kuat, SDM yang terlatih dan berkapasitas, serta perencanaan yang matang dan operasional.

Untuk mensinergiskan kerja-kerja tanggap darurat, simulasi atau pelatihan bersama berbagai komponen dapat menjadi salah satu cara dalam menyiapkan suatu daerah dalam menghadapi kondisi krisis akibat bencana, sekaligus menguji berbagai sarana dan prasarana serta kebijakan dalam tanggap darurat.

3. Pendanaan.

Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana menyebut soal pendanaan dan pengelolaan bantuan, antara lain tercantum khusus dalam Bab VIII tentang pendanaan dan pengelolaan bantuan penanggulangan bencana.

Ketentuan lebih lanjut juga telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana. Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Penanggulangan Bencana dalam Undang-undang Penanggulangan Bencana ditujukan untuk menunjang seluruh proses tahapan baik pada saat sebelum atau pada saat tidak terjadi bencana, pada saat kejadian bencana atau sesudahnya. Secara terencana, Pendanaan Penanggulangan Bencana diperuntukkan bagi seluruh tahapan atau kegiatan bencana, antara lain meliputi : Pendanaan pada saat Pra Bencana, Pendanaan pada saat Tanggap Darurat, dan Pendanaan pada saat Pasca Bencana.

Dalam melaksanakan pendanaan dan bantuan Penanggulangan Bencana, banyak pihak yang akan melakukan peran dan fungsinya, antara lain :⁷¹

1. Pemerintah dan Pemerintah Daerah sebagai pemegang mandat utama Penanggulangan Bencana berkewajiban menyediakan pendanaan Penanggulangan Bencana dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta bersama instansi/lembaga pemerintah lainnya melakukan tugas perencanaan Penanggulangan Bencana.
2. Masyarakat sebagai pelaku sekaligus korban harus mampu dalam batasan tertentu melakukan pendanaan Penanggulangan Bencana sehingga diharapkan mampu melengkapi pendanaan Penanggulangan Bencana yang dilakukan oleh pihak Pemerintah, Pemerintah Daerah dan lainnya.
3. Lembaga Usaha (swasta) baik nasional maupun internasional biasanya selalu menonjol pada saat kejadian bencana atau tahap tanggap darurat. Partisipasi yang luas dari sektor ini akan sangat berguna untuk melengkapi proses pendanaan Penanggulangan Bencana bagi peningkatan kualitas dalam menghadapi bencana.
4. Lembaga Non Pemerintah Biasanya memiliki fleksibilitas dan kemampuan yang memadai dalam upaya pendanaan dan bantuan Penanggulangan Bencana.
5. Media Sebagai lembaga pembentuk opini publik, peran media sangat penting dalam membangun akuntabilitas dan penyampai informasi yang cepat, tepat dan transparan terkait proses pendanaan dan bantuan Penanggulangan Bencana kepada publik.

Besarnya alokasi anggaran untuk bencana masih akan menjadi tanda tanya di kemudian hari mengingat alokasi ini diserahkan kepada kemampuan keuangan daerah, sehingga besar kemungkinan daerah rawan bencana, namun kemampuan keuangan lemah

⁷¹ Ivan V. Ageung, *Analisa Hukum Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Penanggulangan Bencana*, 30 Januari 2009.

tetap akan mengalokasikan dana untuk penanggulangan bencana seadanya, sehingga akan menimbulkan potensi bencana yang lebih besar lagi.

Untuk itu pemerintah perlu mengambil kebijakan tertentu untuk wilayah dengan pendapatan asli daerah (PAD) yang kecil namun memiliki potensi bencana yang cukup besar.

E. Eksistensi Dalam Prospek Penanggulangan Bencana dimasa Yang Akan Datang

Bicara mengenai prospek penanggulangan bencana di masa yang akan datang sama juga dengan halnya dengan membicarakan pembangunan masyarakat yang secara fundamental siap dalam menghadapi berbagai bencana.

Visi seperti ini sama dengan yang telah dicapai oleh negara Jepang. Jepang secara riil telah mampu membentuk masyarakatnya menjadi masyarakat yang sadar/melek bencana. Sehingga, ketika dihadapkan dengan suatu musibah bencana yang besarpun tidak ada gejolak sosial yang berarti, kerusuhan dan segala macam masalah yang biasanya sering kita temui pada masyarakat yang secara psikologis masih labil akibat terkena musibah.

Warga negara mereka tetap mengantri dengan rapi dalam mendapatkan bantuan, mereka tetap taat hukum seperti biasanya ketika tidak terjadi bencana. Pembentukan masyarakat yang sadar akan bencana merupakan hal yang sangat sulit di Indonesia, meskipun hal tersebut bukanlah sesuatu hal yang mustahil.

Banyak faktor yang dapat mempengaruhi sulit mewujudkan hal tersebut, karena seperti diketahui tingkat kesejahteraan ekonomi masih merupakan faktor utama terwujudnya masyarakat yang mandiri serta bermental baja.

Sudah banyak sosialisasi, penyuluhan ataupun pendidikan kebencanaan yang telah diberikan oleh Pemerintah/ Pemerintah Daerah/LSM/ Ormas dan berbagai macam institusi guna terwujudnya hal tersebut. Hal ini bukanlah suatu kesia-siaan belaka, karena proses untuk mengendapkan kesadaran akan penanggulangan bencana di hati masyarakat memerlukan waktu yang lama serta proses yang secara reguler harus terus terulang agar mereka terlatih, terbiasa dan tidak mudah melupakannya begitu saja.

Seringkali terdengar bahwa masyarakat telah berlatih simulasi terjadinya musibah bencana baik itu bencana tsunami, gempa dan lain-lain, akan tetapi semua itu hilang sirna terlupa begitu saja ketika masyarakat dihadapkan pada situasi yang sesungguhnya. Oleh

karena itulah Pemerintah dibantu LSM, ormas, parpol, lembaga usaha dan yang lain tidak boleh mengenal lelah dalam mendidik masyarakat dalam bidang kebencanaan.

Pada prinsipnya pemerintah sudah mempunyai kesadaran global dalam upaya penanganan bencana. Salah satu indikator adalah telah diterbitkannya UU No. 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana yang disusul terbitnya PP No. 8 Tahun 2007 Tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana. Akan tetapi kesadaran global yang sudah berkembang di kalangan pemerintah itu tidak tercermin pada tindakannya ketika setiap kali menangani peristiwa bencana, baik bencana alam, non alam, maupun bencana sosial.

Sedangkan di kalangan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) tampak mempunyai kesadaran global, dan sekaligus bertindak global pula. Strategi, program, dan kegiatan yang dilakukan terasa adanya kesadaran global dan lebih melihat persoalan pada ranah hulu. Boleh jadi itu di sebabkan karena jaringan LSM dengan lembaga-lembaga internasional cukup terjalin secara intensif, dan pada kenyataannya penyandang dana dari lembaga asing itu lebih sering bekerjasama dengan LSM ketimbang dengan pemerintah ketika menangani peristiwa bencana.

Sementara itu, di kalangan komunitas korban bencana belum muncul kesadaran global dan tindakannya sangat spontan ketika sedang terjadi peristiwa bencana. Setiap kali terjadi bencana fakta menunjukkan adanya korban jiwa maupun material sangat banyak, karena belum ada tindakan yang bersifat preventif dan antisipatif.

Tingkat kerentanannya meningkat, sementara kapasitas penanganan bencana menurun, karena berkembang persepsi di kalangan masyarakat bahwa bencana adalah urusan nanti saja. Belum berkembang kesadaran yang mendorong ke arah kultur yang meningkatkan kapasitas manajemen bencana.

Hikmah atas peristiwa bencana yang selama ini terjadi, ternyata belum tercermin pada upaya penanganan bencana. Secara umum dapat dikatakan bahwa penanganan resiko bencana selama ini belum sistematis dilakukan dalam domain-domain bencana yang spesifik dan bervariasi. Penanganan umumnya dilakukan dalam kondisi darurat, reaktif ketika bencana terjadi, dengan data dan informasi sangat minim, belum dilakukan secara proaktif untuk mencegah dan mengurangi dampak resiko bencana.

Pemerintah pusat sebenarnya telah mengeluarkan kebijakan penangan nan resiko bencana dalam bentuk regulasi dan perundang-undangan, tetapi dalam pelaksanaannya belum disertai dengan mekanisme yang memadai, terutama di tingkat daerah atau kabupaten.

Kapasitas daerah atau kabupaten dalam menangani resiko bencana masih sangat kurang, belum terintegrasi dalam kebijakan pembangunan dan penganggaran APBD di daerahnya.

Ketidakjelasan arah dan kebijakan ini menyebabkan perubahan perilaku dalam menangani resiko bencana di masyarakat belum terjadi secara meluas, sehingga masyarakat umumnya masih sangat rentan terhadap resiko bencana, sebagaimana tercermin dalam sikap reaktif dan serba darurat selama ini dalam penanganan resiko bencana, baik tercermin dalam tindakan pemerintah maupun tindakan masyarakat sipil maupun komunitas korban.

BAB IV

PENUTUP

1. KESIMPULAN

Penyelenggaraan penanggulangan bencana di Indonesia sudah dilaksanakan berdasarkan UU No. 24 Tahun 2007 tentang penanggulangan bencana, namun belum optimal. Pada usia Badan Nasional Penanggulangan Bencana yang relatif masih muda sekitar 3 (tahun) terus berbenah diri membangun sistem penanggulangan bencana yang handal pada saat *pra*, *saat* dan *pasca* bencana, baik ditingkat nasional, provinsi maupun Kabupaten/Kota meliputi berbagai sub sistem penanggulangan bencana seperti legislasi, kelembagaan, perencanaan, pendanaan, kapasitas dan penyelenggaraan penanggulangan bencana.

Belum optimalnya penyelenggaraan penanggulangan bencana berdasarkan UU No.24 Tahun 2007 masih mengakibatkan dampak yang relatif besar berupa korban dan kerugian harta benda yang seharusnya dapat dikurangi/diminimalisasi sebagaimana terjadi di beberapa tempat seperti Mentawai, Wasior, Merapi, antara lain disebabkan faktor penerapan tata ruang, pemantauan secara periodik terhadap daerah rawan bencana, dan peringatan dini yang belum berjalan optimal. Pada saat tanggap darurat peran kepemimpinan Kepala Daerah baik Gubernur maupun Bupati/Walikota sangat berpengaruh dalam keberhasilan pelaksanaan koordinasi dan komando penanggulangan darurat yang meliputi:

- a. Pengkajian secara cepat dan tepat terhadap lokasi, kerusakan, dan sumber daya.
- b. Penentuan status keadaan darurat bencana
- c. Penyelamatan dan evaluasi masyarakat terkena bencana
- d. Pemenuhan kebutuhan dasar
- e. Perlindungan terhadap kelompok rentan, dan
- f. Pemulihan dengan segera prasarana dan sarana vital

Sementara itu rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana (kecuali tsunami Aceh tahun 2004) belum dapat dilaksanakan segera setelah masa tanggap darurat berakhir, sehingga penderitaan korban bencana masih berlangsung.

2. REKOMENDASI

Sehubungan dengan hal tersebut diatas, dalam rangka penyelenggaraan penanggulangan bencana yang cepat, tepat, efektif, efisien dan akuntabel di rekomendasikan hal-hal sebagai berikut:

- a Sinkronisasi dan harmonisasi Peraturan dan Perundangan Bencana pada Kementerian/Lembaga terkait.
- b Panataan kelembagaan penanggulangan bencana pada masing-masing Kementerian/Kelembagaan terkait.
- c Penguatan kepemimpinan Kepala Daerah dalam menerapkan sistem Komando Penanganan Darurat
- d Memasukkan arahan Presiden RI kedalam peraturan perundangan yaitu:
 - 1) Setiap kejadian bencana merupakan tanggung jawab masing-masing Bupati/Walikota.
 - 2) Gubernur merapat untuk memberikan dukungan.
 - 3) Pemerintah pusat memberikan bantuan pada kondisi yang ekstrim
 - 4) TNI dan POLRI dilibatkan dalam penanganan darurat bencana
 - 5) Penanggulangan bencana harus dilakukan sedini mungkin
- e Pencantuman pada Undang-Undang Pemerintahan Daerah tentang alokasi dana siap pakai dan dana penanggulangan bencana lainnya yang bersumber dari APBD ke satuan kerja BPBD Provinsi dan Kabupaten Kota.

Daftar Pustaka

Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana

Peraturan Pemerintah No. 21 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana

Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana

Keppres Nomor 3 Tahun 2007 tentang Bakornas PB

Peraturan Kepala BNPB Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Pembentukan BPBD

Peraturan Kepala BNPB Nomor 4 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Penanggulangan Bencana

Naskah Akademik RUU Penanggulangan Bencana.

Buku, Makalah, Artikel

Hening Parlan, *Merajut Benang Kepedulian*, (MPBI : Jakarta, 2007) hal 13-16.

Imam S Ernawi, *Makalah Kebijakan Penataan Ruang Berdasarkan UU Nomor 26 Tahun 2007 Dalam Rangka Penyelenggaraan Infrastruktur Pekerjaan Umum*, Jakarta 11 Agustus 2008.

Ivan V. Ageung, *Analisa Hukum Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Penanggulangan Bencana*, 30 Januari 2009.

Yayun Rianto, *Makalah Peranan Badan SAR Nasional Pada Masa Tanggap Darurat Dalam Penanggulangan Bencana*, Jakarta 3 April 2006

Literatur Lain-Lain (paparan, MPBI, Bappenas, Yayasan IDEP, Koran, website)

Paparan Direktur Jenderal Bantuan dan Jaminan Sosial Kemensos RI, tanggal 21 Pebruari 2008

MPBI, Laporan Studi dan Kajian Mekanisme Tanggap Darurat Penanggulangan Bencana, 2010

Bappenas, Buku ke-2 Laporan Akhir Telaah Sistem Terpadu Penanggulangan Bencana di Indonesia

Yayasan IDEP, *Buku Panduan Umum Penanggulangan Bencana Berbasis Masyarakat*, (Bali: 2007),

Kompas, 10 Maret 2005

Radar Bogor, Senin 1 November 2010

http://id.wikipedia.org/wiki/Badan_Nasional_Penanggulangan_Bencana, 5 September 2010

http://www.bakornaspb.go.id/website/documents/pedoman/PedomanPenyusunanRencanaPenanganan_Bencana_di_Daerah.PDF

<http://tagana.wordpress.com>

<http://bappenas.go.id> , 11 November 2010.

http://www.penataanruang.net/detail_b.asp?id=1326, 15 Desember 2010.

<http://bencana.net/badan-penanggulangan-bencana-daerah/pembentukan-bpbd.html>, 14 Desember 2011.